

## Stellungnahme des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL) zu den Auswirkungen der Luftverkehrsteuer

**Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e.V. (BDL) lehnt die zum 1. Januar 2011 eingeführte Luftverkehrsteuer (LuftVSt) ab. Sie führt aufgrund des nationalen Alleingangs zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von deutschen Fluggesellschaften und Flughäfen und schadet mittelfristig dem Standort Deutschland. Der BDL fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag daher auf, die Evaluierung der LuftVSt zum 30. Juni 2012 für deren Abschaffung zu nutzen.**

### **1. Die Bedeutung des Luftverkehrs für den Wirtschaftsstandort Deutschland**

Von deutschen Verkehrsflughäfen starten jährlich mehr als 730.000 internationale Flüge zu 400 Flughäfen in 111 Ländern. Deutschland ist auf 503 Strecken zu Städten weltweit verbunden, die mehr als eine Million Einwohner zählen; darunter befinden sich 94 Strecken zu Städten weltweit, die mehr als zehn Millionen Einwohner zählen. Im Durchschnitt verkehren drei Flüge täglich auf diesen Strecken. Viele dieser Strecken können nur dann von deutschen Luftverkehrsunternehmen wirtschaftlich bedient werden, wenn Passagiere von deutschen Fluggesellschaften mit unterschiedlichem Abflugort im In- und Ausland auf hiesigen Hubflughäfen gebündelt und gemeinsam weitertransportiert werden.

Die sehr gute Luftverkehrsanbindung fördert nicht nur den Tourismus und die deutsche Tourismuswirtschaft. Vor dem Hintergrund der zunehmenden weltwirtschaftlichen Verflechtungen ist sie vielmehr auch von entscheidender Bedeutung für den wirtschaftlichen Erfolg und die Standort- und Beschäftigungsentwicklung aller Unternehmen in Deutschland: Die Luftverkehrsanbindung ermöglicht den Aufbau und die Pflege von Geschäftskontakten weltweit. Zudem sichert sie die Einbindung in weltweite Logistikketten. Das Flugzeug transportiert Waren im Wert von rund 30 % aller Exporte nach Übersee. Passagierflugzeuge sind hierbei von genau so großer Bedeutung wie der spezielle Luftfrachtverkehr. Denn rund 50% der Luftfracht wird in Passagierflugzeugen transportiert (sog. Belly-Fracht). Damit ist die Fracht ebenfalls auf einen wettbewerbsfähigen Passagierluftverkehr angewiesen.

Die Luftverkehrsanbindung wird für den wirtschaftlichen Erfolg der exportorientierten deutschen Wirtschaft künftig noch wichtiger. Schließlich wird Prognosen zufolge insbesondere in Übersee die wirtschaftliche Aktivität deutlich stärker zunehmen als auf dem europäischen Kontinent.

Ziel deutscher Politik muss es deshalb sein, den Luftverkehrsstandort Deutschland zu bewahren und auszubauen, nicht, ihn durch nationale Alleingänge mit wettbewerbsverzerrender Wirkung zu Lasten deutscher Unternehmen zu schwächen. Das Gegenteil tritt ein.

### **2. Die Luftverkehrsteuer: Volkswirtschaftlich schädliche Besteuerung von Mobilität**

Seit dem 1. Januar 2011 müssen Fluggesellschaften eine Steuer für Passagiere entrichten, die ihren Flug auf deutschen Flughäfen beginnen. Der deutsche Gesetzgeber belastet mit der LuftVSt willkürlich Mobilität und schadet somit dem Standort Deutschland. Die Luftverkehrswirtschaft, die ohnehin ihre Infrastruktur- und Betriebskosten selbst trägt, wird seitdem doppelt zur Kasse gebeten. Den Fluggesellschaften werden

somit wichtige Finanzressourcen entzogen, die sonst für weitere Investitionen in leiseres und effizienteres – d.h. Kerosin sparendes – Fluggerät zur Verfügung stünden. Der nationale Alleingang bei der Luftverkehrsteuer führt überdies zu vielfältigen Wettbewerbsverzerrungen, die Unternehmen der deutschen Luftverkehrswirtschaft nachhaltig schwächen.

