

**Stellungnahme des
Flughafenverbandes ADV
zur Anhörung im Finanzausschuss
des Deutschen Bundestags am 04. November 2019**

**„Öffentliche Anhörung
zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes“**

ADV, Berlin, 31. Oktober 2019

1. Vorbemerkung

Bereits heute werden durch die Luftverkehrsteuer Einnahmen von 1,2 Mrd. Euro erzielt. Die Steuer entfällt auf 95,7 Mio. Reisende.

Für das Jahr 2018 hat das Statistische Bundesamt folgende Statistiken zur Luftverkehrssteuer veröffentlicht:

Distanzklasse	Beförderte Fluggäste	Anteil in %	Luftverkehrsteuer	Anteil in %
1	79.036.913	82,6 %	589.615.371 Euro	49,4 %
2	4.817.841	5 %	112.303.874 Euro	9,4 %
3	11.696.526	12,2 %	490.903.196 Euro	41,1 %
Gesamt	95.689.734	100,00 %	1.193.028.737 Euro	100,00 %

Die Fraktionen der CDU/CSU und SPD haben einen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes (LuftVStG) in den Bundestag eingebracht.

Das Bundesministerium für Finanzen (BMF) hatte bereits am 2. Oktober 2019 seinen ersten Entwurf zur Änderung des LuftVStG vorgelegt. Mit den zusätzlichen Einnahmen soll u.a. die Absenkung der MWSt auf den Fernverkehr der Bahn gegenfinanziert werden.

Dieser Entwurf ist eine Folge des von der Bundesregierung am 20. September 2019 vorgelegten Klimaschutzprogramms zur Sicherstellung der Klimaschutzziele 2030. Dieses sieht auch eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer vor.

Gemäß dem aktuellen Entwurf zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes soll die Luftverkehrswirtschaft mit zusätzlichen Kosten von mehr als 740 Mio. Euro p.a. belastet werden.

Die angedachte Erhöhung der Luftverkehrsteuer stellt einen **klaren Bruch des Koalitionsvertrags** dar. Vor zwei Jahren vereinbarten SPD und Union noch aus Gründen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit die Überprüfung national einseitiger Belastungen des Luftverkehrs.

2. Unangemessenes Vorgehen im gegenwärtigen Gesetzgebungsverfahren

Am Abend des 02. Oktober 2019 übermittelte das BMF seinen Gesetzentwurf zur Änderung des LuftVStG an die Verbände mit Frist zur Stellungnahme bis zum 04. Oktober (über den Feiertag Tag der Deutschen Einheit).

Innerhalb von nur zwei Wochen – bis zur Befassung im Bundeskabinett – wurde der Gesetzesentwurf noch zwei Mal verschärft. Eine weitere Befassung der Verbände erfolgte nicht.

Erster BMF Entwurf			Zweiter BMF Entwurf			Dritter BMF Entwurf				
Dis- tanz- klasse	Alt	Steuer- satz	Erhöhung in EUR	Erhöhung in %	Steuer- satz	Erhö- hung in EUR	Erhöhung in %	Steuer- satz	Erhöhung in EUR	Erhöhung in %
1	7,50 €	10,43 €	+2,93 €	+39,07 %	11,25 €	+3,75 €	+50 %	13,03 €	+5,53 €	+74 %
2	23,43 €	32,57 €	+9,09 €	+38,57 %	30 €	+6,52 €	+27,22 %	33,01 €	+9,96 €	+42 %
3	42,18 €	58,63 €	+16,45 €	+39,00 %	54 €	+11,82 €	+28 %	59,43 €	+18 €	+42 %

Die Erhöhung der Luftverkehrsteuer soll damit mit ca. 740 Mio. Euro (statt ca. 500 Mio. Euro im ersten BMF-Entwurf) deutlich stärker und die Anhebung der Distanzklasse 1 mit +74% nochmals belastender ausfallen.

Die jetzt angedachte Erhöhung der Luftverkehrsteuer geht weiter über den Betrag hinaus, der für die Absenkung der MWSt auf den Fernverkehr der Bahn zur Gegenfinanzierung erforderlich ist.

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

- „Absatz 1 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.“

3. Position des Flughafenverbandes ADV

Die Einführung der Luftverkehrsteuer war und bleibt ein ordnungspolitischer Sündenfall.

