

Positionspapier

# Fakten und Argumente zur Finanzierung des Luftverkehrs

Zum Prinzip der Nutzerfinanzierung im Luftverkehr

September 2018



## Fakten und Argumente zur Finanzierung des Luftverkehrs

Der Luftverkehr deckt nicht nur seine Wegekosten selbst, sondern wird darüber hinaus mit zusätzlichen nationalen Sonderabgaben belastet. Dennoch wird dem Luftverkehr gelegentlich unterstellt, Empfänger von Subventionen in Milliardenhöhe zu sein. Im Folgenden wird die Nutzerfinanzierung im deutschen Luftverkehr anhand konkreter Zahlen und Fakten erläutert.

### Was besagen internationale und nationale Rechtsgrundlagen zur Finanzierung des Luftverkehrs?

Flugzeuge verkehren vor allem grenzüberschreitend. In Deutschland liegt der Anteil des internationalen Verkehrs gemessen an der gesamten Verkehrsleistung (in Flugkilometern) bei 80 Prozent<sup>1</sup>. Der Luftverkehr unterscheidet sich somit beispielsweise fundamental vom Schienenverkehr, dessen Anteil bei 0,5 Prozent liegt.<sup>2</sup> Steuerliche Insellösungen einzelner Länder führen im Luftverkehr daher zwingend zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der in diesen Staaten heimischen Luftverkehrswirtschaft.

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich daher frühzeitig über grundlegende Regelungen für den Luftverkehr verständigt: Im „Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt“ von 1944 (sog. *Chicagoe Abkommen*), das völkerrechtlich bindend ist, haben sich die unterzeichnenden Staaten auf Grundsätze und Vereinbarungen geeinigt, „damit die internationale Zivilluftfahrt [...] auf der Grundlage gleicher Möglichkeiten errichtet und gesund und wirtschaftlich betrieben werden kann.“

Das Abkommen stellt u.a. Grundsätze zur Finanzierung des internationalen Luftverkehrs auf, darunter die Erhebung von Flughafenentgelten und -gebühren, und es enthält ein Verbot für „Gebühren, Abgaben oder sonstige Entgelte“, die für den Einflug in, den Ausflug aus und den Überflug über das eigene Hoheitsgebiet für gewerblich genutzte Flugzeuge oder „an Bord befindliche Personen und Güter“ auferlegt werden (Art. 15). Zudem sind Flugkraftstoffe, die sich beim Einflug in das Hoheitsgebiet oder beim Ausflug aus dem Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates an Bord befinden, von „Zöllen, Revisionsgebühren oder ähnlichen staatlichen oder örtlichen Abgaben und Gebühren befreit“ (Art. 24).

Die Bundesrepublik Deutschland hat das *Chicagoe Abkommen* 1956 ratifiziert. Es ist seitdem auch eine rechtliche Grundlage für die deutsche Luftverkehrspolitik. Damit haben sich weltweit die Staaten dafür entschieden, den Luftverkehr über kostendeckende Nutzerentgelte (die von den Fluggesellschaften entrichtet werden) und gerade *nicht* über Steuern zu finanzieren. Eine Doppelbelastung des Luftverkehrs durch Nutzerentgelte und Steuern ist demnach zu vermeiden.

<sup>1</sup> Vgl. DESTATIS (2018), Fachserie 8, Reihe 6.1, 12/2017.

<sup>2</sup> Vgl. ebd. (2017), Reihe 3.1 2016.

## Wie finanzieren die Nutzer des Luftverkehrs in Deutschland die anfallenden Kosten für die Infrastruktur?

Eine Fluggesellschaft hat zunächst die unmittelbar für den Flugbetrieb anfallenden Kosten zu decken, d.h. für das Fluggerät, den Treibstoff und das Personal (an Bord, am Boden sowie auch in der Verwaltung). Diese Kosten muss die Fluggesellschaft aus ihren Einnahmen finanzieren – insbesondere durch den Verkauf von Sitzplatz- und Frachtkapazitäten.

Darüber hinaus nutzt eine Fluggesellschaft auch die Infrastruktur Dritter. Die anfallenden Kosten sind ebenfalls aus ihren Einnahmen zu finanzieren. Diese Infrastrukturposten umfassen im Wesentlichen:

1. **Flughafenentgelte** für Flughafeninfrastruktur am Boden
2. **Flugsicherungsgebühren** für Flugsicherungsdienstleistungen in der Luft
3. **Luftsicherheitsgebühren** für Luftsicherheitskontrollen in den Flughäfen

Doch wie sah die Nutzerfinanzierung des Luftverkehrs in Deutschland im Jahr 2017 konkret aus und wie hoch ist der finanzielle Beitrag der Nutzer des Luftverkehrs für dessen Bereitstellung?

### 1. Flughafenentgelte

Die Fluggesellschaften zahlen für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen Flughafenentgelte direkt an die Flughäfen.<sup>3</sup> Im Jahr 2017 waren dies 2,9 Milliarden Euro<sup>4</sup>. Diese Summe deckt im Durchschnitt aller Flughäfen in Deutschland bereits einen Großteil der Infrastrukturkosten, die den Flughäfen für den reinen Flugbetrieb und Investitionen in die Flughafeninfrastruktur entstehen (sog. regulierter Aviation-Bereich).

Insgesamt lagen 2017 bei den 22 Verkehrsflughäfen Deutschlands die Gesamteinnahmen aus den Flughafenentgelten und dem kommerziellen Bereich mit ca. 5,97 Milliarden Euro leicht über den Gesamtkosten (inkl. Kosten für Zinsen, Abschreibungen, Personal etc.) von ca. 5,76 Milliarden Euro.

