

Beschlussempfehlung und Bericht des Finanzausschusses (7. Ausschuss)

**zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
– Drucksache 14/3576 Nr. 2.11 –**

**Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament,
den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen
Besteuerung von Flugkraftstoff
KOM (00) 110 endg.; Ratsdok. 06743/00**

A. Problem

Die Europäische Kommission hat im Jahre 1996 empfohlen, Verbrauchsteuern auf Mineralöl auch auf Kerosin zu erheben, „sobald die internationale Rechts-situation es der Gemeinschaft gestattet, eine solche Steuer auf alle Fluggesell-schaften anzuwenden, also auch auf Gesellschaftern aus Drittländern“. Diese Empfehlung ist in den Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturie-rung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Ener-gieerzeugnissen eingegangen (ABl. C 139 vom 6. Mai 1997, S. 14).

Zu dieser Problematik liegt auch eine von der Kommission in Auftrag ge-gebene Studie vor, über die die Kommission in o. a. Mitteilung informiert. Darüber hinaus empfiehlt die Kommission in dieser Mitteilung, den genannten Richtlinienvorschlag zu verabschieden und im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) auf die Einführung der Kerosin-Besteue-rung oder anderer Maßnahmen mit gleicher Wirkung hinzuarbeiten.

B. Lösung

Verabschiedung einer Entschließung, mit der die Bundesregierung aufgefordert werden soll, sich weiterhin auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung bzw. für eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe im Luftverkehr einzusetzen.

Angenommen mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stim-men der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der F.D.P. bei Abwesen-heit der Fraktion der PDS

C. Alternativen

Annahme einer

- vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfohlenen Entschließung (vgl. Nr. 3 Buchstabe b des Berichts),
- von der Fraktion der CDU/CSU im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingebracht, dort aber abgelehnten Entschließung (vgl. Nr. 3 Buchstabe a des Berichts).

D. Kosten

Keine

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich weiterhin auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung bzw. für eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe im Luftverkehr einzusetzen.

Berlin, den 11. Oktober 2000

Der Finanzausschuss

Christine Scheel
Vorsitzende

Klaus Lennartz
Berichtersteller

Bericht des Abgeordneten Klaus Lennartz

1. Verfahrensablauf

Die beigefügte Mitteilung der Kommission „Besteuerung von Flugkraftstoff“ wurde gemäß § 93 Abs. 1 der Geschäftsordnung am 9. Juni 2000 dem Finanzausschuss zur federführenden Beratung und dem Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie dem Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Mitberatung überwiesen. Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat am 28. Juni 2000 zu der Vorlage Stellung genommen, der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit am 27. September 2000. Der Finanzausschuss hat die Vorlage am 27. September 2000 und am 11. Oktober 2000 beraten.

2. Inhalt der Mitteilung

Der ECOFIN-Rat hatte mit deutscher Unterstützung im Juni 1997 die Kommission beauftragt, ausführliche Informationen zu allen Aspekten der Einführung einer Besteuerung von Flugbenzin vorzulegen. Diese Studie sollte mögliche Anwendungsbereiche einer Steuer auf Flugkraftstoff aufzeigen und dabei deren Auswirkungen auf die Umwelt sowie deren sozioökonomische Effekte untersuchen.

Die derzeit geltende Steuerbefreiung für den gewerblichen Luftverkehr beruht teilweise auf dem Abkommen von Chicago über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 sowie auf ca. 130 nach diesem Abkommen abgeschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen. Dieser internationalen Vertragslage trägt die Regelung des Artikels 8 Abs. 1 der Richtlinie 92/81/EWG (Mineralölstrukturrichtlinie) mit einer obligatorischen Befreiung für in der gewerblichen Luftfahrt verwendetes Mineralöl Rechnung.

Bereits im November 1996 hatte die Kommission empfohlen, auf eine Besteuerung von Kerosin hinzuwirken, sobald die internationale Rechtslage dies gestatte. Folgerichtig sieht der im März 1997 vorgelegte Richtlinienentwurf zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen in Artikel 13 Abs. 2 die Möglichkeit vor, Flugbenzin für innergemeinschaftliche Flüge zu besteuern, sofern die Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander schließen.

Die Ergebnisse der nun vorliegenden Studie hat die Kommission in ihrer Mitteilung vom 2. März 2000 anlässlich der Tagung des ECOFIN-Rates am 13. Februar 2000 vorgestellt.

Im Rahmen der Studie wurden fünf mögliche Szenarien einer denkbaren Besteuerung untersucht. Die Bandbreite dieser Szenarien reicht von einer auf Inlandsflüge beschränkten Besteuerung bis hin zur Besteuerung aller Flüge sämtlicher Fluggesellschaften ausgehend von allen Flughäfen der Gemeinschaft.

Im Ergebnis sieht die Kommission einen wesentlich größeren ökologischen Effekt in der Besteuerung aller Flüge ausgehend von Flughäfen der Gemeinschaft sowie aller auch nichtgemeinschaftlicher Fluggesellschaften, die von der Ge-

meinschaft aus operieren. Eine Beschränkung der Besteuerung auf innergemeinschaftliche Strecken und Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sei dagegen angesichts des geringeren ökologischen Nutzens im Hinblick auf die damit verbundenen Wettbewerbsnachteile für die europäischen Luftfahrtunternehmen unverhältnismäßig.

