



ADF c/o Fluglärmkommission Frankfurt • Postfach 600727 • 60337 Frankfurt

Per E-Mail: IIIB6@bmf.bund.de

Bundesministerium der Finanzen
Herrn MR Dietmar Jakobs
Referatsleiter III B 6
Postfach 1308
53003 Bonn

Vorsitzender ADF

Bürgermeister Thomas Jühe, Raunheim
Tel: 06142-402213 Fax: 06142-402228
E-Mail: th.juehe@raunheim.de

Geschäftsführerin ADF

Anja Wollert, LL.M.
Fluglärmkommission
Postfach 600727
60337 Frankfurt
Tel: 069-978 690 788
E-Mail: flk-frankfurt@web.de

Frankfurt, 16. April 2012

**Evaluierung der Luftverkehrsteuer nach § 19 Abs. 4 Luftverkehrsteuergesetz
Ihr Schreiben vom 19. März 2012 – GZ III B 6 – S 8003/10/10009 :003 - DOK 2012/0251785
hier: Stellungnahme der ADF und der BVF**

Sehr geehrter Herr Jakobs, sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Einbeziehung der Verbände in die Evaluierung der Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor und nehmen wie folgt Stellung:

I. Zusammenfassung

Die zum 1.1.2011 eingeführte Luftverkehrsteuer hat sich bewährt. Sie wirkt in den umweltpolitisch gewünschten Bereichen und führt zu einem Abbau umweltschädlicher Subventionen. Zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele Deutschlands ist die Luftverkehrsteuer unbedingt notwendig, wenn auch in dieser Form noch nicht ausreichend. ADF und BVF fordern daher, das Instrument der Luftverkehrsteuer auszubauen und weiterzuentwickeln.

Die Luftverkehrsteuer führt – anders als von der Luftverkehrswirtschaft prophezeit - nicht zum Einbruch des Passagieraufkommens in Deutschland. Im Gegenteil: Das Passagieraufkommen ist im Jahr 2011 in Bezug auf die vorangegangene Dekade sogar überdurchschnittlich gewachsen. Die in Teilen negative Passagierentwicklung an Flughäfen mit hohen Low-Cost-Carrier-Anteilen entspricht den umweltpolitischen Lenkungszielen der Steuer und darf deshalb nicht zur Rechtfertigung der Abschaffung dieser Steuer herangezogen werden.



Auch nach Einführung der Luftverkehrsteuer (und Einbindung in den Emissionshandel) bleibt der Flugverkehr der am stärksten subventionierte Verkehrsträger. Die Luftverkehrsteuer trägt damit zu einer größeren Gleichbehandlung aller Verkehrsträger als zuvor bei. Um die darüber hinaus bestehenden umweltschädlichen Subventionen im Bereich des Luftverkehrs abzubauen, sollte die Luftverkehrsteuer entsprechend angehoben werden.

Zudem fordern ADF und BVF, die konkrete Ausgestaltung der Steuer noch stärker am beabsichtigten Ziel auszurichten, ökonomische Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen. So sollte eine ökologische Luftverkehrsabgabe erhoben werden, die differenziert ausgestaltet sein sollte nach Preis, Lärm und Verbrauch. Bisheriger Anknüpfungspunkt ist lediglich die Entfernung zwischen Start- und Zielort, differenziert nach drei Entfernungsklassen. Damit wird lediglich auf ein Kriterium des Verbrauchs zurück gegriffen. Vollkommen unberücksichtigt bleiben der Preis, der Lärm und andere Verbrauchskriterien, wie z. B. der Einsatz von leiserem Fluggerät. Die Einbeziehung dieser Kriterien ist jedoch für eine wirkungsvoll lenkende Besteuerung in Richtung einer umweltfreundlicheren Fortbewegung maßgeblich. Die ADF regt deshalb an, die Luftverkehrsteuer weiterzuentwickeln und insbesondere folgende Faktoren stärker zu berücksichtigen: Differenzierung nach Luftfahrzeug-Baumustern, Tag- und Nachtflügen und Tarifklassen; Einbeziehung von Frachtflügen und Umsteigerverkehr sowie höhere Besteuerung von Kurzstreckenflügen.

