

Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

zum

Änderungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU und FDP zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Energiesteuer- und Stromsteuergesetzes (Drsn.: 17/10744; 17/10797)

zu

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

- A. *Die Luftverkehrsteuer sollte unverzüglich abgeschafft werden, denn sie führt zu einer massiven Verzerrung des internationalen Wettbewerbs. Die Steuer exportiert Wachstum und Arbeitsplätze ins Ausland – sie schadet deutschen Fluggesellschaften und Flughäfen sowie dem Wirtschaftsstandort als Ganzes.*
- B. *Der Änderungsantrag ist nicht geeignet, die Nachteile aus der Luftverkehrsteuer in hinreichender Art und Weise zu beheben. In jedem Fall aber sollte bis zu einer Abschaffung der Steuer eine deutlich stärkere Entlastung als im Änderungsantrag vorgesehen erfolgen, denn die bisherige Absenkung spiegelt nicht die voraussichtlichen Einnahmen des Staates aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten wider.*

A. Anmerkungen zum Luftverkehrsteuergesetz

I. Die Luftverkehrsteuer verzerrt den internationalen Wettbewerb zu Lasten deutscher Fluggesellschaften und Flughäfen

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft lehnt die zum 1. Januar 2011 eingeführte Luftverkehrsteuer ab. Im nationalen Alleingang eingeführt, führt die Steuer zu massiven Verzerrungen des internationalen Wettbewerbs, denn sie belastet deutsche Luftfahrtunternehmen ungleich stärker als ausländische.

Im Jahr 2011 trugen sechs deutsche Fluggesellschaften mit knapp 60 Prozent einen überproportional hohen Anteil der Luftverkehrsteuer (565 Mio. Euro). Da diese Unternehmen den wesentlichen Anteil ihres Umsatzes aus Abflügen von deutschen Flughäfen erwirtschaften, macht die Luftverkehrsteuer einen erheblichen Anteil ihrer Gesamtkosten aus. Die übrige Steuerschuld verteilte sich hingegen im Wesentlichen auf über 100 ausländische Fluggesellschaften (396 Mio. Euro). Diese verfügen dadurch über mehr Spielräume, die Belastungen der Steuer an anderer Stelle zu kompensieren, denn die Luftverkehrsteuer belastet sie nur zu einem geringen Anteil im Verhältnis zu ihren Gesamtkosten.

Deutsche Unternehmen können die Steuerbelastung nicht kompensieren. Sie stehen vor der Wahl: Reichen sie die Steuer an ihre Kunden weiter, verlieren sie aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität zwangsläufig Marktanteile an ausländische Wettbewerber. Dies belastet indirekt ihr Betriebsergebnis. Verzichten sie jedoch darauf, die Ticketpreise zu erhöhen, um Marktanteile zu halten, dann wirkt die Steuer direkt auf ihr Ergebnis und reduziert es. So wurde das Betriebsergebnis deutscher Luftfahrtunternehmen durch die Luftverkehrssteuer bereits im Jahr ihrer Einführung mit über 250 Millionen Euro belastet, also um diesen Betrag reduziert.

Diese ungleiche Behandlung und die daraus resultierende Verzerrung des internationalen Wettbewerbs wurden nicht nur durch das vom BDL beauftragte Gutachten des Instituts Intraplan, sondern auch durch das vom Bundesministerium der Finanzen (BMF) beauftragte Gutachten von INFRAS (Drsn. 17/10225) eindeutig bestätigt. Jüngst unterstrich ein BMF-Folgegutachten von INFRAS (Drsn. 17/10985), das auch die Entwicklungen in 2012 berücksichtigt, alle Aussagen des BMF-Ausgangsgutachtens. Zudem konstatiert es, dass entgegen der bisherigen Behauptung des BMF, es handle sich im Wesentlichen um einen Einmaleffekt in 2011, die wettbewerbsverzerrenden Effekte zu Lasten deutscher Unternehmen und die Wachstumsdämpfung aus 2011 auch im laufenden Jahr 2012 fortbestehen. Die Luftverkehrssteuer wird so zu einer Dauerbelastung für deutsche Fluggesellschaften und Flughäfen.