Die Kommission empfiehlt in ihrer Mitteilung, den Richtlinienentwurf zur Energiebesteuerung zu verabschieden, womit den Mitgliedstaaten zunächst die Möglichkeit eröffnet wäre, Flugkraftstoff für Inlandsflüge zu besteuern sowie bilaterale Abkommen abzuschließen, die die Besteuerung im innergemeinschaftlichen Verkehr ermöglichen würden. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten in Zusammenarbeit mit der Kommission im Rahmen der ICAO auf die Einführung der Besteuerung von Kerosin oder anderer Maßnahmen mit gleicher Wirkung drängen.

3. Stellungnahme der mitberatenden Ausschüsse

Der Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat die Vorlage zur Kenntnis genommen. Darüber hinaus hat er empfohlen, folgenden Antrag zu beschließen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich weiterhin auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung bzw. für eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe im Luftverkehr einzusetzen.

Dieser von den Koalitionsfraktionen vorgelegte Antrag ist mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und der Fraktion der F.D.P. beschlossen worden. Die Koalitionsfraktionen haben ihn wie folgt begründet:

Auch der Flugverkehr muss in seinen Wettbewerbsbedingungen den übrigen Verkehrsträgern gleichgestellt werden, um Wettbewerbsverzerrungen abzubauen und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Dabei ist die Aufhebung der Mineralölsteuerbefreiung für den Flugverkehr ein wichtiger Schritt. Dies kann nur im europäischen Rahmen, langfristig sogar nur weltweit – im Rahmen einer Revision des Chicago-Abkommens – geschehen. Die Bundesregierung soll deshalb weiterhin sowohl auf EU-Ebene als auch im Rahmen der weltweiten Abkommen aktiv für eine Aufhebung der Mineralölsteuerbefreiung eintreten. Ein nationaler Alleingang würde die deutschen Luftverkehrsunternehmen dagegen einseitig belasten und die europäischen und internationalen Konkurrenten besserstellen.

Der folgende Antrag der Fraktion der CDU/CSU ist im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, der F.D.P. und der PDS abgelehnt worden:

Der Ausschuss empfiehlt dem federführenden Finanzausschuss folgendes Votum:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, auf EU-Ebene dafür einzutreten, dass die Kommission sich im Rahmen der weltweiten Abkommen (ICAO) aktiv für eine Aufhebung der

Mineralölsteuerbefreiung des Flugverkehrs (Kündigung des Chicagoer Abkommens) einsetzt. Eine Kerosin-Besteuerung muss weltweit harmonisiert erfolgen; dies folgert auch aus der Studie, die die Kommission zu diesem Thema erstellen ließ und deren Ergebnisse die Schlussfolgerungen der Kommission in ihrem Bericht aus dem Jahr 1996 bestätigen. Die Aufhebung der Mineralölsteuerbefreiung allein im innereuropäischen Luftverkehr würde den Wettbewerb im Luftverkehrsmarkt erheblich verzerren. Die europäischen Luftverkehrsunternehmen würden einseitig belastet und ihre internationalen Konkurrenten im home-market deutlich besser gestellt werden. Zudem wäre die Auswirkung der Besteuerung auf die Umwelt insgesamt vergleichsweise gering, sofern nicht alle Flüge nach allen Zielorten besteuert würden.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit hat folgenden von den Koalitionsfraktionen vorgelegten Entschließungsantrag zur Annahme empfohlen:

Die Bundesregierung wird aufgefordert,

- I. sich im Luftverkehrssektor nachdrücklich für die Einführung einer EU-weiten emissionsbezogenen, wettbewerbsneutralen Klimaschutzabgabe einzusetzen. Die EU-Kommission soll dafür im Rahmen ihres Aktionsprogramms „Luftverkehr und Umwelt“ zu Beginn des Jahres 2001 einen Vorschlag vorlegen,*
- II. so schnell wie möglich eine EU-weite Regelung zur Aufhebung der Befreiung für in der Luftfahrt verwendete Mineralöle nach Artikel 18 Abs. 1b der Richtlinie 92/81/EWG durchzusetzen,*
- III. auch weiterhin im Rahmen der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) aktiv für eine Aufhebung der internationalen Steuerbefreiung für Kerosin einzutreten oder sich für die Einführung einer aus Klimaschutzgesichtspunkten mindestens gleichwertigen emissionsbezogenen Abgabe einzusetzen.*

Dieser Antrag ist im Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen und der Fraktion der PDS gegen die Stimmen der Fraktion der CDU/CSU und Fraktion der F.D.P. angenommen worden. Begründet haben ihn die Koalitionsfraktionen wie folgt:

Auch der Luftverkehr muss in die Anstrengungen zu einer möglichst sparsamen Verwendung von fossilen Kraftstoffen einbezogen werden. Allerdings stellt die international vertraglich abgesicherte Steuerfreiheit von Flugkraftstoff ein gravierendes Hindernis dar, dessen Beseitigung kurz- und mittelfristig nicht erwartet werden kann. Deshalb ist es notwendig, auf EU-Ebene eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe für den Luftverkehr einzuführen und ihre Einführung auf internationaler Ebene anzustreben. Sie erfasst alle Flugbewegungen innerhalb ihres Geltungsraumes, so dass wettbewerbsverzerrende Steuervermeidung (Mitführen zusätzlichen Kraftstoffs bei Flügen in die EU) unterbunden wird. Eine Abänderung der internationalen Luftverkehrsabkommen ist hier nicht erforderlich.

Dessen ungeachtet ist das Ziel einer internationalen Besteuerung von Flugkraftstoff, die der Deutsche Bundestag in seiner Entschließung vom 19. März 1997 (Drs. 13/7263) ge-

fordert hatte, weiter zu verfolgen. Den ersten Schritt zur Realisierung dieses Ziels stellt die Aufhebung des Verbots der Besteuerung von Flugkraftstoff auf EU- und internationaler Ebene dar.