### 2. Flugsicherungsgebühren

Die Fluggesellschaften zahlen für die Nutzung von Dienstleistungen, die insbesondere die *DFS Deutsche Flugsicherung* erbringt, Gebühren. Im Jahr 2017 waren dies 1,19 Milliarden Euro.<sup>5</sup> Diese Summe deckt die Kosten der DFS selbst (1,14 Mrd. Euro), die Kosten des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung sowie einen Teil der durch Eurocontrol entstehenden Kosten.<sup>6</sup>

### 3. Luftsicherheitsgebühren

Die Fluggesellschaften müssen schließlich auch Maßnahmen zur Gefahrenabwehr – das sind insbesondere Luftsicherheitskontrollen für Personen und Gepäck an Flughäfen gem. § 5 Luftsicherheitsge-

<sup>3</sup> Hierzu zählen z.B. Entgelte für das Starten und Landen, das Abfertigen der Passagiere, die Nutzung der Zentralen Infrastruktur der Flughäfen, die passiven Schallschutzmaßnahmen der Anwohner des Flughafens (z.B. Schallschutzfenster), das Enteisen, die Kontrolle von Personen und Waren oder die Beförderung von Passagieren mit eingeschränkter Mobilität.

<sup>4</sup> Vgl. ADV/BDF (2018).

<sup>5</sup> Vgl. DFS (2017): Geschäftsbericht 2017.

<sup>6</sup> Seit 2012 existiert aufgrund europäischer Gesetzgebung im Rahmen des Single European Sky (SES) kein reines Vollkostendeckungsprinzip mehr bei den Streckengebühren (ab 2015 auch kein Vollkostendeckungsprinzip bei den An- und Abfluggebühren). Vielmehr besteht noch bis 2020 eine an Leistungszielen orientierte Regulierung, die auch zu Gewinnen oder Verlusten bei der DFS führen kann. Bislang ist es hierdurch jedoch noch zu keinem Verlust bei der DFS gekommen.

setz (LuftSiG) – in Form einer Luftsicherheitsgebühr finanzieren. Rechtsgrundlage hierfür ist die Luftsicherheitsgebührenverordnung (LuftSiGebV). Die Luftsicherheitsgebühren werden in Deutschland – anders als in vielen Wettbewerbsländern – nach dem umfassenden Kostendeckungsprinzip erhoben. Im Jahr 2017 waren dies über 690 Mio. Euro<sup>7</sup> für die Passagier- und Gepäckkontrollen an allen deutschen Flughäfen (inkl. Umsatzsteuer) – Tendenz steigend.<sup>8</sup> Dieser Betrag deckt die der Bundespolizei bzw. den zuständigen Landesbehörden<sup>9</sup> entstehenden Kosten. Andere Länder wie u.a. die USA, Italien und Spanien sehen die Luftsicherheitskontrollen zu einem wesentlichen Teil als gesamtgesellschaftliche Aufgabe der Gefahrenabwehr und der Terrorismusbekämpfung. Entsprechend werden diese Kontrollen dort überwiegend über Steuern finanziert.

**Tabelle 1: Übersicht Kosten und Einnahmen der Luftverkehrsinfrastruktur (in Milliarden Euro, 2017)**

	Kosten	Einnahmen
<b>Flughäfen</b>	5,76	5,97
<b>Flugsicherung</b>	1,14	1,19
<b>Luftsicherheitskontrollen gem. § 5 LuftSiG</b>	≈ 0,69	0,69

Quellen: Bundeshaushalt, Haushalt des Freistaats Bayern, DFS, ADV und BDF.

## Wie finanzieren sich andere Verkehrsträger?

Andere Verkehrsträger decken hingegen lediglich einen Teil ihrer Infrastrukturkosten über Nutzerabgaben. Beispiel Schienenverkehr: Obwohl auch hier die Nutzer des Bahnverkehrs Trassenentgelte entrichten müssen, reichen diese nicht aus, den Bau und Erhalt der Infrastruktur zu decken. Die Wissenschaftler des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) kommen zu dem Schluss:

*„Eigentlich müsste die Bahn als Unternehmen, das sie nach der Bahnreform ist, in der Lage sein, aus ihren Fahrgeldeinnahmen zumindest den Unterhalt ihres Netzes zu bestreiten. Hier hilft jedoch der Eigentümer Bund mit Finanzhilfen aus.“*

Im Jahr 2017 war der Verkehrssektor der bedeutsamste Empfänger sektorspezifischer Finanzhilfen. Infrastrukturhilfen des Bundes zugunsten des Ausbaus oder der Unterhaltung der Schienenwege der DB AG machen dabei den Großteil aus. Dazu zählen der Infrastrukturbeitrag des Bundes für die Erhal-

<sup>7</sup> Vgl. BDF (2018).

<sup>8</sup> Die Unternehmen zahlen eine Umsatzsteuer auf eine staatliche Leistung, denn die Luftsicherheitskontrollen werden im Auftrag der Bundespolizei von privaten Anbietern erbracht. Diese stellen ihre Rechnung inkl. Umsatzsteuer. Bei der Berechnung der Luftsicherheitsgebühren zieht die Bundespolizei den ihr in Rechnung gestellten Gesamtbetrag heran, ohne dass der Umsatzsteuerbetrag ausgewiesen wird und somit Vorsteuerabzugsfähig wäre. Die Fluggesellschaften zahlen somit nicht nur die Kosten für die Terrorabwehr sondern zusätzlich komplett diesen Umsatzsteueranteil. Der bewaffnete Schutz der Kontrollstellen auf Flugplätzen, die Bestreifung der Sicherheitsbereiche gemäß Rahmenplan Luftsicherheit und die bewaffneten Standposten bei gefährdeten Luftfahrzeugen sind dabei keine Amtshandlungen nach dem Luftverkehrsgesetz i.S. von § 32 Abs. 1 Nr. 13 i.V.m. § 29c Abs. 1 LuftVG (BVerwG 3 C 24.03).

