

Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland

Friedrich Thießen

André Haucke

Anne Wosnitza

Technische Universität Chemnitz
Sitz: Thüringer Weg 7
09126 Chemnitz
Post: 09107 Chemnitz
Tel. 0371-531-26190
Fax. 0371-531-834174
Finance@wirtschaft.tu-chemnitz.de

Auftraggeber:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND),
Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED),
Germanwatch, Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF)

Stand: 03.07.2012

Aufgabe

Ziel der folgenden Studie ist es, die Wirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland zu analysieren.

Dabei sollen insbesondere auch Argumente und Befunde aus dem Gutachten „*Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrssteuer*“ von Intraplan Consult GmbH berücksichtigt und überprüft werden.

Inhaltsverzeichnis

Aufgabe.....	2
I Anlass des Gutachtens	6
II Zusammenfassung der Ergebnisse.....	8
Passagierverlust.....	9
Gesamtwirtschaftliche Wirkungen	9
Wettbewerb mit dem Ausland.....	10
Längerfristige Tendenzen im deutschen Luftverkehr	11
Der Fall Ägypten.....	12
Gesamtergebnis.....	13
III Methodisches Vorgehen	14
Grundsätzliche Überlegungen.....	14
Die Untersuchungsmethoden von Intraplan Consult.....	15
Probleme der Methoden von Intraplan Consult.....	16
IV Die Luftverkehrssteuer in Deutschland und europäische Beispiele von Ticketabgaben	18
Europäische Beispiele einer Ticketabgabe.....	19
Subventionierung des deutschen Luftverkehrs	23
Die Argumente pro und contra Luftverkehrssteuer	30
V Wirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer: Führt die Steuer zu einer Minderung von Passagierzahlen?	34

Ermittlung des Zusammenhangs Luftverkehrswachstum und BIP-Wachstum durch Intraplan Consult.....	36
Empirische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen BIP und Luftverkehr	38
Problematische Bereinigung des „Basiseffektes“ durch Intraplan Consult.....	42
Beurteilung dieser Vorgehensweise	43
Alternative Vorgehensweise.....	46
Zusammenfassung	48
VI Wirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen – Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Steuereinnahmen	52
Grundzüge der Argumentation von Intraplan Consult.....	53
Beurteilung	54
Ergebnis.....	57
VII Wirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer: Vergleich grenznaher inländischer und ausländischer Flughäfen	58
Österreich.....	59
Tschechien	65
Schweiz.....	70
Polen	76
Luxemburg, Belgien	79
Frankreich	85
Niederlande	92
VIII Tendenzen im deutschen Luftverkehr: Groß / klein, Low Cost / Linie, grenznah / grenzfern.....	108
Vorgehensweise.....	108
Entwicklung der einzelnen Spezifikationen	111
Grenznahe und grenzferne Flughäfen.....	117
Kombinierte Flughafengruppen	119
Ergebnis.....	122

IX	Der Fall Ägypten.....	124
	Argumente	124
	Betrachtung von Monatsdaten	125
	Weitere Länder.....	126
	Ergebnis.....	128
X.	Weiterentwicklung der Luftverkehrssteuer	129
	Steueranhebung	129
	Lenkungswirkung Klimaschutz.....	129
	Weitere Lenkungswirkungen: Fluglärm, Klassen, Flughafenwahl	134
	Auslandsabstimmung.....	136
	Wettbewerberharmonisierung.....	137
	Literaturverzeichnis.....	138

I Anlass des Gutachtens

Gemäß § 19 Abs. 4 des Luftverkehrsteuergesetzes (LuftVStG) vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1885) muss „das Bundesministerium der Finanzen ... unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dem Bundestag bis zum 30. Juni 2012 einen Bericht über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor“ vorlegen.

Eine umfassende Evaluierung der volkswirtschaftlichen und ökologischen Wirkungen der Luftverkehrsteuer ist unverzichtbar, bevor der Bundestag einen Beschluss fasst. Im Vorfeld dieser notwendigen Diskussion hat die Luftverkehrswirtschaft die Luftverkehrsteuer scharf kritisiert und ihre Abschaffung gefordert. Diese Forderung des Bundesverbandes der deutschen Luftverkehrswirtschaft (BdL) wurde auf der Grundlage eines Gutachtens der Intraplan Consult GmbH *„Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftver-*

kehrsteuer“ erhoben, das Wirkungen der Steuer abschätzte.

Dieses Gutachten arbeitet drei zentrale Wirkungen der Steuer heraus: (i) Die Steuer vermindere die Zahl der Reisenden beträchtlich. (ii) Die Steuer verzerre den internationalen Wettbewerb, indem sie deutsche inländische Anbieter benachteilige und zu erheblichen Abwanderungen von Fluggästen zu ausländischen Flughäfen führe. (iii) Die Steuer löse erhebliche negative gesamtwirtschaftliche Wirkungen (BIP-Minderung, Arbeitsplatzverluste, Steuerausfälle) aus.

Ein Bündnis von Umwelt- und Entwicklungsorganisationen¹ hat das Finanzwirtschaftliche Institut der Technischen Universität Chemnitz beauftragt, diese Aussagen empirisch zu überprüfen und auf dieser Basis eine Bewertung der volkswirtschaftlichen und ggf. auch der ökologischen Effekte der deutschen Luftverkehrssteuer vorzunehmen.

¹ Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Germanwatch, Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF)

II Zusammenfassung der Ergebnisse

Welche Wirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer können wir auf der Grundlage der Auswertung der Luftverkehrsdaten des Jahres 2011 und der Trends der vorausgehenden 10 Jahre in den deutschen und den relevanten europäischen Flughäfen feststellen? Sie lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Es lassen sich in dem kurzen verfügbaren Untersuchungszeitraum keine Belege für nennenswerte negative Wirkungen der Luftverkehrssteuer wie eine Abwanderung von Fluggästen oder für einen dadurch bedingten Nachfragerückgang finden. Eindeutig dagegen ist, dass der Staat über zusätzliche Steuereinnahmen von fast einer Milliarde Euro verfügt und die Nettosubventionen des Luftverkehrs zu einem Teil abgebaut wurden.
- Mit der von Intraplan Consult verwendeten Methode lassen sich keine negativen volkswirtschaftlichen Effekte am Arbeitsmarkt und im Wirtschaftswachstum (BIP-Entwicklung) durch die Luftverkehrssteuer nachweisen.

- Es lassen sich längerfristige Trends im deutschen Luftverkehr hin zur Nutzung größerer Flughäfen und eine Abkehr vom Low-Cost-Fliegen erkennen, die auch im Jahr 2011 gewirkt haben. Diese Trends können die Veränderungen der Passagierzahlen an den Flughäfen besser erklären als die Luftverkehrsteuer. Ein verbessertes koordiniertes Verkehrswegekonzept durch die Bundesregierung erscheint wünschenswert.

Im Einzelnen ergibt sich:

Passagierverlust

Die These der Luftverkehrswirtschaft, die deutsche Luftverkehrsteuer habe zu einem Verlust von rund 5 Mio. Passagieren 2011 geführt, kann nicht bestätigt werden. In den Berechnungen durch Intraplan Consult i.A. der Luftverkehrswirtschaft sind Fehler enthalten. Wir korrigieren die Fehler und können keinen Effekt der Luftverkehrsteuer auf die Passagierzahlen mehr nachweisen.

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

Die von der Luftverkehrswirtschaft berechneten negativen gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuer können von uns nicht bestätigt werden. Die Berechnungen wurden von der Luftver-

kehrswirtschaft mit der Methodik des Airport Council International, ACI, durchgeführt. Der ACI ist die europäische Interessenvertretung der Flughäfen. Seine Methodik zeichnet sich durch einseitige Unvollständigkeit aus. Die positiven Wirkungen des Luftverkehrs werden überzeichnet. Empirisch konnte bisher keine Bestätigung solcher Wirkungen gefunden werden, obwohl es nun seit Jahrzehnten Luftverkehr gibt.

Wettbewerb mit dem Ausland

Es wurde die Passagierentwicklung grenznaher Flughäfen in Deutschland und im Ausland daraufhin untersucht, ob sich Anzeichen erkennen lassen, dass deutsche „Steuerflüchtlinge“ beeinflussend gewirkt haben könnten.

Die Ergebnisse sind uneinheitlich. Bei einigen Flughäfen kann definitiv ein Einfluss ausgeschlossen werden. Bei anderen Flughäfen gibt es zwar alternative Erklärungen, aber ein definitiver Ausschluss des Einflusses der Steuer ist nicht möglich. Dies liegt auch an dem kurzen Zeitraum, der für die Untersuchung der erst 2011 eingeführten Steuer zur Verfügung steht.

Das heißt: es lassen sich verschiedene Erklärungen für die Entwicklung der Flughäfen finden. Aber beim heutigen Stand kann nicht definitiv gesagt werden, welche der Erklärungen zutreffend ist.

Längerfristige Tendenzen im deutschen Luftverkehr

Es lassen sich im deutschen Luftverkehr zwei allgemeine, teils bereits langjährig zu beobachtende Tendenzen ausmachen:

- Ein starkes Wachstum großer Flughäfen relativ zu kleinen.
- Probleme von Low-Cost-Flughäfen, an frühere Wachstumsraten anzuknüpfen.