4. Ausschussempfehlung

Bei der Beratung der Vorlage im federführenden Finanzausschuss hat die Bundesregierung dargelegt, dass die Schlussfolgerungen der Kommission in o. a. Mitteilung ihrer Intention entsprächen, die Steuerbefreiung von Kerosin abzuschaffen. Dieses Ziel sei auch in einer fraktionsübergreifenden Entschließung des Deutschen Bundestages vom 19. März 1997 (Drucksache 13/7263) zum Ausdruck gekommen.

Weiterhin hat die Bundesregierung ausgeführt, dass sie sich beim Rat der Wirtschafts- und Finanzminister der Europäischen Union am 13. März 2000 ebenso wie die Regierungen Dänemarks, Frankreichs und der Niederlande für eine Besteuerung des Kerosins ausgesprochen habe. Zur Ausarbeitung von Schlussfolgerungen sei dabei die Mitteilung der Kommission vom Rat an den Ausschuss der Ständigen Vertreter bzw. die Rats-Arbeitsgruppe „Finanzfragen“ verwiesen worden. Anlässlich einer Sitzung dieser Arbeitsgruppe am 15. Mai 2000 habe die Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine Besteuerung von Kerosin als wirksamen Beitrag zur Senkung umweltschädlicher Emissionen begrüßt, aus Wettbewerbsgründen aber einen Alleingang der Europäischen Union in dieser Frage abgelehnt. Vielmehr sollten einerseits die Verhandlungen auf ICAO-Ebene zur Einführung einer internationalen Kerosin-Besteuerung verstärkt und andererseits alternative Instrumente entwickelt werden. Eine Delegation habe die Besteuerung von Flugkraftstoff grundsätzlich abgelehnt und dabei negative Folgen für das Verkehrswesen, den Tourismus und die Wettbewerbsfähigkeit angeführt.

Die Kommission, so die Bundesregierung, habe in einer weiteren Mitteilung vom Dezember 1999 „Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“ (KOM (99) 640 endg.) die Erhebung von Umweltgebühren in Abhängigkeit von der Umweltverträglichkeit des Fluggeräts im Hinblick auf die langfristig mögliche Einführung einer internationalen Besteuerung von Flugbenzin angeregt. Die wirtschaftlichen und ökologischen Auswirkungen sowie die rechtlichen Möglichkeiten solcher Abgaben seien jedoch noch näher zu prüfen. Die Bundesregierung werde sich weiterhin für die zügige Weiterverhandlung des Richtlinienvorschlags zur Harmonisierung der Energiebesteuerung sowie für eine zeitnahe Entwicklung alternativer Instrumente zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Luftverkehrs einsetzen.

Im Lichte dieser Ausführungen empfiehlt der Finanzausschuss mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. bei Abwesenheit der Fraktion der PDS, die vom Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen verabschiedete Entschließung zu übernehmen. Diese lautet wie folgt:

Die Bundesregierung wird aufgefordert, sich weiterhin auf internationaler Ebene nachdrücklich für eine Kerosin-Besteuerung bzw. für eine emissionsbezogene Klimaschutzabgabe im Luftverkehr einzusetzen.

Zur Begründung dieser Entschließung vgl. unter Nummer 3 Buchstabe a.

Die Koalitionsfraktionen haben argumentiert, dass diese Entschließung der Bundesregierung den notwendigen Handlungsspielraum gewähre, international abgestimmt auf das Ziel der Einführung einer Kerosin-Besteuerung hinzuwirken. Diese Entschließung biete der Bundesregierung auch die Möglichkeit, das Entstehen von steuer- und abgabenbedingten Wettbewerbsverzerrungen im Luftverkehr zu vermeiden. Gegenüber der vom Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit empfohlenen Entschließung habe die vom Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen übernommene Entschließung den Vorteil, dass sie nicht eine Steuerpflicht des Kerosins in der Europäischen Union in den Vordergrund stelle, son-

dern zur Einführung einer weltweit abgestimmten Steuer- bzw. Abgabenbelastung des Flugkraftstoffs auffordere. Ein umfassendes internationales Vorgehen in dieser Frage sei notwendig, um Wettbewerbsverzerrungen und Ausweichmechanismen als Folge einer auf die Europäische Union beschränkten Steuer- bzw. Abgabepflicht auszuschließen.

Die Fraktion der CDU/CSU hat die von ihr im Ausschuss für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eingebrachte, dort jedoch abgelehnte Entschließung befürwortet, ohne aber diese Entschließung im Finanzausschuss formal einzubringen. Sie hat, ebenso wie die Koalitionsfraktionen, zum Ausdruck gebracht, dass ggf. zu einem späteren Zeitpunkt erneut eine fraktionsübergreifende Entschließung zu dieser Frage verabschiedet werden könne.

Berlin, den 11. Oktober 2000

Klaus Lennartz
Berichterstatter



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 02.03.2000
KOM(2000) 110 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Besteuerung von Flugkraftstoff

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT, DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT, DEN WIRTSCHAFTS- UND SOZIALAUSSCHUSS UND DEN
AUSSCHUSS DER REGIONEN**

Besteuerung von Flugkraftstoff

HINTERGRUND

Die Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle innerhalb der Gemeinschaft ist derzeit durch die Richtlinie 92/81/EWG vom 19. Oktober 1992 des Rates zur Harmonisierung der Struktur der Verbrauchsteuern auf Mineralöle¹ geregelt. Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) dieser Richtlinie sieht eine obligatorische Befreiung für in der gewerblichen Luftfahrt verwendeten Flugkraftstoff vor. Nach Artikel 8 Absatz 7 dieser Richtlinie prüft der Rat diese verbindlich vorgeschriebene Befreiung "auf der Grundlage eines Berichts der Kommission (...), wobei er den durch diese Transportmittel verursachten externen Kosten und den Auswirkungen auf die Umwelt Rechnung trägt, und befindet auf Vorschlag der Kommission über eine etwaige Streichung oder Änderung dieser Befreiungen."

