



BEIBEHALTEN UND WEITERENTWICKELN!

Stellungnahme zur Evaluierung der Luftverkehrssteuer nach § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz; Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den Deutschen Bundestag zum 30. Juni 2012.

Im Luftverkehr besteht dringender klimapolitischer Handlungsbedarf. Die CO₂-Emissionen im Luftverkehrssektor in Deutschland haben seit 1990 massiv zugenommen. Der Luftverkehr verhindert dadurch die Reduktion von CO₂-Emissionen im Verkehr und macht Einsparungen anderer Verkehrsträger (Bahn, Pkw) zunichte. Dabei sind die Emissionen des Luftverkehrs durch die direkte Eintragung in hohe Luftschichten besonders problematisch.

Trotzdem wird der Flugverkehr - auch nach Einführung von Luftverkehrssteuer und Emissionshandel - massiv subventioniert. Die Luftverkehrssteuer ist ein sinnvolles Instrument zum Einstieg in den Abbau umweltschädlicher Subventionen. Die bisher erzielten Lenkungswirkungen im Bereich der Billigflieger sind zu begrüßen, Befürchtungen über nennenswerte Verlagerungen von Passagieraufkommen ins benachbarte Ausland haben sich nicht bewahrheitet.

Als breites Bündnis von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen sehen daher Brot für die Welt, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, der Evangelische Entwicklungsdienst, das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Germanwatch und Greenpeace die Luftverkehrssteuer als unbedingt notwendigen und richtigen ersten Schritt, fordern aber zugleich dringend Verbesserungen hinsichtlich der sozialen und klimapolitischen Wirkungen der Steuer.

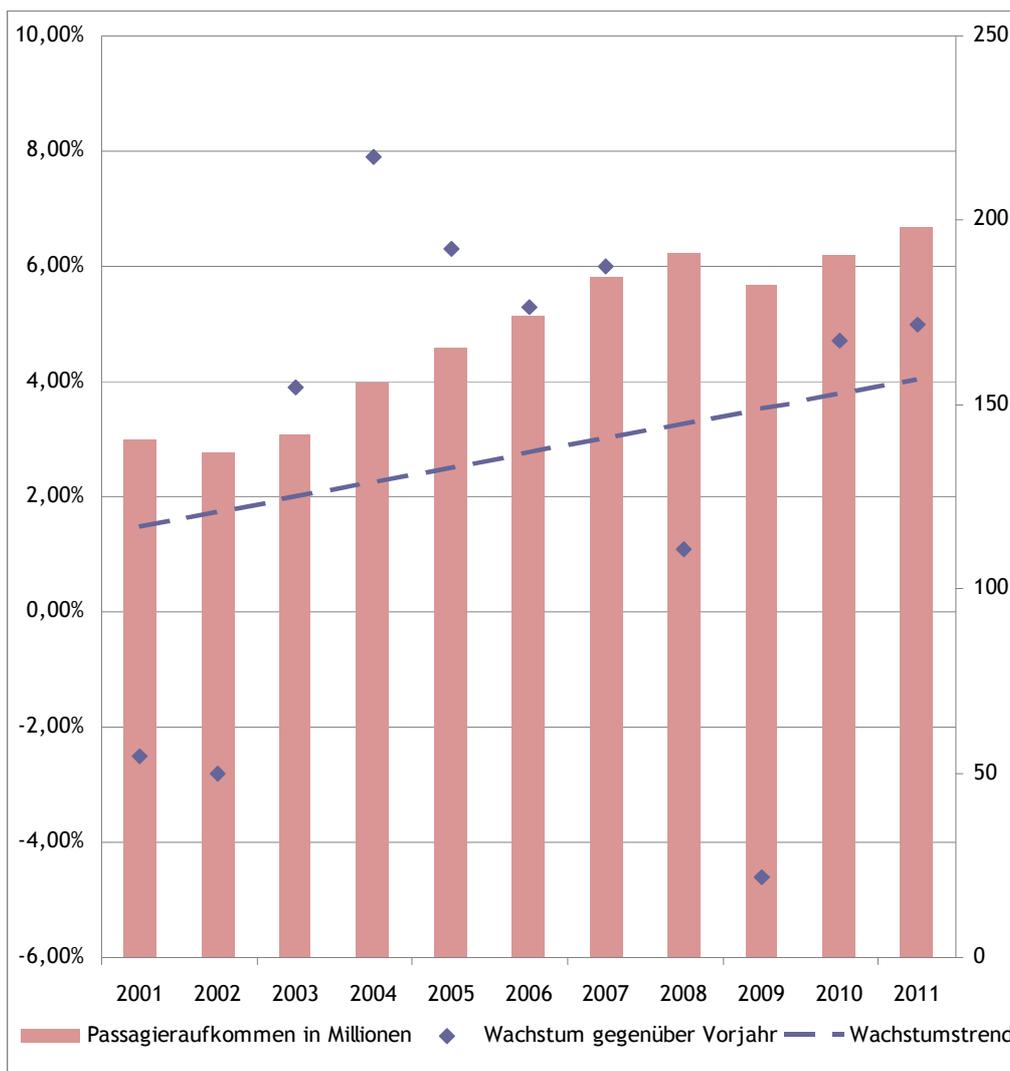
Die Luftverkehrssteuer ist keine ungerechtfertigte Zusatzbelastung für die Luftverkehrswirtschaft. So entsprechen die 2010 eingenommenen 904 Mio. Euro knapp 8% der Subventionen durch die Befreiung des Flugkerosins von der Energiesteuer (7,232 Mrd. Euro) und der Ausnahme internationaler Flüge von der Mehrwertsteuer (4,237 Mrd. Euro). Durch die Deckelung der maximalen Gesamtbelastung auf 1 Mrd. Euro hat auch die Miteinbeziehung der Airlines in den europäischen Emissionshandel diese Situation nicht maßgeblich verändert. Nicht mit eingerechnet sind zusätzliche millionschwere Beihilfen der öffentlichen Hand für die Bereitstellung und den Betrieb der Infrastruktur, insbesondere bei Regionalflughäfen, die auch zunehmend in den Fokus europäischer Wettbewerbshüter gerückt sind.

Dadurch kann keineswegs von einem Wettbewerbsnachteil für den deutschen Luftverkehr gesprochen werden. Im Gegenteil: Durch die Steuerbefreiungen bleibt selbst nach Einführung von LuftVSt und Einbindung in EU-ETS ein wettbewerbsverzerrendes Steuerprivileg von deutlich über 10,5 Mrd. Euro gegenüber anderen Verkehrsträgern.

Die Luftverkehrsteuer hat der wirtschaftlichen Entwicklung des Flugverkehrs nicht geschadet. Trotz Einführung der Luftverkehrsteuer war das Gesamtwachstum der Passagierzahlen an deutschen Flughäfen mit 5% in 2011 das stärkste seit fünf Jahren und lag deutlich über dem Wachstumstrend (siehe Abbildung 1). Auch die Zahl der innerdeutschen Passagiere nahm um 1,4% zu. Lediglich Flüge in nordafrikanische Länder, wie Tunesien (-35,4%) und Ägypten (-25,7%) gingen stark zurück. Allerdings ist davon auszugehen, dass die angespannte Sicherheitslage einen weitaus höheren Einfluss auf die Passagierentwicklung in dieser Region hatte als die Luftverkehrsteuer von acht Euro pro Ticket.

Innerhalb der Branche gab es aber durchaus unterschiedliche Entwicklungen. So trifft die Abgabe überproportional Low-Cost-Carrier, kaum jedoch Linienflüge.

Abbildung 1:
Entwicklung des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen



Quelle: Eigene Darstellung nach ADV

Die Lenkungswirkung der Luftverkehrssteuer ist ausdrücklich erwünscht und notwendig. Bei einer gegebenen Preiselastizität sind die Lenkungseffekte durch die pauschalen Steuersätze bei niedrigpreisigen Tickets höher. Dies betrifft besonders die Low-Cost-Carrier, deren günstige Tickets u.a. auf der Inanspruchnahme möglichst hoher Subventionen fußen und schlägt sich auch in der Passagierentwicklung der stark von Low-Cost-Carriern abhängigen Flughäfen nieder. Diese verzeichnen Passagierrückgänge, wie z.B. die von Ryanair abhängigen Flughäfen Weeze (minus 16,4%) und Frankfurt Hahn (minus 17,2%), wobei unklar ist, welcher Anteil des Rückgangs auf die Luftverkehrssteuer, auf die Wirtschaftskrise oder auf Unternehmensentscheidungen zurückzuführen ist. Bundesweit weisen die größeren deutschen Flughäfen ein Wachstum von 7,7% auf. **Ein Trend zu Verlagerung von Passagieraufkommen grenznaher Flughäfen ins benachbarte Ausland ist nicht zu erkennen.** Die Begrenzung von „Flugreisen zum Taxipreis“ ist ein begrüßenswerter Erfolg: Dies reicht aber nicht aus, um die Entwicklung der Luftverkehrsemissionen insgesamt auf ein mit dem Zwei-Grad-Pfad verträgliches Maß zu begrenzen und hinreichende Anreize zum Umstieg auf Bus und Bahn zu geben.

Aus Klimaschutzgründen müssen die CO₂ Emissionen des Luftverkehrs massiv reduziert werden. Während die Emissionen des Autoverkehrs von 1990 bis 2010 um 6% und die des Schienenverkehrs sogar um 37% zurück gingen, wuchs der CO₂-Austoß des Luftverkehrs in Deutschland um 91% im Personen- und um 80% im Güterverkehr. Kein anderer Verkehrsträger hatte in den letzten Jahren einen ähnlich starken Zuwachs wie der Flugverkehr. Weltweit ist bei einem gleich bleibenden Wachstum der Branche bis 2050 eine Vervierfachung des CO₂-Austoßes des Flugverkehrs zu erwarten. Die Klimaschutzziele der Bundesregierung sind bei einer weiteren Fortsetzung des Wachstums nicht zu erreichen.

Die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel kann die Luftverkehrssteuer nicht ersetzen. Selbst wenn die Tatsache, dass der überwiegende Teil der Zertifikate an die Fluglinien kostenlos vergeben wird, außer Acht gelassen wird, sind die Belastungen für Fluglinien durch den Emissionshandel nicht mit dem aktuellen Subventionsvolumen vergleichbar. Solange es keine anderen Instrumente für fairen Wettbewerb und Klimaschutz gibt, wie eine europaweite Kerosinsteuer, muss die Luftverkehrssteuer erhalten und optimiert werden.

Die deutsche Luftverkehrssteuer ist international nicht beispiellos. Ähnliche Abgaben existieren auch in Frankreich, Österreich, Italien, Großbritannien und Irland. Mit Blick auf den wirtschaftlichen Einfluss Deutschlands in Europa, ist die Einführung der deutschen Luftverkehrssteuer eine Chance, weitere Länder zu einer solchen Abgabe zu bewegen. So zog Österreich mit der Einführung seiner Abgabe unmittelbar nach. Damit kann die Entwicklung als Weg zu einem europäischen bzw. internationalen Ansatz gesehen werden.

Eine Weiterentwicklung kann die Luftverkehrssteuer ökologisch wirksamer und sozial gerechter machen. Dazu empfehlen wir die klimagerechte Anhebung der Sätze der Luftverkehrssteuer mit einer Staffelung nicht nur wie bisher nach Entfernung sondern auch nach Sitzklassen (siehe Tabelle). Dies ist sowohl unter ökologischen als auch unter sozialen Gesichtspunkten sinnvoll: betrachtet man die Emissionen eines Flugzeuges, dann ist Sitzplatz nicht gleich Sitzplatz. Passagiere, die das großzügige Platzangebot der First und der Business Class nutzen, beanspruchen anteilig mehr Raum und Gewicht als Economy-Reisende. Dementsprechend ist ihr Anteil an den negativen Umweltfolgen des Fliegens höher. Da diese Argumentation auch für nicht besetzte Plätze zutrifft, ist es logisch und sinnvoll, die Abgabe auf längere Sicht nicht auf das einzelne Ticket,

sondern auf ein Flugzeug zu erheben. So besteht bei den Airlines ein zusätzlicher Anreiz, Flugzeuge bestmöglich auszulasten und auch der Luftfrachtverkehr würde einbezogen. Zugleich hat eine entsprechend gestaltete Abgabe eine progressive Verteilungswirkung, da Kunden teurerer Buchungsklassen in der Regel über höhere finanzielle Kapazitäten verfügen.

Tabelle 1:
Empfohlene, nach Klassen differenzierte Abgabe pro Abflug und Passagier (EUR)

	bis 2500 km	2500-6000 km	ab 6000 km
Economy	8	25	45
Business	15	48	86
First Class	21	65	117

Eine optimierte Luftverkehrsteuer wirkt doppelt. Neben der Schaffung ökologischer Anreize durch eine zielgerichtetere und gerechtere Erhebung können die so erzielten Einnahmen die globale klimapolitische Wirkung der Steuer zusätzlich erhöhen. So könnte diese verbesserte Luftverkehrsteuer einen bedeutenden Beitrag zur Finanzierung der Energiewende und der internationalen Klimafinanzierung gerade im Rahmen des Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ leisten, der aufgrund niedriger Erlöse aus dem Emissionshandel derzeit unterfinanziert ist. Wenn die Einnahmen für den nationalen und internationalen Klimaschutz verwendet werden, könnte sich die klimapolitische Wirkung der Steuer zusätzlich erhöhen.

Die Luftverkehrsteuer ist richtig und wirkt. Sie ist ein erfolgreicher erster Schritt für Klimaschutz und Subventionsabbau und keine Bedrohung für den Standort Deutschland. Die feststellbaren Lenkungswirkungen, wie der Rückgang des Passagieraufkommens von Luftverkehrsunternehmen, deren Geschäftsmodell stark von Subventionen und der Förderung von Regionalflughäfen abhängig ist, sind in jeder Hinsicht zu begrüßen. Zugleich bietet eine effizientere Ausgestaltung zusätzliches Potential.

Brot für die Welt, der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, der Evangelische Entwicklungsdienst, das Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft, Germanwatch und Greenpeace unterstützen daher die Luftverkehrsteuer und empfehlen ihre Weiterentwicklung insbesondere mit Blick auf ihre klimapolitische Lenkungswirkung und den Subventionsabbau im Luftverkehr.

Kontakt: Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft e.V.
 Alexander Mahler
 Schwedenstr. 15a
 13357 Berlin
alexander.mahler@foes.de
 +49 (0)30-76 23 991-55