

FACT SHEET

Das Potential von Luftverkehrsbesteuerung für Klimaschutz, Klimaanpassung und Gerechtigkeit nutzen

Ein Überblick über die Optionen

Wichtige Fakten

- Der Zugang zu Flugverkehr ist sehr ungleich verteilt. Sowohl weltweit als auch auf nationaler Ebene fliegt die Mehrheit der Menschen nicht, während ein unverhältnismäßig hoher Anteil der Flüge und der damit verbundenen Emissionen von Vielfliegern und Premium Class-Fliegern verursacht wird.
- Fliegen ist eine der klimaschädlichsten Aktivitäten überhaupt, da große Mengen an Emissionen anfallen. Dennoch wird der Flugverkehr nicht angemessen besteuert.
- Im Jahr 2022 entgingen Deutschland allein 4 Milliarden Euro durch Steuerbefreiungen, was zu Mindereinnahmen führte, die für Dekarbonisierungsbemühungen und internationale Klimafinanzierung hätten verwendet werden können.
- Sollte sich dieser Trend fortsetzen, werden dem deutschen Staat bis 2025 voraussichtlich rund 6 Milliarden Euro jährlich an Steuereinnahmen entgehen, wobei davon rund 1,4 Milliarden Euro allein auf die Lufthansa zurückzuführen wären.
- Deutschland verliert jährlich allein 566,8 Millionen Euro (von den 4 Milliarden Euro) durch ungesteuerte Flüge der Reichsten, die in Privatjets und in der Business Class reisen.
- Mit einer Reformierung der Luftfahrtsteuer könnte ein Teil der Einnahmen in die Entwicklung nachhaltiger Technologien und Kraftstoffe geleitet werden, um die Dekarbonisierung des Sektors zu beschleunigen, ein weiterer Teil könnte für die Unterstützung internationaler Klimainitiativen verwendet werden.

1 Die aktuellen Regelungen der Luftverkehrsbesteuerung auf deutscher, europäischer und internationaler Ebene

Die deutsche Ebene

- **Flugverkehrssteuer:** Das prominenteste nationale Besteuerungsinstrument in diesem Sektor ist durch das **Luftverkehrssteuergesetz** reguliert. Es handelt sich um eine bundesweite Transportsteuer, die kommerzielle Passagierflüge besteuert, die in Deutschland starten. Die von den Zollbehörden gesammelten Erträge fließen in den Bundeshaushalt. Die Steuer beinhaltet höhere Raten für Langstreckenflüge (Bundesamt für Justiz 2023; Bundesfinanzministerium, n.d.; Zoll, n.d.-a).
- Die Steuer gilt für alle in Deutschland verkauften Tickets; auch Tickets von ausländischen Fluggesellschaften werden zu denselben Konditionen wie Ticket inländischer Fluggesellschaften besteuert (von der Heyde 2024).
- Am 1. Mai 2024 erhöhte die Bundesregierung die Flugverkehrssteuer mit dem Ziel in Zukunft 500 Millionen Euro Steuern einzunehmen, um das Defizit des Bundeshaushalts zu reduzieren (Heyde, 2024).
- **Andere Steuerregulierungen:** Deutschland befreit die kommerzielle Luftfahrt gemäß § 27 des Energiesteuergesetzes von der Besteuerung von Kerosin oder Flugkraftstoff, während private Betreiber besteuert werden (Zoll, n.d.-b; Bundesamt für Justiz, n.d.). In Deutschland wird zudem eine Mehrwertsteuer von 19 % auf inländische Flüge (Klimaschutz Portal, n.d.) erhoben. Darüber hinaus gibt es eine Reihe von Gebühren und anderen Steuerinstrumenten, die hier nicht im Detail aufgeführt werden können.

