

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Dr. Thomas Gambke, Britta Haßelmann, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/2240 –**

Ticketabgabe im Flugverkehr für den Klimaschutz und die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit

Vorbemerkung der Fragesteller

Der wachsende Flugverkehr belastet immer stärker Mensch und Umwelt durch Emissionen und Lärm. Sein Anteil am Klimawandel geht weit über die reinen CO₂-Emissionen hinaus. Das Umweltbundesamt schätzt, dass die Klimaschädlichkeit der Emissionen des Flugverkehrs das Zwei- bis Fünffache bodennaher Emissionen beträgt.

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ICAO rechnet auch weiterhin mit einer jährlichen Zunahme des Passagierflugverkehrs von ca. vier Prozent.

Dennoch ist der Flugverkehr – anders als der Schienenverkehr und Straßenverkehr – bisher weitgehend von Abgabenlasten befreit. Die Einführung einer Kerosinbesteuerung auf internationaler oder europäischer Ebene ist bisher gescheitert. Allerdings erlaubt die Energiesteuerrichtlinie von 2003 die Besteuerung des Kerosins für Inlandsflüge sowie zwischen Mitgliedstaaten, wenn entsprechende bilaterale Abkommen abgeschlossen werden.

Im Jahre 2005 haben sich die Finanzminister der Europäischen Union (EU) für die Einführung einer Ticketabgabe auf freiwilliger Basis ausgesprochen. Das Aufkommen soll die Finanzierung der Entwicklungszusammenarbeit verstärken. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) erwartet, dass Deutschland jenes international zugesagte Ziel, im Jahre 2010 zumindest 0,51 Prozent seines Bruttonationaleinkommens (BNE) für Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (Official Development Assistance, ODA) aufzuwenden, mit 0,4 Prozent deutlich verfehlen wird. In 2009 fehlten circa 2,2 Mrd. Euro zur Erreichung dieses Ziels. Daher muss die Bundesregierung verstärkt auf innovative Finanzierungsinstrumente setzen, um die international zugesagten Mittel für die Entwicklungszusammenarbeit aufzubringen. Die Einnahmen aus der Ticketabgabe könnten dazu beitragen, dass Deutschland seine internationalen Verpflichtungen erfüllt.

Die Bundesregierung hat nun angekündigt, eine „nationale ökologische Luftverkehrsabgabe“ mit einem Volumen von 1 Mrd. Euro einzuführen – allerdings lediglich um den Haushalt zu konsolidieren.

- I. Anlastung der Umwelteffekte des Flugverkehrs
1. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Art der Umweltbelastungen und damit die Höhe der externen Kosten des Flugverkehrs vor?
 2. Welchen Anteil an den externen Kosten verursachen dabei im Einzelnen die
 - a) CO₂-Emissionen,
 - b) anderen klimawirksamen Folgen des Luftverkehrs (Kondensstreifen etc.),
 - c) Belastungen der Umwelt und Gesundheit durch Luftschadstoffe,
 - d) Belastungen und Beeinträchtigungen durch Fluglärm?

Die Fragen 1 und 2 werden gemeinsam beantwortet.

Der Flugverkehr belastet die Umwelt durch Treibhausgase, Luftschadstoffe und durch Fluglärm. Von besonderer Bedeutung sind dabei der Klimateffekt sowie die Folgen des Fluglärms für die Bevölkerung. Die externen Kosten lassen sich dabei mit den vorliegenden Kenntnissen nicht exakt quantifizieren. Im Hinblick auf den Klimaschutz spielen neben den CO₂-Effekten auch Stickoxide und die Veränderung der natürlichen Wolkenbildung eine Rolle. Bei den Luftschadstoffen sind insbesondere Stickoxid- und Partikelemissionen von Bedeutung. Eine vergleichende exakte Quantifizierung der externen Kosten des Flugverkehrs ist schwierig, da zunächst ein einheitlicher Bewertungsmaßstab vorliegen müsste. Für die Bewertung externer Kosten der Verkehrsträger gibt es bislang keinen einheitlichen Maßstab.

