

Stellungnahme in der Öffentlichen Anhörung des Finanzausschusses am 4. November 2019

zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsteuergesetzes (BT-Drucksache 19/14339)

und

zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 im Steuerrecht der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (BT-Drucksache 19/14338).

31. Oktober 2019

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

Grundsätzliche Einschätzung

Die beiden finanzrelevanten Gesetzesentwürfe zur Umsetzung des Klimaschutzprogramms 2030 betonen zu Recht „Der Schutz des Klimas ist eine große, globale Herausforderung ... Es muss rasch und entschlossen gehandelt werden, um den Anstieg der durchschnittlichen Erdtemperatur deutlich zu begrenzen.“ Das Klimapaket wird aber weder diesem Anspruch, noch den Klimazielen 2030 der Bundesregierung und noch weniger den ambitionierten Vorgaben des Pariser Klimaabkommens gerecht.

Nötig ist ein Klimaschutzprogramm, das konzeptionell und strategisch diesen Reduktionsanforderungen gerecht wird, das „rasch und entschlossen“ handelt und nicht durch halbherzige, widersprüchliche und teilweise kontraproduktive Maßnahmen geschwächt wird. Leider leisten die Maßnahmen des Klimaschutzprogramms 2030 keinen nachvollziehbaren Beitrag zur Einhaltung der Treibhausgas-Reduktionsziele von minus 40-42% im Verkehr bis 2030. Es findet sich keine einzige Zahlangabe zur Minderungswirkung einzelner Maßnahmen oder des gesamten Maßnahmenpakets.

Diese Stellungnahme bezieht sich aber nicht auf die grundsätzliche Kritik an dem Klimaschutzprogramm, sondern macht konkrete Verbesserungsvorschläge zu den genannten Gesetzesentwürfen und zwar den beiden Mobilitätsthemen Erhöhung der Luftverkehrssteuer mit dem Ziel der Absenkung der Umsatzsteuer im Bahn-Fernverkehr (Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes) und der Anpassung der Pendlerpauschale (Umsetzung des Klimaschutzprogramms im Steuerrecht).

Der BUND begrüßt die Erhöhung der Luftverkehrssteuer (LuftVSt), um die **Umsatzsteuer auf Fernverkehrstickets** von 19% auf 7% **abzusenken**. Damit würde ein Beitrag zur Wettbewerbsangleichung geleistet. Wir schlagen zwei **Änderungen der Struktur dieser Erhöhung** vor, um einen deutlichen Impuls für die Verlagerung von Ultrakurzstreckenflügen auf die Schiene zu geben:

- a. die angemessene Bepreisung von Zubringer- und Anschlussflügen nach der Gesamt-Flugreise, um Zubringerzügen zu Drehkreuzen künftig nicht zu benachteiligen;
- b. die Beseitigung des Einnahmedeckels von 1,75 Mrd. Euro auf LuftVSt und EU-Emissionshandel im Luftverkehr.

Bei der **Pendlerpauschale und der Mobilitätsprämie** schlägt der BUND deren **Loslösung von ihrer Bindung an die Einkommenssteuersätze und die Einführung fester Erstattungssätze** vor. Das wäre positiv nicht nur für den Klimaschutz, sondern auch die soziale Gerechtigkeit.

Zu den Gesetzesentwürfen im Einzelnen (Luftverkehrssteuer und Pendlerpauschale)

1. **Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes als Klimaschutzbeitrag:**

Auch nach der vorgesehenen Erhöhung der Luftverkehrssteuer wird nur ein sehr geringer Teil der jährlich über 12 Milliarden Euro **umweltschädlichen Subventionen des Luftverkehrs** - allein schon durch die Kerosinsteuerbefreiung und die Befreiung der

internationalen Tickets von der Mehrwertsteuer - abgebaut. Für das Erreichen der Klimaziele im Verkehrssektor und den Übergang zu nachhaltiger Mobilität ist der schrittweise und vollständige Abbau dieser umweltschädlichen Subventionen notwendig.