Wenn man die Flughäfen in große, mittelgroße und kleine sowie Flughäfen mit Low-Cost- oder Linien-Schwerpunkt aufteilt, dann ist dieser Trend unverkennbar.

Wenn man dann noch die Gruppen weiter unterteilt nach grenzfernen und grenznahen Flughäfen, um zu überprüfen, ob mehr der Steuereffekt oder mehr der Größeneffekt die Flughäfen beeinflusst, dann sieht man, dass ein Steuereffekt praktisch gar nicht beobachtbar ist. In ihren jeweiligen Gruppen haben sich grenzferne Flughäfen sogar schlechter entwickelt als grenznahe. Dies wird bei allen Größenklassen deutlich.

Analysiert man nun die Entwicklung der grenznahen Flughäfen, dann stellt man fest, dass die Entwicklung dieser Flughäfen in den allgemeinen Trend passt.

Grenznahe Flughäfen sind nämlich zum großen Teil kleine Flughäfen und Low-Cost-Flughäfen.

Soweit grenznahe Flughäfen große und Linienflughäfen darstellen, wie z.B. Stuttgart, München

und Düsseldorf, sind keine Passagierzahleinbrüche festzustellen. Vielmehr sind diese Flughäfen trotz der Steuer stark gewachsen.

Alles zusammen genommen spricht dieser Befund gegen die These vom negativen Einfluss der Luftverkehrsteuer. Der Befund spricht insbesondere gegen die oben diskutierte These, dass grenznahe Flughäfen *wegen* der Luftverkehrsteuer geschrumpft sind: es scheint vielmehr so, dass sie *wegen* der Zugehörigkeit zu den Kategorien „klein“ und „Low-Cost“ geschrumpft sind.

Der Fall Ägypten

Beispielhaft wird Ägypten untersucht. Der Luftverkehr mit Ägypten ist 2011, dem Jahr der Einführung der Luftverkehrsteuer, deutlich eingebrochen. Dafür wurde von der Luftverkehrswirtschaft die Steuer verantwortlich gemacht. Allerdings gab es auch die Unruhen im Rahmen des Arabischen Frühlings, welche Reisende verunsicherten. Welcher Faktor hat nun den Einbruch verursacht?

Es kann gezeigt werden, dass die Passagierzahlen 2011 trotz Steuer bis zum Ausbruch der Unruhen hoch blieben. Erst mit dem Tag des Ausbruchs der Unruhen brachen die Passagierzahlen ein. Dies zeigt, dass es nicht die Steuer ist, die den Ägyptenverkehr beeinflusst hat.

Gesamtergebnis

Ein Nachweis, dass die Luftverkehrssteuer nennenswert passagierzahlmindernd wirkte, kann nicht erbracht werden.

Unsere Befunde legen nahe zu vermuten, dass die Auswirkungen der Steuer sehr gering sind.

III Methodisches Vorgehen

Grundsätzliche Überlegungen

Wie kann man die Wirkungen der Luftverkehrsteuer messen? Klassische empirische Ansätze zur Messung von Abhängigkeiten sind Regressionsanalysen und spezielle Kausalitätsanalysen, etwa mit Hilfe der Granger-Kausalität. Diese Methoden sind unzuverlässig, wenn nur wenige Daten vorliegen. Kausalitätsmaße wie die Granger-Kausalität arbeiten mit Lags (zeitverschobenen Daten, d.h. Daten mehrerer Perioden) und sind deshalb bei wenigen Daten, die insbesondere kurze Zeiträume betreffen, noch problematischer.

Die verbal-analytische Herleitung von Ursachen und Wirkungen aus allgemeinen Gesetzmäßigkeiten ist eine weitere Methode, die in Frage kommt. Hierbei kann u.U. auf aktuelle empirische Daten völlig verzichtet werden. Die Effekte werden aus allgemeinen Gesetzen abgeleitet, deren Gültigkeit vorausgesetzt wird bzw. werden kann. Diese Methode ist dann schwierig einzusetzen, wenn es viele Abhängigkeiten und Einflussfaktoren gibt, und kein allgemein anerkanntes gesamthafes Wirkungsmodell existiert. Es besteht die Gefahr, dass Einflussfaktoren übersehen oder fälschlicherweise ausgeblendet werden.²

² Zu dieser Gefahr siehe Thießen (2012).

Eine weitere Methode ist das beispielhafte Analysieren. Statt mit möglichst vielen allgemeinen Daten allgemeine Gesetzmäßigkeiten aufzuklären, wird beim beispielhaften Vorgehen ein Vorgang im Detail (d.h. unter Zuhilfenahme vieler Detaildaten) betrachtet. Bei diesem Verfahren wird gehofft, dass sich an dem Einzelfall die Einflussfaktoren und Kausalitäten gut erkennen lassen. Der nächste Schritt ist dann die Verallgemeinerung, welche wieder auf der Basis allgemeiner Gesetze vorgenommen werden muss.

In dieser Studie werden alle genannten Ansätze verwendet. Einzig die statistischen Kausalitätsmaße konnten nicht angewendet werden, weil der verfügbare Datenzeitraum dafür nicht ausreicht.

Die Untersuchungsmethoden von Intraplan Consult

Wie werden diese Wirkungen in der Studie der von Intraplan Consult GmbH abgeleitet? Dort werden drei Ansätze verwendet:

- (i) Es wird eine *Abhängigkeit* der Passagierzahlen von der Entwicklung des BIP konstatiert. Damit lässt sich bei bekanntem BIP-Wachstum eine „Soll“-Passagierzahl errechnen, die unter normalen Umständen zu erwarten gewesen wäre. Diese „Soll“-Zahl wird mit der „Ist“-Zahl verglichen. Die Differenz aus „Soll“ und „Ist“ ist die Wirkung der Luftverkehrsteuer.

- (ii) Zur Ableitung der volkswirtschaftlichen Wirkungen wird genau der umgekehrte Zusammenhang verwendet: Hier wird eine *Abhängigkeit* des BIP von der Zahl der Passagiere konstatiert. Bei niedrigerem Passagiervolumen seien das BIP – und im Weiteren der Arbeitsmarkt und die staatlichen Steuereinnahmen – negativ betroffen.
- (iii) Zusätzlich wird eine Bereinigung der Passagierzahlen des Jahres 2010 vorgenommen, weil *Sondereffekte* das Jahr 2010 beeinflusst hätten.

Probleme der Methoden von Intraplan Consult

Wirkungen von Steuern zu untersuchen, hat lange Tradition. Allerdings ist es schwierig, aus den Daten *eines einzigen* Jahres definitive Schlüsse zu ziehen. Der Korrelationskoeffizient zwischen BIP und Passagierzahlen beträgt nur 0,5. Das heißt, weitere Faktoren außer der BIP-Entwicklung wirken auf die Passagierzahlenentwicklung eines Jahres ein.

Die Behauptung der Luftverkehrswirtschaft, so wie sie im Intraplan Consult GmbH Gutachten niedergelegt ist, die Passagierzahlenbewegungen eines Jahres ließen sich mittels BIP, Luftverkehrsteuer und drei Sondereffekten erklären, lässt sich nicht aufrechterhalten.

Wir untersuchen (i) detailliert beispielhafte Fälle aus dem Jahr 2011 und zeigen daran, dass die

Luftverkehrssteuer und die anderen von der Luftverkehrswirtschaft genannten Faktoren als erklärende Größe definitiv ausgeschlossen werden können. Wir zeigen darüber hinaus, dass (ii) längerfristige Trends im Luftverkehr existieren, welche die Passagierzahlenentwicklungen gut erklären. Wir zeigen (iii), dass im Intraplangutachten wichtige Parameter unrealistische Werte haben. Alles drei belegt, dass die Luftverkehrswirtschaft in ihrer Interpretation des Jahres 2011 wichtige Faktoren nicht beachtet hat.

IV Die Luftverkehrssteuer in Deutschland und europäische Beispiele von Ticketabgaben

Dieses Kapitel verwendet auch Befunde aus dem Gutachten *„Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrssteuer“* von Intraplan Consult GmbH, dem Flughafenverband ADV, vom Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft BDL, von Air Berlin und weiteren Gesellschaften und Verbänden.

Die deutsche Bundesregierung hatte im Zuge der Haushaltsklausur vom 6. und 7. Juni 2010 beschlossen, eine Abgabe einzuführen, um den deutschen Luftverkehr in die Mobilitätssteuerung, der auch die anderen Verkehrsmittel in Deutschland unterliegen, einzubeziehen. Es handelt sich dabei um eine Steuer mit ökologischem Hintergrund, die ebenso *„...Anreize für umweltgerechteres Verhalten...“*³ setzen soll. Das Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) wurde dann am 28. Oktober des Jahres 2010 vom deutschen Bundestag verabschiedet. Die Umsetzung des Gesetzes erfolgte im Rahmen des Haushaltbegleitgesetzes im Jahre 2011.