<sup>9</sup> Im Freistaat Bayern zeichnen Landesbehörden für die Luftsicherheit an allen dortigen Flughäfen verantwortlich. Folgende weitere Flughäfen stehen unter der Aufsicht der jeweiligen Landesluftsicherheitsbehörden: Dortmund, Friedrichshafen, Hahn, Heringsdorf, Karlsruhe/Baden-Baden, Kassel/Calden, Magdeburg-Cochstedt, Münster/Osnabrück, Niederrhein/Weeze, Paderborn, Rostock und Westerland/Sylt.

tung der Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes (3,1 Mrd. Euro), Investitionszuschüsse für Schienenwege (1,35 Mrd. Euro), Investitionen in Bundesschienenwege (380 Mio. Euro), Ausgaben für die Schieneninfrastruktur des ÖPNV (240 Mio. Euro) sowie Zuschüsse für die Lärmsanierung an Schienenwegen (150 Mio. Euro). Hinzu kommen sog. Regionalisierungsmittel in Höhe von 8,1 Mrd. Euro, welche den Ländern zur Förderung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) zur Verfügung gestellt werden. Diese Mittel stellen den zweitgrößten Posten aller Finanzhilfen des Bundes im Jahr 2017 dar und gleichzeitig den größten Subventionstatbestand im Verkehrsbereich. Dennoch steigen die Regionalisierungsmittel seit 2017 jährlich um 1,8 Prozent und somit bis zum Jahr 2031 exponentiell an.<sup>10</sup> Darüber hinaus erstattet der Bund die Verwaltungsausgaben des Bundeseisenbahnvermögens (5,2 Mrd. Euro), welche für die verbliebenen Entgelt- und Pensionszahlungen für ehemalige Beamte der Deutschen Bundesbahn (DB) aufgewendet werden.<sup>11</sup>

Somit lagen allein 2017 die Gesamtausgaben des Bundes für das Eisenbahnwesen bei 18,6 Milliarden Euro – mit steigender Tendenz für die kommenden Jahre. Das sind 92 Prozent aller sektorspezifischen Finanzhilfen für den Verkehrsbereich. Diesen öffentlichen Ausgaben für den Schienenverkehr stehen jährliche Dividendenzahlungen gegenüber, welche die Deutsche Bahn AG dem Bund als Eigentümer regelmäßig überweist (600 Mio. Euro<sup>12</sup>), sowie Steuern, Abgaben und Umlagen auf die Energienutzung (ca. 500 Mio. Euro<sup>13</sup>). Eine Nutzerfinanzierung analog zum Luftverkehr liegt unterm Strich also nicht vor, da den Ausgaben von 18,6 Mrd. Euro lediglich 1,1 Mrd. Euro Einnahmen gegenüberstehen.

## Welche zusätzlichen Kosten trägt der Luftverkehr, die über die eigentliche Nutzerfinanzierung hinausgehen?

In Deutschland finanziert der Luftverkehr nicht nur seine Infrastrukturkosten, sondern er wird darüber hinaus zusätzlich durch nationale Alleingänge mit staatlichen Abgaben belastet:

- **Beispiel Luftverkehrsteuer:** Seit 1.1.2011 müssen Fluggesellschaften für jeden Passagier, der auf einem deutschen Flughafen seine Reise beginnt, eine Steuer entrichten. Insgesamt nimmt der deutsche Staat dadurch mittlerweile mehr als eine Milliarde Euro pro Jahr ein. Über 50 Prozent der Last wurde im Jahr 2017 dabei von vier deutschen Luftfahrtunternehmen getragen, während sich der restliche Anteil auf über 100 ausländische Fluggesellschaften verteilt – was zu einer asymmetrischen Kostenlast im internationalen Wettbewerb führt.
- **Beispiel Luftsicherheitsgebühren:** Obwohl hiermit Maßnahmen zur Abwehr terroristischer Anschläge finanziert werden, die der gesamten Gesellschaft, nicht aber dem Luftverkehr konkret gelten, tragen auch hier die Nutzer des Luftverkehrs die entstehenden Kosten komplett selbst. Im Schienenverkehr ist dies anders. Hier ist der Beitrag der Bahnunternehmen an den Gesamtkosten gesetzlich auf 20,8 Prozent gedeckelt. Eine Deckelung der Kosten zur Terrorabwehr im Luftverkehr gilt auch in anderen europäischen Staaten.
- **Beispiel Lärmschutz:** Während die Fluggesellschaften nicht nur stetig in treibstoffsparende Flugzeuge und aktiven Schallschutz investieren, kommen sie zudem für sämtliche aus dem Fluglärmgesetz resultierenden Kosten (passive Schallschutzmaßnahmen, Entschädigungen etc.) auf. Hinzu

<sup>10</sup> Vgl. DB AG (2017): Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes.

<sup>11</sup> Vgl. IfW (2018): Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14: Kieler Subventionsbericht.

<sup>12</sup> Vgl. DB AG (2017): Geschäftsbericht 2017.

<sup>13</sup> Vgl. DB AG (2016): Die Energiewende gelingt nur mit einer Verkehrswende – intermodale Wettbewerbsfähigkeit der Schiene stärken.

kommen Lärminderungsmaßnahmen in Millionenhöhe, die nicht durch das Fluglärmgesetz vorgegeben werden, sondern – auf freiwilliger Basis – im Verbund mit den Bürgern ergriffen werden. Lärmschutzmaßnahmen im Straßen- oder Schienenbereich werden hingegen weitgehend von der öffentlichen Hand aus Steuermitteln finanziert (siehe vorheriger Abschnitt) und in weiten Teilen des Auslands fallen solche Kosten gar nicht erst an.