Klimapolitisch sind Maßnahmen im Luftverkehr in der Tat dringlich. Die innerdeutschen Flüge stießen 2 Millionen Tonnen CO₂, die von deutschen Flughäfen startenden internationalen Flüge 31 Millionen Tonnen im Jahr 2018 aus. Ihre **gesamte Klimawirkung** ist durchaus mit dem Autoverkehr vergleichbar, wenn man die Nicht-CO₂-Effekte des Luftverkehrs, die im Durchschnitt das 2,7-fache der CO₂-Emissionen betragen, einbezieht. Ihre Klimawirkung entspricht somit 90 Millionen Tonnen CO₂. Der Pkw-Verkehr emittierte 100 Millionen Tonnen in 2017. Der von Deutschland verursachte internationale Flugverkehr ist allerdings nicht Teil der nationalen Treibhausgasbilanzen. Alle Verkehrsträger müssen ihren Beitrag zum Klimaschutz leisten.

Die im Gesetzentwurf vom 22.10.2019 vorgeschlagenen Maßnahmen stellen einen **unvollständigen Beitrag zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen von Bahn und Flugzeug dar**. Die deutschen Bahnen zahlen weiterhin sieben Prozent Umsatzsteuer auf internationale Tickets, während die internationalen Tickets von Fluggesellschaften auf künftig vollständig von der Umsatzsteuer befreit sind. Die Bahnen müssen ihre CO₂-Zertifikate im EU-Emissionshandel zu 100%, die Fluggesellschaften nur zu 15% kaufen (82% werden kostenlos verteilt, 3% Reserve).

Die geplante Absenkung der staatlich induzierten Bahn-Kosten durch die Reduktion der Mehrwertsteuersätze für inländische Fernverkehrstickets um 12 Prozentpunkte ist dennoch ein richtiger Schritt. Die erwünschten klima- und verkehrspolitischen Wirkungen, insbesondere die Verlagerung von (Ultra-) **Kurzstreckenflügen auf die Schiene** wären aber wesentlich besser erreichbar, wenn die folgenden Vorschläge bei der Änderung des LuftVSt-Gesetzes aufgegriffen würden.

Änderungsvorschlag a): Bei Anschlussflügen von Drehkreuzflughäfen sollte der verbundene Flüge mit einem Ticket der Luftverkehrssteuersatz für die Mittel- oder Langstrecke veranschlagt werden statt des Zubringerflugs. Damit würde die Benachteiligung von Zubringerzügen oder -bussen beseitigt und eine Verlagerung auf die Bahn gefördert:

Die **Erhöhung der Luftverkehrssteuer** für innerdeutsche und europäische Flüge und gestaffelt auch für Mittel- und Langstreckenflüge wird nur sehr geringe Wirkungen entfalten. Leider folgte die Große Koalition nicht dem CDU-Bundesvorstandsbeschluss vom 16.9.2019, die LuftVSt für Ultrakurzstreckenflüge zu verdreifachen. Die DNR-Mitgliedsverbände hatten dies im gemeinsamen Papier vom 11.9.2019 für Flugdistanzen bis 600 km gefordert (https://www.dnr.de/fileadmin/Positionen/2019-09-11-Klimaforderungen_Umweltverbände_Flugverkehr.pdf). Heute gilt in Deutschland ein „Umsteigerprivileg“, das nur die Zubringerflüge zu den Drehkreuzen, nicht aber die Anschluss- bzw. der Weiterflüge der Steuer unterwirft (derzeit 7:40 Euro, künftig: 13:03 Euro). Also: Mittelstreckenflüge nach Afrika und Nahost würden gemäß diesem Vorschlag mit 23 € (künftig: 33 €), Langstreckenflüge würden mit 42 (künftig 59) Euro bepreist, es sei denn, der Aufenthalt beim Zwischenstopp dauert planmäßig länger als 12 bzw. 24 Stunden.