Die europäische Ebene

- Die **Energiebesteuerungsrichtlinie (ETD)** ist ein EU-Rahmenwerk, welches Energieprodukte wie Kraftstoff besteuert, um eine Dekarbonisierung der Wirtschaft zu fördern. Den Mitgliedsstaaten wird dabei durch festgelegte Mindestverbrauchsteuersätze Flexibilität in ihren Steuersystemen eingeräumt. Kerosin ist im Rahmen der Energiebesteuerungsrichtlinie weiterhin von der Steuer befreit, was die Verwendung fossiler Brennstoffe im Luftverkehr fördert. (European Commission 2021; European Parliament 2024). Die letzte Überarbeitung der ETD zielte darauf ab, eine Kerosinsteuer einzuführen, jedoch wurde dieses Vorhaben immer wieder verzögert und die ursprüngliche Zielsetzung abgeschwächt. (R. Hodgson 2024).
- Das **EU-Emissionshandelssystem (ETS)** ist ein „Obergrenze und Handel“-System mit dem Ziel Emissionen durch den Kohlenstoffmarkt, der seit 2012 auch den Luftverkehr umfasst, zu reduzieren. Das EU-ETS legt eine Obergrenze für die Gesamtemissionen fest und weist den Fluggesellschaften einige frei handelbare Zertifikate zu. Fluggesellschaften, die innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) tätig sind, müssen unabhängig von

ihrer Herkunft ihre CO₂-Emissionen überwachen, melden und überprüfen. Wenn sie weitere Zertifikate benötigen, können Fluggesellschaften diese von Unternehmen mit Überschuss erwerben (European Commission, n.d.) oder alternativ eine Geldstrafe von 100 Euro für jede zusätzlich emittierte Tonne Kohlenstoff zahlen (Keating, 2014).

Die internationale Ebene

- Das von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) im Oktober 2016 eingeführte System für den **Ausgleich und die Verringerung von Kohlenstoffemissionen im internationalen Luftverkehr** (CORSIA) verpflichtet die Fluggesellschaften, ihre Emissionen auf allen internationalen Strecken zu überwachen, zu melden und einen etwaigen Anstieg der Emissionen über ein bestimmtes Niveau hinaus durch den Kauf von zulässigen Emissionseinheiten aus Projekten auszugleichen, die Emissionen in anderen Sektoren verringern.
- Um die Entwicklung von CORSIA zu unterstützen, hat die EU den Anwendungsbereich des EU-ETS vorübergehend bis 2027 auf Flüge innerhalb des EWR beschränkt. Bis Juli 2026 ist eine Bewertung der Wirksamkeit von CORSIA geplant, um festzustellen, ob das ETS ausgeweitet oder sein derzeitiger Anwendungsbereich beibehalten werden soll (Europäische Kommission, n.d.).
- CORSIA soll bis 2030 lediglich 22 % der gesamten internationalen Luftverkehrsemissionen kompensieren, was in erster Linie auf die schwachen, unverbindlichen Ziele und die niedrige Ausgangsbasis von 85 % der Emissionswerte von 2019 zurückzuführen ist. Die Abhängigkeit des Systems von billigen Kompensationen bietet der Luftfahrtindustrie keinen Anreiz zur Dekarbonisierung oder zur Einführung umweltfreundlicherer Kraftstoffe (Murphy, 2019; Transport & Environment, 2022).

2 Privatjets: der tote Winkel der Luftverkehrsbesteuerung

- Obwohl Privatjets die **umweltschädlichste Art des Reisens** sind, sind sie und ihre **sehr wohlhabenden Nutzer:innen von der Luftverkehrssteuer befreit**. Dies offenbart eine erhebliche Lücke in der Umweltverantwortung.
 - **Kohlenstoffemissionen:** Privatjets sind 5 bis 14-mal CO₂ intensiver als kommerzielle Flüge. Deutschland allein ist für fast 10 % der Emissionen von Privatjets in Europa verantwortlich und liegt damit an vierter Stelle hinter Großbritannien, Frankreich und Italien (Murphy and Simon 2021).
 - **Reichtum der Nutzer:innen:** Das durchschnittliche Nettovermögen der Privatjet-Nutzer:innen liegt bei 1,3 Milliarden Euro, so dass Preiserhöhungen für sie nahezu unbemerkt bleiben. Das Chartern eines Privatjets von Berlin nach Frankfurt kostet 7.000 bis 15.000 Euro, während Flüge außerhalb der EU wie nach Bali bis zu 100.000 Euro kosten können. Daher wäre selbst eine hohe Steuer im Vergleich zu den Flugkosten vernachlässigbar (van der Graaf 2024).

