

Deutsche Luftverkehrsindustrie verlangt globales Konzept in der Klimapolitik

Stellungnahme zur Entschließung des Europäischen Parlaments zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs (2005/2249 (INI))

Kohärente Politikkonzeption erforderlich: Verringerung der Umweltbelastung erzielen ohne Europäische Fluglinien zu benachteiligen

Die Entschließung des Europäischen Parlaments vom Juli 2006 lässt kein schlüssiges Konzept zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs erkennen. Vielmehr wird eine breite Palette von Maßnahmen aufgeführt, ohne deren Effekte sowohl bezüglich einer Verringerung der Umweltbelastung als auch in ökonomischer Hinsicht einer Bewertung zu unterziehen. Die Entschließung lässt befürchten, dass eine massive Schwächung der europäischen Luftverkehrswirtschaft billigend in Kauf genommen werden soll.

Die Luftverkehrsbranche nimmt ihre Umweltverantwortung durch Forschung und Innovation ernst und ist schon aus wirtschaftlichem Interesse bestrebt, die von ihr ausgehenden Umweltbelastungen so gering wie möglich zu halten. Sie setzt sich daher für alle insoweit geeigneten Maßnahmen ein. In der Vergangenheit hat sie bereits mehrfach deutlich gemacht, dass eine kohärente Emissionsvermeidungsstrategie primär auf eine längst fällige Verbesserung des Luftverkehrsmanagements, die Schaffung adäquater Infrastruktur und die Implementierung neuer Technologien zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs abzielen sollte. Die Einbeziehung des Luftverkehrs in ein weltweites Emissionshandelssystem unter dem Dach der ICAO wird als ergänzende Option gesehen. Dieses System muss aber, der Natur des internationalen Luftverkehrs entsprechend, global angelegt sein. Einseitige und isolierte Maßnahmen, die europäische Fluglinien im internationalen Wettbewerb benachteiligen, werden abgelehnt. Sie würden die Fluggesellschaften mit den modernsten Flugzeugflotten treffen und den Spielraum für Investitionen in die Weiterentwicklung der europäischen Flotten beschneiden. Sie würden zu einer Diskriminierung der europäischen Luftverkehrswirtschaft führen. Es ist daher unverzichtbar, die möglichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf die europäische Luftverkehrsbranche und den Wirtschaftsstandort Europa insgesamt umfassend zu analysieren.



TOURISMUSWIRTSCHAFT

Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft e.V. (BTW)

Einordnung der Emissionen des Europäischen Luftverkehrs in den globalen Kontext (Erwägung C der Entschließung)

Von den weltweiten jährlichen CO₂-Emissionen entfallen auf den internationalen EU-Luftverkehr (EU 25) 132 Mio. t bzw. 0,5%! Wir teilen daher die in der Mitteilung der

Kommission¹ vertretene Sicht, dass beim Klimaschutz ein globaler Ansatz unerlässlich ist, wenn eine ökologische Wirkung erzielt werden soll. Dies gilt insbesondere für die Klimaauswirkungen des Luftverkehrs, der sich in einem politisch geförderten, globalen Wettbewerb befindet. Die EU wird hier an ihren eigenen Zielen zu messen sein.

Kerosinsteuer ungeeignetes Instrument (Punkt 4 der EntschlieÙung)

Die Kerosinsteuerbefreiung des Luftverkehrs stellt keine Subvention dieses Verkehrsträgers dar: Die Rechtfertigung der Mineralölsteuer liegt historisch in der Notwendigkeit, die Infrastruktur des Straßenverkehrs zu finanzieren. Der Luftverkehr finanziert sich nicht über Steuern, sondern über Gebühren und Entgelte, die durch die Infrastrukturanbieter (Flughäfen, Flugsicherung) von den Nutzern (Fluggesellschaften) erhoben und letztlich von den Kunden der Fluggesellschaften über den Flugschein bezahlt werden. Diese Gebühren, die jedes Jahr Milliardenhöhe erreichen, sind kostendeckend (Studie DIW 2001²). Die Luftverkehrsindustrie trägt somit ihre Infrastrukturkosten selbst. Eine zusätzliche Steuerbelastung des Luftverkehrs ist daher weder notwendig noch sachlich gerechtfertigt.

BegrüÙt wird hingegen die Schlussfolgerung aus der Mitteilung der Kommission (5.3.), dass die breitere Anwendung von Energiesteuern in der Luftfahrt kurz- und mittelfristig **nicht** als zentrale Säule einer Strategie gegen den Einfluss der Luftfahrt auf den Klimawandel dienen kann. Wir teilen die Einschätzung der Kommission (Punkt 6 der Mitteilung), dass die Besteuerung von Flugtickets oder die Erhebung von zusätzlichen Gebühren lediglich die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen dämpft, jedoch keine Anreize zur Verbesserung der Umweltperformance für die Airlines bietet.

Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Finanzierungsarten der Verkehrsträger gibt es die immer wieder angeführte steuerliche Ungleichbehandlung der Verkehrsträger nicht. Dies hat 2006 das Gericht der Europäischen Gemeinschaften (EuG)³ in erster Instanz in einem von der Deutschen Bahn AG angestregten Verfahren ausdrücklich bestätigt. Danach unterscheiden sich Luftverkehrs- und Eisenbahndienste in Bezug auf die charakteristischen Merkmale ihrer Tätigkeiten, ihrer Kostenstruktur und der zugrunde liegenden Rechtsvorschriften so stark voneinander, dass die in der EU-Richtlinie 2003/96/EG⁴ verankerte Steuerbefreiung des Luftverkehrs objektiv gerechtfertigt ist. Weiterhin führt das Gericht aus, dass angesichts der internationalen Praxis der Befreiung des Kerosins von Verbrauchssteuern, die im Chicagoer Abkommen sowie in den bilateralen Abkommen zwischen den Staaten ihre Grundlage findet, der Wettbewerb zwischen EU-Luftverkehrsgesellschaften und solchen aus Drittländern verfälscht werden würde, wenn der Gemeinschaftsgesetzgeber einseitig eine Besteuerung von Kerosin vorsieht.

Keine Wettbewerbsvorteile des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern durch Steuerbefreiungen (Punkt 6 der EntschlieÙung)

Neben der Kerosinsteuerbefreiung wird oft auch die Umsatzsteuerbefreiung als Wettbewerbsvorteil des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern genannt. Mit den anderen Verkehrsträgern konkurriert der Luftverkehr überwiegend auf den innerdeutschen Strecken. Hier besteht schon seit langem eine Gleichbehandlung zwischen den

¹ Mitteilung der Kommission zur Verringerung der Klimaauswirkungen des Luftverkehrs vom 27.09.2005 (KOM (2005) 459)

² External Cost of Aviation: WP4: Analysis of financial support to the aviation sector, Berlin 2001

³ EuG, Urteil vom 05.04.2006, AZ: T-351/02

⁴ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom

Verkehrsträgern, indem auf Inlandsflüge der volle Umsatzsteuer-Satz erhoben wird. In nahezu allen anderen Ländern der Europäischen Union müssen Fluggesellschaften im Übrigen nur einen reduzierten Umsatzsteuersatz (wie hierzulande die Taxiunternehmen) oder gar keine Umsatzsteuer abführen.

Zur Einführung der Umsatzsteuer auf internationalen Flugstrecken müssten alle bilateralen Luftverkehrsabkommen, die eine Umsatzbesteuerung ausschließen, neu verhandelt sowie alle Gegenseitigkeitsvereinbarungen, in denen die Vertragsstaaten sich verpflichten, für den Luftverkehr die gleichen Besteuerungstatbestände zu Grunde zu legen, gekündigt werden. Ergebnis einer Umsatzbesteuerung wäre zudem eine Verlagerung des Flugverkehrs zu grenznahen Drittflughäfen. Solche Wettbewerbsverzerrungen können nicht Ziel der EU sein.

Auswirkungen einer angedachten Einbeziehung des Luftverkehrs in das Emissionshandelssystem der EU

Als weltweit vernetzter Verkehrsträger ist der Luftverkehr von einem intensiven und dynamischen Wettbewerb geprägt, der sich durch eine hohe Preiselastizität der Nachfrage auszeichnet. Bei einer ausschließlichen Einbeziehung des innereuropäischen Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel sind negative Auswirkungen zu erwarten:

1. Verteuerung des Luftverkehrs in Europa, da Airlines und Flughafenbetreiber gegenüber den Wettbewerbern in Amerika, im Mittleren Osten und in Asien höhere Betriebskosten zu tragen hätten.
2. Interkontinentale Umsteigeverbindungen, z.B. aus Amerika über Europa nach Asien, erlitten gegenüber Verbindungen z.B. über den arabischen Raum weitere Preisnachteile, in deren Folge Umsteigeverbindungen an Europa vorbeigeführt würden.
3. Dringend notwendige weitere Investitionen in die Luftverkehrsinfrastruktur und in die europäische Wirtschaft würden damit weniger attraktiv.

Mit der Einbeziehung des Luftverkehrs in ein ausschließlich europäisches Emissionshandelssystem würde eine Insellösung geschaffen, die den gesamten Wirtschaftsstandort Europa im globalen Wettbewerb benachteiligt. Sie widerspräche damit der Lissabon-Strategie, die auch im Working Document „Airport capacity, efficiency and safety in Europe“ der Kommission Berücksichtigung findet: *„...The Commission’s new start for the Lisbon Strategy aims to make Europe a more attractive place to invest and work by expanding and improving European infrastructure. ... In order to compete with the dynamic economies of Asia and North-America and to attract foreign direct investments global accessibility is crucial. This function is in particular provided by the European airport sector and the aviation industry.“*⁵

Zu den spezifischen Aspekten der Gestaltung des Emissionshandels (Punkte 22, 24, 25, 33, 36, 39 und 40 der Entschließung)