## 2.1 Der Luftverkehr trägt seine Kosten selbst

Flugzeuge verkehren vor allem grenzüberschreitend. In Deutschland beträgt der Anteil des internationalen Verkehrs rund 80%. Der Luftverkehr unterscheidet sich somit fundamental vom Straßen- und Schienenverkehr, die hauptsächlich national stattfinden. Steuerliche Insellösungen führen daher im Luftverkehr *zwingend* zu massiven Wettbewerbsverzerrungen. In internationalen Luftverkehrsabkommen haben sich die Staaten bewusst für eine Gebührenfinanzierung der Luftverkehrsinfrastruktur und gegen eine steuerliche Finanzierung entschieden, wie sie etwa bei Schiene und Straße praktiziert wird.

Die Luftverkehrsunternehmen als Nutzer der Luftverkehrsinfrastruktur zahlen 2012 alleine in Deutschland voraussichtlich insgesamt 3,7 Mrd. € für Flughafenentgelte (2 Mrd. €), Flugsicherungsgebühren (1,2 Mrd. €) und Luftsicherheitsgebühren (0,5 Mrd. €). Der Luftverkehr trägt die anfallenden Infrastrukturkosten somit selbst.

Der Luftverkehr kommt auch für die so genannten externen Kosten auf, d.h. für Lärm und für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß: Lärmbedingte Start- und Landeentgelte für Flugzeuge sind an deutschen Flughäfen seit Jahren üblich. Und seit dem 1. Januar 2012 ist der Luftverkehr in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) miteinbezogen. Der Luftverkehr wächst nun CO<sub>2</sub>-neutral, da aufgrund der festgesetzten CO<sub>2</sub>-Obergrenze (sog. Cap) jedes Gramm CO<sub>2</sub>-Mehrausstoß im Luftverkehr an anderer Stelle eingespart wird.

Die Bundesregierung hatte die Nutzerfinanzierung des Luftverkehrs über viele Koalitionen hinweg stets anerkannt und von einer Besteuerung des Luftverkehrs im nationalen Alleingang Abstand genommen. Auch bei der Anrechnung der CO<sub>2</sub>-Kosten setzt sich die Bundesregierung nun vollkommen zu Recht für eine globale Lösung ein, um die Wettbewerbsnachteile eines europäischen Alleingangs zu vermeiden.

## 2.2 Kurswechsel bei der Bundesregierung im Spätsommer 2010

Die jetzige Bundesregierung vollzog im Spätsommer 2010 jedoch einen radikalen Kurswechsel hin zu einem nationalen Alleingang. Sie beschloss überhastet und ohne eine Folgenabschätzung die Einführung der nationalen LuftVSt zum 1. Januar 2011. Der Luftverkehr wird seitdem doppelt zur Kasse gebeten: Zum einen finanziert er seine Infrastruktur weiterhin selbst. Zum anderen muss er nun zusätzlich die systemfremde LuftVSt tragen.

Obwohl sich die Bundesregierung laut Koalitionsvereinbarung „der großen Bedeutung der Luftverkehrswirtschaft für den Standort Deutschland bewusst [ist]“, nahm sie deren massive Schwächung offensichtlich in Kauf.

Im Übrigen erreichte sie mit der LuftVSt das genaue Gegenteil dessen, was sie ebenfalls in ihrem Koalitionsvertrag ankündigte: „Uns geht es darum, Mobilität zu ermöglichen und nicht zu behindern.“ Die Bundesregierung und die sie tragenden Koalitionsfraktionen gefährden mit der LuftVSt die Glaubwürdigkeit ihres eigenen programmatischen Anspruchs.

