

Stellungnahme

zum Änderungsantrag von CDU/CSU und FDP

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

im Rahmen des „Entwurfs des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und des Stromsteuergesetzes“ (BT-Drucks. 17/10744)

vom Oktober 2012

Vorbemerkung

Der BUND begrüßt, dass CDU/CSU und FDP mit ihrem o.g. Antrag grundsätzlich an der Luftverkehrsteuer festhalten wollen. Mit der Entscheidung über die Festlegung der Steuersätze dürfte auch die gelegentlich mit Artikel 19 Abs. 4 Luftverkehrsgesetz verknüpfte Forderung einer Überprüfung der Luftverkehrsteuer als erledigt gelten (vgl. den vom Bundesrat angenommenen Antrag Bayerns: BR- Drucks. 301/2/12 vom 05.07.12 und die Gegenäußerung der Bundesregierung in BT-Drucks. 17/10424 - zu Drucksache 17/10039 - vom 02. 08. 2012).

Die Luftverkehrsteuer hat sich nach Meinung des BUND als Instrument des Abbaus umweltschädlicher Subventionen bewährt, gerade in Zeiten eines dringend notwendigen Schuldenabbaus. Sie hat keine empirisch nachweisbaren negativen volkswirtschaftlichen Effekte, sie verstärkt den Trend zu größeren Flughäfen und zu Linienfluggesellschaften und sie hat auch ein bisher noch nicht ausgeschöpftes ökologisches Potenzial.

Um die gesamtwirtschaftliche und ökologische Wirkung der deutschen Luftverkehrsteuer zu verbessern, sollte § 11 Abs. 2 Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) gestrichen und die Verrechnung von Luftverkehrsteuer und EU-Emissionshandel für Luftverkehr sowie der Einnahmeobergrenze von einer Milliarde Euro gestoppt werden.

1. Die Begründung der Absenkung der Luftverkehrssteuersätze 2012 und deren Aussetzung 2013

Nur mit Mühe lassen sich die formellen Bezüge des Antrags der Fraktionen von CDU/CSU und FDP rekonstruieren. Ende 2011 wurden per Verordnung auf der Grundlage von § 11 Abs. 2 Luftverkehrsteuergesetz die Steuersätze ab dem 1.1.2012 für die ersten Entfernungsstufe von 8 Euro auf 7,50, in der zweiten Distanzklasse von 25 auf 23,43 € und bei Entfernungen über 6.000 auf 42,18 € abgesenkt. (Vgl. die Homepage des Hauptzollamtes <http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Luftverkehrsteuer/Grundsätze-Besteuerung/Steuersätze/steuersätze.html>)

Jetzt soll diese Absenkung per Verordnung durch Änderung von § 11 Abs. 1 LuftVStG nachvollzogen, die Anpassung an den EU-Emissionshandel (EHS) im Luftverkehr jedoch für 2013 ausgesetzt werden.

§ 11 Abs. 2 LuftVStG ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie durch Rechtsverordnung die Steuersätze nach Absatz „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.“

Umgesetzt wurde diese Absenkung durch die Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2012 – LuftVStAbsenkV 2012 - vom 16.12.2011 (BGBl. 2011 Teil 1 S. 2732). Eine nähere Begründung dafür ist darin nicht enthalten. Es heißt nur, die Steuersätze müssten „als Folge der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ... für das Jahr 2012 abgesenkt“ werden (§ 1 LuftVStAbsenkV 2012). Allerdings fielen 2012 überhaupt keine Einnah-

men aus dem Emissionshandel im Luftverkehr an, da keine Zertifikate versteigert wurden. Das BMF schätzt die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer im Jahre 2012 auf 960 Millionen Euro, weil dort „bereits die Mindereinnahmen aufgrund der Absenkung der Steuersätze für das Jahr 2012 (Berücksichtigung der Einnahmen des Bundes aufgrund der Teilnahme des Luftverkehrs am Emissionshandel) enthalten“ seien (vgl. den „Bericht des Bundesfinanzministers an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer – Bericht gemäß § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG),“ vom Juni 2012, S. 12).