Diese nunmehr erhöhten Kostensätze der drei Distanzklassen entsprechen in einer pauschalen Abschätzung den CO₂-Kompensationskosten für europäische, Mittel- und Langstreckenflügen. Nicht nachvollziehbar ist deshalb, dass die bisher bei Zubringerflügen von Hamburg oder Berlin zum Flughafen Frankfurt/Main und einem Anschlussflug nach San Francisco nur der Zubringerflug mit der niedrigsten Stufe der Luftverkehrsteuer und nicht der Langstreckenflug mit dem Satz der höchsten Distanzklasse herangezogen wird. Wer mit der Bahn zum Frankfurter Flughafen anreist, zahlt für den Flug nach San Francisco den Steuersatz für die Langstrecken. Wer von ausländischen Flughäfen zum Weiterflug nach Frankfurt/Main anreist zahlt – weil für die erste Strecke keine Luftverkehrsteuer erhoben werden kann für den Anschlussflug überhaupt keine Luftverkehrsteuer. Dieses Umsteigerprivileg soll die deutschen Drehkreuzflughäfen schützen.

Eine andere Möglichkeit wäre die **Erhebung der Luftverkehrsteuer auf beiden Flugstrecken**, für den innerdeutschen und den internationalen Flug. Weil alle demokratischen Parteien die Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene fordern und die Bahn diese Aufgabe auch erfüllen kann, könnte in **§ 1 Abs. 1 LuftVStG** klargestellt werden, dass der „Abflug eines Fluggastes von einem inländischen Startort mit einem Flugzeug oder Drehflügler durch ein Luftverkehrsunternehmen zu einem Zielort“ oder die „Zuweisung eines Sitzplatzes in einem Flugzeug ...“ auch dann den Tatbestand der Luftverkehrsteuer auslöst und nach § 1 Abs. 1, Nr. 4 auch innerdeutsche Flughäfen als „Zielort“ der Flugreise zählen, wenn von dort auf einen Anschlussflug umgestiegen wird. Transitpassagiere, die nur einen Stopover auf deutschen Flughäfen machen und das Flugzeug nicht verlassen sollten auch zukünftig ausgenommen bleiben.

Das entspräche der französischen Ticket Tax-Regelung (Civil Aviation Tax von 1999 und Air Passenger Solidarity Tax von 2006), die Zubringer-Flugtickets bepreisen und nur Transitpassagiere ausnehmen. Die Einbeziehung der Transfer-Passagiere (Umsteiger) ist mit dem EU-Recht vereinbar (vgl. COMMISSION DECISION (EU) 2018/117 of 14 July 2017 on State aid case SA.29064 (2011/C) (ex 2011/NN) Ireland — non-application of the Air Travel Tax to transit and transfer passengers (notified under document C(2017) 4932).

Die Bahn hat die Kapazitäten für die Verlagerung von Ultra-Kurzstreckenflügen:

24 Millionen Passagiere flogen 2018 insgesamt auf innerdeutschen Strecken; davon waren etwa ein Drittel, 7,5 Millionen Fluggäste von der LuftVSt befreit. Die Deutsche Bahn AG transportierte etwa 150 Millionen Fahrgäste im Fernverkehr 2018 und wuchs gegenüber 2017 um 5,7 Millionen Fahrgäste. Die aktuelle Auslastung liegt im Fernverkehr bei 60%. Bis 2030 plant die DB AG einen Anstieg ihrer Fahrgäste und ihrer Kapazitäten auf insgesamt 200.000.

Nimmt man als Kriterium für die Verlagerbarkeit von Ultra-Kurzstreckenflügen **Flugziele, die per ICE innerhalb von vier Stunden erreicht werden**, könnten zwischen 155.000 und 173.000 Flüge durch die Schiene ersetzt werden. 15 bis 17 Millionen Fluggäste könnten sofort und ohne Komfortverlust auf die Bahn wechseln. Das sind mehr als die Hälfte der insgesamt 311.000 innerdeutschen Flüge. Kaum zu glauben: 2018 wurde z.B. noch 5.000 Mal zwischen Düsseldorf und dem Flughafen Frankfurt/M. oder 3.600 Mal zwischen Stuttgart und Frankfurt geflogen, obwohl die Bahnreise nur 120 Minuten dauert.