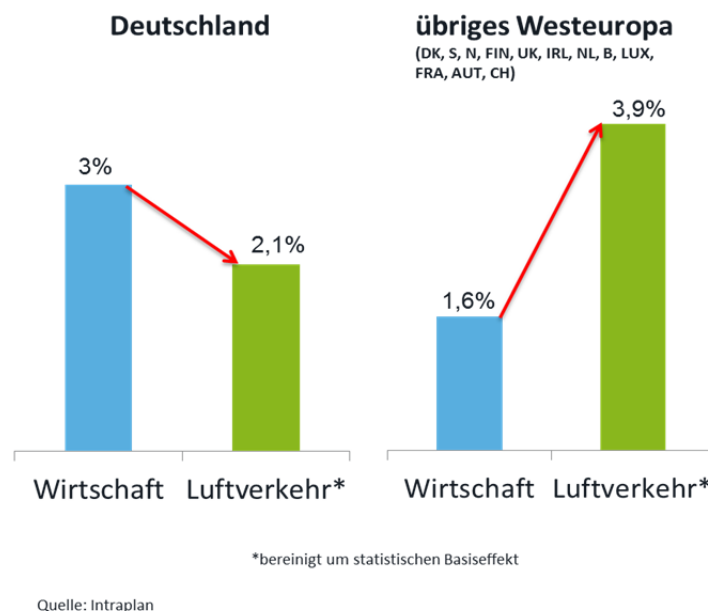
Durch die anstehende Evaluierung besteht die Chance, den beschriebenen Kurswechsel nachhaltig zu korrigieren.

### 2.3. Ergebnisse der Evaluierung durch INTRAPLAN

Der BDL hat im Sommer 2011 das Forschungsinstitut INTRAPLAN, das auch Verkehrsprognosen für das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) erstellt, gebeten, die verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Auswirkungen der LuftVSt zu evaluieren.

Dieser Evaluierung zufolge ist die Entwicklung des Luftverkehrs 2011 in Deutschland weit hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben. Dies belegt ein Vergleich mit dem westeuropäischen Ausland: Obwohl dort die Wirtschaft mit 1,6% deutlich schwächer als in Deutschland mit 3% wuchs, hat sich der Luftverkehr in Westeuropa (+3,9%) dennoch deutlich stärker entwickelt als in Deutschland (+2,1%).

Abbildung 1: Vergleich des Wirtschafts- und Luftverkehrswachstums in Deutschland und im übrigen Westeuropa (2011)



Diese vollkommen atypische Entwicklung zeigt, dass die spezifischen Rahmenbedingungen in Deutschland – das heißt die LuftVSt – und nicht weitere exogene Faktoren, wie etwa die Kerosinkosten, die auch in Westeuropa dämpfend auf die Entwicklung des Luftverkehrs gewirkt haben, signifikante negative Auswirkungen auf den hiesigen Luftverkehr hatten.

INTRAPLAN kommt zu dem Ergebnis, dass die deutsche LuftVSt 2011 zu einem Verlust von 5 Millionen Passagieren in Deutschland geführt hat:

- Dies entspricht Ticketverkäufen im Wert von 740 Millionen €. Alleine die deutschen Fluggesellschaften mussten auf rund 500 Millionen € aus Ticketerlösen verzichten.
- Den deutschen Flughäfen gingen aufgrund des geringeren Passagieraufkommens Einnahmen in Höhe von 175 Millionen € verloren.
- Schließlich litt die hiesige Tourismuswirtschaft, die aufgrund unterlassener Reisen 230 Millionen € Erlösverluste zu beklagen hatte.

