



**TECHNISCHE UNIVERSITÄT
CHEMNITZ**

Schriftliche Stellungnahme

Anlässlich der Anhörung zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes“ am 5. November 2012 von 15.00 Uhr bis 16.30 Uhr in Berlin, Paul-Löbe-Haus.

Prof. Dr. Friedrich Thießen
Technische Universität Chemnitz
Tel. 0371-531-34174
Mail. finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Schriftliche Stellungnahme

Anlässlich der Anhörung zum „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes“ am 5. November 2012 von 15.00 Uhr bis 16.30 Uhr in Berlin, Paul-Löbe-Haus.

Prof. Dr. Friedrich Thießen

Teil I: Wirkungen der Luftverkehrssteuer

Welche Wirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer können wir auf der Grundlage der Auswertung der Luftverkehrsdaten des Jahres 2011 und der Trends der vorausgehenden 10 Jahre in den deutschen und den relevanten europäischen Flughäfen feststellen? Sie lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Es lassen sich in dem kurzen verfügbaren Untersuchungszeitraum keine Belege für nennenswerte negative Wirkungen der Luftverkehrssteuer wie eine Abwanderung von Fluggästen oder für einen dadurch bedingten Nachfragerückgang finden.
- Mit der von Intraplan Consult verwendeten Methode lassen sich keine negativen volkswirtschaftlichen Effekte am Arbeitsmarkt und im Wirtschaftswachstum (BIP-Entwicklung) durch die Luftverkehrssteuer nachweisen.

- Es lassen sich längerfristige Trends im deutschen Luftverkehr hin zur Nutzung größerer Flughäfen und eine Abkehr vom Low-Cost-Fliegen erkennen, die auch im Jahr 2011 gewirkt haben. Diese Trends können die Veränderungen der Passagierzahlen an den Flughäfen besser erklären als die Luftverkehrsteuer.
- Ein verbessertes koordiniertes Verkehrswegekonzept durch die Bundesregierung erscheint wünschenswert.

Im Einzelnen ergibt sich:

Passagierverlust

Die These, die deutsche Luftverkehrsteuer habe zu einem Verlust von rund 5 Mio. Passagieren 2011 geführt, kann nicht bestätigt werden. In den Berechnungen durch Intraplan Consult i.A. der Luftverkehrswirtschaft sind Fehler enthalten. Wir korrigieren die Fehler und können keinen Effekt der Luftverkehrsteuer auf die Passagierzahlen mehr nachweisen.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Die von der Luftverkehrswirtschaft berechneten negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuer können von uns nicht bestätigt werden. Die Berechnungen wurden von der Luftverkehrswirtschaft mit der Methodik des Airport Council International, ACI, durchgeführt. Der ACI ist die europäische Interessenvertretung der

Flughäfen. Seine Methodik zeichnet sich durch eine einseitige Unvollständigkeit aus. Die positiven Wirkungen des Luftverkehrs werden dadurch systematisch überzeichnet. Empirisch konnte bisher keine Bestätigung solcher Wirkungen gefunden werden, obwohl es seit Jahrzehnten Luftverkehr gibt.

Wettbewerb mit dem Ausland

Es wurde die Passagierentwicklung grenznaher Flughäfen in Deutschland und im Ausland daraufhin untersucht, ob sich Anzeichen erkennen lassen, dass deutsche „Steuerflüchtlinge“ beeinflussend gewirkt haben könnten.

Die Ergebnisse sind uneinheitlich. Bei einigen Flughäfen kann definitiv ein Einfluss ausgeschlossen werden. Bei anderen Flughäfen gibt es zwar alternative Erklärungen, aber ein definitiver Ausschluss des Einflusses der Steuer ist nicht möglich. Dies liegt auch an dem kurzen Zeitraum, der für die Untersuchung der erst 2011 eingeführten Steuer zur Verfügung steht.

Das heißt: es lassen sich verschiedene Erklärungen für die Entwicklung der Flughäfen finden. Aber beim heutigen Stand kann nicht definitiv gesagt werden, welche der Erklärungen zutreffend ist.

Längerfristige Tendenzen im deutschen Luftverkehr

Es lassen sich im deutschen Luftverkehr zwei allgemeine, teils bereits langjährig zu beobachtende Tendenzen ausmachen:

- Ein starkes Wachstum großer Flughäfen relativ zu kleinen.
- Probleme von Low-Cost-Flughäfen, an frühere Wachstumsraten anzuknüpfen.

Wenn man die Flughäfen in große, mittelgroße und kleine sowie Flughäfen mit Low-Cost- oder Linien-Schwerpunkt aufteilt, dann ist dieser Trend unverkennbar.