Der Antrag von CDU/CSU und FDP wird damit begründet, dass „sich im Vergleich zum Zeitpunkt der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes bei der Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel Entwicklungen ergeben (hätten WR), die bei Einführung nicht absehbar waren. Die entsprechenden Regelungen des Luftverkehrsteuergesetzes sind daher anzupassen.“ (Begründung zu Artikel 2a).

Auch die Festlegung der Höhe der Festlegung der Steuersätze ist unklar. Einerseits wird argumentiert, „im ersten Halbjahr 2012 hat – entgegen der Erwartung bei Einführung der gesetzlichen Regelung – keine Auktion stattgefunden. Die ersten Versteigerungen werden erst im vierten Quartal 2012 stattfinden; es ist davon auszugehen, dass entgegen der Schätzung aus dem Jahr 2011 die Einnahmen geringer ausfallen werden und voraussichtlich 35 Mio. Euro nicht übersteigen werden.“

Der Gewissheit dieser Aussagen scheint nicht sehr hoch zu sein. Hinzu kommt, dass der Emissionshandel im Luftverkehr z.Z. noch umstritten ist. Denkbar sind noch erhebliche Änderungen an am geographischen Geltungsbereich und an den zu steuernden Vorgängen. Es fehlt an der notwendigen Klarheit für den geplanten Gesetzesbeschluss.

2. Die Verrechnung der LuftVSt mit dem EU-Emissionshandelseinnahmen und Einnahmelimit aufheben: § 11 Abs. 1 LuftStVG beibehalten, Abs. 2 streichen

Die Verrechnung der Einnahmen aus der LuftVSt ist äußerst kompliziert, nicht nur weil die Einbeziehung des Luftverkehrs in den EU-Emissionshandel erst am Anfang steht. Das EU-EHS ist jedoch das erste und bisher einzige Klimaschutzregime im Luftverkehr. Seine Einführung wurde 2007 von der Europäischen Union auf der Hauptversammlung der International Civil Aviation Organization (ICAO) angekündigt, weil letztere bei der Vereinbarung eines globalen marktbasier-ten Systems versagt hatte. Das gilt bis heute. Allerdings verstärken sich derzeit die Bemühungen der ICAO, globale marktbasierende Maßnahmen im Luftverkehr zu beschließen.

Auch die Begrenzung der Einnahmen auf eine Obergrenze von einer Milliarde Euro ist steuersystematisch paradox. Im Laufe der Beratungen über die Einführung der Luftverkehrsteuer wurde aus der „ökologischen Flugverkehrsabgabe“ begrifflich eine Luftverkehrsteuer, um zu signalisieren, dass die Einnahmen dauerhaft dem Haushalt zufließen und keine Zweckbindungen der Einnahmen vorgenommen werden sollen.

Beide Maßnahmen – Einnahmefestsetzung aus der LuftVSt auf maximal eine Milliarde Euro und Verrechnung mit den Einnahmen aus dem Luftverkehrs-EHS – sind Ergebnis politischer Zuge-

ständnisse an die Luftverkehrswirtschaft. Sie folgen keinem stringenten Regelungskonzept sondern verhindern die Erreichung des Ziels des Abbau umweltschädlicher Subventionen und der Einhaltung der Klimaschutzziele.