Diese Überprüfung ist 1996 erfolgt, und die Kommission empfahl in ihrem Bericht², Verbrauchsteuern auf Mineralöl auch auf Flugkerosin zu erheben, "sobald die internationale Rechtssituation es der Gemeinschaft gestattet, eine solche Steuer auf alle Fluggesellschaften anzuwenden, also auch auf Gesellschaften aus Drittländern." Diese Empfehlung wurde auch in Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe c) des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen³ aufgegriffen, die die Richtlinie 92/81 ersetzen soll. So gestattet Artikel 13 Absatz 2 den Mitgliedstaaten nationale Flüge und - sofern entsprechende bilaterale Abkommen bestehen - auch innergemeinschaftliche Flüge zu besteuern.

Sowohl die Prüfungsergebnisse als auch der daraufhin ausgearbeitete Vorschlag für eine Richtlinie zur Besteuerung von Energieerzeugnissen wurden in verschiedenen Arbeitsgruppen des Rates erörtert. Aufgrund dieser Erörterungen forderte der Rat in seiner Entschließung vom 9. Juni 1997 über die Besteuerung von Flugkraftstoff die Kommission auf, weitere Informationen über alle Aspekte der Besteuerung von Flugkraftstoff vorzulegen.

Daraufhin hat die Kommission ein unabhängiges Beratungsunternehmen mit einer umfassenden Studie zu diesem Thema beauftragt⁴. In dieser Mitteilung werden die Ergebnisse dieser Studie sowie die Maßnahmen der Kommission zusammengefaßt⁵.

¹ ABl. L 316 vom 31.10.1992, S.12

² Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament gemäß Artikel 8 Absatz 6 der Richtlinie 92/81/EWG über die Lage bei den Steuerbefreiungen und Steuersatzermäßigungen aus besonderen politischen Erwägungen nach Artikel 8 Absatz 4 der Richtlinie 92/81/EWG sowie über die obligatorische Steuerbefreiung für Mineralöle, die als Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt verwendet werden, und über die fakultativen Befreiungen und Ermäßigungen für Mineralöle, die für die Schifffahrt auf Binnenwasserstraßen mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Schifffahrt verwendet werden, nach Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b) und Absatz 2 Buchstabe b) derselben Richtlinie, KOM(96)549 endgültig vom 14.11.1996.

³ ABl. C 139 vom 6.5.1997, S. 14.

⁴ Analyse der Besteuerung von Flugkraftstoff, Resource Analysis, Delft 1998.

DIE STUDIE IM ÜBERBLICK

Im Rahmen der Studie werden fünf mögliche Anwendungsbereiche der Steuer untersucht, von der auf Inlandflüge beschränkten Besteuerung bis hin zur Besteuerung aller Flüge sämtlicher Fluggesellschaften nach allen Reisezielen der Welt. Auf jeden dieser Anwendungsbereiche wurden jeweils drei mögliche Steuersätze - niedrig, mittelhoch und hoch - angewandt, so daß sich insgesamt 15 Besteuerungsmöglichkeiten ergeben. Anschließend wurden diese Optionen anhand eines ausgefeilten ökonometrischen Modells analysiert, um die zu erwartenden Auswirkungen der Besteuerung auf fünf spezifische Bereiche unter anderem in sozioökonomischer und umweltpolitischer Hinsicht prognostizieren zu können.

Außerdem wurden die internationalen, gemeinschaftlichen und nationalen Rechtsvorschriften sowie auch mögliche Steuervermeidungsmaßnahmen analysiert und schließlich die Internalisierung der Kosten im Luftverkehr im Vergleich zu anderen Transportmitteln bewertet.

Die Ergebnisse werden in Form einer umfassenden quantitativen Analyse für das Jahr 2005 vorgelegt, ausgehend vom Jahr 1992 und unter der Annahme, daß die Steuer 1998 eingeführt wird. Außerdem wird für dasselbe Jahr eine Sensitivitätsanalyse und - mit einem weiter gesteckten Zeithorizont - eine selektive quantitative Analyse für das Jahr 2015 erstellt.

ZUSAMMENFASSUNG DER SCHLUßFOLGERUNGEN

Allgemeine Anmerkungen

Die Studie gelangt zu der Schlußfolgerung, daß die Auswirkungen auf die Umwelt, die Einnahmen und andere Bereiche von zwei wichtigen Faktoren abhängen: von der Höhe und vom Anwendungsbereich der Steuer. Außerdem sei die Auswirkung der Besteuerung auf die Umwelt insgesamt vergleichsweise gering, sofern nicht alle Flüge nach allen Zielorten besteuert würden⁵. Ohnehin würde sich hauptsächlich die wesentlich langsamer steigende Nachfrage positiv auf die Umwelt auswirken. Einige der Szenarien unterliegen zudem rechtlichen Beschränkungen. Die Ergebnisse werden nachstehend sowie in der beigefügten Tabelle zusammengefaßt.

