

Lärmabhängige Start-/Landeentgelte und Luftverkehrssteuer als Instrumente der Internalisierung externer Lärmkosten

Jörn Lindmaier

Umweltbundesamt, 06844 Dessau, E-Mail: joern.lindmaier@uba.de

Problemstellung und Ziele der Internalisierung

Die Internalisierung der externen Umweltkosten ist eine zentrale Forderung der Umweltökonomie und -ethik. Hierbei werden z.B. die Kosten, die aufgrund von Gesundheitsbeeinträchtigungen, Immobilienwertverlusten, diversen Störungen, etc. durch Lärm entstehen, nach dem Verursacherprinzip dem Emittenten angelastet. Neben der Schaffung von Kostengerechtigkeit zwischen den Verkehrsträgern, soll auf diese Weise auch ein umweltverträglicherer Verkehrsbetrieb gefördert werden. Im Flugverkehr geht es hier vor allem um den Einsatz weniger lauter Luftfahrzeuge, die Verlagerung von besonders beeinträchtigenden Nachtflügen in den Tageszeitraum und weitergehend eine Verlagerung von Flugbewegungen hin zu Flughäfen sowie Flugrouten mit geringerer Betroffenheit.

Einordnung und rechtliche Grundlagen

Üblicherweise erheben Flughafenunternehmer von den Luftverkehrsgesellschaften pro Start und/oder Landung Entgelte für die Nutzung der Flugbetriebsflächen. Diese auf Basis privatrechtlicher Verträge erhobenen Entgelte sind im Regelfall abhängig von der maximal zulässigen Startmasse (MTOM) der Luftfahrzeuge und weisen zumeist eine lärmabhängige Komponente auf. Gemäß §43a Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) bedürfen diese Entgelte der Genehmigung durch die zuständige Luftfahrtbehörde und sind an verschiedene nationale und internationale rechtliche Rahmenbedingungen gebunden. Dies gilt auch für Passagierentgelte, die ebenso eine Lärmkomponente enthalten können, sowie für Abstellentgelte [1].

Nach den Vorgaben der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation ICAO zu lärmabhängigen Start- und Landeentgelten (SLE) müssen diese vor allem diskriminierungsfrei und aufkommensneutral ausgestaltet sein. Einen gewissen Betrag an Mehreinnahmen durch die Summe aller SLE darf jedoch erzielt werden, wenn der Flughafenunternehmer diese für Lärminderungs- und Vermeidungsmaßnahmen verwendet. [2] Insbesondere kann er die Einnahmen zur Finanzierung von baulichen Lärmschutzmaßnahmen nutzen, zu denen er nach Fluglärmschutzgesetz [3] verpflichtet ist.

Eine weitere ICAO-Forderung lautet, dass lärmabhängige SLE nur eingesetzt werden sollen, wenn sie erforderlich und geeignet zur Minderung des Fluglärms sind. Sie müssen daher zwangsläufig eine erhebliche Anreizwirkung für umweltmotivierte Lenkungs- und Verlagerungseffekte aufweisen.

Von diesen flughafenspezifischen Entgelten zu unterscheiden ist eine bundesweite Luftverkehrssteuer, wie sie im Jahr 2010 diskutiert und in Form des Luftverkehrssteuergesetzes (LuftVStG) beschlossen wurde -

wenn auch ohne Berücksichtigung des Kriteriums Lärm. Diese Steuer dient primär der staatlichen Einkommenserzielung, sollte aber gemäß Koalitionsvertrag [4] auch eine ökologische Steuerungswirkung entfalten.

Beispiele für Ausgestaltungsformen der SLE

Die Ausgestaltungsformen der SLE unterscheiden sich teils erheblich an den einzelnen Flughäfen. Am Verkehrsflughafen Düsseldorf wird bei den SLE z. B. lediglich zwischen drei Lärmklassen unterschieden [5]:

1. Kapitel-2-Flugzeuge (gemäß ICAO-Zulassungsvorschrift [6]),
2. Kapitel-3 oder 4-Flugzeuge und nicht in der „Bonusliste“ enthalten,
3. Kapitel-3 oder 4-Flugzeuge und in der „Bonusliste“ aufgeführt.

