

STELLUNGNAHME

zum Änderungsantrag der CDU/CSU und FDP zum
„Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“:

„Anpassungen des Luftverkehrsteuergesetzes aufgrund europarechtlicher Vorgaben sowie
Entwicklungen aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit
Treibhausgasemissionszertifikaten“

(BT-Drucksache 17/10744)

Zusammenfassung

Der Änderungsantrag sieht vor, neben Anpassungen hinsichtlich der Durchführung an das EU-Amtshilfegesetz, die Steuersätze des 2011 in Kraft getretenen Gesetzes zu reduzieren. Dabei sollen die durch die Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung für das Jahr 2012 festgesetzten Sätze in das Gesetz übernommen werden. Ab 2013 sollen die Sätze auf Grundlage der Einnahmen aus dem Treibhausgasemissionshandel des Vorjahres per Verordnung reduziert werden können.

Das FÖS unterstützt die Luftverkehrsteuer (LuftVSt) als ersten sinnvollen Schritt, um den bestehenden milliardenschweren Steuervergünstigungen und Infrastruktursubventionen zu begegnen. Die Absenkung der Steuersätze ist aus ökologischer Sicht nicht sinnvoll und lässt sich auch nicht mit der bisherigen Berechnungslogik der Steuer begründen. Solange eine adäquate Besteuerung von Kerosin und die Einbeziehung internationaler Flüge in die Mehrwertsteuer nicht in Sicht sind, plädieren wir für eine intelligente Weiterentwicklung der Steuer. Dazu gehören insbesondere eine weitere Differenzierung der Steuersätze nach Buchungsklassen und die Aufhebung der Deckelung des Gesamtaufkommens bei einer Milliarde Euro. Zum jetzigen Zeitpunkt sehen wir im europäischen Treibhausgasemissionshandel für den Luftverkehr zwar Chancen, um die Entwicklung eines langfristigen globalen Klimaregimes für den Luftverkehr zu fördern, aber auf absehbare Zeit keinen adäquaten Ersatz für die Luftverkehrsteuer. Bedenken, dass die Steuer eine Bedrohung für Arbeitsplätze und die wirtschaftliche Entwicklung in Deutschland darstellt, halten wir mit Blick auf ein entsprechendes Gutachten der TU Chemnitz für unbegründet.

Details der Stellungnahme

zum Antragstext (I.2.4.):

„§ 11 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Nummer 1 wird die Angabe „8,00 Euro“ durch die Angabe „7,50 Euro“ ersetzt.
- bb) In Nummer 2 wird die Angabe „25,00 Euro“ durch die Angabe „23,43 Euro“ ersetzt.
- cc) In Nummer 3 wird die Angabe „45,00 Euro“ durch die Angabe „42,18 Euro“ ersetzt.

b) Absatz 2 wird wie folgt geändert:

- aa) In Satz 1 werden nach dem Wort „wird“ die Wörter „ab 2013“ eingefügt.
- bb) Satz 4 wird aufgehoben.“

nimmt das FÖS wie folgt Stellung:

Bewertung

Der Luftverkehr wächst schneller als jeder andere Verkehrsträger. Dies geht einher mit einer starken Zunahme der CO₂-Emissionen. Diese sind, da ganz überwiegend in großer Höhe abgegeben, besonders klimawirksam und tragen neben dem ebenfalls klimawirksamen Ausstoß von Stickoxiden und Wasserdampf zu einer Verschärfung des Klimawandels bei.

Trotzdem profitiert der Flugverkehr von Steuervergünstigungen in Höhe von 11,5 Mrd. Euro.¹ Hierunter fallen die Befreiung des Flugkerosins von der Energiesteuer (7,232 Mrd. Euro) und die Ausnahme internationaler Flüge von der Mehrwertsteuer (4,237 Mrd. Euro). Nicht mit eingerechnet sind zusätzliche millionenschwere 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.² Dadurch genießt der Luftverkehr wettbewerbsverzerrende Privilegien gegenüber anderen Verkehrsträgern.

Mit dem am 1.1.2011 in Kraft getretenen Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) wurde in §11 neben der Höhe der Steuersätze (Absatz 1) auch eine Verknüpfung der LuftVSt mit dem europäischen Treibhausgasemissionshandel und eine Deckelung des Einnahmeaufkommens beider Instrumente bei einer Milliarde Euro beschlossen (Absatz 2). Das FÖS spricht sich nachdrücklich sowohl gegen die Verrechnung dieser beiden Maßnahmen als auch die Begrenzung des Steueraufkommens aus.

Für das Ziel, die bestehenden umweltschädlichen Subventionen abzubauen, ist die Steuer zwar ein erster, aber bislang unzureichender Schritt. Selbst wenn die angestrebten Einnahmen von einer Milliarde realisiert werden³, wird damit nur ein Bruchteil der aufgeführten Privilegien kompensiert.

Die Deckelung und Verschränkung der beiden Instrumente steht auch in starkem Widerspruch zu einer Lenkungswirkung und verhindert nachhaltige Anreize zur Verkehrsverlagerung. In ihrer bisherigen Ausgestaltung führt ein Anstieg der Passagierzahlen zu einer Reduzierung der Steuersätze, also zu günstigeren Ticketpreisen.