Sozioökonomische Auswirkungen

In der Studie wird die Auswirkung der Besteuerung auf verschiedene Bereiche untersucht. Dazu gehören die Nachfragesituation bei der Beförderung von Passagieren und von Frachtgut auf dem Luftweg, der Luftfahrzeugbetrieb und die Rentabilität des Betriebs sowie die regionale Kohäsion. Außerdem werden die voraussichtlichen wirtschaftlichen Auswirkungen auf bestimmte Akteure (Fluggesellschaften, Flugzeughersteller, Verbraucher), die makroökonomischen Auswirkungen (Bruttowertschöpfung, Beschäftigung, Einnahmen aus der Treibstoffsteuer) und die Verlagerung auf den Straßen- und Schienenverkehr abgeschätzt.

⁵ Vergl. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Wirtschafts- und Sozialausschuß und den Ausschuß der Regionen "Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung", KOM(1999)640 endgültig vom 1.12.1999.

⁶ Außerdem ist bei allen Szenarien nicht auszuschließen, daß die positiven Auswirkungen auf die Umwelt durch Vermeidungsmaßnahmen wie Mitführen von zusätzlichem Treibstoff ("tankering") oder das Umsteigen der Passagiere auf eine andere Fluggesellschaft oder die Wahl eines anderen Reiseziels verringert werden.

Erwartungsgemäß kommt die Studie zu dem Ergebnis, daß sich die mit den verschiedenen steuerlichen Optionen verbundenen Auswirkungen auf die Nachfrage - verglichen mit einem Szenario ohne Steuererhöhungen - mit steigenden Steuersätzen und der Ausweitung des Anwendungsbereichs verstärken. Der Rückgang bei den Einnahmen je Tonnenkilometer⁷ liegt für die innergemeinschaftlichen Strecken zwischen 0,5% bei der Annahme niedriger Steuersätze und 7 % bei hohen Steuersätzen. Die Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der EU-Fluggesellschaften hängen jedoch weitgehend davon ab, ob die Konkurrenten aus Nicht-EU-Staaten der gleichen Behandlung unterliegen. Eine Beschränkung der Besteuerung auf die Fluggesellschaften der Gemeinschaft würde dies nicht nur ihrer Wettbewerbsposition schaden, sondern auch das Verhältnis zwischen Umweltnutzen und sozioökonomischen Auswirkungen für die Luftfahrtindustrie der Gemeinschaft verschlechtern.

Obwohl die wirtschaftliche Analyse eine leichte Überkompensation der negativen sozio-ökonomischen Auswirkungen auf die Luftfahrtindustrie der Gemeinschaft durch positive Auswirkungen für andere Wirtschaftsakteure ergibt, stellt die diskriminierende Behandlung der einheimischen Industrie weiterhin ein gravierendes Problem dar.

Die Auswirkungen auf die Kohäsionsstaaten wurden gesondert untersucht, um zu ermitteln, ob die Kraftstoffbesteuerung die Maßnahmen im Rahmen der Kohäsionsfonds beeinträchtigt. Danach deutet nichts darauf hin, daß die direkten Auswirkungen auf den Flugbetrieb größer sind als in den anderen Mitgliedstaaten. Eine weitergehende Analyse ergab jedoch, daß eine vorgegebene prozentuale Veränderung der Fluggastnachfrage für die Kohäsionsstaaten mit einem vergleichsweise größeren wirtschaftlichen Nachteil verbunden sein könnte, weil diese stärker vom Luftverkehr abhängen.

Auswirkungen auf die Umwelt

Auch die positiven Auswirkungen auf die Umwelt nehmen, trotz Steuervermeidung mit steigenden Steuersätzen und der Erweiterung des Anwendungsbereichs zu. Aus der Studie geht hervor, daß die Nettoerduzierung der CO₂-Emissionen im Jahr 2005 zwischen 55 000 t bei einem Steuersatz von 10 €/1000 l auf allen Inlandsflügen und 15 Mio. t bei einem Steuersatz von 245 €/1000 l auf allen Flugstrecken liegt. Die höhere Zahl entspricht einer Reduzierung um rund 1,4 % der EU-weiten CO₂-Emissionen im Verkehrssektor und 0,34 % der gesamten EU-weiten CO₂-Emissionen im Vergleich zum Basisszenario. Bei den Stickoxiden wird der entsprechende Emissionsrückgang auf 110 t bzw. 70 000 t geschätzt. Die höhere Zahl entspricht Reduzierungen von 0,84% bzw. 0,47%. Bei einer Beschränkung der Besteuerung auf die innergemeinschaftlichen Flüge der EU-Fluggesellschaften könnten die bei der Beförderung anfallenden Emissionen nur um 0,26% (CO₂) bzw. 0,12% (NO_x) gesenkt werden.

Rechtliche Beschränkungen

Das Abkommen von Chicago aus dem Jahr 1944 regelt die Behandlung von Kraftstoff, der sich bereits an Bord eines Flugzeugs befindet. Die Behandlung von Kraftstoff, mit dem ein Flugzeug betankt wird, wird durch eine große Anzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen geregelt, die von den einzelnen Mitgliedstaaten untereinander oder mit Drittstaaten abgeschlossen wurden. Diese enthalten in der Regel eine Klausel, nach der sowohl der mitgeführte als auch der im Gebiet der anderen Vertragspartei gelieferte Kraftstoff von der

⁷

Dabei handelt es sich um ein mit Einnahmen verbundenes Ladegewicht von einer Tonne, die über einen Kilometer transportiert wird. (ein Passagier=100 kg)

Steuer befreit ist. Theoretisch stünde es den Mitgliedstaaten offen, alle bestehenden Luftverkehrsabkommen neu zu verhandeln und die Befreiung des im Staatsgebiet der Vertragsparteien gelieferten Kraftstoffs aufzuheben, was jedoch langwierig und umständlich wäre.

