

Flughafen Nürnberg GmbH / Flughafenstraße 100 / D-90411 Nürnberg

Deutscher Bundestag
Finanzausschuss
Paul-Löbe-Haus
11011 Berlin

29. Oktober 2019

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung zu den Gesetzentwürfen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes“ (BT-Drucksache 19/14339)

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes in den Bundestag eingebracht. Nach dem am 16.10.2019 im Bundeskabinett verabschiedeten Gesetzentwurf ist vorgesehen, die Steuersätze für die Distanzklasse I um 74% zu erhöhen. Dies entspricht einem Zuschlag von 5,53 Euro pro abfliegendem Passagier, auf dann insgesamt 13,03 Euro.

Im ursprünglichen Referentenentwurf war demgegenüber lediglich eine Erhöhung um 2,93 Euro auf 10,43 Euro vorgesehen. Die Distanzklasse I umfasst dabei europäische Nationen sowie einige Mittelmeerranrainerstaaten.

Nach Artikel 1 Nr. 6 Buchstabe a) sollen die Sätze in §11 (1) des LuftVStG wie folgt geändert werden:

„Absatz 1 wird wie folgt geändert:

- aa) In Nummer 1 wird die Angabe „7,50 Euro“ durch die Angabe „13,03 Euro“ ersetzt.
- bb) In Nummer 2 wird die Angabe „23,43 Euro“ durch die Angabe „33,01 Euro“ ersetzt.
- cc) In Nummer 3 wird die Angabe „42,18 Euro“ durch die Angabe „59,43 Euro“ ersetzt.“

Der Flughafen Nürnberg GmbH wird im Rahmen der Finanzausschusssitzung des Bundestages am 04.11.2019 Gelegenheit gegeben, als Sachverständiger dazu Stellung zu nehmen.

Um die Auswirkung (einer Erhöhung) der Luftverkehrssteuer auf die deutsche Luftfahrtbranche und insbesondere die deutschen Flughafenstandorte zu beurteilen, ist zunächst ein kurzer Blick auf die Markt- und Wettbewerbssituation der Flughäfen notwendig:

Seite - 1 - von 4

- Drehkreuzflughäfen („Hubs“; Frankfurt, München): Hubs sind nicht teilbar und nicht verlagerbar. Nicht teilbar, da eine enge Verzahnung von ankommenden und abgehenden Flügen notwendig ist, um konkurrenzfähige Umsteigezeiten bei einem breit gefächerten Streckennetz anbieten zu können. Nicht verlagerbar, da an anderer Stelle die dafür notwendigen infrastrukturellen Kapazitäten nicht verfügbar sind. Hier gibt es damit große Ein- und Austrittsbarrieren für Hub-Airlines. Das Multi-Hub-System ermöglicht es jedoch etwa einer Lufthansa mit ihren Tochtergesellschaften und Allianzpartnern, Kapazitäten in gewissem Umfang zwischen den Hubs (inkl. Zürich, Wien und Brüssel) zu verschieben. Die Konkurrenzsituation entsteht durch andere europäische oder außereuropäische Drehkreuze.
- Weitere vollkoordinierte Flughäfen (Level 3): Airports wie Düsseldorf und Tegel (→ BER) arbeiten an der Kapazitätsgrenze, so dass die Zeiten für Starts und Landungen („Slots“) durch den deutschen Flughafenkoordinator zugeteilt werden müssen, um einen reibungslosen Verkehr sicherzustellen. Für die Flughäfen Hamburg, Stuttgart und Köln gilt dies zu den Tagesrandzeiten. Die Slots und deren Verfügbarkeit limitieren den Marktzutritt und somit den Umfang des Angebots. Sie verfügen daher über einen Wert. Gibt ein Anbieter einen Slot frei, wird es schnell einen anderen Anbieter geben, der diesen nutzen will. Dies war gut nach der Insolvenz der Air Berlin zu beobachten.
- Nichtkoordinierte (flugplanvermittelte) Flughäfen: bei allen anderen deutschen Flughäfen gibt es kapazitätsseitig keine Ein- oder Austrittsbarrieren. Airlines sind damit frei in ihrer Entscheidung, unter rein wirtschaftlichen Kriterien Strecken aufzunehmen oder aus dem Programm zu nehmen. Die Verfügbarkeit von Slots ist kein entscheidungsrelevanter Faktor.