Im Einzelnen:

II. Subventionierung gegenüber anderen Verkehrsträgern

Der gewerbliche Luftverkehr in Deutschland ist von der verbrauchsorientierten Energiesteuer befreit, während Straßen- und Schienenverkehr mit dieser Steuer belastet sind und damit bereits einem Anreiz zum energiesparenden Einsatz von Kraftstoffen unterliegen. Diese fehlende Besteuerung des Kerosins stellt eine jährliche Subvention von 7,232 Mrd. Euro dar (vgl. UBA, Stand 2008).

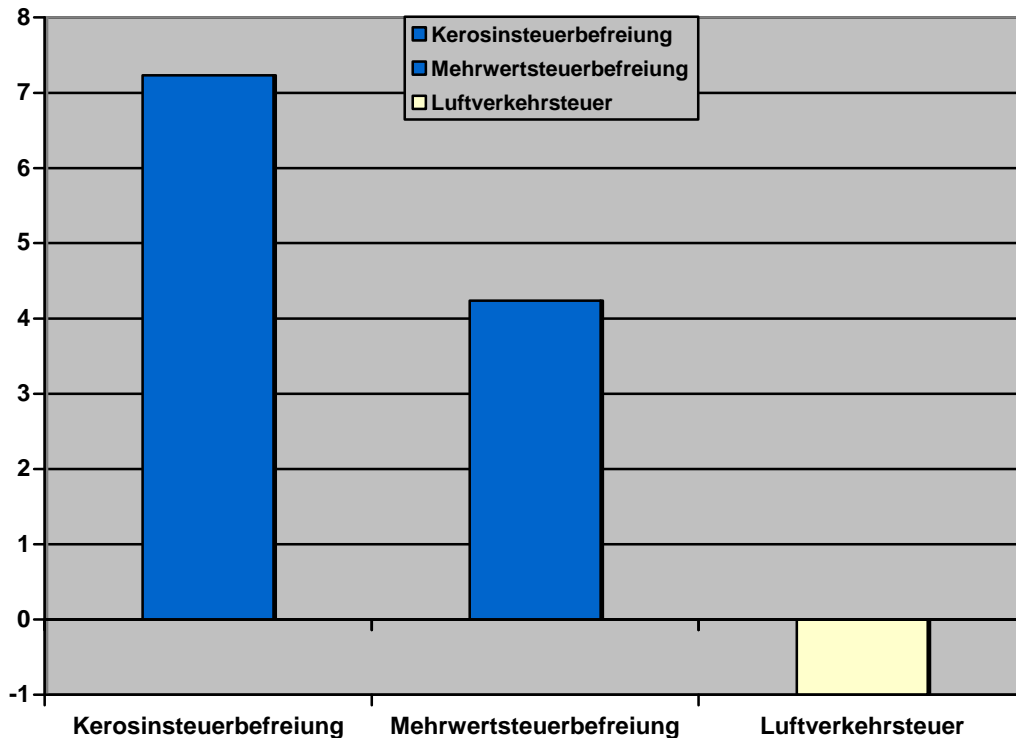


Abbildung 1: Subventionen und Abgaben im Flugverkehr in Mrd. Euro (Quelle: Eigene Darstellung auf Basis des UBA-Berichts „Umweltschädliche Subventionen 2008“)

Darüber hinaus sind internationale Flüge von der Mehrwertsteuer befreit - diese Subvention beläuft sich auf jährlich 4,237 Mrd. Euro (vgl. UBA, Stand 2008). Beide Steuerbefreiungen zusammen ergeben einen jährlichen Subventionsbetrag von etwa 11,5 Mrd. Euro. Bei dieser Betrachtung außen vorgelassen sind dabei noch die zahlreichen Subventionen zur Finanzierung bzw. Förderung der Infrastruktur vor allem von Regionalflughäfen.