Solange der steuerliche Status des mitgeführten Treibstoffs noch nicht durch Neuverhandlung der bilateralen Luftverkehrsabkommen und der entsprechenden Vorschriften des Abkommens von Chicago geändert ist, bleibt die Gefahr der Steuervermeidung bestehen. Außerdem wird die derzeitige obligatorische Steuerbefreiung gemäß der Richtlinie 92/81 solange angewandt, bis sie durch die in dem Vorschlag für die Besteuerung von Energieerzeugnissen enthaltene fakultativ anzuwendende Steuervorschrift ersetzt wird.

Steuervermeidung

Für die Steuervermeidung können verschiedene Möglichkeiten genutzt werden. Hier ist vor allem das Mitführen von zusätzlichem Kraftstoff zu nennen; dabei wird im Flugzeug mehr Kraftstoff mitgeführt, als für eine Teilstrecke erforderlich ist, so daß das Auftanken vermieden wird. Für Kurzstreckenflüge in der EU bestünde die Möglichkeit, genug Kraftstoff für den Rückflug mitzuführen und das Auftanken nach der ersten Teilstrecke zu umgehen. Auf Flügen, die aus Nordamerika abgehen, könnten durch das Mitführen von zusätzlichem Kraftstoff nur ungefähr 25 % des für den Rückflug erforderlichen Kraftstoffs abgedeckt werden. Dies entspräche jedoch noch einer Senkung der Steuer um 25 %.

Wie groß die mit einer solchen Maßnahme verbundenen Vorteile für die Wirtschaftsbeteiligten wären, hängt von der Höhe der Besteuerung und der Verfügbarkeit von unbesteuertem Kraftstoff entlang der Flugstrecke ab. Zudem müßte mehr Kraftstoff verbrannt werden, um den zusätzlichen Kraftstoff zu befördern, wodurch sich die Umweltvorteile der Maßnahmen verringern würden. Auch das Umsteigen der Passagiere auf andere Fluggesellschaften, wenn nicht alle besteuert werden, und die Wahl anderer Zielorte fallen unter die Steuervermeidungsmaßnahmen.

Internalisierung der Kosten

Inwieweit externe Kosten abgedeckt sind, wird insbesondere in den Bereichen Luftverschmutzung - einschließlich Smogbildung und Versauerung - und Auswirkungen von CO₂- und NO_x-Emissionen auf die Klimaveränderung untersucht. Außerdem werden auch spezifischere Mechanismen berücksichtigt, wie Wasseremissionen in großer Höhe, Emissionen von SO_x und Ruß und die Auswirkungen von NO_x auf die Verringerung der Ozonschicht.

Auch wenn die präzise Ermittlung der externen Kosten mit einer Reihe wissenschaftlicher Unsicherheiten behaftet ist, kommt die Studie zu dem Schluß, daß unter Berücksichtigung aller Faktoren - einschließlich der Kosten, die der Gesellschaft durch Unfälle, Lärm und Luftverschmutzung entstehen, und der Infrastrukturkosten - sowie der Tatsache, daß eine Reihe deutlicher Unterschiede in der steuerlichen Behandlung und der Deckung der externen Kosten bestehen, im Luftverkehr derzeit keine die externen Kosten deckenden Preise praktiziert werden. Die Kommission ist der Ansicht, daß die Kalkulation der externen Kosten des Flugverkehrs und die langfristigen Auswirkungen auf die Umwelt genauer untersucht werden müssen, um ein besseres Verständnis und gezieltere politische Maßnahmen zu ermöglichen.

Schlußfolgerungen

Die Ergebnisse dieser Studie bestätigen die Schlußfolgerungen, zu denen die Kommission in ihrem einschlägigen Bericht aus dem Jahr 1996 gelangt ist. So wäre es für die Gemeinschaft insgesamt vor allem aus "wirtschaftlichen" Gründen derzeit weder praktikabel noch wünschenswert, die Besteuerung von Flugtreibstoff ausschließlich für von EU-Fluggesellschaften durchgeführte innergemeinschaftliche Flüge einzuführen. Diese Schlußfolgerung wird durch die anderen Ergebnisse der Studie untermauert, die belegen, daß die Umweltauswirkungen einer solchen einseitigen Maßnahme wesentlich geringer wären.

Auf der anderen Seite bestätigt die Studie auch, daß die mit der Einführung einer Kerosin-Besteuerung für alle von EU-Flughäfen abgehenden Flüge verbundenen Umweltvorteile deutlich größer wären. Außerdem würden die Mitgliedstaaten durch die mit einer derartigen Maßnahme verbundenen erheblichen Einnahmen in die Lage versetzt, andere Steuern und Abgaben, insbesondere die steuerliche Belastung der Arbeit, zu verringern, wie es in Artikel 1 des Kommissionsvorschlags zur Besteuerung von Energieerzeugnissen empfohlen wird.

Daher empfiehlt die Kommission, daß:

1. der Rat die in dem Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen enthaltenen Bestimmungen verabschiedet, die es den Mitgliedstaaten gestatten, Steuern auf Flugkraftstoff für Inlandsflüge oder, gestützt auf bilaterale Abkommen, auch auf Flugkraftstoff für innergemeinschaftliche Flüge zu erheben;
2. die Mitgliedstaaten in enger Zusammenarbeit mit der Kommission im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation verstärkt auf die Einführung der Besteuerung von Flugkraftstoff oder anderer Maßnahmen mit vergleichbarer Wirkung hinarbeiten;
3. der Rat bis zur 33. ICAO-Versammlung den Sachverhalt auf der Grundlage eines Berichts der Kommission über das Ergebnis der laufenden Beratungen und Verhandlungen im Rahmen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation überprüft.