Es gibt zwei wesentliche Geschäftsmodelle für Airlines:

- Netzwerk-Airlines, die über ihre Hubs Verkehre bündeln und wieder verteilen (für Europa im Wesentlichen Lufthansa, British Airways, Air France / KLM mit ihren Allianzpartnern). Deren Erfolg definiert sich stark über die operative, weniger über die kostenmäßige Effizienz ihres Hubs.
- Airlines, die Punkt-zu-Punkt-Verbindungen anbieten. Dies sind Low-Cost-Airlines wie Ryanair, Easyjet oder Eurowings sowie touristische Airlines wie Condor und TUIfly. Da konzeptionell keine Umsteigeverbindungen angeboten werden, sind die Streckennetze von viel geringerer Komplexität, wodurch eine Stationierung an vielen Flughäfen möglich ist („Basis“). Ebenso leicht ist aber auch die Schließung einer Basis, da dies nur von geringem Einfluss auf das restliche Streckennetz ist. Entscheidend sind die Effizienz des Flugzeug- und Personaleinsatzes sowie die Standortkosten. Regionalairlines haben solche Verbindungen früher auch angeboten, sind inzwischen aber fast nur noch im Rahmen von Zubringerflügen zu den Hubs der Netzwerkairlines am Markt vertreten.

Um die Auswirkungen der Erhöhung der Luftverkehrssteuer auf die verschiedenen Anbieter und damit auch die Flughäfen zu beurteilen, wird von folgenden pauschalierten Annahmen ausgegangen:

Die Umsatzrentabilität von Airlines liegt bei 2-3%, der durchschnittliche Ticketpreis für eine europäische Punkt-zu-Punkt-Verbindung wird mit 100 EUR angenommen (Flug ab Deutschland, Low-Cost- oder Charterflug, vgl. DLR-LCC Monitor Mai 2019) sowie für ein Langstreckenticket 1.000 EUR (durch Klassenmix eher höher).

Die Zusatzbelastung durch die Erhöhung der Luftverkehrssteuer entsprechend Gesetzentwurf beträgt für einen Europaflug (Distanzklasse 1, +5,53 EUR) etwa 5,5% und liegt damit weit über der Umsatzrendite. Für einen Interkontinentalflug (Distanzklasse 3, +17,25 EUR) liegt die Zusatzbelastung bei 1,7% und so deutlich unter der Umsatzrendite.

Für Umsteige Flüge über die Hubs gilt eine andere Rechnung, da der Zubringerflug nicht mit der Luftverkehrssteuer beaufschlagt wird, sondern vom Ziel des weitergehenden Fluges abhängig ist und der Preis des Zubringerfluges im Gesamtpreis aufgeht.

Bereits in der Vergangenheit war zu beobachten, dass die zusätzlichen Kosten nur in geringem Umfang durch Preissteigerungen kompensiert werden können. Daher ist davon auszugehen, dass eine größere Anzahl an europäischen Direktverbindungen ab Deutschland für die Airlines unwirtschaftlich wird, da die zusätzlichen Kosten deutlich über der Marge liegen.

Auswirkungen auf die Airports:

Für die Hubairports und die großen vollkoordinierten Airports ist lediglich von einer geringen Auswirkung auszugehen. Die Ein- und Austrittsbarrieren sind hoch. Zudem sind internationale Umsteigeverkehre über die beiden deutschen Hubs aus Wettbewerbsgründen von der Luftverkehrssteuer befreit und, wie oben dargelegt, Interkontinentalflüge prozentual deutlich weniger belastet, wodurch das Flugangebot der Hubs unterdurchschnittlich von der Steuer betroffen ist. Durch die Angebotsknappheit können die zusätzlichen Kosten besser durch Preiserhöhungen kompensiert werden.

Die vorgesehene Erhöhung der Luftverkehrssteuer, insbesondere im Bereich der Kurz- und Mittelstreckenflüge, stellt hingegen eine große Belastung für alle anderen Flughäfen dar. Diese bieten einen Mix aus europäischen Direktverbindungen mit Low-Cost- und touristischen Airlines sowie Zubringerverkehre in die Hubs an. Sie entlasten die großen zentralen Flughäfen und sind wichtige regionale Entwicklungssäulen.