Das Aufkommen aus der im Gegenzug veranschlagten Luftverkehrsteuer beläuft sich demgegenüber auf jährlich etwa 1 Mrd. Euro und kann damit nur einen kleinen Beitrag zum Abbau der vorgenannten umweltschädlichen Subventionen darstellen. Hieran ändert auch die Einbeziehung des Flugverkehrs in den Emissionshandel nichts, da die Einnahmen aus dem Emissionshandel jährlich die Luftverkehrsteuer reduzieren und zudem nur etwa 345 Millionen Euro betragen (vgl. Bericht des BMF vom 1. März 2012 über die Tätigkeit des Sondervermögens "Energie- und Klimafonds" 2011).



Die Belastung des Luftverkehrs mit der Luftverkehrsteuer kann die massiven Wettbewerbsverzerrungen aufgrund der Kerosin- und Mehrwertsteuerbefreiung zwar nicht ausgleichen – allein die Steuerbefreiungen belaufen sich weiter auf etwa 10,5 Mrd. Euro jährlich an überschüssigen Subventionen, die Luftverkehrsteuer ist jedoch ein erster wichtiger Schritt hin zu einer Verbesserung dieser Situation.

Ziel sollte es gleichwohl sein, eine Gleichbehandlung aller Verkehrsträger zu erreichen. ADF und BVF fordern deshalb eine entsprechende Erhöhung des Volumens der Luftverkehrsteuer sowie die Nichtanrechnung der Einnahmen aus dem Emissionshandel.

III. Positive Entwicklung der Passagierzahlen trotz Einführung der Luftverkehrsteuer

Trotz Einführung der Luftverkehrsteuer zum 1.1.2011 hat das Passagieraufkommen im Jahr 2011 zugenommen. Bemerkenswert ist dabei, dass die Zuwachsrate von 3,9% sogar noch deutlich höher lag, als es der durchschnittliche Jahreszuwachs in den letzten 10 Jahren erwarten ließ (3,5% bezogen auf die Zuwächse der Jahre 2002 bis 2011, Quelle: ADV-Statistik). Die Einführung der Luftverkehrsteuer hat damit – anders als von der Luftverkehrswirtschaft im Vorfeld der Einführung immer dargestellt – nicht zu einem Wachstumseinbruch beim Passagieraufkommen geführt.