Mit der Abgabe verspricht sich die Regierung zusammen mit den Einnahmen aus Zertifikatsauktionen jährliche Steuereinnahmen in Höhe von einer Milliarde Euro. Diese finanziellen Mittel sollen dabei helfen, die *„...Defizitgrenze des Europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakts...“*⁴ einzuhalten und zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes beizutragen. Des Weiteren soll die Steuer einen Bei-

³ Bundesministerium der Finanzen (2011)

⁴ ebenda

trag dazu leisten, die Schuldenregel, welche im Artikel 115 des deutschen Grundgesetzes zu finden ist, einzuhalten. Im Kalenderjahr hat die Steuer laut Statistischem Bundesamt 905,1 Millionen Euro eingebracht.⁵ Sie belastet nur den gewerblichen Passagierverkehr. Der Frachtverkehr bleibt unberücksichtigt.

Europäische Beispiele einer Ticketabgabe

Der Luftverkehrsteuer in Deutschland ähnelnd, gibt es in einigen europäischen Staaten sogenannte Tickettaxes.

Österreich

So gibt es zum Beispiel auch in Österreich seit dem Jahr 2011 eine Flugticketabgabe. Sie wurde an das deutsche Vorbild angelehnt. Hier entfallen die Abgaben für Flüge, deren Buchungen ab dem 01.01.2011 getätigt werden. Das gilt für Flüge, die ab dem 01.04.2011 angetreten werden. Somit ist ein Flug, der im Februar des Jahres 2011 gebucht und getätigt wird, von der Abgabe befreit. Ziel der Abgabeneinführung ist die Einnahme von jährlich 60 Millionen Euro. Auch in Österreich wurden drei Entfernungsklassen definiert, wobei vorerst eine Aufteilung, welche der deutschen Fassung gleicht, angestrebt wurde. Die Fluglinien von Österreich setzten aber durch, dass eine Entfernungsbemessung von Österreich aus erfolgte. Die Steuerbeträge liegen hier bei acht Euro für die Kurzstrecke, 20 Euro für Mittelstrecken und 35 Euro für Langstrecken. Die österreichische Regierung hat mehr Steuerbefreiungen bestimmt als es der deutsche Gesetzgeber. In Österreich sind zum Beispiel auch Flüge von der Abgabe befreit, bei denen ein Absprung

⁵ Bundesministerium der Finanzen (2012)

mit dem Fallschirm erfolgen soll oder der Flug Ausbildungszwecke verfolgt.⁶

Irland

Auch Irland hat eine Ticketabgabe eingeführt. Seit März 2009 wird die Abgabe gezahlt. Dabei ist zu beachten, dass sich die Höhe der irischen Steuer zwar nach der Entfernung zum Zielflughafen richtet, aber nicht wie in Deutschland praktiziert, ganze Staaten in die selbe Entfernungsklasse fallen. Der Gesetzgeber sieht vor, dass Flüge innerhalb Irlands sowie Flüge mit einer Entfernung bis 300 Kilometer mit zwei Euro Steuer belastet werden. Für Flüge, die nicht in dieses Raster fallen, müssen zehn Euro Steuer bezahlt werden. Somit ist es möglich, dass eine Flugreise an die Westküste Englands nur mit zwei Euro an Steuern belastet wird, während der Flug nach London mit zehn Euro belastet wird.⁷ Die Steuer wurde 2011 angepasst. Von März bis Dezember des Jahres 2011 wurden die zwei Steuerbeträge zusammengelegt und eine ‚Flatrate‘ Abgabe von drei Euro beschlossen.⁸ Die irische Regierung hat schließlich bekannt gegeben, dass die ‚Travel Tax‘ im Herbst des Jahres 2011 abgeschafft werden sollte.⁹ Dies ist bis heute aber nicht geschehen.

Belgien

Belgien sah eine ähnliche Abgabe wie die irische vor. Das Vorhaben scheiterte jedoch schnell, nachdem die belgische Regierung massive Beschwerden und Einwände von der belgischen Luftfahrtindustrie, den Regionalflughäfen und den Fluggesellschaften hinnehmen

⁶ Vgl. Putz (2010)

⁷ Vgl. Hemmings (2008)

⁸ Vgl. O’Hora (2010)

⁹ Vgl. o.V. (2011a)

musste. Somit wurde die Steuer nach nur 24 Tagen wieder abgeschafft.¹⁰

Großbritannien

England nimmt in der Einführung einer Ticketabgabe eine Vorreiterstellung ein. Bereits seit 1994 wird in England die ‚Air Passenger Duty‘ fällig. Diese Abgabe muss ein Passagier zahlen, wenn er von einem britischen Flughafen aus reist, wobei das Flugzeug mindestens 20 Plätze für Passagiere und ein Gewicht von mehr als zehn Tonnen haben muss. Zu Beginn wurde eine Steuer in Höhe von fünf englischen Pfund für einen Flug in das Vereinigte Königreich und in Staaten der Europäischen Union fällig. Andere Ziele wurden mit zehn englischen Pfund besteuert. Seit dieser Zeit wurde die Steuer mehrfach angepasst und verändert. So wurden zum Beispiel 2009 vier Entfernungsklassen in die Steuer einbezogen. Ähnlich der deutschen Steuer wurde die Entfernung nun von London zur entsprechenden Hauptstadt des Ziellandes berechnet, wobei Russland entlang des Urals in einen westlichen und einen östlichen Teil des Urals unterteilt wurde. Weiterhin wurden die Steuern hinsichtlich der gewählten Flugklasse angepasst. Auf Flugpassagiere, die eine andere Klasse als die Economy Klasse wählen, entfällt seither eine doppelt so hohe Steuer. Seit dem Monat April des Jahres 2012 gelten neue Steuerbeträge. So entfallen auf Passagiere, die Economy Klasse fliegen, Steuern in Höhe von 13£ für Strecken von null bis 2000 Meilen, 65£ für Entfernungen von 2001 bis 4000 Meilen, 81£ für Entfernungen von 4001 bis 6000 Meilen und 92£ für Strecken, die weiter als 6000 Meilen entfernt sind. Passagiere, die Business Klasse oder Erste Klasse fliegen, werden die Beträge verdoppelt.

¹⁰ Vgl. Hemmings (2008)

Für 2013 sind bereits weitere Steuererhöhungen geplant, die wiederum ab April gelten werden.¹¹

Band	Reduced rate			Standard rate		
	Current Rate	Rate from 1 April 2012	Rate from 1 April 2013	Current Rate	Rate from 1 April 2012	Rate from 1 April 2013
Band A (0–2000 miles*)	£12	£13	£13	£24	£26	£26
Band B (2001–4000 miles)	£60	£65	£67	£120	£130	£134
Band C (4001–6000 miles)	£75	£81	£83	£150	£162	£166
Band D (over 6000 miles)	£85	£92	£94	£170	£184	£188

*includes direct long-haul flights from Northern Ireland

Abbildung 1: Steuerbeträge der Air Passenger Duty¹²

Die ‚Air Passenger Duty‘ sieht sich einiger Kritik gegenüber. Die ABTA setzt sich für eine bessere und gerechtere Verteilung der Steuer ein, da Business und Erste Klasse Passagiere mit derselben Steuer belastet werden.¹³

Frankreich

Ein weiterer Staat, der eine Steuer für Flugreisende besitzt, ist Frankreich. Die französische Regierung hatte unter ihren Staatspräsidenten Jaques René Chirac eine Flugsteuer namens „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“¹⁴ eingeführt. Seit dem 01.07.2006 zahlen Passagiere zwischen einem und 40 Euro für einen Flug von einem französischen Flughafen. Für innereuropäische Flüge müssen die Reisenden der Economy Klasse einen Euro zusätzlich zum Ticketpreis zahlen. Fluggäste, die die Business Klasse oder die Erste Klasse wählen, müssen dafür zehn Euro Aufschlag bezahlen. Die

¹¹ Vgl. ABTA (2012)

¹² ABTA (2012)

¹³ Vgl. ABTA (2012)

¹⁴ o.V. (2012h)

Steuerbeträge für transkontinentale Flugreisen betragen vier beziehungsweise 40 Euro. Im Gegensatz zur deutschen Abgabe werden die Einnahmen, die hier erzielt werden können, für die Entwicklung und Unterstützung von Entwicklungsländern verwendet.¹⁵ Von den finanziellen Mitteln soll der Kampf gegen Krankheiten wie AIDS oder Malaria unterstützt und Impfstoffe und Medikamente in die betroffenen Länder geliefert werden.¹⁶

Frankreich nimmt bei der Einführung dieser Steuer eine Vorreiterstellung ein. Vereinzelt Staaten, darunter unter anderem Schweden, Norwegen und Zypern wollen Frankreich folgen und ihrerseits ebenfalls diese Steuer einführen. Insgesamt wollen sich dreizehn Länder an der Steuer beteiligen. Deutschland hingegen sprach sich gegen diese Steuer aus, versicherte aber die finanzielle Unterstützung des Fonds für die Entwicklungshilfe.¹⁷

Subventionierung des deutschen Luftverkehrs

Das Thema der staatlichen Subventionierung der Luftverkehrsindustrie in Deutschland führt bereits seit einigen Jahren zu einer Diskussion, in welcher Luftfahrtverbände, Fluggesellschaften und Flughafenbetreiber einer Opposition aus Umweltschutzverbänden und Vertretern der anderen Verkehrsträger gegenüberstehen.