ANHANG

Übersichtstabelle: Zusammenfassung der wichtigsten Auswirkungen der Besteuerungsoptionen für das Jahr 2005 - 245 EURO/1000 Liter

Indikator	Einheit	EU2005	Besteuerungsoptionen (Besteuerungsniveau: 245 ECU/1000 Liter)				
			(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
			Alle Strecken aus der EU	Alle Strecken aus der EU - nur EU-Fluggesellschaften	Inlandsstrecken in der EU Innergemeinsch. Strecken	Intra-EU Strecken - nur EU-Fluggesellschaften	Inlandsstrecken in der EU
Luftverkehr und Luftfahrzeugbetrieb							
Intra-EU-Strecken							
Einnahmen je Tonnen-km	10 ¹¹ RTK p.a.	0,3	-7,0 %	-6,8 %	-7,0 %	-6,8 %	-1,4 %
Strecken in die/ aus der EU							
Einnahmen je Tonnen-km	10 ¹¹ RTK p.a.	1,7	-7,5 %	-3,7 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Auswirkungen auf Fluggesellschaften							
EU-Fluggesellschaften							
Betriebsergebnis	10 ⁹ 1992 ECU	3,6	-14,7 %	-74,6 %	-7,1 %	-11,7 %	-2,7 %
Beschäftigung	10 ⁵ Beschäft.	7,2	-6,7 %	-6,8 %	-2,6 %	-2,7 %	-1,0 %
Sonstige Fluggesellschaften							
Betriebsergebnis	10 ⁹ 1992 ECU	8,6	-4,0 %	19,3 %	-0,2 %	2,1 %	0,0 %
Beschäftigung	10 ⁵ Beschäft.	2,7	-1,2 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %
Wirtschaftliche Auswirkungen auf andere Akteure							
Änd. der Konsumentenrente	10 ⁶ 1992 ECU	k.a.	-10 223	-6 572	-3 397	-3 284	-944
Steuereinnahmen	10 ⁶ 1992 ECU	k.a.	10 822	7 070	3 678	3 551	1 154
Umweltauswirkung							
Kraftstoffverbrauch	10 ⁸ t p.a.	2,0	-2,4 %	-1,1 %	-0,5 %	-0,5 %	-0,2 %
Rechtliche Beschränkungen							
Erford. Änder. der Luftverkehrsabk.		k.a.	Ja	Nein	Ja	Nein	Nein
Steuervermeidung durch Mitführen von zusätzlichem Treibstoff							
Rückgang der Steuereinnahmen		k.a.	10-25%	10%	5-10%	5-10%	25-50%
Reduzierung der Umweltvorteile		k.a.	35-70%	35%	10-20%	10-20%	35-70%
Steuervermeidung durch Umsteigen auf andere Gesellschaften/Änderung des Zielortes							
Wirtschaftliche Auswirkungen der geänderten Nachfrage		k.a.	+	+/o	+	+	+

Tabelle: Wirtschaftliche und umweltrelevante Auswirkungen der Optionen auf der Grundlage des EU 2005 Szenarios
(Steuersatz von 245 Euro pro 1000 Liter)

Indikator	Einheit	Szenario		Politische Auswirkungen einer Flugkraftstoffbesteuerung von 245 EURO pro 1000 Liter (change w.r.t. scenario)									
		EU 2005		Alle Strecken aus der EU		Alle Strecken aus der EU - nur EU-Fluggesellschaften		(3) Intra-EU-Strecken		Alle Strecken aus der EU - nur EU-Fluggesellschaften		Inlandsstrecken in der EU	
		EU	andere:	EU	andere:	EU	andere:	EU	andere:	EU	andere:	EU	andere:
Wirtschaftliche Auswirkungen auf andere Akteure													
Fluggesellschaften													
Kraftstoffkosten	1992 ECU p.a.	7,5E+09	2,8E+10	86,5 %	12,3 %	86,5 %	0,4 %	44,4 %	0,6 %	44,4 %	0,0 %	13,9 %	0,0 %
Betriebskosten	1992 ECU p.a.	9,7E+10	3,1E+11	1,0 %	0,2 %	0,4 %	0,4 %	0,7 %	0,0 %	0,6 %	0,0 %	0,1 %	0,0 %
Betriebserträge	1992 ECU p.a.	1,1E+11	3,1E+11	0,5 %	0,0 %	-2,3 %	0,9 %	0,4 %	0,0 %	0,2 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
Änd. des Betriebsergebnisses	1992 ECU p.a.	3,6E+09	8,6E+09	-5,3E+08	-3,4E+08	-2,7E+09	1,7E+09	-2,6E+08	-1,5E+07	-4,2E+08	1,8E+08	-9,9E+07	0,0
Ergebnis in % der Einnahmen	%	3,6 %	2,7 %	3,1 %	2,6 %	0,9 %	3,2 %	3,3 %	2,7 %	3,2 %	2,8 %	3,5 %	2,7 %
Kosten pro RTK	1992 ECU/RTK	0,8	0,7	8,3 %	1,6 %	8,7 %	0,2 %	2,4 %	0,0 %	2,4 %	0,0 %	0,5 %	0,0 %
Flugzeughersteller													
Flottengröße	Luftfahrzeuge	4,3E+03	2,0E+04	-6,3 %	-0,4 %	-6,4 %	0,2 %	-4,5 %	0,0 %	-4,5 %	0,0 %	-2,5 %	0,0 %
Verbraucher													
Änd. d. Kosten für die Verbraucher	1992 ECU p.a.	k.a.	k.a.	4,5E+08	1,4E+08	-2,3E+09	2,8E+09	4,5E+08	2,4E+07	1,8E+08	2,8E+08	3,9E+07	0,0
Änd. der Konsumentenrente	1992 ECU p.a.	k.a.	k.a.	-6,7E+09	-3,6E+09	-4,8E+09	-1,8E+09	-3,3E+09	-1,4E+08	-3,1E+09	-1,5E+08	-9,4E+08	0,0