- Die deutschen Flughäfen fordern nach wie vor die Abschaffung der Luftverkehrsteuer. Die Luftverkehrsteuer führt zu nicht hinnehmbaren Wettbewerbsverzerrungen.
- Die Luftverkehrsteuer dient einem systemfremden Zweck: Mit der Steuer werden allgemeine Haushaltsdefizite ausgeglichen, die nicht durch den Luftverkehr verursacht werden.
- Die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer werden zu einem großen Teil durch staatliche Mindereinnahmen an anderer Stelle aufgezehrt.
- Sie entfaltet keinerlei positive Lenkungswirkung: Weder unterstützt sie leiseres noch emissionsärmeres Fliegen. Stattdessen schwächt sie die finanzielle Leistungsfähigkeit von Flughäfen und Airlines.

4. Erhöhung der Luftverkehrsteuer – schwerwiegende Konsequenzen für die Branche – aber auch für ganze Regionen in Deutschland

Die bereits bestehende Wettbewerbsbenachteiligung deutscher Airlines und Flughäfen wird durch eine Anhebung der Luftverkehrsteuer weiter verschärft. Insbesondere bei den preissen-siblen Flügen im Europaverkehr macht die Steuer einen erheblichen Anteil des Gesamtflugpreises aus.

Aktuell liegt die Umsatzrentabilität einer Airline bei 2-3% für eine europäische Strecke. Die Zusatzbelastung durch die Erhöhung der Luftverkehrsteuer soll für die Distanzklasse 1, +5,53 EUR, etwa 5,5% betragen. Damit übersteigt der Zuschlag durch die Steuererhöhung deutlich die Umsatzrendite der Fluggesellschaft.

Die **laienhafte These**, eine Airline könnte einfach die Steuerbelastung in Form höherer Preise an die Reisenden weitergeben, **trifft nicht zu**. Könnten Airlines höhere Preise am Markt durchsetzen, so würden sie es bereits heute zur Verbesserung ihrer Rentabilität machen.

Da der Zuschlag von +5,53 EUR im Europaverkehr nur in geringem Umfang durch Preissteigerungen kompensiert werden kann, ist davon auszugehen, dass **viele Direktverbindungen ab Deutschland für die Airlines unwirtschaftlich werden. Die Folge sind Flugstreichungen an den Flughäfen**.

Neben der Einstellung von Strecken wird dies zur Schließung von Basen in Deutschland führen, da keine auskömmliche Auslastung der Flugzeuge durch eine ausreichende Anzahl wirtschaftlicher Strecken an den Flughafenstandorten mehr möglich ist. Die Steuererhöhung wirkt wettbewerbsverzerrend.

Dies bedeutet, dass Konnektivität, Arbeitsplätze und Wertschöpfung – zugunsten anderer europäischer Flughäfen – verloren gehen. Die geplante Erhöhung der Luftverkehrsteuer wird viele Flughafenstandorte und ihre Regionen schwer treffen. Regionen in Deutschland wie Franken, Sachsen, Westfalen, Thüringen, Baden, Allgäu, Hunsrück, Saarland, Mecklenburg oder Bremen verlieren an Anbindung – mit beeinträchtigender Wirkung für Investitionen und Arbeitsplätze. Besondes betroffen werden grenznahe Flughäfen und ihre Regionen sein.

Zusätzlich werden die Airlines nach anderen Möglichkeiten suchen, die Belastung durch die Steuer zu kompensieren: Aufgrund der Marktmacht der Fluggesellschaften wird der Druck auf die Flughäfen weiter steigen. Bereits heute müssen die Hälfte der internationalen Verkehrsflughäfen Verluste ausweisen. Flughäfen, die schon unter den heutigen Gegebenheiten keine kostendeckenden Entgelte am Markt durchsetzen können, werden den Airlines weitere Preissenkungen einräumen müssen. Gleichzeitig unterliegen die Flughäfen den Anforderungen des EU-Beihilferechts, das öffentliche Zuwendungen zunehmend untersagt.

Die Luftverkehrsteuer schwächt Flughäfen und Airlines in Deutschland. Deutsche Flughäfen werden gegenüber anderen europäischen Standorten weiter benachteiligt.