Daher sollte § 11 Abs. 1 LuftVSt gestrichen werden, da sie sonst faktisch die Merkmale einer Steuer verliert. Jedes Jahr müssten sonst die Steuersätze nach unten mit Tendenz gegen null angepasst werden, bis sich der bürokratische Aufwand für deren Erhebung nicht mehr lohnt. Die Reduktion muss jährlich erfolgen je nach Wachstum des Luftverkehrs wegen der Einnahmelimitierung auf eine Milliarde Euro (bei einem Rückgang des Luftverkehrs müsste sie dagegen erhöht werden) und falls das Luftverkehrs-EHS künftig funktionieren und steigende Einnahmen generieren wird. Damit würde auch das Ziel der Haushaltskonsolidierung verfehlt, da die Einnahmen des EHS für u.a. für Zwecke der Klimafinanzierung benötigt werden.

3. Keine negativen volkswirtschaftlichen Wirkungen der Luftverkehrsteuer

Der Zweck der LuftVSt auf der Homepage des Hauptzollamtes beschrieben:

„Mit dem Luftverkehrsteuergesetz soll auch der Flugverkehr in die **Mobilitätsbesteuerung** einbezogen werden, um **Anreize für umweltgerechteres Verhalten** zu setzen.

Die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer tragen zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes bei und leisten damit einen Beitrag sowohl zur Einhaltung der Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts als auch zur Einhaltung der neuen Schuldenregel des Artikels 115 des Grundgesetzes. Die gewerbliche Luftfahrt unterliegt derzeit, im Gegensatz zu anderen Verkehrsträgern, nicht der Energiebesteuerung.“

(<http://www.zoll.de/DE/Fachthemen/Steuern/Luftverkehrsteuer/Allgemeines/allgemeines.html>)

Der erste Entwurf der ökologischen Luftverkehrsabgabe mit 13 bzw. 26 Euro wurde vom BUND kritisiert, weil er keine ausreichende Differenzierung nach den Klimaemissionen vornahm

(<http://www.bund.net/nc/presse/pressemitteilungen/detail/artikel/bundesregierung-darf-beim-subventionsabbau-nicht-zurueckrudern-bund-legt-eckpunkte-einer-oekologisc/>). Der Referentenentwurf wurde dann im Sinne der BUND-Vorschlags von 8 Euro für europäische Flüge und einer um den Faktor vier oder fünf höheren Abgabe für internationale Flüge verändert (vgl. die BUND-Stellungnahme zum Referentenentwurf vom 16. Juli 2010:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/verkehr/luftverkehr/20100730_verkehr_luftverkehr_sabgabe_stellungnahme.pdf). Dadurch konnten Ausweichreaktionen vermieden werden.

Das im Auftrag der Umwelt- und Entwicklungsorganisationen Brot für die Welt, BUND, Evangelischer Entwicklungsdienst, Germanwatch, Greenpeace und WWF von der Technischen Universität Chemnitz (Friedrich Thießen, André Haucke, Anne Wosnitza) erstellte Gutachten „Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland“, das dem Bundestag vorliegt, untersucht die Effekte der Luftverkehrsteuer empirisch und kommt zu den Ergebnissen

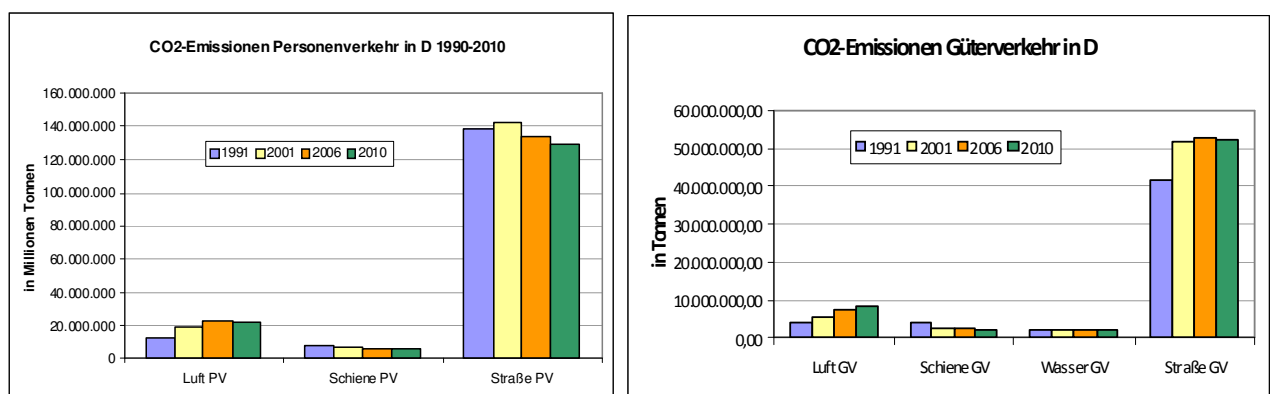
- eine Abwanderung von Fluggästen zu grenznahen Flughäfen aufgrund der Luftverkehrsteuer ist empirisch nicht nachweisbar ebenso wenig wie Verlagerungseffekte zu anderen Flughäfen;