Ein Emissionshandelssystem für den Luftverkehr müsste sich an das bereits für die europäische Industrie geltende System anlehnen und die dort gemachten Erfahrungen nutzen. Eine Versteigerung von Zertifikaten kann daher nicht in Betracht kommen. Sie bietet auch nicht die in der Entschließung dargestellten Vorteile. Vielmehr bringt sie eine große Unsicherheit für die Planungen der Airlines mit sich, da der Preis für die Zertifikate schwer kalkulierbar ist. Dagegen wäre die freie Zuteilung auf Grundlage eines Benchmarks (Vergleich der spezifischen Emissionen) ein berechenbarer und handhabbarer Ansatz, da bei der Wahl der Zuteilungsmethode für den Luftverkehr unbedingt beachtet werden sollte, dass der Luftverkehr seit Jahren ein dynamisches Wachstum verzeichnet.

⁵ EU KOM - Working Document „Airport capacity, efficiency and safety in Europe“, Introduction, S. 1

Bisherige Maßnahmen zur Reduzierung der Emissionen müssen Berücksichtigung finden. Die Zuteilungsmethode muss sich an den für andere Industriebereiche geltenden Vorgaben orientieren und daher bei der freien Zuteilung von Emissionsrechten ansetzen. Dabei können Benchmarks, nicht zuletzt im Interesse der Wettbewerbsgleichheit, eine Berücksichtigung sogenannter „early actions“ einzelner Airlines ermöglichen.

Die Forderung nach einem gesonderten System für den Luftverkehr wird strikt abgelehnt, da auf diese Weise die Mechanismen des Emissionshandels außer Kraft gesetzt und ein nachfragegerechtes Wachstum verhindert würden. Der Emissionshandel kann nur dann als wirksames Instrument gelten, wenn die Emissionsminderung dort vorgenommen wird, wo sie am günstigsten zu erreichen ist. Dies ist nur in einem offenen System möglich. Ein geschlossenes System macht im Luftverkehr keinen Sinn, da kaum Alternativen zu Emissionsminderungsmaßnahmen an den Flugzeugen existieren und angesichts des bereits weit fortgeschrittenen Entwicklungsstandes weitergehende Vermeidungsmaßnahmen enorm hohe Kosten nach sich ziehen würden (Kerosin auf absehbare Zeit einziger Energieträger). Ein geschlossenes System für den Luftverkehr würde dazu führen, dass in diesem strategisch wichtigen Sektor letztlich kein Wachstum mehr stattfinden könnte. Dies kann politisch nicht gewollt sein.

Der Luftverkehr wird aus verständlichen Gründen vom Kyoto-Protokoll nicht erfasst, da im Luftverkehr das Kyoto-Grundprinzip der Territorialität, d.h. der Verantwortung für emittierende Anlagen auf dem eigenen Territorium, nicht greift. Zielvorgaben können daher für den Luftverkehr nicht abgeleitet werden. Die Zielvorgaben für die Industrie in Europa beruhen auf einem in Teilen zurückgehenden Industrialisierungsniveau. Bei der Luftfahrt handelt es sich hingegen um einen wachsenden Sektor, der für die weitere wirtschaftliche Entwicklung in Europa und als integrativer Faktor der europäischen Einigung von grundlegender Bedeutung ist.

Fazit

Die deutsche Luftverkehrsbranche lehnt jede zusätzliche Besteuerung des Luftverkehrs ab, da Steuern das falsche ordnungspolitische Mittel zur Reduzierung der vom Luftverkehr ausgehenden Umweltbelastungen sind. Vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Finanzierungsarten der verschiedenen Verkehrsträger existiert eine immer wieder unterstellte steuerliche Ungleichbehandlung der Verkehrsträger nicht. Sie kann daher auch keine Rechtfertigung für die Einführung von Steuern auf den Luftverkehr sein.

Die deutsche Luftverkehrsbranche unterstützt grundsätzlich die Anstrengungen der EU zur Vorbereitung eines globalen Emissionshandelssystems. Sie fordert sie jedoch auf, dabei die Spezifika des Luftverkehrs zu berücksichtigen. Insbesondere darf nicht außer Betracht bleiben, dass das CO₂-Einsparpotenzial des europäischen Luftverkehrs in Relation zu den weltweiten Gesamtemissionen nur minimal ist. Deshalb sollten sich alle politischen Entscheider in Europa nachdrücklich für die Schaffung globaler Regelungen im Rahmen der ICAO einsetzen, ohne die kaum umweltpolitische Verbesserungen erzielt werden können. Wichtig ist hierfür schon die Einbeziehung aller aus der EU abfliegenden Flüge, um somit die Relevanz des Themas auch für Partnerstaaten zu begründen. Zudem können nur durch den Verzicht auf europäische Insellösungen nachteilige Auswirkungen auf die EU-Luftverkehrswirtschaft und den gesamten europäischen Wirtschaftsraum vermieden werden.

Berlin, den 18.09.2006