II. Die Luftverkehrssteuer exportiert Wertschöpfung und Arbeitsplätze ins Ausland und schmälert die Ergebnisse der deutschen Unternehmen

Ein Viertel der Einwohner Deutschlands lebt weniger als 50 km, 45 Prozent weniger als 80 km von einer Grenze entfernt. Dies zeigt das Abwanderungspotenzial von grenznahen deutschen Flughäfen zu Flughäfen im Ausland. Das o.a. BMF-Gutachten bestätigt, dass Flugpassagiere auf ausländische Flughäfen abgewandert sind. Zudem weist es darauf hin, dass unter den Abwanderungen auch grenzferne Drehkreuze in Deutschland und die dort agierenden deutschen Luftfahrtunternehmen leiden. Ausländische Fluggesellschaften nutzen ihren Wettbewerbsvorteil aus der Luftverkehrssteuer und gewinnen Passagiere aus Deutschland für Flüge über ihre Drehkreuze im Ausland – statt über Frankfurt und München.

Dies spiegelt sich in den Bilanzen deutscher Luftfahrtunternehmen: Die deutschen Fluggesellschaften werden zunehmend in die roten Zahlen getrieben. Im ersten Halbjahr 2012 waren sowohl die Deutsche Lufthansa (-168 Mio. EUR) als auch airberlin (-169 Mio. EUR) deutlich im Minus. Und nur sechs von 22 internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland konnten 2011 noch ein positives Ergebnis aufweisen.

Darüber hinaus schadet die Luftverkehrssteuer dem gesamten Wirtschaftsstandort. Denn damit Deutschland als exportorientierte Nation erfolgreich auf den Weltmärkten agieren kann, muss es optimal an die internationalen Waren- und Verkehrsströme angebunden sein. Die Unternehmen brauchen auch in Zukunft leistungsfähige internationale Drehkreuze und Direktverbindungen zu Zielen in der ganzen Welt. Die Luftverkehrssteuer aber führt dazu, dass Kapazitäten ausgedünnt werden und sich die Anbindungsqualität von und zu Destinationen in Deutschland verschlechtert.

III. Die Luftverkehrsteuer trifft die Branche in einer grundsätzlich veränderten Wettbewerbslage auf dem internationalen Luftverkehrsmarkt

In den 1990er Jahren wurde der internationale Luftverkehrsmarkt liberalisiert. In der Folge hat sich der internationale Wettbewerb im Luftverkehr zunehmend verschärft. In den letzten zehn Jahren haben sich viele neue finanzstarke Akteure am Markt etabliert. Sie starten aus Ländern, in denen sehr genau gewusst wird, dass Luftverkehr für die Entwicklung eines Wirtschaftsstandortes von elementarer Bedeutung ist. Dort belegen die Regierungen den heimischen Luftverkehr – und somit einen wichtigen Treiber des Wirtschaftswachstums – nicht mit Belastungen, wie es der europäische und der deutsche Gesetzgeber z. B. mit der Luftverkehrsteuer, den Betriebsbeschränkungen an deutschen Flughäfen und der nicht wettbewerbsneutralen Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel getan haben.

IV. Die Luftverkehrsteuer ist ökologisch kontraproduktiv

In der Vergangenheit hat die deutsche Luftverkehrswirtschaft ihren spezifischen Kraftstoffverbrauch kontinuierlich und deutlich senken können. Heute verbrauchen die im BDL zusammengeschlossenen Luftfahrtunternehmen im Durchschnitt 3,92 Liter pro Passagier und 100 km. Treiber dieses Erfolges ist der große Anteil der Kerosinkosten an den Gesamtkosten der Unternehmen. Dies hat in den vergangenen Jahrzehnten zu der im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern sehr hohen Energieeffizienz geführt. Die Belastung durch die Luftverkehrsteuer konterkariert die Bemühungen deutscher Fluggesellschaften, ihre Energieeffizienz weiter zu steigern. Denn die Steuer entzieht den Unternehmen die finanziellen Mittel für Investitionen in verbrauchsärmeres und leiseres Fluggerät. Die finanziellen Spielräume, die durch Konsolidierung und tiefgreifende Kostensenkungsprogramme erarbeitet wurden, werden durch die Luftverkehrsteuer wieder zunichte gemacht.