Auch schwer zu glauben: Nach Eröffnung der **ICE-Schnellstrecke Berlin – München**, die die Fahrtzeit auf weniger als 4 Stunden verkürzte, nahm die Zahl der Fluggäste auf dieser Verbindung zu. Wieso? Die Lufthansa-Tochter Eurowings und Easyjet hatten Dumpingpreise von 30 Euro für den einfachen Flug angeboten. Deshalb sind die im Klimapaket beschlossenen **Anti-Dumping-Maßnahmen** wichtig, um zu verhindern, dass Tickets unterhalb der Kosten für Steuern, Sicherheitsgebühren und Landeentgelten den Wettbewerb verzerren.

Auf weitere flankierende Maßnahmen zur Förderung der Verlagerung von Kurzstreckenflügen auf die Schiene wird hier nicht eingegangen (mehr dazu https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/mobilitaet_verlagerung_kurzstreckenfluege_schiene_kurzinfo.pdf).

Änderungsvorschlag b)

Den gemeinsamen Einnahmedeckel des Luftverkehrs-EHS und der LuftVSt beseitigen und den § 11 Abs. 2 LuftVStG streichen:

§ 11 Abs. 2 LuftVStG ermächtigt das Bundesministerium der Finanzen und drei weitere Ministerien (BMVI, BMU, BMWi), durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Steuersätze abzusenken, wenn die Einnahmen des Vorjahres und die aus „aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu einer Milliarde Euro“ eine Milliarde Euro übersteigen. Laut Bundesverfassungsgericht (Urteil vom 5.11.2014) handeln die Ministerien in diesem Punkt „ohne jegliches Ermessen“.

Punkt 6 des Gesetzentwurfs erhöht diese Absenkungsschwelle auf „1,75 Milliarden Euro“. Nach den Reformen des EU-Emissionshandelssystems 2017 und der Rücknahme der zu viel verteilten Zertifikate (EU-EHS) stiegen die CO₂-Zertifikatspreise von etwa 5 Euro in 2019 auf über 25 Euro an. Durch die jährliche Reduktion der Zertifikate um 2,2% von 2020 bis 2030 wird der Zertifikatspreis wahrscheinlich weiter steigen und das Reduktionsziel des EHS würde wesentlich besser erreicht.

Dieser deutsche **Einnahmedeckel konterkariert die Wirkung des EU-Emissionshandelssystems im Luftverkehr**. Die deutschen Fluggesellschaften würden von Belastungen des Emissionshandels im Luftverkehr durch die Absenkung der Luftverkehrsteuer entlastet und damit europäische Wettbewerber, die diese Kosten tragen, diskriminiert. § 11 Abs. 2 LuftVStG wendet den Mechanismus an, der vom EuGH am 18.6.2019 bei der Pkw-Maut für **europarechtswidrig** erklärt wurde. Die Kompensation der Pkw-Maut über die Kfz-Steuer war vom EuGH als mittelbare Diskriminierung bewertet und das Pkw-Mautprojekt kassiert worden.

Außerdem **widerspricht diese Obergrenze diametral der vorgetragenen Finanzierungsabsicht**. Die Gegenfinanzierung der Umsatzsteuersenkung des Bahn-Fernverkehrs durch die Erhöhung der Luftverkehrsteuer im notwendigen Ausmaß würde angesichts des zu erwartenden deutlichen Anstiegs der Bahnpassagiere (s.o.) bei einem Festhalten an dieser Obergrenze und einem Absenken der LuftVSt nicht mehr funktionieren.