5. Den falschen Schritt nicht noch falsch umsetzen – Verteilung der Luftverkehrsteuererhöhung auf die drei Distanzklassen

Die Erhöhung der Luftverkehrsteuer ist der falsche Schritt. Keinesfalls darf dieser falsche Schritt nicht noch zusätzlich falsch umgesetzt werden. Konkret geht es darum, wie die Erhöhung der Luftverkehrsteuer auf die bestehenden drei Distanzklassen umgelegt wird.

An den deutschen Flughäfen beträgt der Anteil der Passagiere, die zu einem Flughafen in Europa fliegen, 64,3%. Hinzu kommen die Passagiere auf den Verbindungen in der Distanzklasse 1, die über Europa hinausgehen (bspw. Israel). Fast alle grenzüberschreitenden Flüge stehen in keiner Konkurrenz zur Bahn. Die politisch gewünschte Wettbewerbsstärkung der Bahn gegenüber dem Luftverkehr wird durch das Gesetz nicht erreicht.

Die überproportionale Erhöhung der Distanzklasse 1 hat keinerlei ökologische Lenkungswirkung. Sie führt vielmehr zu nicht gewünschten wettbewerblichen Verzerrungen und zu Verlagerungen an ausländische Flughäfen.

Der aktuelle Gesetzesentwurf, der eine überproportionale Erhöhung der ersten Distanzklasse vorsieht, muss an dieser Stelle angepasst werden. Mit einer solchen Ausgestaltung würde der besonders wettbewerbsintensive und preissensible Europaverkehr von und zu deutschen Flughäfen betroffen sein. Die wettbewerbsverzerrende Wirkung einer überproportionalen Erhöhung der Distanzklasse 1 trifft insbesondere die kleineren und mittleren Standorte.

Korrekturbedarf: Die ADV sowie weitere Luftverkehrsverbände unterstreichen, dass sie die vom BMF ursprünglich vorgesehene **gleichmäßige Verteilung der Erhöhung auf alle drei Distanzklassen** als tragbaren Kompromiss erachten, sofern die Umsteigepassagiere weiterhin von der Steuererhöhung ausgenommen werden.

Richtigerweise sieht der Gesetzentwurf vor, alle Umsteigeverkehre von der Luftverkehrsteuer weiterhin zu befreien. Dieser Schritt ist zu begrüßen. Deutsche Flughafendrehkreuze und Netzwerk-Airlines stehen in einem intensiven internationalen Wettbewerb.

Es gilt, das bewährte System von leistungsfähigen und sich ergänzenden großen und kleinen Flughäfen in Deutschland nachhaltig und bedarfsoorientiert weiterzuentwickeln.

6. Negative Auswirkungen auch für Regionen, Reisende und Wirtschaft

Betroffen von der Steuer sind nicht nur Flughäfen und Fluggesellschaften, sie trifft auch ganze Regionen, die Tourismuswirtschaft und Unternehmen, die im Geschäftsreiseverkehr auf gute Flugverbindungen angewiesen sind. Deutschland als Exportnation ist auf hervorragende Luftverkehrsverbindungen angewiesen, und auch die vielen Privatreisenden profitieren von einer guten Anbindung an Ziele in der ganzen Welt.

Während der Luftverkehr in anderen Regionen der Welt gezielt gefördert wird, leidet die Luftverkehrswirtschaft hierzulande an nationalen Alleingängen, die in Summe schwere Nachteile im internationalen Wettbewerb bedeuten – sei es bei Betriebszeitbeschränkungen, den steigenden Kosten für die Luftsicherheit oder bei der Bürokratisierung des Planungsrechts.

Durch diesen Alleingang wird mit dem im Luftverkehr weltweit geltenden System der Finanzierung des Luftverkehrs (kostendeckende Entgelte statt Steuern) gebrochen. **Im harten internationalen Wettbewerb sind solche willkürlichen Belastungen der eigenen Industrie eine schwere Hypothek.**

7. Einführung der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 war bereits ein ordnungspolitischer Sündenfall – Schwerwiegende Belastungen für Flughäfen in Deutschland setzen sich fort

Bereits die Einführung der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 hat Airlines dazu veranlasst Angebote im deutschen Markt zu reduzieren oder erstzlos zu streichen. **Die Entwicklung des Luftverkehrs im Jahresverlauf 2011 an den Flughäfen liefert eindeutige Hinweise für die negativen Auswirkungen der Luftverkehrsteuer.** Mehrere Fluggesellschaften, u.a. damals Germanwings, Air Berlin und Ryanair, haben Veränderungen ihres Angebotes vorgenommen, die überwiegend zum Beginn des Sommerflugplans 2011 (Ende März 2011) wirksam geworden sind.