Dies gilt umso mehr vor dem Hintergrund, dass die Nutzerfinanzierung im Luftverkehr deutlich weiter fortgeschritten ist als bei allen anderen Verkehrsträgern. Denn anders als gelegentlich behauptet, finanziert der Luftverkehr seine Infrastruktur durch Entgelte und Gebühren größtenteils selbst.

B. Anmerkungen zur konkreten Ausgestaltung des Änderungsantrages

I. Anmerkungen in Bezug auf den steuerlichen Beauftragten gem. § 8 LuftVStG (Nummer 1 bis 3)

Die Änderungsvorschläge zu Nummer 1 bis 3 sind abzulehnen, da die Bestellung eines steuerlichen Beauftragten mit Sitz im Inland, wie sie der Gesetzgeber vorgesehen hat, eine schnellere und effektivere Beitreibung der Steuerforderungen durch die Zollverwaltung gewährleistet und diese praktikabler ist, als über ein bisher noch nicht praktiziertes Amtshilfeverfahren. So ist gemäß § 4 Abs. 1 EUAHiG der Informationsaustausch nur über die Zwischenstelle eines Verbindungsbüros der Mitgliedstaaten gewährleistet. Die Frist für die Übermittlung der begehrten Information kann gem. § 5 Abs. 1 S. 1 EUAHiG bis zu sechs Monate nach Erhalt des Ersuchens betragen.

Gerade die wettbewerbsverzerrende überproportionale Belastung der deutschen Luftverkehrswirtschaft durch das LuftVStG würde sich zusätzlich intensivieren, wenn nicht gewährleistet wird, dass eine direkte und schnelle Eintreibung der Steuerforderung auch von Luftfahrtunternehmen mit Sitz außerhalb Deutschlands erfolgt.

Zudem ist nicht sichergestellt, dass die Richtlinie 2011/16/EU bis zum 1. Januar 2013 auch in allen Mitgliedstaaten umgesetzt wird und bereits ab diesem Tag eine effiziente Verwaltungszusammenarbeit zwischen den Steuerbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union vollzogen wird, um Steuern bei grenzüberschreitenden Aktivitäten ordnungsgemäß festsetzen und Beitreiben zu können.

Folglich sollte die Regelung des § 8 LuftVStG unverändert fortbestehen, zumal der steuerliche Beauftragte gem. § 6 Abs. 2 S. 2 LuftVStG als Gesamtschuldner gemeinsam mit dem Luftfahrtunternehmen für die Luftverkehrsteuer haftet. Auch die Möglichkeit des Hauptzollamtes, vom steuerlichen Beauftragten gem. § 9 LuftVStG eine Sicherheit bis zur Höhe der voraussichtlichen Steuer für zwei Kalendermonate zu verlangen, würde nicht eingeschränkt werden und zur Erfüllung der Luftverkehrsteuerpflicht durch den Steuerschuldner beitragen.

II. Anmerkungen in Bezug auf den Steuersatz gem. § 11 LuftVStG (Nummer 4)

Mit dem Änderungsantrag wird das wesentliche Anliegen der Luftverkehrswirtschaft, die Abschaffung der Luftverkehrsteuer bis spätestens zum Ende der Legislaturperiode, nicht aufgegriffen – es sollen lediglich Präzisierungen mit dem Ziel größerer Rechtssicherheit vorgenommen werden.