2. Pendlerpauschale und Mobilitätsprämie (BT Drucks. 19/14339)

Die Pendler- bzw. Entfernungspauschale benachteiligt durch ihre Bindung der Rückerstattungsquoten von Fahrtkosten zur Arbeitsstätte oder von Familienheimfahrten an die Einkommenssteuersätze Arbeitnehmer*innen mit niedrigeren Einkommen massiv. Es ist nicht nachvollziehbar, dass diese grundsätzlich nur 14-25 Prozent ihrer Mobilitätsaufwendungen erstattet bekommen, Gutverdiener aber 30-42%. Die nach dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 2008 wieder eingeführte alte Regelung der Entfernungspauschale soll jetzt durch des Klimaschutzprogramm 2030 als **Kompensationsmaßnahme für die Einführung eines CO2-Preises für Fernpendler** ab dem 21. Kilometer um 5 Cent erhöht werden. Die Einführung einer Mobilitätsprämie für Geringverdiener mit Einnahmen unterhalb des Grundfreibetrags von 9.408 Euro Jahreseinkommen, ist ein Versuch einer sozialen Verbesserung, kann aber die soziale Ungerechtigkeit des einkommensabhängigen Systems- wer mehr hat, bekommt mehr – nicht beseitigen.

Die **Erhöhung der Pendlerpauschale um 5 Cent ab dem 21. Entfernungskilometer** ist auch rechtlich problematisch. Es gibt dafür keinen sachlichen Grund. Im Gegenteil: Die Kosten pro Kilometer sinken mit den gefahrenen Entfernungen, weil die Kapitalkosten, Wertverlust und der Verschleiß degressiv sind. Daher widerspricht diese Vorschrift dem Gleichbehandlungsprinzip des Grundgesetzes. Sie widerspricht auch möglichen raumordnerischen Lenkungsabsichten, die auf die Verhinderung von Zersiedelung und die Förderung kürzerer Wege ausgerichtet sein müssten. Faktisch sind die Arbeitnehmer*innen in den letzten Jahrzehnten nicht näher an ihre Arbeitsplätze gezogen. Im Gegenteil: Die Distanzen haben sich leicht erhöht. Widersprüchlich ist die Begründung für die Gesetzesänderung, dass ÖPNV-Alternativen nicht zur Verfügung stünden. Dadurch wird ein Mangel fortgeschrieben.

Schon das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2008 gegen die Gewährung der Pendlerpauschale nur für Fahrten ab dem 21. Kilometer führte den Gleichheitssatz ins Feld:

„Die Neuregelung des § 9 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Satz 2 EStG verstößt gegen den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG, denn sie wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine folgerichtige Umsetzung einkommensteuerrechtlicher Belastungsentscheidungen nicht gerecht. Die Norm weicht von dem nach dem Nettoprinzip maßgeblichen Veranlassungsprinzip ab (1.). Verfassungsrechtlich hinreichende sachliche Gründe für diese Abweichung ergeben sich weder aus dem vom Gesetzgeber verfolgten Zweck der Einnahmenvermehrung (2.) noch aus denkbaren, jedoch vom Gesetzgeber nicht erkennbar verfolgten Lenkungs- und Förderungszielen ...“ (Textziffer 66).

Diese Kritik des Bundesverfassungsgerichts trifft auch den Vorschlag zur steuerlichen Umsetzung des Klimapakets. Auch die Befristung der Erhöhung der Entfernungspauschale vom 1.1.2021 bis zum 31.12.2026 ist problematisch. Sie setzt voraus, dass die im Klimaschutzprogramm 2030 angekündigte Einbeziehung des Verkehrssektors in den EU-Emissionshandel ab 2026 zu keiner weiteren Erhöhung der Mobilitätskosten führt.

Außerdem soll für Geringverdiener mit Jahreseinnahmen unterhalb des Grundfreibetrags in Höhe von 9.408 Euro eine **Mobilitätsprämie** eingeführt werden. Sozialpolitisch ist die

letztere Maßnahme zu begrüßen, weil auch Geringverdiener Kosten für das Erreichen ihrer Arbeitsstätte haben und oft auf ein Auto für das Erreichen ihres Arbeitsplatzes angewiesen sind.