Makroökonomische Auswirkungen													
Bruttowertschöpfung	1992 ECU p.a.	4,8E+10	1,7E+11	-6,9 %	-1,1 %	-11,7 %	1,2 %	-2,8 %	0,0 %	-3,3 %	0,2 %	-1,1 %	0,0 %
Beschäftigte insgesamt	Beschäftigte	7,2E+05	2,7E+06	-6,7 %	-1,2 %	-6,8 %	0,2 %	-2,6 %	0,1 %	-2,7 %	0,1 %	-1,0 %	0,0 %
Steuereinnahmen	1992 ECU p.a.	k.a.	k.a.	1,1E+10	0,0	7,5E+09	0,0	3,7E+09	0,0	3,5E+09	0,0	1,2E+09	0,0
Flugverkehrsmarkt													
Wettbewerbsverzerrungen zwischen Fluggesellschaften													
Personen-km (Linie)	PKM p.a.	6.3E+11	3.0E+12	-6,1 %	-1,1 %	-7,3 %	0,3 %	-1,0 %	0,0 %	-1,1 %	0,0 %	-0,4 %	0,0 %
Personen-km (Charter)	PKM p.a.	2.6E+11	1.7E+11	-8,5 %	-3,9 %	-8,8 %	1,1 %	-4,2 %	-0,2 %	-4,3 %	0,0 %	-0,3 %	0,0 %
Personen-km (insgesamt)	PKM p.a.	8.9E+11	3.2E+12	-6,8 %	-1,2 %	-7,7 %	0,3 %	-1,9 %	0,0 %	-2,0 %	0,0 %	-0,4 %	0,0 %
Fracht-km (Linie)	TKM p.a.	2.9E+10	1.2E+11	-6,6 %	-1,8 %	-7,5 %	0,0 %	-0,8 %	0,0 %	-0,8 %	0,0 %	-0,3 %	0,0 %
Fracht-km (Charter)	TKM p.a.	2.5E+09	2.0E+10	-5,4 %	-2,6 %	-4,8 %	-0,6 %	-1,3 %	0,0 %	-1,5 %	0,0 %	-0,5 %	0,0 %
Fracht-km (Insgesamt)	TKM p.a.	3.2E+10	1.4E+11	-6,5 %	-1,9 %	-7,3 %	-0,1 %	-0,8 %	0,0 %	-0,9 %	0,0 %	-0,3 %	0,0 %
Gesamteinnahmen (Personen u. Fracht)	TKM p.a.	1.2E+11	4.6E+11	-6,7 %	-1,4 %	-7,6 %	0,2 %	-1,6 %	0,0 %	-1,7 %	0,0 %	-0,3 %	0,0 %
Tonnen-km													
Änderungen des Straßen- u. Schienenverkehrsaufkommens													
Straßenverkehr (Personen) ²⁾	Fahrzeug-km p.a.	k.a.	k.a.	3,3E+08	1,3E+07	3,1E+08	6,8E+06	3,2E+08	0,0	3,1E+08	0,0	2,0E+08	0,0
Straßenverkehr (Frachtgut) ²⁾	Fahrzeug-km p.a.	k.a.	k.a.	1,1E+07	3,9E+05	9,6E+06	1,9E+05	1,9E+07	0,0	9,3E+06	0,0	4,7E+06	0,0
Hochgeschwindigkeitszüge ²⁾	PKM p.a.	k.a.	k.a.	5,2E+05	0,0E+00	4,8E+07	0,0E+00	5,2E+05	0,0	4,8E+07	0,0	2,2E+05	0,0
andere Schienentransporte ²⁾	PKM p.a.	k.a.	k.a.	3,8E+08	1,1E+07	3,6E+08	5,5E+06	3,6E+08	0,0	3,6E+08	0,0	2,8E+08	0,0

Auswirkungen auf die Umwelt												
Kraftstoffverbrauch und Emissionen im Luftverkehr			4,1E+10	1,6E+11								
Kraftstoffverbrauch	Kg pa	insgesamt										
CO ₂ -Emissionen	Kg pa		1,3E+11	5,1E+11								
Nox-Emissionen	Kg pa		5,6E+08	2,2E+09								
Emissionen im Straßen- und Schienenverkehr												
CO ₂ -Emissionen ²⁾	Kg pa		7,9E+11	3,2E+12								
Nox-Emissionen ²⁾	Kg pa		7,6E+09	3,2E+10								

1) Sowohl für das Szenario EU 2005 als auch für die verschiedenen politischen Optionen ist das Betriebsergebnis in Prozent der Einnahmen angegeben

2) In diesen Fällen bezieht sich "EU" und "Andere" auf das Gebiet der Gemeinschaft bzw. auf andere Regionen Bei allen anderen Indikatoren bezeichnen sich "EU" und "Andere" auf die Gruppen der Verkehrsunternehmen