3. Wie hoch waren die Subventionen des inländischen und internationalen Flugverkehrs in den letzten 10 Jahren (jeweils tabellarisch einzeln und nach Jahren)?

Einzig Subvention für den nationalen und internationalen Luftverkehr ist die Steuerbefreiung bzw. -entlastung der im inländischen gewerblichen Flugverkehr verwendeten Energieerzeugnisse entsprechend § 27 Absatz 2 EnergieStG (bis 31. Juni 2006: § 4 Absatz 3 Nummer 1 des Mineralölsteuergesetzes). Hieraus ergaben sich in den letzten zehn Jahren folgende Steuermindereinnahmen:

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
in Mio. Euro										
281	409	382	402	397	397	395	395	640	660	680

4. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, dass diese Subventionierung zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Verkehrsträgern führt?

Wenn nein, warum nicht?

Ausschlaggebend für die o. a. Steuerbegünstigung ist nicht die Wettbewerbssituation des gewerblichen inländischen Flugverkehrs gegenüber dem mit Energiesteuer belasteten Straßenverkehr und dem Schienenverkehr mit Diesellokomotiven, sondern die Vermeidung von Nachteilen der deutschen Luftfahrt im internationalen Wettbewerb. Unabhängig davon bemüht sich die Bundesregierung darum, möglichst einheitliche Wettbewerbsbedingungen für die unterschiedlichen Verkehrsträger sicherzustellen.

5. Mit welchen Maßnahmen will die Bundesregierung die Begünstigung des Flugverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsarten abbauen?

Außer der beschlossenen Luftverkehrsabgabe sind aus den in der Antwort zu Frage 4 genannten Gründen keine Maßnahmen der Bundesregierung geplant.

6. Beabsichtigt die Bundesregierung, im innerdeutschen Flugverkehr eine Kerosinbesteuerung einzuführen?

Wenn nein, warum nicht?

7. Beabsichtigt die Bundesregierung, auf bilateraler Basis im Flugverkehr mit anderen EU-Mitgliedstaaten eine Kerosinbesteuerung einzuführen?

Wenn nein, warum nicht?

Welche konkreten Bemühungen hat sie bisher in dieser Richtung unternommen oder geplant?

8. Beabsichtigt die Bundesregierung, sich für eine einheitliche Besteuerung von Kerosin auf europäischer Ebene einzusetzen?

Wenn nein, warum nicht?

Welche konkreten Bemühungen hat sie bisher in dieser Richtung unternommen oder geplant?

Die Fragen 6, 7 und 8 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung steht der Einführung einer Kerosinsteuer grundsätzlich offen gegenüber, sofern dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden. Deswegen ist vor einer solchen Maßnahme zu prüfen, ob die Einführung einer Kerosinsteuer nur weltweit zu realisieren ist. Auf EU-Ebene stellt es Artikel 14 Absatz 2 der Energiesteuerrichtlinie vom 31. Oktober 2003 seit dem 1. Januar 2004 den Mitgliedstaaten frei, reine Inlandsflüge der Kerosinsteuer zu unterwerfen. Eine innergemeinschaftliche Besteuerung von Flügen ist ebenfalls möglich, falls die betroffenen Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander geschlossen haben. Alle anderen gewerblichen Flüge sind gemäß Artikel 14 Absatz 1 der Energiesteuerrichtlinie weiterhin obligatorisch von der Energiesteuer befreit.

Eine obligatorische Besteuerung aller EU-weiten Flüge steht derzeit nicht zu erwarten, da auf der Sitzung des informellen ECOFIN im Jahr 2005 insbesondere die EU-Mitgliedstaaten mit starkem Tourismus entschiedenen Widerstand gegen eine EU-weite Kerosinbesteuerung äußerten.

9. Welche rechtlichen Möglichkeiten hat Deutschland, um im internationalen Flugverkehr eine Kerosinbesteuerung einzuführen?