Die drei Beispielrechnungen zur Mobilitätsprämie in Drucksache 19/14338 (S. 25) zeigen, zu welch absurden Ergebnissen Einkommensabhängigkeit dieser Prämie führt. Ein Erstattungsanspruch von 1.950 Euro gemäß neuer Mobilitätsprämie und Pendlerpauschale für 150 Fahrten zur Arbeit pro Jahr über 40 Entfernungskilometer (pro Arbeitstag also 80 km) führen zu einer realen Erstattung zwischen 147 und 57 Euro. Die tatsächlichen Kosten dieser Autofahrten belaufen sich bei einem Ansatz von 48 Cent pro Kilometer für einen VW Golf (ADAC) auf 5.760 Euro (die ÖPNV-Kosten sind nicht pauschalierbar, sondern hängen von den jeweiligen Verbindungen ab).

Rechnet man die Erstattungen pro gefahrenem Kilometer, erhält im obigen Beispiel nach den neuen gesetzlichen Vorgaben der Gutverdiener mit einem Steuersatz von 42% sieben Cent pro gefahrenem (!) Kilometer, der Geringverdiener mit einem Steuersatz von 14% zwei Cent pro gefahrenem Kilometer rückerstattet.

Fazit: Die Koppelung der Fahrtkostenerstattung an die Einkommensteuersätze ist eine schreiende soziale Ungerechtigkeit, die abgeschafft werden sollte. Diese Form der einkommensabhängigen Pendlerpauschale ist eine zugleich eine sozialpolitische und ökologische Mogelpackung und Augenwischerei. Sie gaukelt den Arbeitnehmer*innen mit hohen Absetzungsbeiträgen eine hohe Erstattung vor, die aber nicht erfolgt. Rückerstattet werden für Gering- und Normalverdiener nur Bruchteile der tatsächlichen Mobilitätskosten.

Eine bessere Alternative: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 9.12.2008, das die von der Bundesregierung beschlossene Streichung der Pendlerpauschale vom 1. bis zum 20. Entfernungskilometer für rechtswidrig erklärte, machte die negativen sozialen Folgen der Einführung des Werktorprinzip, z.B. für Behindertentransporte deutlich. Deshalb hat der BUND das **Modell einer Pendlerzulage** entwickelt, die **einkommensunabhängig** und somit sozial gerecht ist und außerdem **ökologisch zielführend**, weil sie durch degressive Gestaltung einen Anreiz setzt, näher am Arbeitsort zu wohnen. Zudem kann sie Anreize für die Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel setzen. Wenn sie wie das Wohngeld als Zulage ausgestaltet ist, können diese Zuschüsse zu den Fahrten zum Arbeitsplatz auch bereits zu Anfang des Jahres beantragt und ausgezahlt werden. Das hilft insbesondere Geringverdienern.

Sie ist zudem ehrlich, indem sie niedrigere, aber verlässliche Sätze vorschlägt anstelle der intransparenten und sozial extrem ungerechten Regelung abhängig von den Einkommenssteuersätzen. **Pro Entfernungskilometer auf Arbeitswegen sollten deshalb, um die Subventionen insgesamt nicht zu erhöhen, 10 Cent je Entfernungskilometer bis zum 20. Kilometer und 8 Cent für die darüberhinausgehenden Kilometer für jede Arbeitnehmer*in erstattet werden.** Auch diese Maßnahme kann befristet werden, weil langfristig eine Abschaffung der Entfernungspauschale die ökologisch beste Lösung wäre.

Berlin, den 31.10.2019

Kontakt:

Dr. Werner Reh
Arbeitskreis Verkehr des BUND
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Bundesgeschäftsstelle
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

Tel. (030) 2 75 86-40
Fax (030) 2 75 86-440
w.reh@bund.net
www.bund.net/mobilitaet

Arne Fellermann
Leitung Verkehrspolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland
Bundesgeschäftsstelle
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin

Fon: 030 275 86-484
Fax (030) 2 75 86-440
arne.fellermann@bund.net
www.bund.net/mobilitaet