Berechnung der Steuersätze

Auch wenn wir die bisherige Berechnungsgrundlage der Steuer ablehnen, weisen wir darauf hin, dass die im Änderungsantrag geforderten Steuersätze auch mit der geltenden Logik nicht begründet werden können. So steht in §11, Absatz 2: *„Das Bundesministerium der Finanzen wird ermächtigt [...] durch Rechtsverordnung [...] die Steuersätze nach Absatz 1 mit Wirkung zu Beginn eines Kalenderjahres prozentual abzusenken. Die prozentuale Absenkung errechnet sich aus dem Verhältnis der jeweiligen Einnahmen des Vorjahres aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu einer Milliarde Euro. Die Einnahmen aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten werden auf Basis der Einnahmen des jeweils ersten Halbjahres des Vorjahres geschätzt.“* Da im Jahr 2011 der Emissionshandel für Luftverkehr noch nicht existierte, wurden die Sätze für 2012 anhand der zu erwartenden Einnahmen geschätzt. Dabei wurde von einem Zertifikatspreis von 15-20 Euro ausgegangen. Bei der ersten Auktionierung von Emissionszertifikaten am 31.10.2012 wurde an der European Energy Exchange ein Spotmarktpreis von 7,01 Euro ermittelt.⁴ Der bisherigen Logik folgend, müssten die Steuersätze für 2013 also angehoben werden. Nach ersten groben Schätzungen, entspräche dies Steuersätzen von ca. 7,75 Euro für Kurz-, 24,27 für Mittel- und 43,68 Euro für Langstreckenflüge.

¹ Umweltbundesamt (2010): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-1/2046.pdf>. Bundestag (2012): Drucksache 17/8829, S. 62. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/088/1708829.pdf>. Stand 01.11.2012.

³ 2011 betragen die Einnahmen kassenmäßig rund 905 Mio. Euro / auf Grundlage aller Rechtsvorgänge 959 Mio. Euro (BT Drucksache 17/10225)

⁴ EEX (2012): EEX: Erste Auktion von EU-Luftverkehrsberechtigungen für Deutschland erfolgreich abgeschlossen. Pressemitteilung. http://cdn.eex.com/document/117537/20121031_First_German_EUAA_Auction.pdf. Stand 01.11.2012.

Bisherige Wirkung der Steuer

Ein mit Blick auf die Evaluierung der Luftverkehrssteuer erstelltes Gutachten der Technischen Universität Chemnitz⁵ beleuchtet die bisherige Wirkung der Steuer. Zentrale Ergebnisse der Studie sind, dass sich die Luftverkehrswirtschaft gemäß langfristiger Trends entwickelt hat und weder ein Nachfragerückgang, noch Ausweichreaktionen aufgrund der Luftverkehrssteuer festgestellt werden konnten.

Dadurch wird auch deutlich, dass die Steuer ein erfolgreicher erster Schritt zum Abbau des Subventionsvolumens ist, aber ihre ökologische Wirkung weit unter den angestrebten Zielen zurückbleibt.

Empfehlungen

Zur Internalisierung externer Klimaeffekte und zum Abbau der relativen Steuervergünstigungen für den Luftverkehr hält das FÖS eine Besteuerung von Kerosin nach Energie- und CO₂-Gehalt am besten geeignet. Da es sich bei der Luftverkehrswirtschaft um eine internationale Branche handelt, ist hier eine zumindest europaweite Besteuerung wünschenswert, um „Tanktourismus“ zu vermeiden. Ebenfalls sprechen wir uns für einen europaweiten Wegfall der Mehrwertsteuerbefreiung des internationalen Flugverkehrs aus. Vor dem Hintergrund, dass entsprechende Regelungen nach Aussagen der Bundesregierung mittelfristig nicht zu erwarten sind⁶ und auch der Emissionshandel im Flugverkehr in der bisherigen Form weder Lenkungswirkung noch Subventionsabbau entfaltet, raten wir zu einer ökologischen und sozialen Weiterentwicklung der Luftverkehrssteuer ohne Aufkommensdeckelung.

Hierfür sollte eine klimagerechte Anhebung der Sätze der Luftverkehrssteuer mit einer Staffelung nicht nur wie bisher nach Entfernung, sondern auch nach Sitzklassen erfolgen (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 nicht auf das einzelne Ticket, sondern auf ein Flugzeug zu erheben. So besteht bei den Airlines ein zusätzlicher Anreiz, Flugzeuge bestmöglich auszulasten - 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. Dies hätte positive soziale Verteilungseffekte zur Folge und würde das deutsche Steuer- und Abgabensystem etwas gerechter machen.

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

Auch wenn eine Mehrwertsteuerbefreiung auf EU-Ebene bisher nicht in Sicht ist, sollte sie kurzfristig für internationale Flüge über Deutschland (einen entsprechenden Gesetzesentwurf wurde vom BMF 2002/3 ausgearbeitet) abgeschafft werden. Bahn-, Auto- und Busreisende müssen diese Mehrwertsteuer auch zahlen, eine weitere Ausnahme ist daher nicht zu rechtfertigen.

⁵ Thießen, F./Haucke, A./Wosnitza, A. (2012): Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Fakultät für Wirtschaftswissenschaften, Technische Universität Chemnitz.

⁶ Deutscher Bundestag (2012): Drucksache 17/10724. <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/107/1710724.pdf> Stand 01.11.2012.