Subventionen sind im Allgemeinen „*Einseitige Übertragungen des Staates an die Unternehmen*“¹⁸. Bei den Übertragungen handelt es sich um direkte Geldzahlungen und geldwerte Vorteile, zum Beispiel Steuervergünstigungen oder Bürgschaften. Diese werden da-

¹⁵ Vgl. Liebert (2006)

¹⁶ Vgl. Wagner (2006). Dies geschieht über UNITAID.

¹⁷ Vgl. Wagner (2006)

¹⁸ o.V. (2010a), S.2933

bei von Gremien beziehungsweise Institutionen der europäischen Union oder des deutschen Staates (inkl. Länder und Kommunen) direkt gewährt und sind in der Regel nicht an Gegenleistungen gebunden.¹⁹

In der Literatur wird weiterhin zwischen direkter und indirekter Subventionierung unterschieden. Um eine direkte Subventionierung handelt es sich bei einer direkten Zahlung sowie bei der Zahlung von Beihilfen. Die direkte Subventionierung beinhaltet Aktionen, wie Steuervergünstigungen von bestimmten Unternehmen bis hin zu ganzen Wirtschaftszweigen.²⁰

Die jährlichen Subventionen für den deutschen Luftverkehr betragen nach Angaben des Umweltbundesamtes circa 11,4 Milliarden Euro. Diese setzen sich

- aus der Befreiung des Luftverkehrs von der Kerosinbesteuerung und
- dem Wegfall der gesetzlichen Umsatzsteuer für Flüge, deren Zielort nicht in Deutschland liegt, zusammen.²¹
- Darüber hinaus gibt es weitere Subventionen, die unten erläutert werden.

Dabei machen die Kerosinabgabebefreiung rund 7,2 Milliarden Euro und der Wegfall der Mehrwertsteuer circa 4,2 Milliarden Euro aus.²² Verschiedene Organisationen sehen in der Einführung der Luftverkehrsteuer einen ersten Schritt, dieses Subventionsvolumen indirekt abzubauen, um dadurch die Wettbewerbsgleichheit zwischen den einzelnen Verkehrsträgern zu fördern und darüber hinaus ökologische Anreize zu setzen.

¹⁹ Vgl. o.V. (2010a), S.2933

²⁰ Vgl. Hopf/Link/Stewart-Ladewig (2003)

²¹ Vgl. Berg/Burger/Thiele (2008), S.20 ff.

²² Vgl. Berg/Burger/Thiele (2008), S.55, zu älteren Zahlen.

Die Bundesregierung weist in ihren regelmäßigen Subventionsberichten wesentlich niedrigere Subventionsbeträge für den Luftverkehr aus (600 bis 700 Mio. Euro). Die genaue Berechnungsmethode dieser niedrigen Werte ist nach Angaben des DIW nicht bekannt.²³ Der DIW schreibt: „... dürfte die ermittelte Größenordnung des Steuerverlustes viel zu niedrig und als äußerst problematisch anzusehen sein.“ Einen Beitrag leistet offenbar z.B. die Annahme, dass Mineralölsteuersubventionen nur auf die über deutschem Luftraum geflogenen Kilometer gerechnet werden. Außerhalb des Subventionsberichtes hat die Bundesregierung (das damalige BMVBW) die Verluste an Steuereinnahmen einmal auf 5,1 Mrd. Euro geschätzt.²⁴ Dies dürfte ein wesentlich realistischerer Wert sein.

Nach Angaben des BUND mindert die Luftverkehrssteuer das Subventionsprivileg um weniger als ein Zehntel.²⁵

Andere Quellen besagen, dass durch die Besteuerung des Kerosins und die Erhebung der Umsatzsteuer für den internationalen Verkehr, 8,5 Milliarden Euro Steuereinnahmen gesichert werden könnten.²⁶

Der VCD setzt sich seinerseits ebenfalls für eine umfangreiche Besteuerung des Luftverkehrs ein, um außer den bereits genannten Gesichtspunkten auch der steigenden Belastung durch die Ausschüttung von Treibhausgasen Herr zu werden. Demnach soll sich die Emission von Treibhausgasen durch den Luftverkehr von 1990 bis zum Jahr 2008 verdoppelt haben.²⁷

Dem Gesagten entgegenstehende Argumente bringt die Luftverkehrswirtschaft vor. Eine Initiative namens ‚Luftverkehr für

²³ Vgl. <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490>

²⁴ Siehe <http://www.fluglaerm.de/koeln/HSBoom31.pdf>; <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490#FN12>

²⁵ Vgl. BUND (2010), S.1 f.

²⁶ Vgl. o.V. (o.J. a)

²⁷ Vgl. VCD in: o.V. (2008)

Deutschland²⁸ hat sich gebildet. Die Initiative bestätigt zunächst, dass der Luftverkehr subventioniert sei. Aus ihrer Verkehrsträgeranalyse geht aber hervor, dass der Luftverkehr die geringsten Subventionen im Vergleich mit den anderen Verkehrsträgern erhält. Dieser Sektor bekommt demnach nur circa 4% der Nettosubventionen, die der Staat an Zuschüssen für den Verkehr insgesamt ausgibt. Andere Verkehrsmittel wie die Bahn oder der öffentliche Nahverkehr bekommen mit 52% und 20% ein Vielfaches des an den Luftverkehr ausgeschütteten Anteils. Das UBA betont, dass der Luftverkehr die Hälfte der umweltschädlichen Subventionen des Verkehrs bekomme.²⁹

Zum anderen meint die Initiative, dass der Luftverkehr die Wegekosten nahezu vollständig selbst finanziere, was durch die konzentrierte Bestrebung der Eigenfinanzierung durch die Nutzer möglich gemacht werde. Betrachtet man die „Verkehrsleistung pro Passagier“ als Basis, dann werde der Luftverkehr in Deutschland mit 2,70 Euro pro 1000 Passagierkilometer am geringsten subventioniert. Die Förderungen im Bereich des öffentlichen Nahverkehrs liegen hier bei 50 Euro und bei der Bahn bei 86 Euro pro 1000 Passagierkilometer.³⁰ Diese Rechnung übersieht sicherlich, dass sich die Nahverkehrs- und Bahnsubventionen nur auf Strecken innerhalb Deutschland beziehen, während die Luftverkehrssubventionen auf die Gesamtstrecken bezogen werden. Man könnte auch kritisch fragen, was die Kennziffer „pro Personenkilometer“ überhaupt aussagt. Verkehrsmittelvergleiche mit anderen Kennziffern, wie z.B. die Subvention pro „Reise“, pro „Reisender“ oder pro „Reiseminute“ scheinen nicht weniger sinnvoll. Auch kranken solche Untersuchungen häufig an unterschiedlichen Annahmen. So wird beim öffentli-

²⁸ Zur Initiative siehe http://www.bdl.aero/media/filer_public/2012/05/23/deutsche_luftfahrt_im_ministergesprach_-_es_ist_zeit_fur_faire_rahmenbedingungen.pdf

²⁹ Siehe http://www.umweltbundesamt.de/uba-info-presse/2010/pd10-032_umweltschaedliche_subventionen_kosten_48_milliarden_euro.htm

³⁰ Vgl. o.V. (2010b)

chen Bahnverkehr oft die tatsächliche Auslastung der Verkehrsmittel unterstellt, während die Kennziffer für den Luftverkehr mit einer fiktiven Vollauslastung eines idealen Beispielfluges berechnet wird.

Darüber hinaus wird in der Studie der Initiative Luftverkehr für Deutschland offengelegt, dass der Luftverkehr auch über eine gute ökologische Gesamtbilanz verfüge. Hierzu wurden Umweltkosten für die einzelnen Verkehrsträger berechnet. Diese Umweltkosten wurden unter Berücksichtigung von Umwelteffekten wie zum Beispiel Luftverschmutzung, Lärmbelästigung und CO₂-Ausstoß ermittelt. So ergaben sich für den Bereich Luftverkehr Umweltkosten in Höhe von 0,7 Cent pro Personenkilometer. Für andere Verkehrsträger wie etwa die Bahn wurden 110 Cent und für die Straße 160 Cent pro Personenkilometer berechnet. Somit ist der Luftverkehr der Verkehrsträger, auf den am wenigsten Umweltkosten im Verhältnis zum Personenkilometer errechnet werden konnten. Des Weiteren hat die Studie ermitteln können, dass sich die Umweltvorteile beim Luftverkehr vergrößern, je mehr Distanz zurückgelegt wird.³¹

Ein Bündnis verschiedener Institutionen und Bürgerinitiativen hat ein anderes Bild von Subventionen des Luftverkehrs vorgelegt.³² Es werden mehrere Ebenen der Subventionierung unterschieden:

- Der Bau und der Unterhalt von Flughäfen und der zugehörigen Infrastruktur werden zu einem erheblichen Teil von der öffentlichen Hand finanziert. Nur wenige Flughäfen arbeiten rentabel. Nur die rentablen tragen ihre Kosten selbst, wobei auch hier die getätigten Grundinvestitionen meist nicht abgegolten werden. Bezieht man die Erlöse der Flughäfen auf das gesamte Kapital, das in Infrastruktur (inkl. Straßenanbin-

³¹ Vgl. o.V. (2010b)

³² Vgl. o.V. (2011 a).

dung, Schienenanbindung) etc. gebunden ist, erhält man eine Rendite, welche nicht den Marktansprüchen genügt.