Wenn man dann noch die Gruppen weiter unterteilt nach grenzfernen und grenznahen Flughäfen, um zu überprüfen, ob mehr der Steuereffekt oder mehr der Größeneffekt die entsprechenden Flughäfen in ihren Klassen beeinflusst hat, dann sieht man, dass ein Steuereffekt praktisch gar nicht beobachtbar ist. In ihren jeweiligen Gruppen haben sich grenzferne Flughäfen sogar schlechter entwickelt als grenznahe. Dies wird bei allen Größenklassen deutlich.

Analysiert man nun die Entwicklung der grenznahen Flughäfen, dann stellt man fest, dass die Entwicklung dieser Flughäfen in den allgemeinen Trend passt.

Grenznahe Flughäfen sind nämlich zum großen Teil kleine Flughäfen und Low-Cost-Flughäfen.

Soweit grenznahe Flughäfen große und Linienflughäfen darstellen, wie z.B. Stuttgart, München und Düsseldorf, sind keine Passagierzahleinbrüche festzustellen. Vielmehr sind diese Flughäfen trotz der Steuer stark gewachsen.

Alles zusammen genommen spricht dieser Befund gegen die These vom negativen Einfluss der Luftverkehrssteuer. Der Befund spricht insbesondere gegen die oben

diskutierte These, dass grenznahe Flughäfen *wegen* der Luftverkehrssteuer geschrumpft sind: es scheint vielmehr so, dass sie *wegen* der Zugehörigkeit zu den Kategorien „klein“ und „Low-Cost“ geschrumpft sind.

Der Fall Ägypten

Beispielhaft wird Ägypten untersucht. Der Luftverkehr mit Ägypten ist 2011, dem Jahr der Einführung der Luftverkehrssteuer, deutlich eingebrochen. Dafür wurde von der Luftverkehrswirtschaft die Steuer verantwortlich gemacht. Allerdings gab es auch die Unruhen im Rahmen des Arabischen Frühlings, welche Reisende verunsicherten. Welcher Faktor hat nun den Einbruch verursacht?

Es kann gezeigt werden, dass die Passagierzahlen 2011 trotz Steuer bis zum Ausbruch der Unruhen hoch blieben. Erst mit dem Tag des Ausbruchs der Unruhen brachen die Passagierzahlen ein. Dies zeigt, dass es nicht die Steuer ist, die den Ägyptenverkehr beeinflusst hat.

Gesamtergebnis

Ein Nachweis, dass die Luftverkehrssteuer nennenswert passagierzahlmindernd wirkte, kann nicht erbracht werden.

Unsere Befunde legen nahe zu vermuten, dass die Auswirkungen der Steuer sehr gering sind.

Teil II: Weiterentwicklung der Luftverkehrsteuer

Wie sollte die Luftverkehrsteuer weiterentwickelt werden?

Die ersten vorliegenden Erkenntnisse zu den Wirkungen der Luftverkehrsteuer lassen folgende Weiterentwicklungslinien verfolgenswert erscheinen:

Steueranhebung

- *Anhebung.* Die offenbar sehr geringen Wirkungen auf die Passagierzahlen zeigen, dass die beabsichtigten Lenkungswirkungen verfehlt werden. Die Steuer muss deshalb angehoben werden, wenn man ernsthaft Lenkungswirkungen erzielen will. Eine Anhebung rechtfertigt sich auch, um die Subventionierung des Luftverkehrs durch Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung netto abzubauen.

Lenkungswirkung Klimaschutz

- *Einbeziehung externer Kosten.* Die Steuer kann noch mehr zu einer Lenkungssteuer hinsichtlich des Klimaschutzes weiterentwickelt werden. Dies ist deshalb gut möglich, weil die Ticketpreise derzeit die Klimaschäden des Luftverkehrs nicht abdecken. Über die Luftverkehrsteuer können die Klimaschäden den eigentlichen Verursachern angelastet werden. Das Verursacherprinzip ist ein in

Marktwirtschaften anerkanntes Prinzip, weil sich dadurch die effizientesten Anpassungsreaktionen erreichen lassen. Die externen Kosten des Luftverkehrs in Deutschland wurden von INFRAS/IWW in 2007 auf 52 Euro je 1000 Personenkilometer (davon sind 26 Euro Klimakosten) geschätzt.

- *CO₂-Orientierung.* Um eine bessere Lenkungswirkung hinsichtlich des bekannten CO₂-Problems zu erhalten, kann die Steuer stärker auf das tatsächlich benutzte Fluggerät und dessen CO₂-Ausstoß bezogen werden („spezifischer CO₂-Ausstoß“). Die Steuer wäre dann je nach benutztem Flugzeug unterschiedlich hoch. Auch kann eine Differenzierung nach Klassen erfolgen, um den CO₂-Beitrag eines individuellen Passagiers zu erfassen. Die Passagiere würden Druck auf die Airlines ausüben, ceteris paribus das jeweils steuergünstigste und damit CO₂-günstigste Fluggerät einzusetzen. Dadurch entsteht ein Anreiz für die Airlines, ihr Fluggerät zu optimieren.

Finanzierung der Energiewende

- *Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem der EU (EHS).* Seit 2012 wurde der Flugverkehr in das EHS der Europäischen Union einbezogen. Die Einnahmen der Luftverkehrsteuer werden z.Z. mit den Einnahmen des EHS verrechnet und insgesamt auf 1 Milliarde Euro pro Jahr begrenzt. Die Einnahmen aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in das EHS fließen dem Sonderver-

mögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) zu mit dem Ziel, die nationale Energiewende finanziell zu flankieren und auch einen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung zu leisten. Ab 2012 sollen sämtliche Emissionshandelserlöse in diesem Fonds zur Finanzierung klimarelevanter Zwecke beitragen. Durch den anhaltend niedrigen Zertifikatspreis im europäischen Emissionshandel infolge der Ausgabe zu vieler Zertifikate blieben die Einnahmen weit hinter den Erwartungen zurück. In Kombination mit dem hier vorgeschlagenen verstärkten Abbau umweltschädlicher Subventionen des Luftverkehrs und der – umweltpolitisch kontraproduktiven – Aufhebung der Verrechnung Luftverkehrssteuer- und EHS-Einnahmen wären damit über die Verwendungsseite zusätzliche Klimawirkungen erreichbar.

Lenkungsziele Fluglärm, Klassen, Flughafenwahl

- *Flugbewegungsoptimierung.* Die CO₂-Orientierung der Lenkung kann gut mit einer Optimierung der Zahl der Flugbewegungen kombiniert werden. Eine Minderung der Zahl der Flugbewegungen kann aus CO₂-Gründen, aber auch aus Gründen des *Fluglärms* angebracht sein. Durch eine Staffelung der Steuer nach der Größe der Flugzeuge in Verbindung mit der Auslastung kann dieses Ziel erreicht werden. Auch hier bietet sich die Tickettax an, weil sie eine verursachungsgerechte Zuordnung der Lärmschäden ermöglicht.

- *Differenzierung nach Klassen.* Alle genannten Konzepte können auch mit sozialen Erwägungen kombiniert werden, indem Business- und Economy-Klassen unterschiedlich besteuert werden. Soziale und ökologische Ziele können gleichzeitig erreicht werden. Bei der Diskussion über die Einführung der Luftverkehrsteuer hatte der BUND in seiner Stellungnahme vom 30.7.2010 eine solche Differenzierung nach Klassen und eine entsprechende Erhöhung der Steuersätze für die erste Klasse und die Businessklasse analog zum CO₂-Ausstoß gefordert. Eine Nichtbesteuerung des Luftverkehrs wäre keine besonders soziale Maßnahme, denn dies wäre gleichbedeutend mit einem Anreiz, die bekannten negativen externe Effekte des Luftverkehrs zu produzieren, die sozial bedenkliche Folgen haben.
- *Lenkung der Flughafenwahl:* Mittelfristig ist es auch denkbar, die Höhe der Tickettax nach dem Abflugflughafen zu staffeln. Flüge von besonders emissionsstarken Flughäfen (hohe Lärmbelastung, schlechte Schiene-Luft-Verbindung) wären höher zu belasten als andere. Dies setzt ein verbessertes Luftverkehrs- und Flughafenkonzept der Bundesregierung voraus.

Auslandsabstimmung

- *Ausland:* Sinnvoll sind Verhandlungen mit dem Ausland, um ein Ausweichen des Luftverkehrs auf grenznahe Flughäfen zu verhindern. Wie unsere Untersuchungen zeigen, kommen nicht viele aus-

ländische Flughäfen als Konkurrenten in Frage. Mit den Jurisdiktionen dieser Flughäfen sollten einvernehmliche Lösungen gesucht werden.

- *Europäischer Subventionsabbau:* Der Kommissionsvorschlag zum Abbau von Mehrwertsteuerbefreiungen. Die Mitteilung der Kommission vom 9.12.2011 zum Abbau von Ausnahmen und Befreiungen von der Mehrwertsteuerpflicht im europäischen Binnenmarkt bietet eine deutlich weitergehende Möglichkeit des Subventionsabbaus im Luftverkehr in einem europäischen Kontext. Allein in Deutschland belaufen sich die Ausfälle durch die Steuerbefreiung internationaler Flüge von der Umsatzsteuerpflicht laut dem Bericht des UBA über umweltschädliche Subventionen in 2008 auf 4,24 Milliarden Euro.

Wettbewerberharmonisierung

Eine kleine Reform wäre folgende: Die grundsätzlich vernünftig gesetzten Entfernungsgrenzen können zu einer Ungleichbehandlung von Urlaubsorten führen, die im engen Wettbewerb miteinander stehen (z.B. Tunesien, Ägypten). Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Man sollte in solchen Fällen eine etwas flexiblere Steuerbemessung vornehmen und enge Wettbewerber gleich behandeln.