

Stellungnahme zum Referentenentwurf für ein Luftverkehrssteuergesetz

GZ III B 6 – V 8105/10/10004:002

DOK 2010/0537242

Die Bundesregierung verfolgt mit dem vorliegenden Referentenentwurf für ein Luftverkehrssteuergesetz nach eigenem Anspruch das Ziel, „Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen. Dabei sind ökologische Belange zu berücksichtigen.“ Darüber hinaus soll die auf der Sparklausur der Bundesregierung Anfang Juni 2010 beschlossene Steuer mit einer Milliarde Euro jährlich zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen.

Hierzu nimmt der Flughafenverband ADV wie folgt Stellung:

I. Zurückweisung des Vorhabens: Die Luftverkehrssteuer ist abzulehnen!

1. Die Einführung einer nationalen Luftverkehrssteuer steht in eklatantem Widerspruch zum Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung. Darin hat die Bundesregierung sich unter der Überschrift Mobilität vorgenommen: „Uns geht es darum, Mobilität zu ermöglichen, nicht zu behindern. [...] Mobilität in Deutschland muss für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bezahlbar bleiben [...] Aufgabe des Staates ist es, [...] für faire Wettbewerbsregeln zu sorgen sowie den Unternehmen Planungssicherheit zu gewährleisten.“ Zudem hat die Bundesregierung im Koalitionsvertrag beschlossen: „Steuererhöhungen zur Krisenbewältigung kommen für uns nicht in Frage. Wir wollen, dass sich Leistung und Arbeit wieder lohnen.“
2. Eine Luftverkehrssteuer in der im Entwurf vorliegenden Form leistet das genaue Gegenteil: Sie behindert Mobilität, macht sie für viele Bürgerinnen und Bürger teurer, verzerrt die Wettbewerbsbedingungen Deutschlands gegenüber seinen internationalen Mitbewerbern und beeinträchtigt die Planungssicherheit von Unternehmen der Touristik und Luftfahrt.
3. Die Einführung einer Luftverkehrssteuer in der Form des vorliegenden Gesetzentwurfes erfüllt die selbst gesteckten Ziele der Bundesregierung nicht: Sie setzt keinerlei Anreize für umweltgerechtes Verhalten, sondern wird im Gegenteil durch Verkehrsverlagerungen zu ausländischen Flughäfen mehr Emissionen verursachen. Ökologische Aspekte finden in dem Gesetzentwurf keine Berücksichtigung – anders bei den an deutschen Flughäfen seit langem bestehenden lärm- und emissionsdifferenzierten Landeentgelten.
4. Die verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Beeinträchtigungen sind weit höher als die geplanten Einnahmen. Unabhängige Berechnungen belegen die nachteiligen Auswirkungen auf den Luftverkehrs- und Wirtschaftsstandort Deutschland. Es drohen Mindereinnahmen an Umsatzsteuer, Ertragssteuern, Sozialversicherungsbeiträgen sowie höhere Ausgaben der Arbeitsagenturen und Sozialämter von rund 470 Mio. Euro. Nach Berechnungen des Competence Center Aviation Management in Worms werden Einnahmeeinbußen der Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft von bis zu 1,5 Mrd. Euro

sowie ein Wertschöpfungsverlust von bis zu 1,1 Mrd. Euro die zu erwartenden Steuereinnahmen des Bundes mehr als doppelt übertreffen.

5. Die Einführung einer Luftverkehrssteuer im nationalen Alleingang führt zu Wettbewerbsverzerrungen. Ausländische Flughäfen profitieren. Aufgrund der zentralen Lage Deutschlands werden Verkehrsverlagerungen ins europäische Ausland im Umfang von voraussichtlich 4,5 Mio. Passagieren p. a. die Folge sein.
6. Eine weitere Wettbewerbsverzerrung tritt innerhalb der deutschen Luftverkehrsbranche auf. Hier wirkt die Luftverkehrssteuer wie ein Markteingriff, der einzelne Unternehmen besser als andere stellt. Unabhängig von der Ausgestaltung des Gesetzes werden einzelne Geschäftsmodelle und Verkehre bevorzugt, andere werden benachteiligt. Betroffen hiervon sind Airlines wie Flughäfen. Eine neutrale Ausgestaltung des Gesetzes ohne Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Wettbewerbern kann es nicht geben. Auch aus diesem Grund muss der Gesetzgeber auf das Vorhaben „Einführung einer Luftverkehrssteuer“ verzichten.
7. Die Bundesrepublik Deutschland hingegen verliert nicht nur Verkehr, sondern auch Wirtschaftskraft und Arbeitsplätze in der Größenordnung von 10.000 Beschäftigten. Die Wirkungen werden insbesondere in den Bundesländern zu spüren sein. Denn Flughäfen sind wichtige Jobmotoren. Die Arbeitsplätze an den deutschen Flughafenstandorten sind grundsätzlich sicher. Im Gegensatz zu anderen Branchen können die Arbeitsplätze an deutschen Flughäfen nicht durch Produktionsverlagerungen ins Ausland abwandern. Genau diesen Effekt erzielt jedoch die Luftverkehrssteuer. Durch die einseitige nationale Belastung wird künftiges Arbeitsplatzwachstum an ausländische Flughäfen stattfinden.
8. Die Verlagerungseffekte werden ganz besonders die grenznahen (Regional-)Flughäfen treffen, die zudem häufig eine bedeutende regionalwirtschaftliche Stabilisierungsfunktion für ihr i.d.R. strukturschwaches Umland haben. Auch vor diesem Hintergrund werden die Bundesländer wesentlich von der Einführung einer Luftverkehrssteuer betroffen sein.
9. Flughäfen sind eine kleine, überwiegend mittelständisch geprägte Branche. Der Gesamtumsatz aller deutschen Flughäfen beträgt lediglich 4,7 Mrd. Euro. Flughäfen wurden durch die Finanz- und Wirtschaftskrise bereits massiv belastet. Derzeit erwirtschaften nur noch 6 von 23 Flughäfen Gewinne. Gleichzeitig sind an den deutschen Flughäfen Investitionen von 20 Mrd. Euro in den nächsten Jahren geplant. Diese ganz überwiegend selbstfinanzierten Investitionen wirken wie ein privatwirtschaftliches Konjunkturprogramm. Sie stärken die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur unseres Landes. Eine Belastung durch die Luftverkehrssteuer gefährdet diese Investitionen.

Fazit:

Die Luftverkehrssteuer schadet dem Standort Deutschland erheblich und nachhaltig. Sie ist als Instrument des Klimaschutzes ungeeignet. Auch dient sie nicht als Mittel zur Haushaltskonsolidierung, da insgesamt die fiskalischen Beeinträchtigungen höher liegen als die Einnahmen. Der Flughafenverband ADV lehnt das Vorhaben der Bundesregierung daher

ab. Die Bundesregierung wird ersucht, auf die Einführung einer Luftverkehrsteuer zu verzichten.

II. Erforderliche Anpassungen des Gesetzentwurfs

Der Verzicht auf die Luftverkehrsteuer bleibt die Hauptforderung des Flughafenverbandes ADV. Sollte die Bundesregierung dennoch an einer Luftverkehrsteuer festhalten, sind an dem vorliegenden Gesetzentwurf folgende Korrekturen unabdingbar:

1. Vor Inkraftsetzung der Luftverkehrsteuer ist eine ergebnisoffene Analyse der zu erwartenden Folgen zu erstellen. Dabei sind Erfahrungen, die im europäischen Ausland – etwa in den Niederlanden – mit dem Instrument der Luftverkehrsteuer gemacht wurden, in die Folgeabschätzung einzubeziehen.
2. Aufgrund der zu erwartenden herausragenden regionalen Wirkungen der Luftverkehrsteuer auf einzelne Flughafenstandorte sind die Bundesländer aktiv in den Gesetzgebungsprozess einzubeziehen. Sie müssen insbesondere im Hinblick auf die Folgenabschätzung als auch die daraus zu ziehenden Schlussfolgerungen gehört werden.
3. Es hat eine kontinuierliche Marktbeobachtung und Evaluation der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Luftverkehrsteuer stattzufinden. Auf dieser Basis muss eine jährliche Überprüfung der Sinnhaftigkeit der Abgabe erfolgen.
4. Die Erhebung der Luftverkehrsteuer muss, wie im Kabinettsbeschluss zum Sparpaket Anfang Juni niedergelegt, bis zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel, d.h. bis zum 31.12.2011 befristet werden.
5. Die Verrechnung der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer mit den Einnahmen aus dem Emissionshandel muss im Gesetz festgelegt werden. Dies entspricht im Übrigen auch den Vorgaben der Eckpunkte des Sparpaketes der Bundesregierung.
6. Die im Gesetzentwurf festgelegten Steuersätze sind jährlich zu überprüfen und bei Passagierwachstum entsprechend abzusenken. Keinesfalls darf es in den Folgejahren zu Mehrbelastungen der Branche kommen, die über die 1 Mrd. Euro hinausgehen. Zudem ist das Krisenjahr 2009 nicht zur Ermittlung der Steuersätze geeignet. Stattdessen sollte eine Prognose der Passagierzahlen für das Jahr 2010 die Grundlage bilden.
7. Bei der Festlegung der Höhe der Luftverkehrsteuer ist zwingend zu berücksichtigen, dass sie für inländische Flüge nicht im vollen Umfang erhoben werden darf, da bei diesen Flügen zusätzlich bereits der volle Mehrwertsteuersatz fällig wird.
8. Zu § 2 Begriffsbestimmung: In Ziffer 2 wird „Flugplatz“ über § 6 Abs.1 LuftVG definiert. Die Vorschrift schreibt die Genehmigungsbedürftigkeit für Anlage und Betrieb eines Flughafens fest. Sie enthält keine Definition die sich für eine Begriffsbestimmung eignet. Formuliert werden sollte: „Flugplatz: jeder für den allgemeinen Verkehr genehmigte Flughafen oder Flugplatz mit gewerblichem Luftverkehr.“

III. Regelungen im Gesetzentwurf, die beizubehalten sind

Die Regelungen in § 6 Steuerschuldner sind beizubehalten. Die Fluggesellschaften sind für die Beförderung der Passagiere zuständig. An dieser Stelle hat die Erhebung der Steuer zu erfolgen.

Die Erhebung der Steuer kann nur direkt bei den Fluggesellschaften erfolgen. Der Flughafen unterhält keine Geschäftsbeziehung zum Passagier. Vielmehr verantworten die Fluggesellschaften die Beförderung der Passagiere. Die Erhebung durch die Fluggesellschaften hat sich im Zusammenhang mit der Luftsicherheitsgebühr seit Jahren bewährt. Alle Fluggesellschaften, insbesondere auch ausländische Fluggesellschaften, sind mit dem Prozedere bestens vertraut. Probleme bei der Gebührenerhebung sind bisher nicht aufgetreten. Über die 10 größten Fluggesellschaften kann bereits ein erheblicher Teil des Passagierverkehrs erfasst werden.

Die Erhebung der Luftverkehrsteuer (Volumen: 1 Mrd. Euro) würde die Flughäfen organisatorisch und finanziell völlig überlasten:

- Alle Flughäfen in Deutschland verfügen lediglich über einen Jahresumsatz von 4,7 Mrd. Euro (die Lufthansa erwirtschaftet im Gegensatz dazu alleine einen Umsatz von über 22 Mrd. Euro jährlich; Quelle: LH-Geschäftsbericht 2009).
- Die geplante Steuer würde eine ähnliche Größenordnung einnehmen, wie die Summe der an allen deutschen Flughäfen erhobenen Flughafenentgelte. Flughäfen müssten als Steuerschuldner die Luftverkehrsteuer nach der Zahl der geflogenen Passagiere abführen und sich dann das Geld im Nachgang von den Fluggesellschaften erstatten lassen. Viele Flughäfen verfügen auf Grund ihrer Ertragskraft jedoch nicht über den hierzu erforderlichen Cash-Flow zur Zwischenfinanzierung der Steuerbeträge. Zahlungsverzögerungen der Fluggesellschaften würden die Flughäfen in Liquiditätsschwierigkeiten bringen.
- Im Gegensatz zu den Flughäfen verfügen ausschließlich die Fluggesellschaften über alle für die Berechnung der Luftverkehrsteuer notwendigen Daten. Eine Abwälzung der Steuererhebung auf die Flughäfen würde zu einem nicht vertretbaren bürokratischen Mehraufwand führen.

Berlin, 19. Juli 2010