- In einigen Ländern sind Airlines staatlich und arbeiten mit Verlust. Hier trägt die öffentliche Hand die Lasten direkt. In anderen Ländern melden verlustreich arbeitende Airlines von Zeit zu Zeit Insolvenz an oder entledigen sich ihrer Verpflichtungen wie in den USA durch Chapter-11-Verfahren. In diesen Ländern tragen die Gläubiger und bei Übernahme von Lasten durch den Staat die Allgemeinheit die Kosten auf indirektem Wege.
- In einigen Ländern erhalten Airlines in den regelmäßig immer wieder auftretenden Krisenjahren direkte Subventionszahlungen. Dadurch werden Überkapazitäten aufrechterhalten und der Luftverkehr ganz direkt von der öffentlichen Hand finanziert.
- Dauersubventionen verschiedenster Art fließen Flughäfen zu. Fraport z.B. berichtet in ihrem Geschäftsbericht 2010 von subventionierten Krediten der Hessischen Förderbank „Wi-Bank“, deren Konditionen „signifikant“ unter den Marktkonditionen lagen (Quelle: Geschäftsbericht Fraport, 2010, S.65). Insgesamt gesehen erhalten Flughäfen folgende Subventionen: Zuschüsse zu laufenden Ausgaben, Schuldenübernahmen, verbilligte Darlehen, Eigenkapitalhilfen. Etwa $\frac{3}{4}$ der Subventionen stammen von Bundesländern.
- Eine Reihe von insbesondere kleineren Flughäfen gibt ihre Leistungen zu so geringen Preisen ab, dass sie ihre Kosten nicht decken können. Dies stellt eine indirekte Subventionierung der Airlines dar. Die Verluste der kleineren Airports summieren sich in Deutschland auf mehrere Hundert Millionen Euro. Genauere Zahlen sind nicht verfügbar, weil die Subventionen teilweise verschleiert vergeben werden.

- Eine weitere Subvention ergibt sich durch die Anbindung der Flughäfen an Schiene und Straße. Diese im ersten Moment sinnvoll erscheinenden Maßnahmen erweisen sich auf den zweiten Blick als Subvention des Luftverkehrs. Zum einen sind viele Zubringer unrentabel, deren Kosten von der öffentlichen Hand getragen werden. Zum anderen tragen diese (subventionierten) Zubringer dazu bei, dass die (subventionierten) Flughäfen besser erreicht werden können, so dass das (subventionierte) Fliegen an Attraktivität gewinnt. Die Subventionskosten werden mithin an anderer Stelle erhöht.
- Hersteller von Flugzeugen werden subventioniert.³³
- Steuerbefreiungen von Treibstoffverbräuchen kontrastieren mit Mineralöl- und Energiesteuern bei den Konkurrenten Autoverkehr und Bahn. Dies wirkt sich aus, weil die Luftfahrt je Personen- und Tonnenkilometer die meiste Energie verbraucht. Durch die Steuerbefreiung wird gerade der wichtigste Nachteil des Luftverkehrs gegenüber anderen Verkehrsträgern, der hohe Energieverbrauch, aufgehoben. Es handelt sich damit um eine wesentliche Verzerrung realer Knappheiten.
- Die Mehrwertsteuerbefreiung internationaler Tickets wurde oben bereits erwähnt.

Zu diesen Subventionierungen kommt als weiterer Aspekt die Tatsache, dass der Luftverkehr die externen Kosten, die er auslöst, nicht tragen muss. Die externen Kosten lassen sich in Gruppen einteilen:

³³ Ausführlich hierzu siehe <http://www.diw.de/sixcms/detail.php/284490#FN12>

- Effekte, die auf die Gesundheit wirken
- Unfälle
- Umwelt- und Klimaeffekte
- Vermögensschäden (Immobilienwertminderungen)
- Sonstige

Beispiele sind Belastungen durch Schadstoffe oder Lärm mit koronaren Krankheiten, Todesfällen, Entwicklungsstörungen bei Kindern, Immobilienwertminderungen und Belästigungen bei täglichen Alltagsvollzügen (Gesprächsunterbrechungen, Nichtnutzbarkeit von Außenbereichen zu bestimmten Zeiten etc.).

Welche geldlichen Kosten dies verursacht, ist erst in Ansätzen abschätzbar.³⁴ Im Rhein-Main-Gebiet musste die Landesregierung einen „Regionalfonds“ errichten, um die „Höchstbetroffenen“ von derartigen externen Kosten wenigstens ansatzweise zu entschädigen. Der Fonds ist mit der stattlichen Summe von anfänglich 265 Mio. Euro ausgestattet. Dieses Geld stammt überwiegend aus Quellen der öffentlichen Hand und stellt deshalb eine indirekte Subvention der Luftfahrtindustrie dar. In einem ersten Schritt sollen rund 17.000 der höchstbetroffenen Haushalte 4 bis 5.000 Euro erhalten, was ausreicht, gerade einmal einen einzigen Raum lärmzudämmen.

Die Argumente pro und contra Luftverkehrsteuer

Es wurden verschiedene Argumente pro und contra Luftverkehrsteuer ausgetauscht. Der Gesetzgeber hat u.a. einen rein fiskalischen Zweck mit der Steuer verfolgt. Die Umweltverbände sehen darüber hinausgehend weitere Ziele, während die Interessen-

³⁴ Vgl. Infrass (2012).

vertretungen der Luftfahrtindustrie verschiedene Gefahren thematisieren.

Zunächst seien die Argumente der Umweltverbände angesprochen:

- Die Steuer soll eine Lenkungswirkung entfalten. Sie soll reale Effekte auslösen und zu Anpassungen im Luftverkehr führen.
- Die Steuer stellt einen kleinen Ausgleich der Subventionen dar. Einnahmen von rund 1 Mrd. Euro stehen Einnahmeverluste bei Energie- und Mehrwertsteuern von 11,6 Mrd. Euro gegenüber (Dazu kommen noch die oben erläuterten sonstigen Subventionen bei den Flughäfen.)
- Eine Abwanderung von Passagieren ins Ausland kann bisher nicht beobachtet werden.
- Die Steuer trifft vor allem die Billigflieger. Dadurch wird ein volkswirtschaftlich richtiges Signal gesetzt, weil die Billigflieger am stärksten subventioniert sind.
- Außerdem entfaltet bei gegebener Preiselastizität der Nachfrage eine absolute Steuer bei den Niedrigpreisangeboten die größte Lenkungswirkung.
- Ein von der Luftverkehrswirtschaft oft thematisierter enger Zusammenhang zwischen Luftverkehr und Wirtschaftswachstum, aus dem man „katastrophale“ Einbrüche des Luftverkehrs bedingt durch die Steuer ableiten könnte, wird in dieser Form nicht gesehen. Stattdessen werden Einbrüche im Luftverkehr auf externe Faktoren zurückgeführt.
- Negative Wirkungen der Luftverkehrsteuer auf die gesamten Steuereinnahmen des Staates bedingt durch einen Rückgang des Luftverkehrs mit sinkenden Gewinnen und Umsatzsteuern werden bestritten. Dies wird damit begründet, dass die Ressourcen, die im Luftverkehr freigesetzt werden, nicht untätig bleiben, sondern in anderen Verwendungen eingesetzt werden.

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft, BDL, argumentiert in eine ganz andere Richtung als die Umweltverbände. Er stellt folgende Wirkungen der Luftverkehrsteuer in den Vordergrund:

- Betont wird ein Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Luftverkehr. Dieser wird für Westeuropa hergestellt. Für das Jahr 2011 wird eine atypische Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland relativ zum westeuropäischen Durchschnitt aufgezeigt. Der Grund für diese atypische Entwicklung in Deutschland sei die Luftverkehrsteuer.
- Die atypische Entwicklung entspricht einem Verlust von 5 Mio. Passagieren relativ zu einem fiktiven Verlauf des Luftverkehrs, wie er sich bei einer „typischen“ Entwicklung ergeben würde.
- Damit einher gehen 740 Mio. Euro entgangene Ticketverkaufserlöse (davon 500 Mio. Euro deutsche Unternehmen), Einnahmeminderungen deutscher Flughäfen von 175 Mio. Euro. Wegen unterlassener Reisen seien weitere 230 Mio. Umsatzminderungen der deutschen Tourismuswirtschaft zu beklagen.
- Diese rund 900 Mio. Euro (500+175+230) Umsatzminderungen bei deutschen Unternehmen führen zu Steuerausfällen und Minderungen von Sozialversicherungsbeiträgen von rund 535 Mio. Euro.
- Die Einnahmen des Staates in Höhe von fast 1 Mrd. Euro werden getragen zu 60% von deutschen Airlines und zu 40% von ausländischen Airlines. Dies sei eine Wettbewerbsverzerrung zulasten deutscher Airlines.

