



Stiftung
Klimaneutralität

Abbau fiskalischer Privilegien im Luftverkehr

Ein Regelungsvorschlag

Berlin, 21. Mai 2021



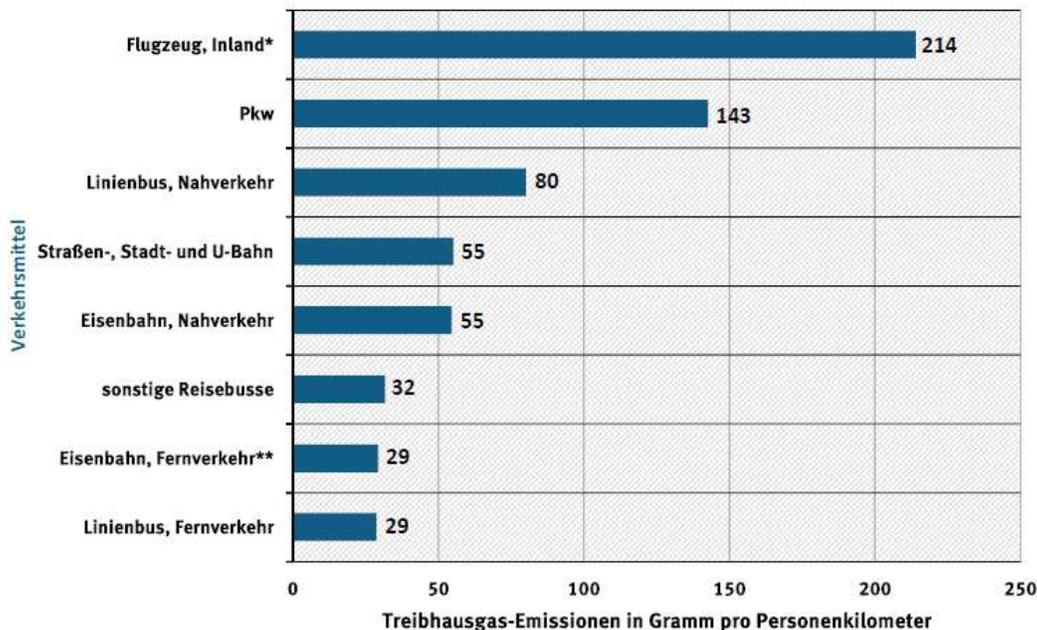


Wie können fiskalische Privilegien im Luftverkehr schnell und rechtssicher abgebaut werden?

Obwohl kein anderes Verkehrsmittel höhere Treibhausgasemissionen pro Person und Kilometer verursacht als das Fliegen, hat der Gesetzgeber den Luftverkehr mit einer Reihe von steuerlichen Privilegien künstlich verbilligt. Dies hat mit dazu beigetragen, dass das Fliegen finanziell attraktiver wurde. Mehr Passagiere, mehr Flüge und ein kräftiger Anstieg der Treibhausgasemissionen waren die Folge. Während die Treibhausgasemissionen in Deutschland zwischen 1990 und 2019 insgesamt um 35% zurückgingen, stiegen die des Flugverkehrs um 150%.

Hinzu kommt eine Besonderheit. Der Treibhausgaseffekt des Fliegens geht über den Ausstoß von CO₂ weit hinaus. Die Emission von Stickoxiden, Wasserdampf, Ruß, Aerosol- und Sulfat-Aerosolpartikeln und die Bildung von Kondensstreifen in großer Höhe führen dazu, dass der Klimaeffekt des Fliegens insgesamt etwa dreimal größer ist als der durch die CO₂-Emissionen.

Vergleich der durchschnittlichen Treibhausgas-Emissionen einzelner Verkehrsmittel im Personenverkehr in Deutschland – Bezugsjahr 2019



g/Pkm = Gramm pro Personenkilometer; CO₂, CH₄ und N₂O angegeben in CO₂-Äquivalenten inkl. der Emissionen aus Bereitstellung und Umwandlung der Energieträger in Strom, Benzin, Diesel und Kerosin

* inkl. Nicht-CO₂-Effekte

** Die in der Tabelle ausgewiesenen Emissionsfaktoren für die Bahn basieren auf Angaben zum durchschnittlichen Strom-Mix in Deutschland. Emissionsfaktoren, die auf unternehmens- oder sektorbezogenen Strombezügen basieren (siehe z. B. den „Umweltmobilcheck“ der Deutschen Bahn AG), weichen daher von den in der Grafik dargestellten Werten ab.

Quelle: TREMOD 6.14
Umweltbundesamt, 11/2020



Bestehende fiskalische Privilegien bei Steuern, Abgaben und Umlagen

Stiftung Klimaneutralität hat das Öko-Institut beauftragt, in einer Studie die aktuelle Besteuerung und CO₂-Bepreisung des Luftverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern aufzuzeigen und die politischen und rechtlichen Handlungsoptionen auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene zu identifizieren, um die diversen Privilegien des Luftverkehrs abzubauen.

Die Studie identifiziert insbesondere folgende Besserstellungen:

- **Mehrwertsteuer:** Derzeit wird in Deutschland die Mehrwertsteuer in Höhe von 19 % nur auf Inlandsflüge erhoben. Bei grenzüberschreitenden Flügen, die für ca. 94% der CO₂-Emissionen des Luftverkehrs in Deutschland verantwortlich sind, fällt keine Mehrwertsteuer an.
- **Energiebesteuerung:** Während bei anderen Verkehrsträgern wie dem Bahn- und dem Straßenverkehr Energiesteuern erhoben werden, ist der Luftverkehr von der Energiebesteuerung befreit.
- **EU-ETS:** Der Luftverkehr nimmt zwar am EU-Emissionshandel teil, erhält aber 85 % der Zertifikate kostenlos. Außerdem werden vom EU-Emissionshandel nur die innereuropäischen Flüge erfasst.

Aufbauend auf den Analysen des Öko-Instituts schlagen wir vor:

Luftverkehrsteuer weiterentwickeln, um Verzicht auf Mehrwertsteuer zu kompensieren

Nach der derzeit geltenden Rechtslage sind nur innerdeutsche Flüge mehrwertsteuerpflichtig. Einer Ausweitung der Mehrwertsteuerpflicht auf grenzüberschreitende Flüge steht EU-Recht entgegen.

Um die steuerliche Besserbehandlung des Luftverkehrs teilweise auszugleichen, wird seit 2011 in Deutschland eine Luftverkehrssteuer erhoben, die auch als „Ticketsteuer“ bekannt ist. Diese ist in drei Distanzklassen unterteilt. Die Steuersätze liegen seit dem 1. Januar 2021 bei 12,88 €, 32,62 € und 58,73 € pro Passagier bei einem Abflug in Deutschland.

Wir schlagen vor, die Befreiung internationaler Flüge von der Mehrwertsteuerpflicht durch eine Erhöhung der bestehenden Luftverkehrssteuersätze zu kompensieren:

- **Steuersatz**

Die drei Distanzklassen der Luftverkehrsteuer werden beibehalten. Die Steuersätze werden in § 11 LuftVStG in dem Maße erhöht, dass sie in etwa dem Mehrwertsteuersatz eines typischen Ticketpreises in einer Stufe entsprechen und damit die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge ausgleichen. Entsprechend sollten folgende Steuersätze eingeführt werden: Distanzklasse I (Anlage 1 LuftVStG, innereuropäische Flüge): 60 EUR, Distanzklasse II (Anlage 2 LuftVStG, Distanzen bis 6.000 Kilometer): 120 EUR, Distanzklasse III (alle anderen Länder, Fernflüge): 200 EUR.



- **Differenzierte Steuersätze nach Business und Economy-Class**

Die Preise für Flugtickets in der Business-Class übertreffen die in der Economy-Class meist um ein Vielfaches. Daher sind die Steuersätze der Luftverkehrsteuer nach Business- und Economy-Class zu differenzieren.

- **Ausweitung auf ankommende Flüge**

Im Bahnverkehr wird auch bei ankommenden, grenzüberschreitenden Verkehren die Mehrwertsteuer auf den inländischen Streckenanteil erhoben. Im Luftverkehr würde eine Ausweitung der Luftverkehrsteuer auf ankommende Flüge die entgangene Mehrwertsteuer kompensieren. Wir schlagen vor, auf ankommende Flüge den halben Steuersatz anzuwenden.

- **Ausweitung auf Luftfracht**

Auf die Beförderung von Frachtgütern sollte ebenfalls eine Luftverkehrsteuer erhoben werden, denn die aktuelle Regelung betrifft nur den Passagierverkehr – auf Luftfracht fällt keine Luftverkehrsteuer an. Hierfür ist die angemessene Höhe für den Abbau der Privilegierung gegenüber dem Transport mit der Bahn zu ermitteln. Wegen des Risikos, dass bei einer unilateralen Einführung einer hohen Luftverkehrsteuer Güter per LKW in Nachbarländer transportiert und von dort per Flugzeug weitergeschickt würden, sollte die Steuer stufenweise eingeführt und eine Regelung mit den Nachbarstaaten abgestimmt werden.

- **Aufhebung des Deckels bei den Einnahmen**

Die derzeitige Deckelung der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer und die Ermächtigung der Bundesregierung zur Absenkung der Steuersätze (§ 11 Abs. 2 Luftverkehrssteuergesetz) sollte ersatzlos gestrichen werden.

Auf europäischer Ebene: Energiebesteuerung und EU-ETS reformieren

Parallel zu einer Reform der Luftverkehrsteuer sollte sich die Bundesregierung auf europäischer Ebene für einen Abbau der Privilegierungen des Flugverkehrs bei der Energiebesteuerung und bei der CO₂-Bepreisung im EU-Emissionshandel einsetzen.

- **EU-Energiesteuerrichtlinie:** Im Rahmen der aktuellen Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie sollte sich Deutschland für eine EU-weite Besteuerung des Kerosins in Höhe des Mindeststeuersatzes für Kerosin von 33 ct/l einsetzen. Wenn bis 2022 keine entsprechende Reform der EU-Energiesteuerrichtlinie erfolgt ist, sollte Deutschland mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine Besteuerung im Rahmen einer „Verstärkten Zusammenarbeit“ anstreben.
- **EU-ETS:** Im Rahmen der anstehenden Revision der EU-ETS-Richtlinie sollte Deutschland sich dafür einsetzen, die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten zu beenden und stattdessen alle Zertifikate zu auktionieren. Zudem sollte das Cap für den Luftverkehr an das neue EU-Klimaziel für 2030 angepasst werden. Parallel sollte der zukünftige Einbezug von Nicht-CO₂-Effekten angestoßen werden.



Worin bestehen die Vorteile dieses Vorschlags?

1. Durch eine Erhöhung der Luftverkehrssteuer kann die entgangene Mehrwertsteuer bei grenzüberschreitenden Flügen zügig und rechtssicher kompensiert werden.
2. Die Umsetzung erfordert weder eine Rechtsänderung auf europäischer Ebene noch im Rahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen.
3. Internationale Flüge, die für den Großteil der Treibhausgasemissionen im Luftverkehr verantwortlich sind, werden bepreist, ohne dass dadurch ein nennenswertes Carbon-Leakage-Risiko entsteht.
4. Durch einen Abbau der fiskalischen Privilegierungen werden Anreize geschaffen, innerdeutsch und innereuropäisch auf weniger klimaschädliche Verkehrsmittel, wie der Bahn, umzusteigen.
5. Eine Erhöhung der Luftverkehrssteuer, die die Mehrwertsteuerbefreiung kompensiert, generiert entgangene Haushaltseinnahmen in erheblicher Höhe, die für die Transformation der Wirtschaft, inklusive des Luftfahrtsektors, in Richtung Klimaneutralität benötigt werden.