
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Evaluierung der Luftverkehrsteuer nach § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz

I. Grundsätzliche Bewertung der Luftverkehrsteuer

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag war vor Einführung der Luftverkehrsteuer um eine Kommentierung gebeten worden. In dieser Stellungnahme vom 23. Juli 2010 hatte der DIHK Verständnis für die Notwendigkeit des Sparpaketes geäußert, zugleich aber Nachbesserungen bei der Luftverkehrsteuer gefordert, weil Verzerrungen im Markt befürchtet wurden. Der DIHK hat darüber hinaus mit Datum vom 16. November 2012 eine Stellungnahme zur Absenkung der Luftverkehrsteuer nach § 11 Abs. 2 Luftverkehrsteuergesetz abgegeben. In diesen Stellungnahmen wurden folgende Kritikpunkte angesprochen, die auch weiterhin gelten:

Eine einseitige Belastung der Abflüge von deutschen Flughäfen führt zu Verlagerungen. Dies gilt insbesondere für Flughäfen in Grenznähe, bei denen ein Wechsel zum ausländischen Flughafen ohne nennenswerten Zeitverlust oder erhöhte Anfahrtskosten möglich ist. Die Erfahrung im Low-Cost-Segment zeigt zudem, dass die Fluggäste für günstige Flüge erheblichen Mehraufwand in Kauf nehmen.

No-Frills-Airlines operieren vor allem von kleinen Flughäfen. Die Luftverkehrsteuer trifft diese Flughäfen damit besonders hart. Steht die Existenz eines Flughafens zur Disposition, hat dies auch Konsequenzen für die Standortqualität der betroffenen Region. Werden Flüge ins benachbarte Ausland verlagert, werden auch die Emissionen nicht reduziert.

Bei Inlandsflügen wird jeweils der Hin- und Rückflug besteuert; bei Auslandsflügen bleibt der Rückflug dagegen unbesteuert. Verstärkt wird dieser Effekt noch durch die auf die Luftverkehrsteuer erhobene Mehrwertsteuer, die bei grenzüberschreitenden Flügen nicht anfällt.

II. Fazit nach 15 Monaten Luftverkehrsteuer

Die Luftverkehrsteuer stellt einen erheblichen Eingriff in den Markt dar und hat Verkehrsverlagerungen ausgelöst. Betroffen ist insbesondere der Low-Cost-Bereich. Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil konnten vom leichten Wachstum des Luftverkehrs insgesamt um bereinigt 4,5 % nicht profitieren, sondern hatten Rückgänge zu verzeichnen. Bei einzelnen kleinen Flughäfen stellt sich sogar die Frage, ob sie ihren

Betrieb dauerhaft aufrecht erhalten können. Profitiert haben dagegen Flughäfen im benachbarten Ausland. Die Zuwächse an grenznahen Flughäfen wie Maastricht (+71,8 %), Eindhoven (+27,0 %), Basel-Mulhouse (+22,6 %) und Luxemburg (+11,5 %) zeigen dies deutlich. Von Reiseveranstaltern speziell eingerichtete Bus-Shuttle-Verkehre erleichtern die An- und Abreise deutscher Fluggäste zu Flughäfen in Nachbarländern.

Die Verlagerungen betreffen aber offensichtlich nicht nur den Low-Cost-Bereich, sondern den gesamten Passagebereich. So zeigte sich ein überproportionaler Anstieg der Verbindungen von deutschen Flughäfen zu den Hub-Flughäfen im westeuropäischen Ausland, insbesondere Amsterdam, Paris und London. Bei Fernreisen beläuft sich die Ersparnis durch geteilte Tickets beim Umsteigen auf einem ausländischen Hub gegenüber einem Direktflug ab Deutschland oder einem Umsteigen auf einem deutschen Hub auf knapp 35 Euro. Auf Verbindungen mit starkem Wettbewerb wie der Nordatlantikroute stellt eine solche Steuerdifferenz eine relevante Größe dar.

Große Probleme bereitet die Luftverkehrssteuer auch bei Flügen zu den deutschen Nordseeinseln. Hier kam es zu Rückgängen um bis zu 20 %, weil für die vorgesehene Befreiung für Inseltouristen bisher die erforderliche Zustimmung der EU-Kommission fehlt.

Wenn die nationale Luftverkehrssteuer in vollem Umfang durch den EU-weiten Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ersetzt werden sollte, würde es für den Luftverkehrsstandort Deutschland innerhalb der EU keine Wettbewerbsnachteile mehr geben. Die zu Jahresbeginn erfolgte Absenkung stellt damit einen Schritt in die richtige Richtung dar. Das sehr geringe Entlastungsvolumen wird allerdings nicht ausreichen, um die Position des Luftverkehrsstandortes Deutschland nennenswert zu verbessern. Dies gilt umso mehr, als die drei Steuersätze jeweils um rund 6,25 % gesenkt wurden. Da die Preiselastizitäten der Nachfrage und der Anteil der Steuer an den Flugpreisen im Kurz-, Mittel- und Langstreckenbereich unterschiedlich sind, sollten die Steuersätze nicht linear um den selben Prozentwert, sondern um den absolut gleichen Betrag verringert werden. Damit würde ein Beitrag geleistet, um die Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrsstandortes Deutschland zu stärken und die Abwanderung im innereuropäischen Low-Cost-Verkehr von deutschen Flughäfen zu begrenzen.

Abzuwarten bleibt auch, ob die Absenkung der Luftverkehrssteuer am Ende mit den Einnahmen aus dem Emissionshandel übereinstimmt. Es gibt Befürchtungen, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandel höher ausfallen werden als das Volumen der Steuersenkung. Es wäre nicht akzeptabel, wenn der Umstieg von der Luftverkehrssteuer hin zum Emissionshandel als Konsequenz eine weitere Erhöhung der Abgabenbelastung zur Folge hätte.

III. Evaluierung muss Folgen für andere Branchen und die Regionen einbeziehen

Kritisch ist der zur Evaluierung erstellte Fragenkatalog zu sehen. Er befasst sich mit den betriebswirtschaftlichen Auswirkungen aus Sicht der Fluggesellschaften. Diese sind insbesondere für die Fluggesellschaften mit unternehmerischem Schwerpunkt in Deutschland ohne Zweifel gegeben (vgl. Kapitel II). Eine solche Herangehensweise greift aber zu kurz, denn die Auswirkungen der Luftverkehrssteuer gehen weit darüber hinaus. Betroffen sind auch andere Unternehmen innerhalb und außerhalb des Luftverkehrssektors. Zu nennen sind hier insbesondere:

- die Flughafenbetreiber,
- die am Flughafen tätigen Unternehmen,
- die Tourismuswirtschaft und
- Unternehmen, die im Geschäftsreiseverkehr auf gute Flugverbindungen angewiesen sind.

Über den Multiplikatoreffekt verstärken sich die negativen Folgen sogar noch. Betroffen sind auch die Kommunen durch Einnahmerückgänge, u.a. bei der Gewerbesteuer. Diese Auswirkungen können einschneidender sein als die Auswirkungen auf eine international tätige Fluggesellschaft im Low-Cost-Bereich, die als Konsequenz aus der Steuer ihre Flugrouten lediglich auf einen Flughafen im benachbarten Ausland verlegt. Einige kleinere Flughäfen haben als Konsequenz einen großen Teil ihrer Flugverbindungen verloren und sind sogar in ihrer Existenz gefährdet. Die Evaluierung müsste daher wesentlich weiter greifen und diese Folgen in eine gesamtwirtschaftliche Bewertung einbeziehen.