- die Luftverkehrssteuer hat keine negativen volkswirtschaftlichen Wirkungen auf Arbeitsplätze und Wirtschaftswachstum: Die Daten des Jahres 2011 zeigen keine signifikante Abweichung beim Verhältnis von BIP-Wachstum und Luftverkehrsentwicklung in Deutschland;
- die Luftverkehrssteuer verstärkt den seit längerem zu beobachtenden Trend zu größeren Flughäfen und zu Linienverkehren. Dies erklärt das geringere Wachstum bzw. die Passagierrückgänge auf grenznahen Flughäfen besser als die Luftverkehrssteuer;
- positive ökologische Wirkungen sind ebenfalls nicht nachweisbar;
- die Luftverkehrssteuer verbessert die Wettbewerbsposition der Bahn und bewirkt einen Wettbewerbsvorteil für den Bahn-Fernverkehr gegenüber Kurzstreckenflügen.

4. Klimaschutz verlangt Einsatz fiskalischer und ökonomischer Instrumente

Obwohl der Luftverkehr etwa 2,4% zu den globalen CO₂-Emissionen beiträgt, wird der Beitrag des Luftverkehrs zur globalen Erwärmung wegen der zusätzlichen Effekte der direkten Emission von Flugzeugabgasen in hohe und besonders empfindliche Luftschichten (Wasserdampf, Stickoxide, Ruß u.a.) von Mitgliedern des Weltklimarats (IPCC) auf durchschnittlich 4,9% geschätzt (Vgl. Aviation and global climate change in the 21st century; David S. Lee u.a. in Atmospheric Environment 2009, S. 1-18). Das jährliche Wachstum des Luftverkehrs übersteigt die durchaus erheblichen Effizienzgewinne bei neuen Flugzeugen, sodass die CO₂-Emissionen des Luftverkehrs auch in Zukunft weiter zunehmen.

In Deutschland ist der Luftverkehr der Verkehrsträger mit dem stärksten CO₂-Wachstum seit 1990 und macht dadurch Effizienzsteigerungen und Einsparungen anderer Verkehrsträger wie der Pkw oder anderer Sektoren (wie der Industrie) zunichte. Vgl. dazu die folgenden beiden Diagramme (erstellt aus TREMOD-Daten des UBA, Inlandsbilanz).



5. Weiterentwicklungsvorschläge

5.1 Weiterer Abbau umweltschädlicher Subventionen im Rahmen einer EU-Harmonisierung

Ein weiterer Abbau von Subventionen, die sich laut UBA-Bericht „Umweltschädliche Subventionen in Deutschland“ (Aktualisierung für das Jahr 2008, Dessau 2010; vgl. S. 4) im Luftverkehr auf 11,5 Mrd. Euro im Jahr 2008 belaufen – 7,23 Mrd. durch die Steuerbefreiung des Kerosins und 4,24 Mrd. durch die Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge – ist notwendig, um

den Anstieg der CO₂-Emissionen abzubremsen und zu reduzieren. Diese resultieren zu einem erheblichen Teil aus Subventionen. Zu den bereits genannten kommen noch Subventionen den Bau und Betrieb von Flughäfen hinzu.