Welche Bemühungen unternimmt die Bundesregierung, die notwendigen rechtlichen Grundlagen für eine Kerosinbesteuerung um im internationalen Flugverkehr (z. B. im Rahmen der ICAO) zu schaffen?

Flugkraftstoffe im gewerblichen Luftverkehr können weltweit auf grenzüberschreitenden Flügen aufgrund des Artikels 24 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen) und einer Vielzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen zwischen den einzelnen Staaten nicht mit einer Kerosinsteuer belegt werden. Die Bundesregierung beteiligt sich auf ICAO-Ebene an der Prüfung marktwirtschaftlicher Instrumente, die Einführung einer Kerosinsteuer ist jedoch derzeit nicht durchsetzbar.

10. Hält die Bundesregierung die jetzt geplante „nationale ökologische Luftverkehrsabgabe“ für ausreichend, um dem Flugverkehr die negativen Auswirkungen auf die Umwelt und das Klima anzulasten?

Wenn nein, welche Höhe wäre dafür angemessen?

Durch die Einführung der Luftverkehrsabgabe ist eine entsprechende Lenkungswirkung beabsichtigt, die tatsächlichen Auswirkungen werden sich in Abhängigkeit ihrer konkreten Ausgestaltung zeigen.

11. Hält die Bundesregierung die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel angesichts der über den CO₂-Ausstoß hinausgehenden Umweltbelastungen sowie der nahezu kostenlosen Anfangsausstattung der Fluggesellschaften für ausreichend, um dessen Umwelteffekte zu internalisieren?

Wenn ja, mit welcher Begründung?

Mit der Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel steht nach Auffassung der Bundesregierung ab 2012 grundsätzlich ein wirksames Instrument zur Internalisierung der negativen Auswirkungen von CO₂-Emissionen auf Umwelt und Klima zur Verfügung. Da die Emissionsobergrenze (sogenanntes „cap“) für 2012 97 Prozent der historischen Emissionen der Jahre 2004 bis 2006 umfasst, 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden und der Luftverkehr von 2006 bis 2012 voraussichtlich erheblich zugenommen haben wird, kann nicht von einer nahezu kostenlosen Anfangsausstattung der Fluggesellschaften ausgegangen werden. Die Fluggesellschaften werden 2012 unter diesen Annahmen deutlich mehr als 15 Prozent ihres Bedarfs an Zertifikaten käuflich erwerben müssen.

Allerdings wird durch den Emissionshandel nur ein Teil der gesamten Umweltauswirkungen des Luftverkehrs erfasst. Der durch das im Jahre 2007 novellierte Fluglärmschutzgesetz verbesserte passive Schallschutz für Anwohner von Flughäfen und die Differenzierung der von den Flughäfen erhobenen Entgelte für Starts und Landungen nach Lärmklassen und die Berücksichtigung der NO_x-Emissionen der Flugzeuge sind nach Auffassung der Bundesregierung wichtige Ergänzungen des Umweltinstrumentariums.

12. Mit welchen Erlösen aus der 15-prozentigen Versteigerung der Emissionszertifikate rechnet die Bundesregierung für Deutschland ab 2012 pro Jahr, und wofür will die Bundesregierung das Aufkommen verwenden?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass ab 2012 ein niedriger 3-stelliger Mio.-Euro-Betrag Erlöst wird. Alle Einnahmen dienen der Deckung aller Ausgaben.

13. Welche weiteren Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die rasch wachsenden Umweltbelastungen des Flugverkehrs zu beschränken?

Im Hinblick auf den Klimaschutz setzt sich die Bundesregierung in der Klimarahmenkonvention sowie der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) für die Begrenzung der Emissionen des Flugverkehrs (Cap) und für wirksame Instrumente zur Begrenzung der Klimaeffekte ein. Hierbei setzt sie sich auch für die Einführung marktwirtschaftlicher Instrumente auf globaler Ebene ein.

Da es sich beim Luftverkehr um einen international agierenden Verkehrsträger handelt, müssen alle Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltbelastungen im Einklang mit den internationalen Vorgaben stehen.

Insbesondere im Rahmen der Mitarbeit im Umweltkomitee der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) setzt sich die Bundesregierung für eine Verschärfung der Lärmzulassungsstandards für neue Flugzeuge ein und unterstützt die Entwicklung eines CO₂-Standards.

Weiterhin setzt sich die Bundesregierung innerhalb der ICAO für die Verschärfung der Emissionsgrenzwerte, insbesondere bei Stickoxiden, ein, so dass eine wirksame Begrenzung der spezifischen Emissionen erreicht werden kann. Die Bundesregierung wird sich auch weiterhin aktiv darum bemühen, dass ein wirksamer Grenzwert für die Emission von Partikeln innerhalb der ICAO eingeführt wird.

Weitere Maßnahmen zur Lärmreduzierung wie die Einführung des kontinuierlichen Sinkfluges bei der Landung werden von der Flugsicherung in den nächsten Jahren an allen großen Verkehrsflughäfen eingeführt werden.

Ferner unterstützt die Bundesregierung das Pilotprojekt für emissionsabhängige Landeentgelte. Im Focus dieses Projektes steht die Begrenzung der Stickoxidemissionen (NO_x).

II. Ausgestaltung der geplanten „nationalen ökologischen Luftverkehrsabgabe“

14. Wie soll die Abgabe ausgestaltet werden?

Wie werden die Faktoren Preis, Lärm und Verbrauch bei der angekündigten Differenzierung der Ausgestaltung einbezogen?

Wird eine Differenzierung nach Länge der Flugstrecke vorgenommen?

15. Hat die Bundesregierung erwogen, die Abgabe nicht auf die verkauften Tickets, sondern die Anzahl der Sitzplätze zu beziehen, um so einen Anreiz zu geben, die Auslastung der Flüge zu verbessern?

Die Fragen 14 und 15 werden gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat in der Haushaltsklausur am 6./7. Juni 2010 im Bundeskanzleramt beschlossen, dass im internationalen Flugverkehr verstärkte Anreize für umweltgerechtes Verhalten benötigt werden. Da die Einführung einer Kerosinbesteuerung im internationalen Flugverkehr kurzfristig unrealistisch erscheint, soll eine nationale ökologische Luftverkehrsabgabe für alle Passagiere erhoben werden, die von einem inländischen Flughafen abfliegen. Diese soll differenziert ausgestaltet werden. Ein Gesetzentwurf wird derzeit vom Bundesministerium der Finanzen erarbeitet. Jedoch steht die genaue Ausgestaltung der Luftverkehrsabgabe noch nicht fest.

16. Unter welchen Annahmen wurden die Einnahmen von 1 Mrd. Euro pro Jahr durch die Luftverkehrsabgabe berechnet?

Die genannten Einnahmen von 1 Mrd. Euro aus einer „ökologischen Luftverkehrsabgabe“ wurden von der Bundesregierung als einer von mehreren Eckpunkten für die Aufstellung des Haushaltsentwurfs 2011 und des Finanzplans bis 2014 beschlossen. Es handelt sich um eine Zielgröße, zu deren Erreichen Einzelheiten im Rahmen des anstehenden Gesetzgebungsverfahrens erarbeitet werden (siehe auch Antwort zu den Fragen 14 und 15).

17. Welche Informationen liegen der Bundesregierung über die Abflüge von deutschen Flughäfen vor (Anzahl der Passagiere, national/international, Entfernung)?

Der Bundesregierung liegen die Daten des Statistischen Bundesamtes zum Luftverkehr für das Jahr 2009 vor (Anzahl der Fluggäste, Aufteilung nach nationalem und internationalem Streckenziel, Zielländer).

18. Wie hoch wird der Aufschlag pro Ticket gemäß der geplanten Differenzierung angesetzt?

Siehe Antwort zu den Fragen 14 und 15.