Diese Mindereinnahmen bei deutschen Unternehmen in Höhe von rund 900 Millionen € führten wiederum zu geringeren Gewinnen und zu einem geringeren Beschäftigungsaufbau bei den Unternehmen der Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft. Hierdurch hat auch der Staat vielfältige Mindereinnahmen zu beklagen. Den knapp 1 Milliarde € Steuereinnahmen beim Bund stehen INTRAPLAN zufolge in 2011 Mindereinnahmen bei Bund, Ländern und Gemeinden sowie den Sozialversicherungen in Höhe von 535 Millionen € gegenüber. Dies bedeutet zudem, dass die Luftverkehrssteuer eine Steuer ist, die zu Lasten der Länder und Gemeinden geht, die von den geringeren Einnahmen bei der Körperschafts- und Gewerbesteuer betroffen sind.

FAZIT: Die LuftVSt beeinträchtigte massiv die Mobilität von 5 Millionen Passagieren; sie bringt dem Staat nicht das, was er sich davon verspricht: Ihm verbleiben von knapp 1 Milliarde € rund 450 Millionen €. Der Preis für diese Steuereinnahmen ist jedoch ein sehr hoher.

## **2.4 Nationaler Alleingang führt zu massiven Wettbewerbsverzerrungen**

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft hat die damalige Entscheidungsfindung der EU zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) konstruktiv unterstützt. Auch der Bundesregierung war und ist die wettbewerbsneutrale Einführung von EU-ETS zentrales Kriterium für ihre Zustimmung zu EU-ETS. Im Gegensatz dazu sieht sich die Bundesregierung bei der LuftVSt – bislang zumindest – nicht zu deren Abschaffung veranlasst, obwohl sie als nationaler Alleingang ebenfalls massiv den internationalen Wettbewerb zu Lasten deutscher Unternehmen verzerrt.

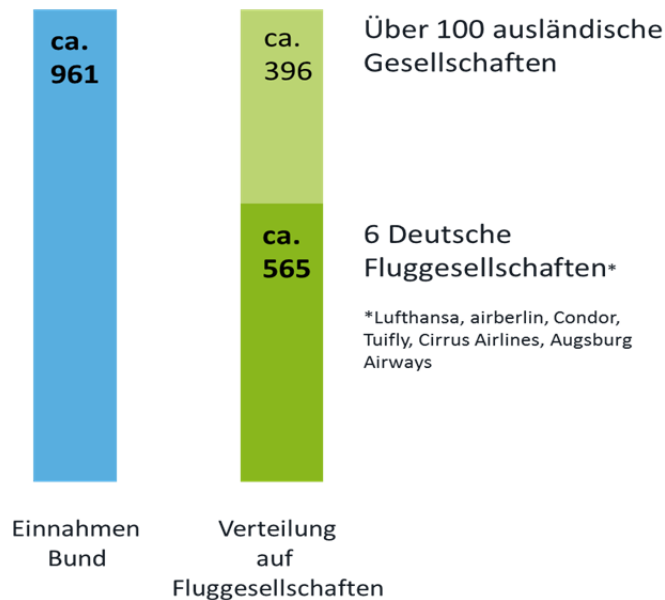
Zwar müssen auch nicht-deutsche Fluggesellschaften LuftVSt für Passagiere zahlen, die auf einem deutschen Flughafen ihre Flugreise beginnen; doch deutsche Fluggesellschaften erzielen den wesentlichen Anteil ihres Umsatzes aus Abflügen von deutschen Flughäfen. Bei nicht-deutschen Fluggesellschaften ist dieser Anteil gering. Nicht-deutsche Unternehmen können die fällige LuftVSt aus Flugumsätzen weltweit kompensieren und ggf. auf Preiserhöhungen zur Überwälzung der LuftVSt verzichten. Deutsche Fluggesellschaften können dies so nicht. Sie stehen zwingend vor der Wahl, entweder die Preise zu erhöhen mit der Gefahr, Marktanteile zu verlieren, oder die Preise konstant zu halten und die LuftVSt selbst zu tragen. Egal, welche Wahl sie treffen: Beides schmälert ihr Ergebnis. Deutsche Unternehmen haben die Steuer teilweise weitergereicht und mussten dies mit Marktanteilsverlusten teuer bezahlen; Deutsche Unternehmen haben die Steuer teilweise jedoch nicht weitergereicht, um Marktanteile zu halten, mussten die LuftVSt dann aber selbst tragen. Die Wettbewerbssituation deutscher Unternehmen wird durch den nationalen Alleingang in jedem Fall einseitig verschlechtert.