Der Gesetzgeber hat bei der damaligen Beschlussfassung über das LuftVStG zugesagt, die Belastung des Luftverkehrs durch die Einbeziehung in den Emissionszertifikatehandel zu kompensieren und damit eine zur LuftVSt hinzukommende Doppelbelastung zu vermeiden. Folgerichtig hat das BMF zum 1. Januar 2012 von der im LuftVStG vorgesehenen Verordnungsermächtigung des § 11 Abs. 2 LuftVStG Gebrauch gemacht und die Steuersätze für 2012 abgesenkt.

Bereits bei der Erarbeitung der Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung im vergangenen Jahr hat die Luftverkehrswirtschaft darauf aufmerksam gemacht, dass die Belastungen durch den Emissionshandel höher sein würden, als damals durch die Bundesregierung zur Berechnung des Absenkungsvolumens prognostiziert. Die damals berechneten Belastungen des Emissionshandels beliefen sich auf ca. 147 Mio. EUR – die Bundesregierung hatte allerdings nur um 62,5 Mio. EUR abgesenkt. Selbst beim heutigen Zertifikatspreis (8,22 EUR; Stand: EEX Handelstag 31. Oktober 2012) liegen die zu erwartenden Zusatzkosten der Luftverkehrswirtschaft bei ca. 89,4 Millionen Euro. Dies entspricht also in keiner Weise dem Absenkungsniveau bei den Steuersätzen der Luftverkehrsteuer im Jahre 2012 und den mit dem Änderungsvorschlag geplanten neuen Ausgangssteuersätzen. Die Bundesregierung hat für das Jahr 2012 die Belastungen des Emissionshandels nicht kompensiert und somit auch nicht die Doppelbelastung beseitigt.

Der Wille des Gesetzgebers war, dass die Kompensation der Belastungen aus dem Emissionshandel dauerhaft ist. Um dieses rechtlich zu fixieren, hat der Gesetzgeber verschiedene Möglichkeiten. Wir begrüßen, dass der Gesetzgeber hier Rechtssicherheit schaffen möchte. Er kann dies selbstverständlich durch eine Gesetzesänderung in Form der Anpassung der Ausgangssteuersätze im LuftVStG festschreiben. Hierbei ist es allerdings erforderlich, zur Bestimmung des Absenkungsvolumens die Belastung durch den

Emissionszertifikatehandel erneut zu ermitteln. Bei der Prognose für 2013 sind aus unserer Sicht folgende zwei Elemente unbedingt zu berücksichtigen: Die Absenkung muss dem tatsächlichen Volumen der Belastungen des Emissionshandels entsprechen und so die Doppelbelastung ausgleichen, wie es die Koalition zugesagt hat. Im Übrigen ist damit zu rechnen, dass der Zertifikatepreis weiter ansteigt (Quelle: KfW/ZEW CO₂-Barometer 2012). Daraus ergibt sich, dass das Absenkungsvolumen für die Ausgangssteuersätze auf mindestens 100 Mio. EUR zu erhöhen ist.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft hat zur Verteilung der Steuerlast auf die einzelnen Steuerklassen bereits im Jahr 2011 einen Vorschlag für eine geeignetere Absenkung der Steuerklassen unterbreitet. Das verordnungsgebende BMF hatte seinerzeit argumentiert, es könne diesen Vorschlag nur mit einer Veränderung des LuftVStG umsetzen. Da hier das Gesetz geändert werden soll, ist dies nun machbar. Die Steuersätze sollten demnach wie folgt aussehen:

§ 11 Steuersatz

- (1) Die Steuer beträgt je Fluggast für Flüge zu einem Zielort*
- 1. in einem Land der Anlage 1 zu diesem Gesetz 6,50 Euro*
 - 2. in einem Land der Anlage 2 zu diesem Gesetz 23,50 Euro*
 - 3. in anderen Ländern 43,50 Euro.*

Nur wenn der Gesetzgeber entsprechend dieses Vorschlags die Steuersätze absenkt, wäre der im Änderungsvorschlag vorgesehene gesetzliche Ausschluss einer Luftverkehrsteuer-Absenkungsverordnung 2013 zu rechtfertigen.

Berlin, 2. November 2012