Grenznahe ausländische Flughäfen verzeichneten hingegen seit der Einführung der Luftverkehrsteuer deutliche Zuwächse. Selbst das BMF konstatiert in Evaluierungsberichten, dass die Abgabe jährlich zu Verkehrsverlusten von zwei bis fünf Mio. Passagieren führt. Die deutsche Luftverkehrsteuer ist in der traurigen Konsequenz ein Förderprogramm für grenznahe Flughäfen in unseren Nachbarländern. Es wird nicht weniger geflogen, sondern nur an anderen Standorten im Ausland.

8. Luftverkehrsteuererhöhung verfehlt klimapolitische Ziele – Unzureichende Wirkung für den Klimaschutz

Mit der Erhöhung verschärft die Bundesregierung die **wettbewerbsverzerrende Wirkung** dieser im nationalen Alleingang eingeführten Steuer zu Lasten der deutschen Flughäfen und Fluggesellschaften.

Dagegen **unterbeibt eine zielgerichtete Verwendung** der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer für Entwicklung und Markteinführung nachhaltiger alternativer Kraftstoffe für den Luftverkehr (**verkehrssysteminterner Finanzierungskreislauf**).

Darüber hinaus entzieht die Bundesregierung mit dieser Steuererhöhung den Unternehmen dringend benötigte Mittel für Investitionen in energieeffizientere Flugzeuge, CO2-neutrales Kerosin und eine ökologisch nachhaltige Flughafeninfrastruktur.

Korrekturbedarf: Möchte man wirklich etwas für den Klimaschutz tun, dann sollten die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer für klimaschützende Maßnahmen im Luftverkehr eingesetzt werden (Anreize für CO2-neutrales Flugbenzin, Markthochlauf von PtX-Anlagen, eMobilität in den Bodenverkehrsdienssten der Flughäfen, energieeffizientere Terminalanlagen, etc.).

9. Forderungen der Flughäfen – Anpassungsbedarf am Gesetzesentwurf

1. **Erhöhung begrenzen:** Sollte eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer unabwendbar sein, dann ist die Luftverkehrsteuererhöhung zumindest auf den Betrag zu begrenzen, der für die Absenkung der MWSt für den Fernverkehr der Bahn erforderlich ist.
2. **Proportionale Verteilung auf Distanzklassen I, II und III:** Sollte eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer unabwendbar sein, dann ist die Erhöhung (wie im ersten BMF-Gesetzesentwurf vorgesehen) gleichmäßig auf die drei Distanzklassen zu verteilen.
3. **Umsteiger auch künftig ausnehmen:** Sollte eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer unabwendbar sein, dann sind auch künftig alle Passagiere, die an den deutschen Drehkreuzflughäfen umsteigen, von der Steuererhöhung auszunehmen.
4. **Mittelverwendung für Klimaschutz:** Sollte eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer unabwendbar sein, dann sind die Mittel zumindest für klimaschützende Maßnahmen bei Airlines und Flughäfen einzusetzen.
5. **Deckelung der künftigen Einnahmen:** Sollte eine Erhöhung der Luftverkehrsteuer unabwendbar sein, dann sind die in den Folgejahren anfallenden Einnahmen durch die Luftverkehrsteuer einer Deckelung zu unterziehen.

Zum Hintergrund!

- **Warum zahlt der Luftverkehr keine Kerosinsteuern?**

Eine Kerosinsteuern bringt nichts für den Klimaschutz sondern nur neue Wettbewerbsverzerrungen. Sie würde dazu führen, dass Airlines dort vermehrt tanken, wo keine Steuer erhoben wird. Die Umweltbilanz dürfte sogar negativ ausfallen.

Die internationale Staatengemeinschaft hat sich unter dem Dach der UN-Luftfahrtorganisation ICAO schon vor Jahrzehnten darauf verständigt, dass der Luftverkehr seine Infrastrukturkosten nicht über Steuern finanzieren soll, sondern über eine **Nutzerfinanzierung bei Flughäfen und Flugsicherung**.

Im Luftverkehr kommt dieses Prinzip seit langem weltweit zum Tragen. Das heißt, **der Luftverkehr bezahlt seine Infrastrukturkosten** für die Benutzung der Flughäfen und Dienstleistungen von Flugsicherung und Wetterdienst in Form von Entgelten und Gebühren.

- **Wo liegen die Sätze für Luftverkehrsteuern in anderen Ländern?**

Mit bis zu 59,43 EUR pro Ticket würde **Deutschland** künftig so hohe Flugsteuern wie kaum ein anderes Land der Europäischen Union erheben und läge auch weltweit in der Spitzengruppe. Nur in Großbritannien und Australien werden teils noch deutlich höhere Abgaben von den Passagieren eingenommen:

Großbritannien erhebt die höchsten Flugsteuern der Welt und hebt diese ebenfalls im April leicht an. Anders als Deutschland wird nur zwischen Kurz- und Langstreckenflügen unterschieden, dafür gibt es unterschiedliche Steuersätze nachdem, wie viel Platz Passagiere haben – je mehr Leute im Flieger, desto kleiner der individuelle CO2-Fußabdruck. Wer im Privatjet fliegt, zahlt denn auch 515 Pfund Steuern pro Passagier. Im Normalfall liegt die Abgabe zukünftig bei 26 Pfund (knapp 30 Euro) auf der Kurzstrecke und bei bis zu 176 Pfund (200 Euro) auf der Langstrecke.

In **Schweden** wurde im April 2018 die Ticketabgabe eingeführt, die zwischen 6,26 EUR und 41,70 EUR liegt und damit deutlich unter den deutschen Tarifen. Hierzulande erhebt der Staat die Abgabe zudem bereits seit 2011. Die schwedische Regierung gab an, das Ziel der Steuer sei es auch, die Zahl der Flüge um 600.000 pro Jahr zu senken. Tatsächlich sind in diesem Jahr erstmals weniger Schweden ins Flugzeug gestiegen.

In **Frankreich** gibt es mehrere Flugsteuern. Die Einnahmen aus der sog. „Solidaritätsabgabe“ sollen in Entwicklungshilfe fließen. Diese beginnt bei einem Euro (Economy-Kurzstrecke) und steigt bis auf 45 EUR (Business-Langstrecke). Daneben gibt es eine normale Ticketsteuer, die zwischen vier und acht EUR hoch ist, und demnächst auch noch eine zusätzliche (geringe) Klimaabgabe. Zunächst 180 Mio. EUR p.a. will der Staat damit einnehmen und in den Ausbau der Bahn investieren. Zusammengerechnet liegt die Steuerlast unter dem deutschen Niveau.

Die **Niederlande** plant die Einführung einer Ticketsteuer, falls es bis 2021 keine europaweite Klima-Regelung für den Luftverkehr gibt. Dann könnten sieben Euro pro Ticket fällig werden. Umsteigepassagiere sollen aber ausgenommen werden – also die meisten.

Stellungnahme des Flughafenverbandes ADV

Berlin, 31. Oktober 2019

Ansprechpartner:

Flughafenverband ADV

Friedrichstraße 79

10117 Berlin

Ralph Beisel, Hauptgeschäftsführer

beisel@adv.aero

Tel. 030 - 310118-50

Zum Flughafenverband ADV

Als ältester ziviler Luftfahrtverband in Deutschland vertritt die ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) – bereits seit 1947 die Interessen ihrer Mitglieder. Im Flughafenverband ADV sind auch die Flughäfen in Österreich, der Schweiz und Ungarn zusammengeschlossen.

Der Flughafenverband ADV setzt sich für einen wettbewerbsfähigen Luftverkehr sowie für moderne und leistungsfähige Flughäfen in Deutschland ein. Das gute Miteinander von Anwohnern und Flughäfen ist der ADV ein besonderes Anliegen.

In allen rechtlichen und wirtschaftlichen Belangen ist die ADV der Berater und Ansprechpartner von Wirtschaft, Politik und Regionen. Die Facharbeit der ADV umfasst die Bereiche Luftsicherheit, Standortentwicklung, Flughafenbetrieb und Flughafeninfrastruktur, vernetzte Verkehrsplanung sowie den Umwelt- und Fluglärmsschutz.