Dies unterscheidet die Auswirkungen der LuftVSt deutlich von den Auswirkungen hoher Kerosinpreise. Denn von letzteren sind alle Unternehmen weltweit mehr oder weniger gleichermaßen betroffen. Hohe Kerosinpreise schaden zwar dem Luftverkehr insgesamt, verzerren den Wettbewerb aber nicht. Bei der LuftVSt ist dies anders.

Das Ausmaß der durch die sie verursachten Wettbewerbsverzerrung wird anhand der Lastenverteilung der LuftVSt deutlich:

565 Millionen Euro oder knapp 60% der LuftVSt tragen alleine 6 deutsche Fluggesellschaften. Die restlichen knapp 400 Millionen Euro teilen sich hingegen über 100 nicht-deutsche Fluggesellschaften. Die LuftVSt trifft somit vor allem die deutschen Fluggesellschaften und deren Kunden.

Abbildung 2: Einnahmen des Bundes aus dem LuftVSt-Gesetz und Verteilung der Steuerschuld auf die Fluggesellschaften (in Millionen Euro)



Darüber hinaus gelingt es den Fluggesellschaften teilweise nicht, die LuftVSt an Passagiere weiter zu geben, die Flugscheine zu besonders günstigen Tarifen erwerben. In diesen Fällen wird die LuftVSt zum Kostenfaktor der Fluggesellschaft und reduziert den Ertrag. Bisweilen führte dies zu kompletten Streckenstreichungen, mit entsprechend negativen Auswirkungen auch für den Flughafen.

Grundsätzlich sind bei den Fluggesellschaften und Flughäfen einzelne Passagiersegmente (z.B. Privat/Urlaubs- vs. Geschäftsreisende) je nach Nachfragereaktion unterschiedlich stark von der LuftVSt betroffen.

Deutsche Fluggesellschaften und Flughäfen sind zudem besonders betroffen im innerdeutschen Verkehr: Denn der innerdeutsche Verkehr unterliegt einer Doppelbelastung, da für Hin- *und* Rückflug LuftVSt anfällt (zuzüglich Mehrwertsteuer).

Die LuftVSt führt schließlich zu Ausweichreaktionen von Passagieren und von Fluggesellschaften auf grenznahe Flughäfen im Ausland. Immerhin ein Viertel der Deutschen lebt weniger als 50 km, 45 % weniger als 80 km von einer Grenze entfernt. Unter den Abwanderungen leiden auch grenzferne Drehkreuze in Deutschland und die dort agierenden deutschen Luftfahrtunternehmen. Bei einer Steuerbelastung/Passagier von 45 Euro pro Interkontinental-Verbindung gewinnen nahe gelegene Drehkreuze wie Zürich, Amsterdam und Brüssel an Attraktivität. Darüber hinaus können ausländische Fluggesellschaften einen stärkeren Gestaltungsspielraum bei der Gestaltung ihrer Flugtickets für Flüge von Umsteigern aus Deutschland ausnutzen.

FAZIT: Diese Benachteiligungen deutscher Fluggesellschaften und Flughäfen zeigen, dass eine wettbewerbsneutrale Erhebung der LuftVSt im nationalen Alleingang nicht möglich ist, sondern dass es zu den beschriebenen Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Unternehmen zwangsläufig kommt.