- Deutschland besteuert zwar technisch gesehen Kerosin für Privatjets (§ 27 des Energiesteuergesetzes), aber **durch Schlupflöcher können große Betreiber diese Steuer umgehen.**

Der Fall Volkswagen

Im Jahr 2022 führte der VW-Konzern mehr als 2.800 Flüge mit Privatjets durch, im Durchschnitt fast acht pro Tag und damit deutlich mehr als in den Vorjahren. VW bedient zwar in erster Linie seine Mitarbeitenden, bietet aber auch Charterflüge mit einer Flotte von acht hochmodernen Jets zu Preisen zwischen 2.000 und 15.000 Euro pro Stunde an. Damit ist VW nicht nur ein Automobilhersteller, sondern fungiert auch als ‚kommerzieller Luftfahrtanbieter‘. Dieser Status ermöglicht es VW von (Energie-)Steuerbefreiungen zu profitieren, die es nicht hätte, wenn es die Jets ausschließlich für interne Zwecke nutzen würde. Auf diese Weise erzielt VW erhebliche Steuereinsparungen, während es gleichzeitig über Tochtergesellschaften Jets an sich selbst vermietet (Clark, 2010; Heubl & Kunkel, 2023).

- Die meisten Privatjets sind sowohl vom ETS als auch von der ETD ausgenommen, sodass sie auf EU-Ebene nicht für ihre erheblichen Emissionen und ihren Kerosinverbrauch zur Verantwortung gezogen werden. International gilt CORSIA nur für Flugzeuge, die jährlich mehr als 10.000 Tonnen CO₂ ausstoßen, was einen erheblichen Teil der Privatjets ausschließt.
- Diese Schlupflöcher bestehen fort, obwohl 85 % der deutschen Öffentlichkeit Maßnahmen zur Eindämmung der Emissionen von Privatjets unterstützen und nur 5 % sich gegen jegliche Maßnahmen aussprechen (van der Graaf 2024; E. Hodgson 2024).
- Außerdem gibt es für 72 % der Privatjet-Flüge kommerzielle Alternativen, was die Frage nach ihrer Notwendigkeit aufwirft.
- Würden Privatjets nach ihrer Klimabelastung besteuert, könnte Deutschland jährlich 263,8 Millionen Euro einnehmen. Die zusätzlichen Steuereinnahmen könnten zur Förderung der Herstellung und Nutzung CO₂-neutraler, strombasierter Flugkraftstoffe verwendet werden, wie es im Koalitionsvertrag der Bundesregierung vereinbart wurde. Diese Zusage bleibt unerfüllt, da die Haushaltskrise des letzten Jahres zu erheblichen Kürzungen der Mittel für erneuerbare Kraftstoffe geführt hat, (van der Graaf, 2024) was sich auf den ganzen Luftverkehrssektor auswirkt, nicht nur auf Privatjets.

3 Flugverkehrssteuer: eine verpasste Möglichkeit aufgrund ihrer regressiven Struktur

- Die derzeitige Struktur der deutschen Flugverkehrssteuer belastet die Passagiere der Economy-Klasse unverhältnismäßig stark.

- Die Flugverkehrssteuer wendet einen **Pauschalsatz auf alle Passagiere unabhängig von der Ticket-Klasse** an. Das bedeutet, dass Economy-Reisende den gleichen Steuerbetrag bezahlen, wie Business- oder First Class-Reisende, obwohl diese einen signifikant größeren CO₂-Fußabdruck pro Sitz aufweisen.

Kohlenstoff-Ungleichheit

Die Ticket-Klasse des Reisenden hat großen Einfluss auf den CO₂-Fußabdruck. Premium-Sitze mit größeren Raumanforderungen erhöhen die Emissionen signifikant. Business- und First-Class-Reisende verursachen Schätzungen zufolge unverhältnismäßig hohe CO₂-Emissionen (3.7-mal mehr Kurzstreckenflüge, 4.3-mal mehr Langstreckenflüge) (van der Graaf, 2024)

- Deutschlands Flugverkehrssteuer wäre gerechter, wenn Business- und First Class-Reisende proportional zu ihrem CO₂-Fußabdruck besteuert werden würden. Eine differenzierte Steuer in Deutschland könnte jährlich zusätzliche 303 Millionen Euro einbringen, wobei nur 8% der Fluggäste betroffen wären. Die Flugverkehrssteuer ist aktuell bei 2,33 Milliarden Euro jährlich gedeckelt. Das bedeutet, **dass das Finanzministerium die Steuersätze senken muss, wenn die Flugzahlen die Prognosen übersteigen, um die Obergrenze einzuhalten**. Der Ansatz ist kontraproduktiv, da die Steuerrate reduziert wird, wenn mehr Menschen fliegen. Gleichzeitig schafft er ein Negativanreiz zur Verringerung der Emissionen und untergräbt die Bemühungen zur Förderung nachhaltiger Reisepraktiken
- Da die Obergrenze die möglichen Steuereinnahmen aus dem Flugverkehr limitiert, hätten selbst **höhere Steuern auf Business-Class-Tickets nur begrenzten Nutzen**. Würde sich die Bunderegierung also für die Obergrenzen entscheiden, könnten bei wachsender Nachfrage nach Flugreisen höhere Steuereinnahmen erzielt werden (van der Graaf, 2024).

4 IFA-Reformkomponente

- Rechtliche Hindernisse für die Bepreisung von Kraftstoffen für den internationalen Luftverkehr ergeben sich sowohl aus multilateralen als auch aus bilateralen Abkommen. Das Abkommen von Chicago aus dem Jahr 1944 verbietet die Besteuerung von Treibstoff, der in Flugzeugtanks geliefert wird. Außerdem haben nachfolgende ICAO-Resolutionen eine gegenseitige Befreiung für Treibstoffe, die für internationale Flüge gelten, eingeführt. Darüber hinaus enthalten rund 4.000 bilaterale Luftverkehrsabkommen (BSAs) in der Regel ähnliche Befreiungen (IMF and World Bank 2011).
- Für eine Änderung des Chicagoer Abkommens ist eine Zweidrittelmehrheit der Mitgliedstaaten erforderlich, während die Änderung von BSAs oft einfacher ist und nur eine gegenseitige Zustimmung erfordert, soweit dies zulässig ist (IMF and World Bank 2011).
- Obwohl Deutschland technisch gesehen Kerosin für Inlandsflüge besteuern könnte, wurde sich dagegen entschieden, vermutlich um die Wettbewerbsfähigkeit europäischer

Fluggesellschaften gegenüber Nicht-EU-Fluggesellschaften zu wahren (Klimaschutz Portal, n.d.-a, n.d.-b).

- Deutschland könnte Optionen für die Umsetzung von Maßnahmen auf internationaler Ebene prüfen, indem es sich in vollem Umfang an der „Global Solidarity Levies Task Force“ beteiligt, deren Ziel es ist, politische Unterstützung für progressive Klimaabgaben und wirtschaftliche Instrumente im Einklang mit dem Pariser Klimaabkommen zu gewinnen. Die Arbeitsgruppe eröffnet die Möglichkeit, das politische Fundament für eine Änderung des Abkommens von Chicago oder zumindest der BSAs zu legen. Ganz allgemein kann sie bei der Entwicklung innovativer Ansätze zur effektiven Besteuerung des internationalen Luftverkehrs helfen.
- In einem ersten Schritt kann sich Deutschland für die Verabschiedung der ETD-Revision einsetzen, die derzeit auf EU-Ebene im Trilog verhandelt wird. Diese Überarbeitung umfasst Bestimmungen zur Besteuerung fossiler Kraftstoffe für den Verkehr innerhalb der EU, während nachhaltige Flugkraftstoffe (SAF) vorübergehend ausgenommen sind (Europäische Kommission, 2021; Europäisches Parlament, 2024).

Quellenverzeichnis

Alle Internetquellen wurden zuletzt am 1. Oktober 2024 aufgerufen.