Diese Schritte bedürfen aber einer europäischen Einbettung: Einerseits nimmt der Druck auf die europäischen Länder zu, Schulden abzubauen und ihre Haushalte zu konsolidieren. Eine Europäisierung der deutschen Luftverkehrsteuer ist möglich. Die Bundesregierung sollte stärker dafür werben. Die zum 1.1.2011 eingeführte österreichische Flugabgabe war eine direkte Folge der deutschen Luftverkehrsteuer und lehnt sich stark an das deutsche Modell an.

Weiterführende Möglichkeiten eines europaweit harmonisierten Subventionsabbaus bietet insbesondere der Vorschlag der EU-Kommission vom 6.12.2011 zum Abbau von Mehrwertsteuerbefreiungen (vgl. dazu: Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market. Brüssel, COM(2011) 851 final).

5.2 Klimaschutz: Verbesserung EU-EHS und Drängen auf globale Instrumente der ICAO

Die Aufrechterhaltung des EU-EHS in Anbetracht internationaler Angriffe ist von höchster Bedeutung für den Klimaschutz in Europa und auch global. Die klimapolitische Wirksamkeit des EU-EHS allgemein (vgl. die Vorschläge zum set aside von Zertifikaten) und des Luftverkehrs-EHS muss aber noch weiter verstärkt werden insbesondere durch die Anrechnung der höheren Klimawirkungen des Luftverkehrs und die Erhöhung des Anteils der Auktionierung.

Das EU-EHS im Luftverkehr könnte nur durch die Einführung einer mindestens gleichwertigen internationalen marktbasierter Luftverkehrsmaßnahme der ICAO abgelöst werden. Dort geht es aber zunächst im ICAO-Rat im November 2012 und im März 2013 sowie in der Vollversammlung im September 2013 um Beschlüsse zu einem Regulierungsrahmen und dem Aufbereitung möglicher Handlungsoptionen jedoch noch nicht um konkrete Vorschläge. Daher ist die Beibehaltung und Weiterentwicklung des EU-EHS unverzichtbar.

5.3 Sofortmaßnahme „Verlagerung von Kurzstreckenflügen“ auf die Schiene

Neben diesen beiden auch fiskalpolitisch relevanten Maßnahmen bietet die LuftVSt eine Chance für verkehrspolitische Maßnahmen einer Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene, da sie die Wettbewerbsfähigkeit der DB AG deutlich verbessert. Dafür braucht es keine zusätzlichen Infrastrukturinvestitionen sondern organisatorische Maßnahmen: 16 % der Flüge vom und zum Flughafen Frankfurt sind heute bereits per Bahnreise in weniger als vier Stunden erreichbar.

Flughafen	Flüge insgesamt	Bis 4 Std. Bahnfahrzeit	
		Flüge	Prozent
Frankfurt/Main	457.447	72.816	15,92
München	394.928	17.743	4,49
Hamburg	141.631	30.834	21,77

(Vgl. zu den Zahlen: Antwort der Bundesregierung Deutscher Bundestag Drucksache 17/9502, 17. Wahlperiode 02. 05. 2012, ebenso die Antwort auf eine Anfrage der Bundestagsfraktion DIE LINKE: Bundestagsdrucksache 17/9016).

Bisher gibt es allerdings trotz hoher staatlicher Investitionen in den Anschluss von Flughäfen noch kein allgemeines Ziel der Deutschen Bahn AG, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern. Und es fehlen konkrete Initiativen der Bundesregierung ihr Ziel der Verlagerung von Kurzstreckenflügen aus ihrem nationalen Flughafenkonzept aus dem Jahre 2009 umzusetzen.

Berlin, den 2. November 2012



i.V. Dr. Werner Reh
Leiter Verkehrspolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin