

Wirtschaftsdienst, Kurz kommentiert

Ticketsteuern im Luftverkehr – Klimaschutz oder nur Einnahmengenerierung?

Dr. Sven Maertens, Dr. Janina Scheelhaase
Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V.

Köln, 12.7.2019

Mit einem Klimabeitrag seiner CO₂- und Nicht-CO₂-Emissionen (u. a. NO_x, Wasserdampf, Kondensstreifen und Zirren) ist der Luftverkehr ein Mitverursacher der globalen Klimakrise, und angesichts hoher Wachstumsraten scheint seine Bedeutung eher zu steigen als zu sinken. Dass die Politik derzeit nach Maßnahmen sucht, die Klimawirkungen des Luftverkehrs stärker als bislang zu regulieren, ist also nicht nur angesichts der öffentlichen, durch „Fridays for Future“ intensivierten, Diskussion politökonomisch legitim, sondern auch aus normativer Sicht geboten. Doch wie sinnvoll sind etwa die jüngsten Regelungen zur Besteuerung von Flugtickets?

Die Niederlande möchten ab 2021 pro abfliegendem Passagier pauschal 7 Euro erheben, und Frankreich je nach Destination und Klasse zwischen 1,50 und 18 Euro bereits ab 2020. Solche Ticketsteuern, die in ähnlicher Form etwa auch aus Deutschland und Großbritannien bekannt sind, mögen insbesondere für die Finanzminister attraktiv sein. Doch helfen sie dem Klima?

Eher nicht! Denn zunächst ist der Treibstoffausstoß nur marginal von der Passagierzahl abhängig. Fehlen aufgrund höherer Ticketpreise einige Kunden, die Flüge finden aber dennoch statt, sinken die Emissionen kaum. Und selbst einen Rückgang von Passagieren könnten die Airlines u.U. abzufedern wissen, denn sie sind ausgewiesene Profis in Preisdifferenzierung: Durch ausgeklügelte Tarifregeln und Algorithmen wird jeder Passagier nahezu in Höhe seiner Zahlungsbereitschaft bepreist, was dazu führen kann, dass die durch die Ticketsteuer bedingten zusätzlichen Kosten rechnerisch vorrangig auf weniger preissensible (Geschäfts)Reisende umgelegt werden – bei ähnlich niedrigen Eckpreisen wie heute. Hinzu kommt, dass beide Staaten Umsteigepassagiere von der Besteuerung ausnehmen, und Frankreich auch die Routen nach Korsika und in die Überseedepartements. Leichtes Aufatmen bei Air France und KLM im umkämpften Umsteigemarkt?

Doch selbst wenn Ticket- oder auch Kerosinsteuern tatsächlich zu Nachfrage- und Angebotsrückgängen führen sollten, würde der Luftverkehr nicht zwingend umweltfreundlicher: Zum einen boomt der Sektor weltweit – hierzulande nicht mehr benötigte Flugzeuge würde man wohl anderswo auf der Welt wiedersehen. Und zum anderen greift bezüglich des CO₂-Ausstosses im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) der oft übersehene „Wasserbetteffekt“: Der innergemeinschaftliche Luftverkehr ist Teil des EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS), das seine jährlichen Gesamtemissionen auf 95% des Durchschnitts der Jahre 2004-2006 begrenzt („Cap“). Der darüber hinausgehende jährliche Bedarf an Zertifikaten muss von anderen teilnehmenden Sektoren zugekauft werden. Eine steuerbedingte Verringerung der Nachfrage der Airlines nach Emissionsrechten würde derzeit dazu führen, dass Emittenten aus anderen Sektoren entsprechend mehr Zertifikate kaufen und nutzen können. Hinsichtlich einer Senkung der CO₂-

Emissionsmenge ist eine Besteuerung des innereuropäischen Luftverkehrs derzeit also wirkungslos; die Klimawirkung solcher Maßnahmen würde sich auf die bislang nicht im EU ETS berücksichtigten Nicht-CO₂-Effekte des Luftverkehrs beschränken.

Die effektivsten Ansätze, die Emissionen des Luftverkehrs im EWR tatsächlich und zielgenau zu reduzieren, wären eine Senkung des Caps oder eine Berücksichtigung auch der Nicht-CO₂-Emissionen im EU-ETS. Die Zahl der zuzukaufenden Emissionszertifikate würde so steigen und zusätzliche Einsparungen in anderen Sektoren erfordern.

Ticketsteuern könnten indes für die vom EU ETS nicht regulierten Routen in Drittstaaten gewisse Wirkungen haben, vorbehaltlich der bereits angesprochenen Verlagerungen von Flugzeugen in andere Teile der Welt. Hier wären jedoch etwaige Wechselwirkungen mit dem im Jahr 2021 startenden globalen Offsetting-System CORSIA zu untersuchen.

Neben marktbasieren und preislichen Maßnahmen könnte eine Einführung synthetischer Kraftstoffe eine wichtige Stellschraube hin zu einem weniger klimaschädlichen Luftverkehr sein, welche wie im Falle von Biofuel in Norwegen über Beimischquoten umgesetzt werden könnte.

Kommentar [SM1]: Dieser Absatz könnte aus Platzgründen entfallen.