## **Warum sind Steuern und Abgaben, die über die international praktizierte Nutzerfinanzierung hinausgehen, im Luftverkehr wettbewerbsverzerrend?**

Im intensiven internationalen Wettbewerb behauptet sich insbesondere der Anbieter, der den günstigsten Preis anbietet, d.h. der am günstigsten produziert. Wer aber kann am günstigsten produzieren? Alle Wettbewerber müssen für die Erstellung ihres Angebots zwar weitestgehend auf die gleichen Produktionsfaktoren zurückgreifen; allerdings sind deren jeweilige Kosten sehr unterschiedlich. Die Aufwendungen für manche Produktionsfaktoren, wie Kerosin oder Flugzeuge, sind für alle Anbieter weitestgehend gleich. Diese Preise bilden sich auf Weltmärkten. Die Kosten für andere Produktionsfaktoren sind jedoch unterschiedlich. Dazu gehören neben den Kosten für Personal und Infrastrukturnutzung vor allem auch die Kosten, welche durch die gesetzlichen Rahmenbedingungen entstehen.

Es sind somit diejenigen Luftfahrtunternehmen im Wettbewerb benachteiligt, deren Geschäft zum Großteil aus Ländern heraus erfolgt, in denen die Kosten für Infrastruktur höher (vgl. Luftsicherheitskosten) und gesetzliche Vorgaben restriktiver sind als in anderen Ländern, denn auch letztere können die Kosten erhöhen.

Die Gutachter für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung sehen gerade in den ordnungspolitischen und regulatorischen bzw. gesetzlichen Vorgaben in Deutschland große Wettbewerbsnachteile für die deutschen Unternehmen. Sie sprechen sich deshalb u.a. für die Abschaffung der Luftverkehrssteuer und die Übernahme der Luftsicherheitskosten als gesamtgesellschaftliche Aufgabe durch die öffentliche Hand aus – so wie es in anderen Ländern längst üblich ist.<sup>14</sup>

## **Warum wird dem Luftverkehr trotz Nutzerfinanzierung dennoch vereinzelt vorgeworfen, er würde subventioniert?**

Diese Vorwürfe basieren darauf, dass Passagiere keine Mehrwertsteuer auf internationale Flugtickets zahlen müssen, der Verbrauch von Kerosin im gewerblichen Luftverkehr nicht besteuert wird und Regionalflughäfen vereinzelt Gelder aus Landeshaushalten erhalten.

### **Warum fällt auf internationalen Flügen keine Mehrwertsteuer an?**

Auf Tickets für Flüge innerhalb Deutschlands zahlen Flugpassagiere den vollen Mehrwertsteuersatz in Höhe von 19 Prozent – ebenso wie Passagiere im Schienenfernverkehr; im Schienenpersonennahverkehr ist der Mehrwertsteuersatz hingegen auf 7 Prozent reduziert. Eine Mehrwertsteuer auf Tickets

<sup>14</sup> Vgl. DIW Econ et. al (2015): Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung.

für internationale Flüge könnte der hiesige Gesetzgeber maximal nur für den über deutschem Hoheitsgebiet zurückgelegten Flugabschnitt erheben. Hiervon hat der Gesetzgeber nach § 26 Absatz 3 UStG (Umsatzsteuergesetz) abgesehen, um die internationale Gegenseitigkeit und faire internationale Wettbewerbsbedingungen zu wahren (siehe erster Abschnitt zum Chicagoer Abkommen).

Und das aus gutem Grund: Denn damit würden internationale Flüge von deutschen Flughäfen gegenüber internationalen Flügen von ausländischen Airports verteuert. Dies würde zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Unternehmen führen. Die Folge: Abwanderung von Passagieren in das europäische Ausland, wo keine Mehrwertsteuer auf internationale Flüge anfällt. Auch CO<sub>2</sub> würde weiter emittiert – aber dann von im Ausland startenden Flugzeugen. Zudem wäre eine solche Erhebung mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden, da für jeden Flug der tatsächliche innerdeutsche Streckenanteil berechnet werden müsste.

Doch wie viel Steuern könnte der Staat einnehmen, wenn er nur auf den inländischen Streckenanteil internationaler Flüge den vollen Mehrwertsteuersatz in Höhe von 19 Prozent erheben würde? Nach dessen eigenen Angaben beliefen sich die Steuereinnahmen – gleichwohl ohne Berücksichtigung der Steuervermeidungseffekte – dann auf lediglich rund 80 Mio. Euro jährlich (vgl. Bundestags-Drucksache 17/10724 vom 19.9.2012).

Diese Schätzung ist deutlich geringer als die 4,76 Milliarden Euro, die das Umweltbundesamt (UBA) in seiner jüngsten Aktualisierung als vermeintliche Höhe der Steuervergünstigung ausweist.<sup>15</sup> Dies liegt darin begründet, dass das UBA – entgegen der internationalen Gesetzeslage – auch den nicht-deutschen Streckenanteil in seine Schätzung miteinbezieht. Wie oben dargestellt darf der deutsche Gesetzgeber darauf aber gar keine Mehrwertsteuer erheben. Somit kann hier auch keine Steuervergünstigung in Milliardenhöhe vorliegen, wie vom UBA behauptet.