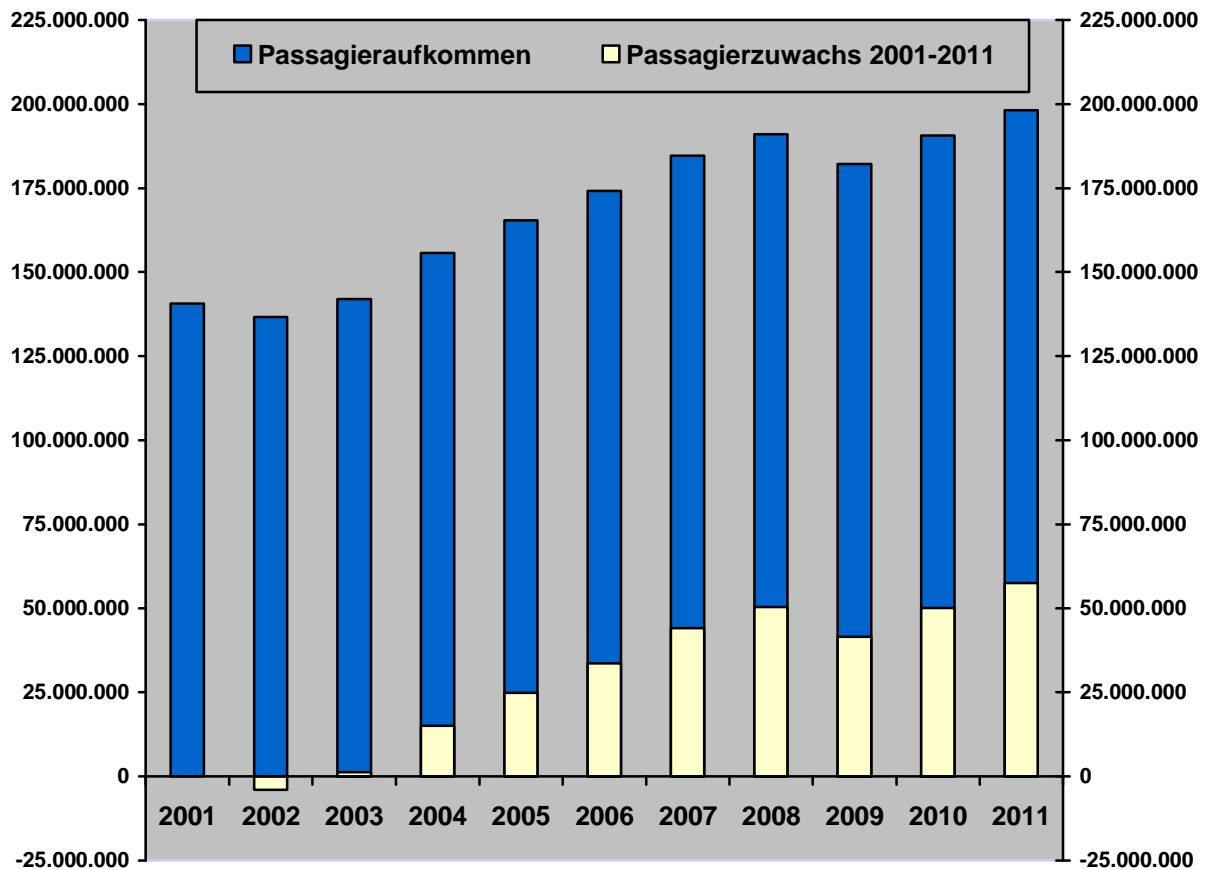


Abbildung 2: Entwicklung des Passagieraufkommens von 2001 bis 2011 (Quelle: eigene Darstellung und Berechnung auf Basis der ADV-Statistik)

Trotz dieser insgesamt in Deutschland zu verzeichnenden Steigerung der Passagierzahlen, ist teilweise eine Reduzierung der Passagierentwicklung an Flughäfen mit hohen Low-Cost-Carrier-Anteilen zu beobachten, z.B. an den von Ryanair abhängigen Flughäfen Weeze (Reduzierung um 16%) und Frankfurt Hahn (Reduzierung um 17%). Dieser Effekt der Vermeidung bzw. Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger ist als Lenkungswirkung der Luftverkehrsteuer jedoch gerade gewollt und kann deshalb nicht zur Rechtfertigung der Abschaffung dieser Steuer herangezogen werden.

Einen Trend zur Verlagerung von Passagieraufkommen grenznaher Flughäfen in das benachbarte Ausland ist insgesamt nicht nachweisbar.



IV. Emissionshandel kann Luftverkehrsteuer nicht ersetzen

Der Luftverkehr wird ab 2012 in den Europäischen Emissionshandel einbezogen. Aus diesem Grund wurde die erst 2011 eingeführt Luftverkehrsteuer bereits ab dem Jahr 2012 wieder reduziert. Darüber hinaus führte die Inflation bei gleichzeitiger Nichtanhebung der Ticketpreise dazu, dass der Anteil der Luftverkehrsteuer am Gesamtpreis für ein Flugticket noch einmal sank. Durch beide Effekte reduzierten sich bereits jetzt die positiven umweltpolitischen Wirkungen der Luftverkehrsteuer.

Der Forderung der Luftverkehrswirtschaft, der Emissionshandel belaste so stark, dass die Luftverkehrsteuer daneben nicht aufrecht erhalten werden könne, treten ADF und BVF entschieden entgegen. Wie oben dargestellt, sind die erwarteten Einnahmen aus dem Emissionshandel mit 345 Millionen Euro jährlich im Vergleich zu den bestehenden Subventionen i. H. v. etwa 11 Milliarden Euro als gering anzusehen. Gesamteinnahmen in Höhe von 1 Milliarde Euro führen zwar ebenfalls nicht zum vollständigen Abbau der Subventionen, verbessern das Missverhältnis aber erkennbar.

Solange es keine anderen geeigneten Instrumente zur Erreichung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen für alle Verkehrsträger und für die Erreichung der Klimaschutzziele gibt, muss die Luftverkehrsteuer erhalten bleiben.

V. Optimierungsvorschläge

1. Differenzierung nach Luftfahrzeug-Baumusterklassen

Trotz der Absicht der Bundesregierung bei Schaffung der Luftverkehrsteuer, Anreize zu einer Lärmreduzierung im Luftverkehr zu geben, sind dahin gehende Kriterien in der aktuellen Ausgestaltung der Luftverkehrsteuer nicht vorgesehen. Vor dem Hintergrund der gesundheitlichen Gefahren, die durch Fluglärm ausgelöst werden können, sollte die Luftverkehrsteuer unbedingt auch auf die Höhe der Lärmemission abstellen.



Erreicht werden kann dies durch die **Förderung des Einsatzes von lärmärmerem Fluggerät**, ganz überwiegend verbunden mit dem Einsatz schadstoffärmeren Fluggeräts). Um diesbezüglich ökonomische Anreize zu geben, **sollte eine Differenzierung nach unterschiedlich lauten Luftfahrzeug-Baumusterklassen in die Ausgestaltung der Luftverkehrsteuer aufgenommen werden.**

Für diesen Zweck stellt der vom internationalen Flughafenverband (Airports Council International) herausgegebene Aircraft Noise Rating Index (ACI-Liste) eine gute Basis dar. Dieser geht von den Zertifizierungspegeln der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation (ICAO) aus und teilt die Luftfahrzeugbaumuster in 5 ENPdB-Klassen ein. Referenzwert ist der Grenzwert in der einschlägigen ICAO-Annex 16 für die sogenannten Kapitel 3 Flugzeuge. Eine Klassifizierung lediglich nach der ICAO-Annex 16-Kapitelzuordnung bietet keine ausreichende Differenzierungsmöglichkeit, da sich bereits ca. 90% aller Flugzeuge in der „leiseren“ Kapitel 4-Kategorie befinden. Der ACI-Index sieht in seiner aktuellen Fassung von 2010 hingegen 4 verschiedene Lärmklassen innerhalb des Kapitels 4 vor, womit z. B. auch das neue, verhältnismäßig weniger laute Baumuster A 380 in eine separate Gruppe eingeordnet werden könnte.

1. Differenzierung von Tag- und Nachtflügen

Ebenso sollte ein zeitlicher Aspekt Eingang in die Besteuerung finden. Die vom Gesetzgeber in § 29b Abs. 1 S. 2 LuftVG geschützte Nachtruhe verlangt danach, möglichst keine Flüge zu dieser Zeit durchzuführen. Dieses Verlangen entspricht v. a. den Interessen der Personen, die in der Region eines Flugplatzes ihr Zuhause haben und von Belästigungen während der Nachtzeit (22:00 Uhr bis 6:00 Uhr) weitestgehend verschont bleiben sollen.

Durch eine Verteuerung von Nachtflügen könnte zudem das Umweltbewusstsein von Reisenden geschärft werden, indem ihnen bei der Buchung signalisiert würde, dass nächtliche Flüge zu besonderen Lärmbelastungen führten.

ADF und BVF fordern deshalb, im gesetzlich vorgesehenen Nachtzeitraum von 22:00 bis 6:00 Uhr einen erheblichen Zuschlag auf den vorgesehenen Steuersatz vorzunehmen und hierdurch dem besonderen Schutzstatus der Nachtruhe Rechnung zu tragen.

3. Einbeziehung von Umsteigeverkehr



Ziel der Luftverkehrsteuer ist es, Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen (siehe Gesetzesbegründung), hierbei sollen auch Verkehre von der Luftfahrt auf andere Transportträger wie die Bahn – vor allem im Inland – gelenkt werden (vgl. Aussagen des Sprechers des BMF im Focus vom 16.7.2010). Auch von Flughafenbetreibern wie z. B. der Fraport AG wird die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Bahn propagiert; wir zitieren aus dem Nachhaltigkeitsbericht 2009 der Fraport AG: „Denn wir haben die Verantwortung, dass Kurzstrecken verstärkt auf die Schiene gehen“ (S. 11).

Es ist deshalb nicht ersichtlich, aus welchem Grund Zubringerflüge von der Luftverkehrsteuer ausgenommen sind. Hinzu kommt, dass es aus Sicht der im Flughafenumland wohnenden Bevölkerung nicht darauf ankommt, ob es sich um einen Zubringerflug, oder um einen sonstigen Flug handelt: Bei jedem Start und bei jeder Landung entsteht sehr viel Lärm, der bei Zubringerflügen häufig sogar vermeidbar ist.