Atmosfair. (n.d.). The Impact of Air Travel on our Climate. www.atmosfair.de/en/air-travel-and-climate/flugverkehr-und-klima/climate-impact-air-traffic

Bundesamt für Justiz. (n.d.). Energiesteuergesetz (EnergieStG). www.gesetze-im-internet.de/energiestg/index.html#BJNR153410006BJNE002902360

Bundesamt für Justiz. (2023). Luftverkehrsgesetz (LuftVStG). www.gesetze-im-internet.de/luftvstg/index.html

Bundesfinanzministerium. (n.d.). Luftverkehrsteuer. www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Glossareintraege/L/luftverkehrsteuer.html?view=renderHelp

Clark, D. (2010, 17 February). 'Business Class Fliers Leave far Larger Carbon Footprint'. The Guardian. www.theguardian.com/environment/blog/2010/feb/17/business-class-carbon-footprint

European Commission. (n.d.). Reducing Emissions from Aviation. climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-aviation_en

European Commission. (2021, 14 July). Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers. www.ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3662

European Parliament. (2024, 20 August). 'Revision of the energy taxation directive (ETD)'. In: A European Green Deal. www.europarl.europa.eu/legislative-train/spotlight-JD22/file-revision-of-the-energy-taxation-directive

Heubl, B., & Kunkel, C. (2023, 28 June). 'Fliegen und Steuern sparen'. Süddeutsche Zeitung. www.sueddeutsche.de/projekte/artikel/wirtschaft/vw-privatjets-gewerblich-porsche-steuern-emissionen-e799396/?reduced=true

Keating, D. (2014, 1 May). 'Germany Orders Airlines to Pay for ETS Non-compliance'. Politico. www.politico.eu/article/germany-orders-airlines-to-pay-for-ets-non-compliance

Klimaschutz Portal. (n.d.-a). Steuern und Ticketpreise: Warum ist Kerosin von der Energiebesteuerung befreit? www.klimaschutz-portal.aero/faq/kerosinsteuer/

Klimaschutz Portal. (n.d.-b). Steuern und Ticketpreise: Warum müssen Passagiere für einen internationalen Flug keine Mehrwertsteuer bezahlen? www.klimaschutz-portal.aero/faq/mehrwertsteuer

Murphy, A. (2019). 'Why ICAO and Corsia Cannot Deliver on Climate: A Threat to Europe's Climate Ambition'. Transport & Environment. www.transportenvironment.org/uploads/files/2019_09_Corsia_assesment_final.pdf

Transport & Environment. (2022, 7 October). 'UN body ICAO hails empty goal and cheap offsetting scheme to 'green' aviation'. www.transportenvironment.org/articles/un-body-icao-hails-empty-goal-and-cheap-offsetting-scheme-to-green-aviation

Transport & Environment. (2023). Tax Gap: The German Government is Losing out on €4 Billion a Year from its Aviation Sector. www.transportenvironment.org/uploads/files/Tax-Gap_-_country-fiche_Germany.pdf

van der Graaf, M. (2024). 'Wer könnte die E-Kerosin-Produktion in Deutschland finanzieren?'. Transport & Environment Deutschland. www.transportenvironment.org/uploads/files/Luftverkehrsteuer-Briefing.docx-6.pdf

von der Heyde, P. (2024, February 15). 'Höhere Steuer auf Flugtickets: Wer früh bucht, kann beim Flug sparen'. ZDF Heute. www.zdf.de/nachrichten/ratgeber/flugtickets-steuer-fluege-teurer-luftverkehrssteuer-100.html

Zoll. (n.d.-a). Luftverkehrsteuer. www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Verkehrssteuern/Luftverkehrsteuer/luftverkehrsteuer_node.html

Zoll. (n.d.-b). Tax Incentives for Energy Products for Aviation. www.zoll.de/EN/Businesses/Aviation-tax/steuerbeguenstigung_energieerzeugnisse_en.html?faqCalledDoc=203858

Autorin: Nouhaila Zaki

Zitiervorschlag: Zaki, N., 2024, Harnessing Aviation for Mitigation, Adaptation, and Equity: An Introductory Look at Options.

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter: www.germanwatch.org/de/91544

November 2024

Germanwatch e. V.

Büro Bonn

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Tel.: +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Website: www.germanwatch.org

Büro Berlin

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Tel.: +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

Email: info@germanwatch.org