## 2.5 Wettbewerbsverzerrungen gefährden den Luftverkehrsstandort Deutschland

Vor dem Hintergrund weitreichender Umwälzungen im internationalen Luftverkehr gewinnen diese Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Unternehmen an besonderer Brisanz. Denn das weiterhin sehr hohe Wachstum von Fluggesellschaften und (Hub-)Flughäfen im Nahen Osten (darunter seit einigen Jahren auch in der Türkei) und in Asien stellt auch ohne LuftVSt eine sehr große Herausforderung für den Luftverkehrsstandort Deutschland dar. Die Verlagerung von Umsteigeströmen aus Deutschland und Europa in diese Märkte ist bereits heute Realität. Gerade im Kampf um die internationalen Umsteigermärkte benötigen Fluggesellschaften ein solides nationales Fundament, auf dem sie diesen Wettbewerb austragen können.

Mit der LuftVSt erleiden deutsche Fluggesellschaften und (Hub-)Flughäfen *zusätzliche* Nachteile im Wettbewerb um Passagiere weltweit. Kurzfristig mag hieraus zwar keine Gefährdung des deutschen Luftverkehrsstandorts und der mit ihm verbundenen rund 850.000 Arbeitsplätze erkennbar sein. Doch mittel- bis langfristig können regulatorische Alleingänge Deutschlands (und Europas), die die Wettbewerbsposition hiesiger Luftfahrtunternehmen nachhaltig schwächen, zu einem Verlust der für die Luftverkehrsanknüpfung Deutschlands sehr wichtigen Drehkreuzfunktion führen. Damit stünden dann viele Arbeitsplätze in Deutschland zur Disposition, ganz abgesehen von den negativen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und die Sozialhaushalte.

## 3. Die Wettbewerbsposition der deutschen Luftverkehrsunternehmen ist bereits enormen Belastungen ausgesetzt – LuftVSt bringt das Fass zum Überlaufen

Die LuftVSt trifft eine chronisch margenschwache Branche. Die Luftverkehrswirtschaft steht wie keine zweite unter stetem Rationalisierungsdruck. Die Fluggesellschaften reißen ein Kostensenkungsprogramm an das andere. Derzeit stellt sich die Luftverkehrswirtschaft einer Vielzahl von Herausforderungen. Kaum hat sie die Wirtschafts- und Finanzkrise 2008/2009 halbwegs erfolgreich überstanden, sind es nun hohe Kerosinpreise, ein aufgrund der europäischen Staatsschuldenkrisen fragiles gesamtwirtschaftliches Umfeld sowie regulatorische Belastungen, wie z.B. Nachtflugverbote, die die Rationalisierungserfolge der Vergangenheit Stück für Stück wieder zunichtemachen. Die LuftVSt ist zum 1. Januar 2011 leider als weitere – aber vermeidbare! – regulatorische Belastung hinzugekommen. Auch bei der Einbeziehung des Luftverkehrs in EU-ETS ist die zugesagte Wettbewerbsneutralität noch immer nicht gewährleistet.

In der Summe können all diese Belastungen dazu führen, dass nicht nur offensichtlich um ihr Überleben kämpfende Luftfahrtunternehmen nicht mehr wirtschaftlich agieren können, sondern selbst gesunde große Luftfahrtunternehmen mittel- bis langfristig ihre noch starke Wettbewerbsposition verlieren. Der Luftverkehr von und nach Deutschland könnte zwar auch von ausländischen Fluggesellschaften bedient werden, die deutschen Luftfahrtunternehmen würden jedoch aus dem Markt austreten müssen. Damit würde ein Verlust der Drehkreuzfunktion deutscher Flughäfen und somit der exzellenten Luftverkehrsanknüpfung einhergehen. Dies würde nicht nur die Luftverkehrswirtschaft, sondern die gesamte Volkswirtschaft nachhaltig negativ beeinträchtigen und zu Steuermindereinnahmen führen. Eine solche Entwicklung kann nicht im nationalen Interesse sein.

**Der BDL fordert aus den genannten Gründen die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag nachdrücklich auf, die Evaluierung der LuftVSt zum 30. Juni 2012 für deren Abschaffung zu nutzen.**