19. Mit welchen zusätzlichen Einnahmen rechnet die Bundesregierung, wenn der Luftverkehr 2012 in den Emissionshandel einbezogen wird?

Wie sollen eventuelle Einnahmedifferenzen gedeckt werden, wenn die „nationale ökologische Luftverkehrsabgabe“ nach den Plänen der Bundesregierung entfallen soll?

Die Bundesregierung erwartet aus der Einführung der Luftverkehrsabgabe jährliche Einnahmen in Höhe von 1 Mrd. Euro. Da die Einnahmen aus dem Emissionshandel im Bereich Flugverkehr bei der Ausgestaltung der Luftverkehrsabgabe berücksichtigt werden, rechnet die Bundesregierung mit keinen zusätzlichen Einnahmen nach der Einbeziehung des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel.

III. Aufstockung der Öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit

20. Steht die Bundesregierung weiterhin zu ihrer internationalen Zusage, im Jahre 2015 tatsächlich 0,7 Prozent des BNE für Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit (ODA) aufzuwenden?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung steht trotz schwieriger Haushaltslage zu dem Ziel, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für die staatliche Entwicklungszusammenarbeit ausgeben zu wollen. Die Bundesregierung hat mit der Erhöhung der ODA-Haushaltsmittel in den letzten drei Jahren um rund 1,8 Mrd. Euro gezeigt, dass sie entsprechend handelt.

21. Wie begründet die Bundesregierung den Rückgang der Mittel für die ODA, der nach Angabe der OECD im Jahr 2009 ganze 12 Prozent betragen hat?

Welche Finanzierungsquellen schlägt die Bundesregierung vor, um die Mittel für die ODA zielkonform aufzustocken, also 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens bis 2015 bereitzustellen?

Die Bundesregierung kann sich in ihren öffentlichen Verlautbarungen nur auf die von der OECD geprüften endgültigen Zahlen für 2008 beziehen. Für 2009 liegen seit dem 14. April 2010 erst vorläufige Zahlen der OECD vor.

Die Umsetzung des Ziels, bis 2015 0,7 Prozent des Bruttonationaleinkommens für Entwicklungszusammenarbeit aufzuwenden, wird in den jeweiligen jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren und im parlamentarischen Verfahren angestrebt.

22. Beabsichtigt die Bundesregierung, aus dem Aufkommen der geplanten Ticketsteuer zusätzliche Mittel für die ODA zur Verfügung zu stellen?

Wenn nein, warum nicht?

Die Luftverkehrsabgabe ist Bestandteil des Gesamtkonzepts der Bundesregierung zur Konsolidierung des Bundeshaushalts. Grundsätzlich dienen alle Einnahmen der Deckung aller Ausgaben und es wird über die Verwendung von Einnahmen im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren entschieden.

23. Welches Mittel gedenkt die Bundesregierung stattdessen oder zusätzlich anzuwenden, um die zusätzlichen Einnahmen für die ODA zu erzielen?

Die Bundesregierung prüft alle möglichen Optionen zur Erreichung der ODA-Ziele, einschließlich innovativer Finanzierungsinstrumente und Eigenmittel der KfW Bankengruppe.

Über die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für ODA-fähige Ausgaben wird im jährlichen Haushaltsaufstellungsverfahren entschieden.

24. Setzt sich die Bundesregierung für ein koordiniertes Vorgehen mit den europäischen Nachbarstaaten – zumindest jenen mit den großen Drehkreuzen – zur Eindämmung der externen Effekte des Luftverkehrs ein, um die ökologische Wirksamkeit zu erhöhen und negativen Wettbewerbseffekten vorzubeugen?

Wenn ja, in welcher Art und Weise?

Die Bundesregierung wird ihre Nachbarstaaten in geeigneter Weise über die Einführung der Luftverkehrsabgabe unterrichten und für Vorhaben mit vergleichbarer Wirkung werben.