Die sogenannte Bonusliste des Verkehrsministeriums (BMVBS) soll besonders lärmarme Flugzeuge kennzeichnen. Tatsächlich befindet sich annähernd die gesamte Flotte im relevanten Strahlflugzeug-Segment in dieser Liste, so dass sich praktisch keine Lenkungswirkung ergibt.

Zusätzlich wird am Verkehrsflughafen Düsseldorf noch ein Zuschlag von 0,33 bis 0,66 € pro Passagier zur Finanzierung von Lärmschutzmaßnahmen erhoben.

Eines der fortschrittlichsten SLE-Systeme in Deutschland besteht am Flughafen Frankfurt/Main. Es ist charakterisiert durch [7]:

- 12 Lärmklassen (LAX-Klassen in 1,5 dB(A) Schritten),
- basierend auf durchschnittlichen max. Startlärmpegeln (lokaler Fluglärmmessanlagen),
- Differenzierung nach Tag, Nachtrandstunden oder Kernnacht (je Start oder Landung),
- exponentielle Spreizung der Tarife (Klasse 2: 36 €, Klasse 6: 115 €, Klasse 10: 1.400 €).

Dadurch ergibt sich eine deutlich größere Lenkungswirkung, die jedoch auch noch verbessert werden kann, was eine vom UBA beauftragte Studie des Öko-Instituts und DIW ergeben hat [8].

Verbesserungspotentiale für SLE-Systeme

In der genannten Studie wurden als besonders wichtige Elemente zur Verbesserung der SLE-Systeme identifiziert:

- Harmonisierung der Bemessungsgrundlage (z.B. gemessene Maximalpegel statt ICAO-Chapter / Bonusliste)

- Tageszeitliche Differenzierung (mindestens Tag und Nacht)
- Spreizung der Entgelte (progressive Ausgestaltung)
- Dynamisierung der lärmabhängigen SLE
- Berücksichtigung der Betroffenheit je Flugplatz (Bsp. anhand externer Kosten)
- Stärkung der Finanzierungsfunktion
- Beseitigung des Defizits an Transparenz und Dokumentation (z.B. Monitoring)

Die SLE in Deutschland sollten entsprechend weiterentwickelt werden. Eine Überarbeitung der „Bonusliste“ kann nur eine kurzfristige, übergangsweise Lösung sein.

Internalisierungswirkung der SLE

Um die Höhe lärmabhängiger SLE festzulegen – einerseits für einzelne Starts/Landungen sowie in der Gesamtsumme je Flugplatz – sollten die externen Kosten herangezogen werden. In der Studie stellen Öko-Institut und DIW die Lärmkosten den am Verkehrsflughafen Frankfurt/Main (zu diesem Zeitpunkt) geltenden lärmabhängigen SLE gegenüber. Für typische Mittelstreckenflüge fallen die externen Kosten (für eine Landung nachts und einen Start tagsüber) danach in etwa doppelt so hoch aus wie die entsprechenden lärmabhängigen SLE [8]. Im Langstrecken-Segment sind die Unterschiede geringer, für besonders ältere Flugzeuge wie die B 747-200 ergeben sich sogar geringere externe Kosten als die entsprechenden lärmabhängigen SLE. Dies liegt an der sehr hohen Spreizung für besonders laute Flugzeuge (vor allem nachts) am Flughafen Frankfurt/Main und dem angesetzten Kostenansatz.