## Warum ist Kerosin von der Energiebesteuerung befreit?

Entsprechend europarechtlicher Vorgaben könnte der hiesige Gesetzgeber nach Art. 14 Abs. 2 der Richtlinie 2003/96/EG lediglich Inlandsflüge in die Kraftstoffbesteuerung miteinbeziehen.<sup>16</sup> Der europäische Gesetzgeber verweist hier zur Begründung auf internationale Abkommen, die die grenzüberschreitende Besteuerung verbieten. Zudem empfiehlt er, Inlandsflüge nicht der Kraftstoffbesteuerung zu unterziehen: „Bestehende internationale Verpflichtungen sowie der Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen in der Gemeinschaft machen es ratsam, bestehende Steuerbefreiungen für Energieprodukte zur Verwendung in der Luftfahrt [...] beizubehalten.“

Zu Recht: Denn die Kraftstoffbesteuerung auf Inlandsflügen würde innerdeutsche Zubringerflüge – in der Regel mit deutschen Fluggesellschaften – für die Mittel- und Langstrecke ab deutschen Drehkreuzen verteuern (z.B. ab Frankfurt, München, Berlin oder Düsseldorf).

Eine Besteuerung würde folglich die Netzwerkstruktur des Luftverkehrs komplett vernachlässigen: Ein Großteil des Verkehrs wird über Drehkreuze bzw. sogenannte Hub&Spoke-Systeme abgewickelt. Somit ist ein Großteil des inländischen Verkehrs Zubringerverkehr (*spokes*) für internationale Flüge, die von internationalen Drehkreuzen (*hubs*) starten. Dies lässt sich an zwei Verbindungen zu den Hubs Frankfurt und München exemplarisch zeigen: Der Umsteigeanteil lag laut DESTATIS im Jahr 2017 auf der Strecke Nürnberg-München bei 97%, Stuttgart-München bei 93%, Nürnberg-Frankfurt

<sup>15</sup> Vgl. UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2016 für das Jahr 2012.

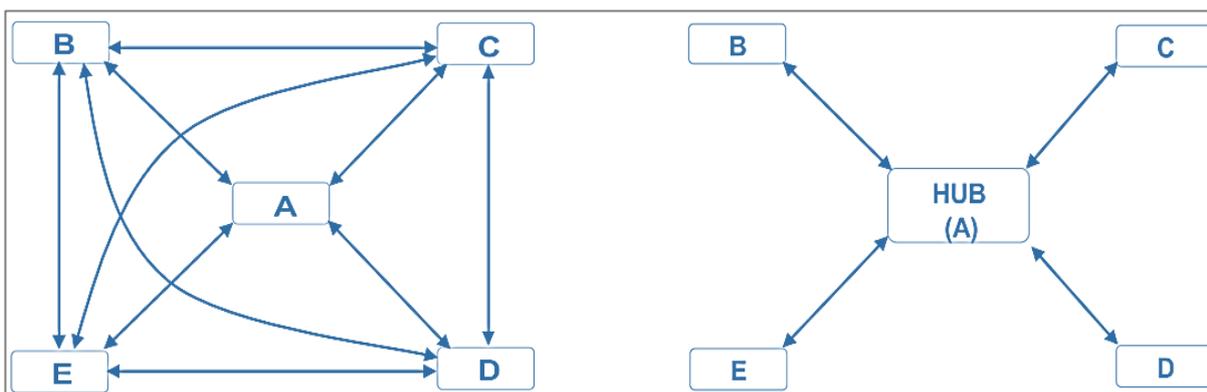
<sup>16</sup> Gleiches gilt für innergemeinschaftliche Flüge zu EU-Mitgliedstaaten, mit denen dies in einem bilateralen Luftverkehrsabkommen vereinbart worden ist. Angesichts der wettbewerbsverzerrenden Wirkungen verzichten die Mitgliedstaaten derzeit hierauf.

bei 95% und Stuttgart-Frankfurt bei 96%.<sup>17</sup> Ohne ein solches Zubringernetzwerk wären weniger bevölkerungsstarke Regionen von internationalen Verkehrsströmen abgeschnitten, da die Originärnachfrage nicht ausreichen würde, ein Langstreckenflugzeug direkt von dort aus kostendeckend zu füllen. Da auf Zubringerrouten jedoch kleinere Flugzeuge wirtschaftlich eingesetzt werden können, wird es möglich, auch für bevölkerungsärmere Regionen ein umfangreiches Mobilitätsangebot zu schaffen.

Dies lässt sich an einem Beispiel verdeutlichen (Abbildung 1): Wenn vier Flughäfen nur über Direktflüge miteinander verbunden werden sollen, wären insgesamt 10 Verbindungen nötig. Die Konsequenz wären zu viele und schlecht ausgelastete Flüge. Wird allerdings im Flughafen A ein Hub eingerichtet, reduziert sich die Zahl der Verbindungen auf vier Flüge. Das System ist also effizienter, da verschiedene Passagier- und Frachtverkehre in A gebündelt werden (Verbundvorteile), die Auslastung der Flugzeuge somit steigt (Dichtevorteile) und zwischen den Hubs größere Fluggeräte aufgrund der Verkehrsbündelung kostendeckend gefüllt werden können (Größenvorteile). Auf Grund der Größe sind diese Flugzeuge pro Passagier gesehen kostengünstiger und ökoeffizienter, da sich Kosten und Treibstoff auf mehr Passagiere verteilen.

Entscheidend im internationalen Wettbewerb ist dabei das Reiseziel des Kunden, unabhängig vom eigentlichen Reiseweg. Der internationale Wettbewerb findet also innerhalb der Quelle-Ziel-Dimension statt (*origin-destination*), da die Kunden letztlich eine konkrete Destination nachfragen und somit auch die Preissetzung und der Preiswettbewerb innerhalb dieser Dimension stattfinden. Wenn z.B. eine bestimmte Nachfrage aus Berlin nach New York besteht, dann finden Preissetzung und Wettbewerb innerhalb dieser Dimension statt, wobei Berlin die Quelle (*origin*) und New York das Ziel (*destination*) ist. Dies gilt unabhängig vom Reiseweg (*itinerary*), also unabhängig davon, ob der Kunde per Zubringer über Frankfurt, über Düsseldorf oder ohne Zwischenstopp direkt aus Berlin fliegt (sofern die lokale Nachfrage ausreicht, um das Flugzeug kostendeckend zu füllen). Innerdeutscher Zubringerverkehr ist somit in internationale Produkte und somit in den internationalen Wettbewerb eingebettet und darf deshalb nicht losgelöst vom internationalen Wettbewerbsgeschehen betrachtet werden.

**Abbildung 1: Punkt-zu-Punkt-Netzwerk vs. Drehkreuz (Hub&Spoke-Netzwerk)**



Quelle: Vasigh et al. (2013).

Die Drehkreuzsysteme machen es also möglich, Effizienzvorteile in Form von Verbund-, Dichte- und Größenvorteilen zu realisieren, welche sich sowohl positiv auf Kosten- als auch Ökoeffizienz auswirken. Eine Besteuerung der Inlandsflüge würde genau diese Effizienzvorteile vernichten, da sie Zu- und Abbringerverkehre (*feeder* und *de-feeder*) im nationalen Alleingang „bestraft“ und somit wichtige Effizienzgewinne im international stattfindenden Wettbewerb untergraben würde. Dies würde in

<sup>17</sup> Vgl. DESTATIS (2018), Fachserie 8, Reihe 6.1 (2.2.1 und 2.2.2), 2017.

der Folgewirkung auch die internationale Verbindungsvielfalt (Konnektivität) aus Deutschland reduzieren, da eine Schwächung des Zubringerverkehrs auch die Auslastung und damit die Rentabilität der internationalen Flüge gefährdet.

Zubringerflüge zu ausländischen Drehkreuzen (z.B. Niederlande, Istanbul oder Dubai) würden hingegen nicht besteuert, was zu massiven Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Flughäfen und Fluggesellschaften führen würde. Ohnehin wären diese von einer solchen Besteuerung stärker als ihre Wettbewerber betroffen, da deutsche Unternehmen einen größeren Anteil ihrer Umsätze mit innerdeutschen Flügen erzielen als ausländische Airlines. Diese Wettbewerbsverzerrungen würden zu einer Reduktion innerdeutscher Flüge sowie von Mittel- und Langstreckenflügen aus Deutschland führen, da sich letztere zunehmend finanziell nicht mehr lohnen würden – Wertschöpfung und Beschäftigung verlagern sich dann aus Deutschland weg, ohne dass weniger geflogen wird. Eine Reduktion der Flüge oder Passagierzahlen und des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes würden somit nicht eintreten, da der Verkehr schlicht außerhalb der deutschen Grenzen abgewickelt werden würde.

Doch wie viel Steuern könnte der Staat überhaupt einnehmen, wenn er das Kerosin für Inlandsflüge besteuern würde? Nach Angaben der Bundesregierung beliefen sich die Steuereinnahmen auf 570 Millionen Euro jährlich (vgl. 26. Subventionsbericht der Bundesregierung).<sup>18</sup>

Diese Schätzung ist deutlich geringer als die 7,08 Milliarden Euro, die das UBA in seiner jüngsten Aktualisierung als vermeintliche Höhe einer Steuervergünstigung für den Luftverkehr ausweist.<sup>19</sup> Dies liegt darin begründet, dass das UBA – entgegen der internationalen Gesetzeslage – auch internationale Flüge in seine Schätzung miteinbezieht. Wie oben dargestellt darf der deutsche Gesetzgeber hierauf derzeit aber gar keine Kraftstoffsteuer erheben. Somit kann hier auch keine Steuervergünstigung in Milliardenhöhe vorliegen, wie ebenfalls vom UBA behauptet. Dass dieser Wert nicht korrekt ermittelt wurde, wird auch vom IfW im Hinblick auf eine Studie von Zorzawy et al. (2017) bestätigt. Dieser Wert „gibt den Umfang der inländischen Subvention allerdings auch nicht korrekt an, weil darin das Kerosin für internationale Flüge enthalten ist, das aufgrund der Luftverkehrsabkommen nicht besteuert werden könnte [...]“.<sup>20</sup>

## Warum zahlen einzelne Bundesländer Unterstützungszahlungen an Flughäfen?

Sofern es sich nicht ohnehin in erster Linie um privatwirtschaftliche Initiativen handelt (z.B. Flughäfen Weeze und Memminger Berg), obliegt es den politisch gewählten Entscheidungsträgern vor Ort, den gesamtwirtschaftlichen bzw. gesellschaftlichen Wert der luftverkehrlichen Anbindung einer Region durch einen Flughafen zu beurteilen, z.B. für die regionale Wirtschaft und den Tourismus. Diese kann ähnlich wie beim ÖPNV gesellschaftspolitisch erwünscht sein. Laut Forum ökologisch-soziale Marktwirtschaft (FÖS) liegt die finanzielle Bezuschussung für Betrieb und Investitionen der Regionalflughäfen durchschnittlich bei ca. 112 Mio. Euro pro Jahr.<sup>21</sup>

Es ist dann Aufgabe der Europäischen Beihilfenkontrolle, darüber zu befinden, ob die von einzelnen Bundesländern und Gemeinden gezahlten Gelder mit europäischem Recht vereinbar sind oder ob sie den Wettbewerb verzerren. Hierzu hat die Europäische Kommission im Jahr 2014 neue „Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Fluggesellschaften“ veröffentlicht.<sup>22</sup>

<sup>18</sup> Bei diesen Schätzungen sind noch nicht die negativen Auswirkungen auf das Flugangebot in Deutschland berücksichtigt. Diese würden die tatsächlich erzielbaren Steuereinnahmen reduzieren.

<sup>19</sup> Vgl. UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2016 für das Jahr 2012.

<sup>20</sup> IfW (2018): Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14: Kieler Subventionsbericht.

<sup>21</sup> Vgl. FÖS (2017): Steuergelder für den Flughafen nebenan, Betrachtung der Subventionierung und Wirtschaftlichkeit deutscher Regionalflughäfen.

<sup>22</sup> Mitteilung der Kommission, Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Fluggesellschaften, ABl. C 99 vom 4.4.2014, S. 3.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft steht zum Prinzip der Nutzerfinanzierung und lehnt Betriebssubventionen grundsätzlich ab. Sie vertritt die Auffassung, dass alle Flughäfen in einem angemessenen Zeitraum ihre Betriebskosten selbst decken müssen. Auch die EU-Kommission hat deshalb beschlossen, staatliche Beihilfen nur noch bis zum Jahr 2024 zu erlauben, danach müssen sich diese Flughäfen selbst tragen.<sup>23</sup>

## Wie sieht es im Luftverkehr mit der Internalisierung externer Kosten aus?

Verkehr verursacht externe Kosten<sup>24</sup>, insbesondere in Form negativer Folgen des Ausstoßes von CO<sub>2</sub> und Verkehrslärm. Die Internalisierung dieser externen Kosten ist im Luftverkehr bereits weit vorgeschritten.

**Beispiel CO<sub>2</sub>:** Seit dem 1. Januar 2012 ist der Luftverkehr in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS) miteinbezogen. Fluggesellschaften müssen seit diesem Zeitpunkt auf sämtlichen innereuropäischen Flügen für jede Tonne emittiertes CO<sub>2</sub> über ein entsprechendes CO<sub>2</sub>-Emissionszertifikat verfügen. Der Luftverkehr wächst seit diesem Zeitpunkt innerhalb Europas CO<sub>2</sub>-neutral, da aufgrund der festgesetzten CO<sub>2</sub>-Obergrenze (sog. Cap) jede Tonne CO<sub>2</sub>-Mehrausstoß im innereuropäischen Luftverkehr an anderer Stelle eingespart wird. Darüber hinaus hat sich die internationale Staatengemeinschaft im Oktober 2016 auf ein marktbasierendes Klimaschutzabkommen für den internationalen Luftverkehr ab dem Jahr 2021 – dem sogenannten CO<sub>2</sub>-Kompensationssystem CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) – verständigt. Dabei kaufen die Luftverkehrsunternehmen Projektzertifikate, durch die sie Klimaschutzmaßnahmen finanzieren. Die Zertifikate werden an einer Börse gehandelt und erworben.

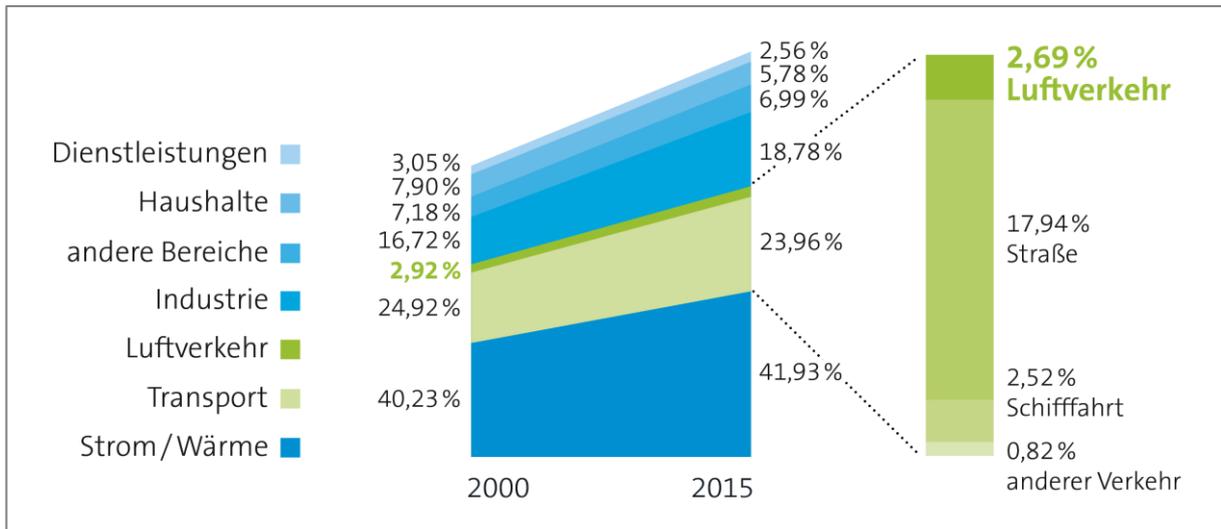
Der internationale Luftverkehr wird somit ab 2021 der erste Verkehrs- und Wirtschaftssektor sein, für den es ein eigenes weltweites Klimaschutzinstrument gibt. Darüber hinaus leisten auch die Flughäfen ihren Beitrag, so wird zum Beispiel der Flughafen München ab dem Jahr 2030 CO<sub>2</sub>-neutral operieren.

Der Anteil des Luftverkehrs an den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen lag im Jahr 2015 laut Internationaler Energieagentur bei 2,69 Prozent (vgl. Abbildung 2).

<sup>23</sup> Vgl. „Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ (2014/C 99/03).

<sup>24</sup> Externe Kosten sind Kosten, die nicht in den Marktpreisen enthalten sind und demnach nicht vom Verursacher getragen werden, sondern von der Allgemeinheit (Quelle: Bundeszentrale für politische Bildung), z.B. durch Lärm- und Schadstoffbelastung, Flächenverbrauch oder Unfälle.