Genau dieser Verkehrsmix, der eine Grundversorgung der Regionen außerhalb der großen Ballungszentren sicherstellen soll, wird durch den vorliegenden Gesetzentwurf in Frage gestellt. Neben der Einstellung von Strecken wird dies zur Schließung von Basen in Deutschland führen, sobald keine auskömmliche Auslastung der Flugzeuge durch eine ausreichende Anzahl wirtschaftliche Strecken an der jeweiligen Basis mehr möglich ist. Dies bedeutet, dass Konnektivität, Arbeitsplätze und Wertschöpfung - zugunsten anderer europäischer Standorte - verloren gehen. Die Folge wäre, dass Regionen wie Franken, Sachsen, Westfalen, Saarland oder Bremen unattraktiver für Investitionen und Arbeitskräfte werden, diese Regionen mittel- und langfristig geschwächt oder ganz abgehängt werden.

Zudem werden die Airlines nach Möglichkeiten suchen, diese Zusatzbelastung mangels ausreichender Möglichkeit für Preiserhöhungen weiterzugeben: der Druck auf diese Airports zu Preissenkungen wird weiter zunehmen.

Umgekehrt wird sich durch die Fokussierung auf die großen (Flughafen-) Standorte die dort zum Teil prekäre Situation im Bereich Wohnraum und Straßenverkehr weiter verschärfen.

An den deutschen Flughäfen beträgt der Anteil an Europaverbindungen 64,3% (gerechnet in Passagieren, Werte ADV-Monatsstatistik Januar-September 2019), dazu kommen weitere Verbindungen ins nichteuropäische Ausland, die in die Distanzklasse 1 fallen. Der innerdeutsche Anteil liegt bei 18,4% mit abnehmender Tendenz. Die meisten grenzüberschreitende Verbindungen stehen in keiner Konkurrenz zu Bahnverbindungen. Die politisch gewünschte Wettbewerbsstärkung von Bahnverbindungen gegenüber dem Luftverkehr geht daher auf Basis des Gesetzentwurfs zum überwiegenden Teil ins Leere. Die überproportionale Erhöhung der Distanzklasse 1 führt vielmehr zu nicht gewünschten wettbewerblichen Verzerrungen und hat keinerlei ökologische Lenkungswirkung. Sie ist daher abzulehnen.

Auch ist im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens nicht erkennbar, wie die Bundesregierung die von der Luftverkehrswirtschaft propagierten Umstellung auf nachhaltige Kraftstoffe mit dem entsprechenden Nutzen für das Klima (Power to Liquid) zu unterstützen gedenkt, die mit dem Ziel des Gesetzes (vgl. B. Lösung) im Einklang steht. Vielmehr werden der deutschen Luftfahrtbranche durch den vorliegenden Gesetzesentwurf finanzielle Mittel entzogen, die für diese Transformation dringend benötigt werden. Unter der Zielsetzung eines verbesserten Klimaschutzes - auch durch den Luftverkehr - ist der Gesetzentwurf daher ebenfalls abzulehnen.

Unter Punkt 6 b) des Gesetzentwurfs wird eine Begrenzung des gesamten Steueraufkommens auf 1,75 Mrd. EUR unter Anrechnung der Kosten der (EU-) Treibhausgasemissionszertifikate festgeschrieben (Maximalwert nach §11 (2) LuftVStG). Die im Gesetzentwurf unter D. angeführten Einnahmen für den Bundeshaushalt sind diesbezüglich in mehrfacher Hinsicht inkonsistent. Da für 2019 erwartet wird, dass unter Einrechnung der Kosten der Zertifikate mehr als 1,2 Mrd. EUR Steuern generiert werden, wäre ein zusätzliches Aufkommen von ca. 500 Mio. EUR vollkommen ausreichend, um den neuen Maximalwert zu erreichen. Der Gesetzentwurf geht jedoch bereits für die ersten Jahre von einem annualisierten Aufkommen von 780-785 Mio. EUR aus (vgl. ebenda). Das bedeutet, dass der neue für §11 (2) vorgesehene Maximalwert mit den neuen Steuersätzen von §11 (1) bereits jetzt absehbar überschritten wird. Des Weiteren wird für die Folgejahre eine Aufkommenserhöhung von jeweils ca. 4,4% p.a. ausgewiesen. Diese Erhöhung, wäre sie rein mengengetrieben, würde deutlich über den Branchenannahmen für die Verkehrsentwicklung für ganz Europa liegen (Airbus Global Market Forecast: CAGR für Europa 3,3% p.a.). Die zusätzlichen Steuereinnahmen würden dazu führen, dass der gesetzlich vorgesehene Maximalwert zusätzlich überschritten würde, was entgegen der Vorgaben des §11 (2) bereits heute leider gängige Praxis ist und sich nunmehr auch in den Ausführungen im Gesetzentwurf widerspiegelt.

Flughafen Nürnberg GmbH
29.10.2019