In dieser Studie wird der spezifische Kostenansatz des IER (von 2003) von 18 EUR pro dB, Person und Jahr verwendet [9]. Nach aktuellen Erkenntnissen muss jedoch von einem deutlich höheren Kostenansatz ausgegangen werden – die Förderrichtlinie Lärmsanierung Schiene des BMVBS von 2005 setzt bereits 50 EUR pro dB, Person und Jahr an [10]. In den letzten Jahren wiesen zudem zahlreiche neue Studien auf niedrigere Schwellen für Belästigungsreaktionen und Gesundheitsbeeinträchtigung sowie höhere Immobilien-Wertminderungen hin. Ein weiterer Grund für die systematische Unterschätzung der externen Lärmkosten liegt in dem hier verwendeten Grenzkostenansatz. Bei Verwendung der aktuell gebräuchlichen Dosis-Wirkungskurven (mit linearen oder moderaten Steigungen) muss für Lärmtarife der Durchschnittskostenansatz herangezogen werden.

Die Luftverkehrssteuer als Internalisierungsinstrument für externe Lärmkosten

Wenn nun aber die SLE im Maße der externen Lärmkosten erheblich erhöht werden, wäre der Kostendeckungsgrundsatz nicht mehr gewährleistet. Der Flughafenunternehmer müsste im Gegenzug seine Ausgaben im selben Maße erhöhen. Die Kompensation von Gesundheitsfolgekosten, Immobilien-

Wertverlusten, diversen Störungseffekten, etc. kann jedoch nur von der öffentlichen Hand (sinnvoll) getätigt werden.

Ein geeignetes Instrument hierfür stellt hingegen eine Luftverkehrssteuer dar. Das LuftVStG [11] könnte bzw. müsste hierfür mittelfristig entsprechend weiterentwickelt werden und ersetzt dann die Lärmkomponenten der SLE-Systeme. Die SLE werden dann nur noch zur Deckung der direkten Betriebskosten am Flughafen verwendet. Mit dieser nationalen Steuer können alle Lärm-Entgelt im Flugverkehr auf eine einheitliche Bemessungsgrundlage gestellt und mit Internalisierungsansätzen im Straßen- und Schienenverkehr harmonisiert werden. In der praktischen Ausgestaltung sollte sich die Steuer an den Empfehlungen des Öko-Instituts/DIW für die lärmabhängige SLE orientieren; woraus folgt:

- Basis: Start/Landung (statt Ticketkauf)
- Bemessungsgrundlage: lokal gemessener Immissionspegel oder ICAO-Zertifizierungspegel
- Berechnung der Tarif-Höhe pro Luftfahrzeugtyp/-klasse anhand externer Kosten/Betroffenheit je Flughafen, inkl. tageszeitlicher Differenzierung

In diesem Zuge ließen sich auch einige Defizite des aktuellen LuftVStG aus Umweltschutzsicht beheben, wie z. B. die Nicht-Berücksichtigung von Frachtflügen und der Auslastung der Luftfahrzeuge.

Literatur

- [1] <http://bundesrecht.juris.de/luftvzvo/>
- [2] ICAO: Doc 9082, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Eighth Edition Montreal, 2009
- [3] http://www.gesetze-im-internet.de/flul_rmg/index.html
- [4] <http://www.cdu.de/portal2009/29145.htm>
- [5] Flughafen Düsseldorf GmbH: Verzeichnis der Flughafenentgelte, Düsseldorf, gültig ab 1. Januar 2010
- [6] http://www.icao.int/eshop/pub/anx_info/an16_info_en.pdf
- [7] Fraport AG: Flughafenentgelte, Frankfurt, gültig ab 1. Januar 2010
- [8] Hochfeld, Ch. et al.: Ökonomische Maßnahmen zur Reduzierung der Umweltauswirkungen des Flugverkehrs: Lärmabhängige Landegebühren, Berlin, 2004
- [9] Friedrich, R. et al.: Ermittlung externer Kosten des Flugverkehrs am Flughafen Frankfurt/Main, Stuttgart, 2003
- [10] <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/33334/publicationFile/876/foerderrichtlinie-laermsanierung-schiene.pdf>
- [11] <http://www.gesetze-im-internet.de/luftvstg/index.html>