[Zur Erreichung der Verlagerung dieser Flüge auf umweltfreundlichere Verkehrsträger fordern ADF und BVF deshalb die Einbeziehung von Zubringerflügen in die Luftverkehrsteuer.](#)

Zu prüfen wäre im Übrigen auch, ob bei einer Steuerbefreiung von Umsteigeverkehr eine unzulässige Beihilfe nach EU-Recht vorliegt.

4. Einbeziehung von Frachtflügen

Ausgehend vom oben beschriebenen Gesetzesziel, Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen, ist es nicht nachvollziehbar, dass der Frachtverkehr von der Besteuerung ausgenommen ist. Die Besteuerung des Frachtverkehrs drängt sich dabei nahezu auf, weil hier, anders als beim Passagierverkehr, in hohem Maße mit älteren und stärker die Umwelt belasteten Flugzeugmustern geflogen wird. Zudem werden sie bevorzugt nachts eingesetzt, d. h. in einer Zeit, in der die gesundheitlichen Risiken für die Anwohner aufgrund von Fluglärm besonders hoch sind.

[ADF und BVF fordern daher, auch den Frachtflugverkehr in die Besteuerung durch die Luftverkehrsteuer einzubeziehen.](#)



5. Höhere Besteuerung von Kurzstreckenflügen

Der Steuersatz für Langstreckenflüge liegt aktuell deutlich höher als der Steuersatz für Kurz- und Mittelstreckenflüge. Richtig ist zwar, dass gerade Langstreckenflüge aufgrund der sehr weiten Flugstrecken und des damit verbundenen höheren Treibstoffverbrauchs sowie aufgrund der Flughöhe besonders schädlich für die Umwelt sind. Gleichwohl muss folgender Aspekt bei der Höhe des Steuersatzes berücksichtigt werden: Das Verkehrsmittel Flugzeug ist auf langen Strecken beinahe alternativlos. Ein Flugreisender, der nach Südafrika kommen möchte, wird vermutlich auch einen höheren Preis für den Flug bezahlen. Ein Umsteigen auf ein anderes Verkehrsmittel kann mit einem höheren Flugpreis bei Langstrecken mithin in der Regel nicht erreicht werden.

Als Steuerungsinstrument zugunsten der Umwelt kann die Luftverkehrssteuer deshalb vor allem dann etwas bewirken, wenn durch die Anreize der Steuer umlenkbarer Luftverkehr tatsächlich auf andere Verkehrsträger umgeleitet wird. Dies wird vor allem für Kurzstreckenflüge anzunehmen sein.

[ADF und BVF fordern deshalb, den Steuersatz auf Kurzstreckenflüge zu erhöhen.](#)

6. Differenzierung nach Tarifklassen

[Von ADF und BVF empfohlen wird zudem eine Staffelung der Steuersätze der Luftverkehrssteuer nach Sitzklassen \(Economy, Business, First Class\).](#)

Diese Unterscheidung ist geboten, da die personenbezogenen Umweltbelastungen mit dem jeweiligen Platzbedarf steigen.

IV. Ausblick

Bisher fließen die Einnahmen der Luftverkehrssteuer in den Bundeshaushalt. Nach der Gesetzesbegründung wird damit einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen, da das Vorhaben der Besteuerung sowohl zur Sicherung der natürlichen Ressourcen, als auch der finanziel-



len Gestaltungsspielräume künftiger Generationen beiträgt. Die lediglich allgemeine Entlastung des Bundeshaushaltes trägt dem Gedanken der nachhaltigen Entwicklung nur unzureichend Rechnung.

Daher sollte eine Regelung geschaffen werden, nach welcher die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer bzw. dem Emissionshandel zweckgebunden nur zur Sicherung der natürlichen Ressourcen herangezogen werden dürfen.

Mit freundlichen Grüßen

Thomas Jühe
Vorsitzender
Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen

Helmut Breidenbach
Präsident
Bundesvereinigung gegen Fluglärm