- Im Billigsegment gelingt die Überwälzung auf die Passagiere nicht immer, so dass die Steuer die Kosten erhöht, den Ertrag mindert und unter Umständen zur Streckenaufgabe zwingt.
- Die Steuer führt zu verzerrenden Wirkungen, weil verschiedene Segmente (Privat, Geschäftlich) bei unterschiedlicher Preiselastizität stark unterschiedlich auf die Steuer reagieren.
- Die Inlandsflüge sind doppelt besteuert, weil für Hin- und Rückflug Steuer anfällt.
- Die Steuer führt zu einer Flucht der Reisenden ins Ausland.
- Inländische Drehkreuze werden benachteiligt, weil bei einer Steuer von 45 Euro Umwege über ausländische Drehkreuze lohnen können.
- Übergeordnet können regulatorische Alleingänge der Bundesregierung den Luftverkehrsstandort gefährden.

V Wirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer: Führt die Steuer zu einer Minderung von Passagierzahlen?

Welche Wirkung hatte die Luftverkehrsteuer auf die Reisendenzahlen im Jahr 2011? Diese Frage hat die Luftfahrtindustrie beschäftigt. Mit Hilfe eines Gutachtens von Intraplan Consult GmbH wird versucht, die Frage zu klären.

Intraplan Consult GmbH kommt zu dem Ergebnis, dass die Steuer die Zahl der Passagiere um rund 5 Mio. im Jahr 2011 vermindert hat.

Diese Zahl wird folgendermaßen abgeleitet:

- Es wird eine Abhängigkeit des Luftverkehrswachstums vom BIP-Wachstum konstatiert. Dieses Verhältnis wird empirisch begründet.
- Das Maß der Abhängigkeit ist die BIP-Elastizität des Luftverkehrswachstums oder kurz „Elastizität“. Dies ist im Gutachten das Verhältnis von Passagier-Zuwachs und BIP-Zuwachs.
- Im Gutachten wird mit Daten für Westeuropa gezeigt, dass diese Elastizität in der Vergangenheit je nach betrachteter Periodenlänge Werte zwischen 1,2 und 1,9 angenommen hat. D.h. ein Wachstum des BIP von 1% löst eine Wachstumsrate des deutschen Luftverkehrs zwischen 1,2% und 1,9% aus.
- Aus dem BIP-Wachstum der BRD für 2011 wird mittels dieses Verhältnisses ein zu erwartendes oder „Soll“-Wachstum des Luftverkehrs hergeleitet.

- Das Ist-Wachstum des Luftverkehrs wird mit diesem Soll-Wachstum verglichen. Die Differenz wird als Wirkung der Luftverkehrsteuer bezeichnet.

Dies ist die grundlegende Vorgehensweise zur Bestimmung der Wirkungen der Luftverkehrsteuer.

Zusätzlich wird noch folgender Effekt hinzugefügt:

- Das Ist-Wachstum in 2011 gegenüber 2010 wird zunächst für „verfälscht“ erklärt (Intraplan, S. 5).
- Der Grund seien außergewöhnliche Umstände im Jahr 2010, welche das Wachstum in diesem Jahr einschränkten: (i) Aschewolke, (ii) kalter Winter, (iii) Pilotenstreik (Intraplan, S.5).
- Diese außergewöhnlichen Umstände verminderten die Passagierzahlen laut Flughafenbetreiber Fraport um 2,5%. Diese Zahl von Fraport wird von Intraplan ohne nähere Begründung und Erläuterung übernommen.
- Dann wird die Passagierzahl von 2011 auf das um 2,5% erhöhte Passagiervolumen von 2010 bezogen. Durch diese Erhöhung des Nenners vermindert sich das für 2011 errechnete Wachstum. Im Gutachten wird vom bereinigten Wachstum gesprochen.
- Dieses verminderte, bereinigte Wachstum wird dann mit dem oben erläuterten Soll-Wachstum verglichen, was in Summe zu der Zahl von 5 Mio. verlorenen Passagieren führt.

Das Vorgehen von Intraplan Consult GmbH hat verschiedene Schwächen, die im Folgenden erläutert werden.

Ermittlung des Zusammenhangs Luftverkehrswachstum und BIP-Wachstum durch Intraplan Consult

Zunächst ist festzustellen, dass eine univariate Rückführung des Luftverkehrswachstums auf das BIP-Wachstum in diesem Fall, in dem es um die Beleuchtung der Luftverkehrsteuer geht, nicht zielführend ist.

Denn wenn auch im langjährigen Durchschnitt eine Beziehung zwischen BIP-Entwicklung und Luftverkehr besteht, dann gibt es doch von Jahr zu Jahr auch vom generellen Trend abweichende Entwicklungen. Diese sind in den Zeitreihen im Gutachten von Intraplan Consult GmbH deutlich zu erkennen (Intraplan, S. 25).

Wenn man nun ein Gutachten erstellt und die Luftverkehrsentwicklung *eines* Jahres (hier also von 2011) ableitet, dann ist der generelle Trend kaum aussagefähig, weil es für das *eine* Jahr ganz genau darauf ankommt, alle in *dem* Jahr wirkenden Effekte zu beziffern.

Der empirisch belegte Zusammenhang zwischen BIP und Luftverkehr kann geeignet sein, langfristige Prognosen zu erstellen, weil sich spezielle Effekte einzelner Jahre dann neutralisieren. Aber für die Analyse einer Periode von genau 1 Jahr kann der Zusammenhang nicht als alleinige Größe verwendet werden, gerade weil es noch, wie die erhebliche Varianz des Zusammenhangs zeigt, weitere Größen gibt.

Die folgende statistische Auswertung zeigt, dass die Korrelation zwischen BIP und Luftverkehr mit 5% Irrtumswahrscheinlichkeit statistisch signifikant ist. Der Korrelationskoeffizient beträgt aber nur 0,53. D.h. es gibt in erheblichem Maße andere Einflussfaktoren auf die Entwicklung des Luftverkehrs außer dem BIP-Wachstum.

Korrelationen

		Entw. BIP	Entw. Pass. Ges.	
Entw. BIP	Korrelation nach Pearson	1	,528	*
	Signifikanz (2-seitig)		,017	
	Quadratsummen und Kreuzprodukte	75,948	81,514	
	Kovarianz	3,997	4,290	
	N	20	20	
Entw. Pass. Ges.	Korrelation nach Pearson	,528	1	*
	Signifikanz (2-seitig)	,017		
	Quadratsummen und Kreuzprodukte	81,514	313,890	
	Kovarianz	4,290	16,521	
	N	20	20	

*. Die Korrelation ist auf dem Niveau von 0,05 (2-seitig) signifikant.

Tabelle 1: Korrelation zwischen Passagierzahlenentwicklung und BIP-Entwicklung für die Periode 1992 bis 2011. Datenquellen: Destatis und ADV.

Richtig wäre es demnach gewesen, eine systematische Liste aller denkbaren, in der Literatur diskutierten Einflussfaktoren auf den Luftverkehr aufzustellen. Die in dieser Liste enthaltenen Faktoren hätten dann – durchaus auch cursorisch – auf ihre Relevanz für das Jahr 2011 hin untersucht werden müssen.

Die Nichtausführung dieser systematischen Vorgehensweise erweckt den Verdacht, als seien genau nur diejenigen Einflussfaktoren und Zusammenhänge verwendet worden, die zu einem evtl. vorgefertigten Ergebnis passen.

Empirische Überprüfung des Zusammenhangs zwischen BIP und Luftverkehr

Im Intraplan Gutachten wird der Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum und Luftverkehrswachstum mit Hilfe einer relativen Wachstumszahl („Elastizität“) angegeben. Diese Zahl wird bei der Herleitung der Verluste von 5 Mio. Passagieren mit dem Wert 1,9 angenommen (Intraplan, S. 27). Aber auch andere Elastizitäten werden für angemessen gehalten (Intraplan, S. 28). Man müsse dann nur Bereinigungen für Sondereffekte vornehmen (Intraplan, S.28), wodurch man auf dieselben Endeffekte komme.

Die untenstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des BIP und der Passagierzahlen für Deutschland von 1992 bis 2011. Außerdem ist die nach der Methodik des Intraplangutachtens berechnete Elastizität (Wachstum Passagierzahlen / Wachstum BIP) eingezeichnet.