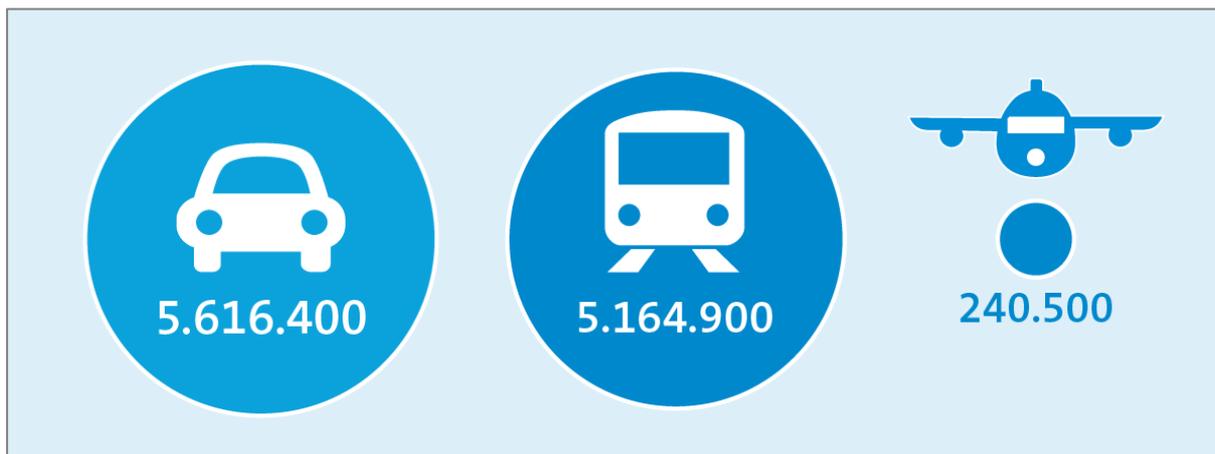
**Abbildung 2: Entwicklung der weltweiten CO<sub>2</sub>-Emissionen aus der Verbrennung fossiler Brennstoffe**



Quelle: Internationale Energieagentur (IEA) 2018 (Datenbasis: 2015).

**Beispiel Lärm:** Passive Schallschutzmaßnahmen im Umfeld der Flughäfen (etwa entsprechend dem Fluglärmgesetz) werden von den Fluggesellschaften über die von ihnen entrichteten Flughafenentgelte finanziert. Als Anreiz für den Einsatz leiserer Flugzeuge sind darüber hinaus seit Jahren im Rahmen der Flughafenentgelte lärmbedingte Start- und Landeentgelte oder Lärmzuschläge von den Fluggesellschaften zu zahlen. Auch dies erhöht für diese den Anreiz, in lärmärmeres Fluggerät zu investieren (aktiver Schallschutz). Tatsächlich ist der Anteil der Fluglärm-betroffenen im intermodalen Vergleich gering (vgl. Abbildung 3).

**Abbildung 3: Betroffene durch Verkehrslärm in der Nacht > 50 dB(A)**



Quelle: UBA 2018.

Der Luftverkehr ist also auch Vorreiter beim Lärmschutz, der ebenfalls über die Nutzer (aktiver wie passiver Schallschutz) finanziert wird. Bei anderen Verkehrsträgern ist dies anders. Im Schienenverkehr tragen die Steuerzahler, nicht aber die Nutzer, mit etwa 150 Millionen Euro pro Jahr zur Lärmsanierung an Schienenwegen bei. Im Jahr 2016 waren es noch 85 Mio. Euro.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Vgl. IfW (2018): Kieler Beiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 14: Kieler Subventionsbericht.

Neben der eigentlichen Internalisierung verbessert der Luftverkehr bereits von sich aus stetig seine Energie- und Lärmeffizienz – was nicht zuletzt die inhärente dynamische Anreizwirkung widerspiegelt, welche durch den intensiven Wettbewerbs- und Effizienzdruck für deutsche Airlines entsteht:

**Beispiel CO<sub>2</sub>:** Seit 1990 haben die deutschen Fluggesellschaften ihren Treibstoffverbrauch pro Passagier und 100 Kilometer um 43 Prozent verringern können. 2017 verbrauchte die Flotte der deutschen Fluggesellschaften im Durchschnitt nur 3,58 Liter Kerosin pro Passagier und 100 Kilometer.

**Beispiel Lärm:** Flugzeuge der neuesten Generation sind um 30 Dezibel und damit um rund 88 Prozent leiser als noch vor 60 Jahren.

Die Unternehmen der deutschen Luftverkehrswirtschaft wollen auch in Zukunft weiterhin hohe Investitionen für einen energieeffizienteren und lärmärmeren Luftverkehr tätigen, z.B. durch noch größere Investitionen in modernes Fluggerät. Sie wollen somit einzelwirtschaftlich rentable Umweltschutzmaßnahmen umsetzen, wie sie auch das UBA als geeignet erachtet.<sup>26</sup>

Tatsächlich ist die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft bereits heute geringer als bei Wettbewerbern. Die Gutachter der Bundesregierung führen dies gerade auch auf die genannten regulativen Maßnahmen zurück, die im nationalen Alleingang erlassen wurden (z.B. die Luftverkehrsteuer). Deren Rücknahme würde nicht nur die internationale Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Luftverkehrswirtschaft erhöhen, sondern käme über eine Erhöhung der Investitionskraft auch dem Umweltschutz zugute.

<sup>26</sup> Vgl. UBA (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland – Aktualisierte Ausgabe 2016 für das Jahr 2012.

## Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)  
Norbert Lübben, Leiter Wirtschaft und Statistik

– Haus der Luftfahrt –  
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: [Norbert.Luebben@bdl.aero](mailto:Norbert.Luebben@bdl.aero)  
Telefon: 030 / 520 077 - 130

*Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.*