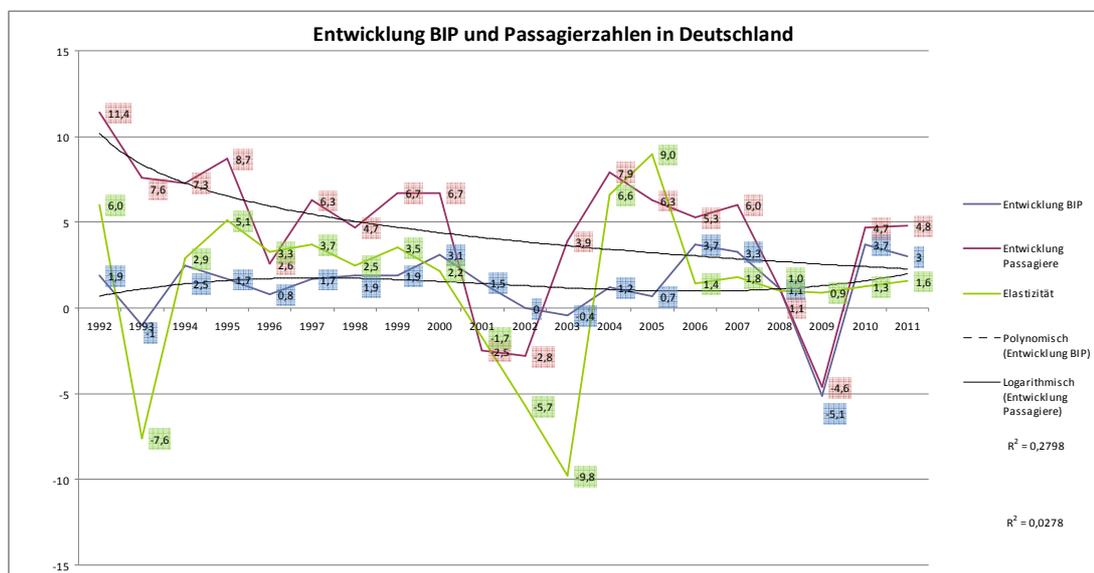


Abbildung 2: (i) Wachstumsraten von Passagierzahlen, (ii) Wachstumsraten des BIP und (iii) BIP-Elastizitäten (=Wachstum Passagiere / Wachstum BIP) für die BRD von 1992 bis 2011. Datenquellen: Destatis und ADV.

Die Abbildung beleuchtet folgende Entwicklungen im deutschen Luftverkehr seit 1992:

- Der Luftverkehr ist praktisch permanent durch „Sonderfaktoren“ beeinflusst: eine stabile, jedes Jahr gleiche Relation BIP-Wachstum zu Passagierzahlenwachstum gibt es nicht.
- Die Elastizitäten nehmen vor allem in den Jahren 2002 bis 2005 stark schwankende Werte ein. Eine signifikante Korrelation zwischen Luftverkehr und BIP-Entwicklung ist für diese Jahre nicht festzustellen.
- Die absoluten Wachstumsraten der Passagierzahlen haben sich seit 1992 abgeschwächt.
- Die Entwicklung des BIP (d.h. die Wachstumsraten) stagniert.

Bei stagnierendem BIP-Wachstum und nachlassendem Passagierzahlenwachstum muss die Elastizität nach der Intraplanberechnungsweise gesunken sein. Dies zeigt die obige Abbildung: die Elastizität sank von Anfang der 90er Jahre von Werten bei 5 und 6% auf Werte bis heute von 0,9 bis 1,3%.

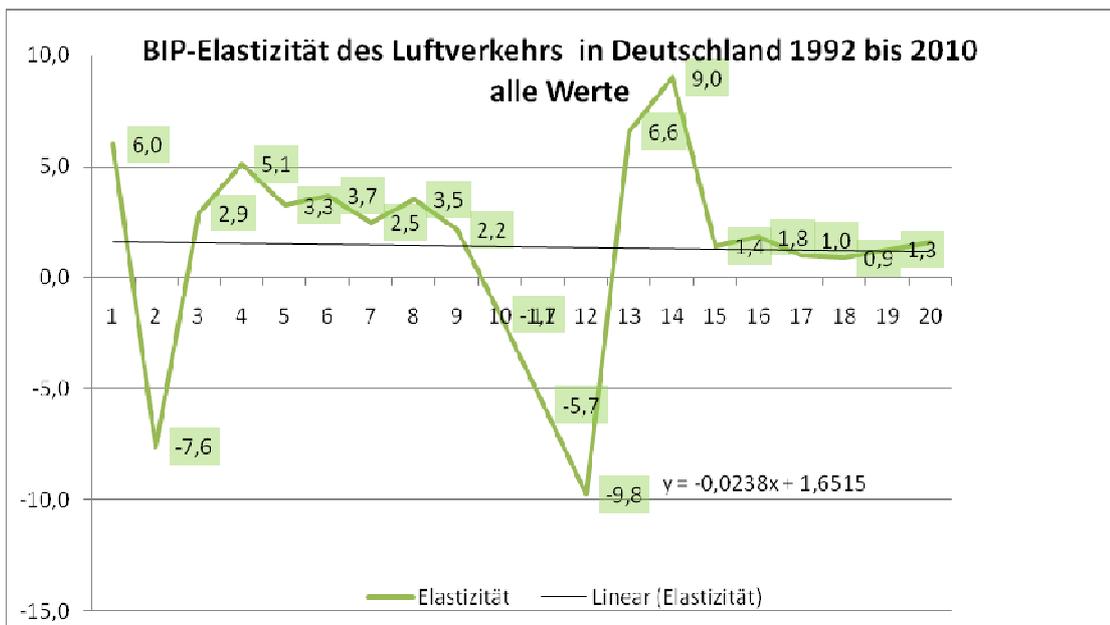


Abbildung 3: BIP-Elastizität des Luftverkehrs. Quelle: ADV, Destatis.

Dies wird besonders deutlich, wenn man, wie in der folgenden Abbildung geschehen, die Jahre mit den besonders volatilen Elastizitätswerten eliminiert. Dann zeichnet sich deutlich der negative Trend der BIP-Elastizität des Luftverkehrswachstums ab. Ökonomisch bedeutet dies: Das überschießende Wachstum des Luftverkehrs von Anfang der 90er Jahre hält nicht ewig an. Vielmehr bildet sich ein neuer, niedrigerer Trend heraus.

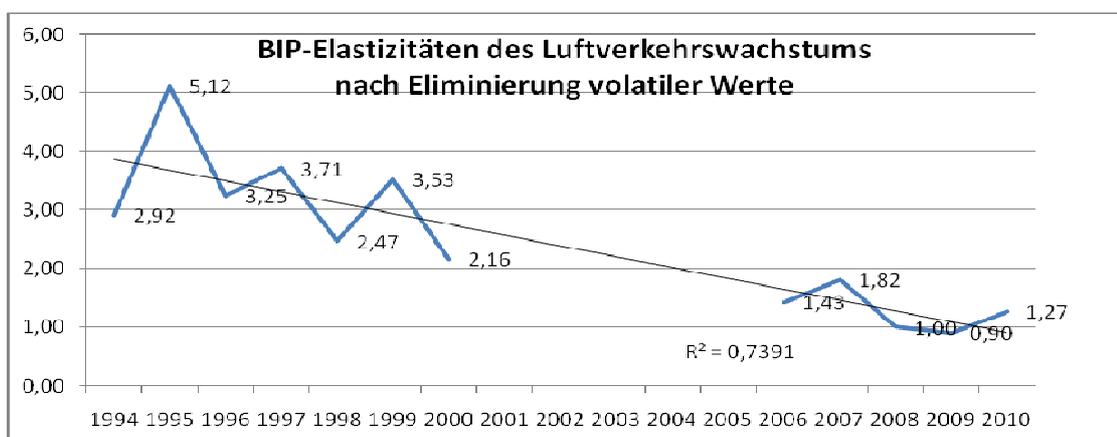


Abbildung 4: BIP-Elastizitäten im Luftverkehr: Wachstumsraten der Passagierzahlen in Deutschland / Wachstumsraten des BIP für Deutschland. Quelle: Destatis, ADV.

Ein permanentes schnelleres Wachsen einer Branche relativ zum mittleren Wachstum des Einkommens ist schwer vorstellbar und nur bis zu einem gewissen, sehr begrenzten Maße überhaupt möglich.

Im Schnitt der letzten 5 Jahre beträgt die Elastizität der Luftverkehrsreaktion auf BIP-Änderungen 1,34 (Mittelwert der Elastizitäten von 2006 bis 2011). Diesen Wert halten wir für den realistischen, derzeit anzunehmenden Wert.

Diese Elastizität liegt deutlich unter der Elastizität von 1,9 aus dem Intraplangutachten. Intraplan Consult GmbH hat in seinem Gutachten die höchste Elastizität verwendet, die überhaupt irgendwie be-

gründet werden könnte. Dies ist die sich für den am längsten zurückreichenden Zeitraum errechnende Elastizität. Die Verwendung der längsten Datenhistorie lässt das gar nicht zu übersehende Phänomen einer über die Jahre sinkenden Elastizität außer Acht. Der Elastizitätswert wird durch Einbezug der Werte der 90er Jahre, in der es Nachholeffekte gegeben hat, außergewöhnlich hoch.

Man kann sich trefflich streiten, welche Elastizitätsschätzungsperiode die richtige Länge hat. Aber bei einem trendmäßigen Sinken die längste Periode und damit den höchsten möglichen Wert zu nehmen, ist nicht korrekt. Bei einem Korrelationskoeffizienten von 0,5 ist die BIP-Elastizität ohnehin nur ein Faktor unter vielen

Zusammenfassung der Ergebnisse

Zusammengefasst ergibt sich: Eine Prognose, die auf der BIP-Elastizität des Luftverkehrswachstums basiert, und diese als alleinigen Faktor verwendet, krankt daran, dass die Korrelation zwischen BIP-Wachstum und Luftverkehrswachstum nur 0,5 beträgt und mithin weitere Faktoren existieren, welche die Entwicklung des Luftverkehrs beeinflussen. Auf lange Sicht ist das BIP als erklärende Variable des Luftverkehrs eine anerkannte Variable. Ein Zusammenhang ist statistisch signifikant. Hierbei sind aber auch Trends zu berücksichtigen. Eine unkritische Verwendung langjähriger Durchschnittswerte ohne Berücksichtigung sich abzeichnender Trends scheidet aus.

Auf kurze Sicht gesehen, insbesondere also zur Erklärung des Luftverkehrs *einzelner* Jahre, kann die BIP-Elastizität nur einen kleinen Beitrag zur Erklärung des Luftverkehrs leisten. Andere Faktoren, die im jeweiligen Jahr gewirkt haben, müssen einbezogen werden. Im Gutachten von Intraplan Consult GmbH wurde eine systemati-

sche Überprüfung anderer Faktoren nicht vorgenommen. Stattdessen werden willkürlich einzelne Faktoren erwähnt.

Wir halten für das Jahr 2011 eine BIP-Elastizität des Luftverkehrs von 1,34 für realistisch. Damit errechnet sich bei einem BIP-Wachstum 2011 von 3% ein zu erwartendes bzw. „Soll“-Wachstum des Luftverkehrs von 4,02% (Berechnung: $+3 \cdot 1,34$). Dieses „Soll“-Wachstum von 4,02% liegt *unter* dem tatsächlichen Wachstum des deutschen Luftverkehrs, das 2011 insgesamt 4,80% betrug. D.h. der Luftverkehr ist tatsächlich stärker gewachsen als im Mittel zu erwarten gewesen wäre. Eine negative Wirkung der Luftverkehrsteuer kann somit mit der von Intraplan Consult GmbH verwendeten Methodik nicht abgeleitet werden.

Problematische Bereinigung des „Basiseffektes“ durch Intraplan Consult

Intraplan Consult GmbH berechnet für das Jahr 2011 eine fiktive „Soll“-Passagierzahl dadurch, dass das aus dem BIP-Wachstum abgeleitete „Soll“-Wachstum der Passagiere nicht auf das tatsächlich in 2010 erreichte Passagiervolumen bezogen wird, sondern auf ein fiktiv erhöhtes Passagiervolumen. Auf dieses fiktiv erhöhte Passagiervolumen 2010 wird dann die „Soll“-Wachstumsrate angewandt, um zur „Soll“-Passagierzahl des Jahres 2011 zu kommen. Diese wird dann mit der Ist-Passagierzahl verglichen. Die Differenz ist der Steuereffekt.

Wenn man die tatsächlichen Verkehrszahlen eines Jahres auf die fiktiv erhöhten Verkehrszahlen eines Vorjahres bezieht, dann reduziert sich naturgemäß die Ist-Wachstumsrate, bzw. wenn man eine Soll-Wachstumsrate auf eine fiktiv erhöhte Vorjahresverkehrszahl bezieht, erhöht sich die Soll-Verkehrszahl und damit die Differenz zur Ist-Verkehrszahl.

Warum ist eine fiktive Erhöhung des Passagier Volumens in 2010 notwendig?

Die Erhöhung sei notwendig, weil es wegen außergewöhnlicher Umstände Ausfälle von Flügen gegeben habe:

- Vulkanausbruch, Aschewolke
- Kalter Winter, witterungsbedingte Ausfälle von Flügen (Jan, Feb, Nov, Dez 2010)
- Pilotenstreik (Feb 2010)

Fraport AG hat diese Ausfälle mit 2,5% des Gesamtvolumens an Verkehrsleistungen beziffert.

Um diese 2,5% erhöht Intraplan Consult GmbH das Passagier Volumen 2010.

Beurteilung dieser Vorgehensweise

Ziel der Studie von Intraplan ist es, den Einfluss der Steuer auf die Passagierzahlen herauszuarbeiten. Dazu benutzt Intraplan zwei Methoden: (i) den allgemeinen BIP-Passagier-Zusammenhang mittels Elastizitätskennziffer und (ii) eine Betrachtung von Einzeleffekten. Mit der Bereinigung der Basis (d.h. des Vorjahres) um Einzeleffekte und der Weiterrechnung mit einer allgemeinen Elastizitätskennziffer vermengt Intraplan nun zwei Methoden:

- Zum einen wird das Verkehrsvolumen auf eine *allgemeine* Art und Weise mittels BIP-Elastizität aus dem BIP-Wachstum relativ zum Vorjahr abgeleitet.
- Zum anderen werden *zusätzlich* ausgewählte Einzeleffekte berücksichtigt.

Dies kann zu Doppelzählungen führen. Z.B. könnte es sein, dass Reisende, die wegen eines Streiks ihren Flug aufschoben, diesen

kurze Zeit später wieder nachholen. Wenn man nur die Ausfälle durch Streik, nicht aber das Nachholen als Einzeleffekt berücksichtigt, erhält man einen Fehler.

Dasselbe kann für Reisende gelten, die eine Urlaubsreise, die wegen der Vulkanaschensperrung zunächst ausfiel, später – evtl. auch zu einem anderen Reiseziel – nachholen. Die Flüge wären dann nicht aufgehoben, sondern nur innerhalb der Betrachtungsperiode verschoben. Sie *dürften* dann gar nicht bereinigt werden.

Werden Flüge dagegen in einen anderen Betrachtungszeitraum verschoben, dann kann eine Bereinigung durchaus sinnvoll sein, um einen korrekten Wert des zu betrachtenden Zeitraums zu erhalten. Aber dann muss man auch beachten, ob es im Zeitraum, der *vor* dem eigentlichen Betrachtungszeitraum liegt, Effekte gegeben hat, die dazu führen, dass Flüge *in* den Betrachtungszeitraum verschoben wurden. Und man muss Verschiebungen *aus* dem Zeitraum, welcher dem Betrachtungszeitraum folgt in den übernächsten Zeitraum bereinigen.

Dies bedeutet: Wenn man einmal damit anfängt, Einzeleffekte zu berücksichtigen, dann muss dies auf eine *systematische* Art und Weise geschehen.

Intraplan selbst nimmt keine derartige systematische Analyse vor. Es wird nur mit Verweis auf Fraport das Jahr 2010 bereinigt. Eine Bereinigung des Jahres 2009 (um Effekte, die nach 2010 verschoben wurden) und des Jahres 2011 (um Effekte, die nach 2012 verschoben wurden), sowie um Effekte, die sich schon innerhalb des Jahres 2010 kompensiert haben, findet nicht statt.

Wir überprüfen die Angaben von Fraport über relevante Einzeleffekte des Jahres 2010:

Die Angaben der Fraport über Einzeleffekte im Jahr 2010

Der Fraport-Geschäftsbericht zeigt, dass das Jahr 2010 insgesamt mit erheblichen Steigerungen der Flugbewegungen und Passagierzahlen verbunden war. Diese Steigerungen resultierten (i) aus allgemeinen Tendenzen und (ii) überraschenden Einzeleffekten. Es werden folgende überraschenden Einzeleffekte genannt (S. 58, S.1):

- Aschewolke (negativ)
- Harter Winter (negativ)
- Überraschend gute Verkehrsentwicklung nach Antalya (positiv)
- Ganzjährige Nutzung des zweiten internationalen Terminals in Antalya (eröffnet Ende 2009) (positiv)
- Lima, überraschender Verkehrszuwachs wegen Entwicklung zum Hub (positiv)

Für den Flughafen Hannover werden folgende überraschenden Sondereffekte genannt:

- Besonders hohes Passagieraufkommen in Sommermonaten (positiv)
- Ausfälle durch Aschwolke (negativ)
- Harter Winter (negativ)

Streik Auswirkungen werden nur in der Einleitung genannt. (Anmerkung: die untenstehende Tabelle zeigt, dass Streiks jedes Jahr vorkommen und deshalb „dauernd“ zu bereinigen wären.) Dass sich positive und negative Entwicklungen innerhalb eines Jahres kompensieren, wird explizit angesprochen: *„Besonders das hohe Aufkommen während der Sommermonate kompensierte die negativen Effekte aus der Aschewolke und dem harten Winter“* (Quelle: Geschäftsbericht Fraport, 2010, S. 58).

Die Liste wichtiger Einzelereignisse aus dem Geschäftsbericht der Fraport zeigt, dass es sein kann, dass sich negative mit positiven Einzeleffekten kompensieren. Dies kann stochastische Ursachen

haben. Es kann aber auch systematische Kompensationen geben: überraschend hohes Flugvolumen in einem Monat kann das Resultat von Ausfällen in einem vorangegangenen sein. Dies kann hier insbesondere zutreffen, weil die Aschewolke im Frühjahr hinderlich wirkte und der überraschende Zuwachs im Sommer eintrat.

Alles in allem muss gesagt werden, dass Intraplan keine systematische Analyse aller relevanten Einzeleffekte und ihrer Kompensationen in 2010 vorgenommen hat.

Eine willkürliche Bereinigung eines Basisjahres um nicht systematisch abgeleitete Einzeleffekte ist nicht zulässig, weil die Gefahr besteht, Fehlbereinigungen vorzunehmen (Weitere Effekte werden übersehen, Effekt kompensiert sich im Jahresverlauf).

Alternative Vorgehensweise

Es gibt eine sehr einfache und wirkungsvolle Methode, Einzeleffekte, welche die Ergebnisse einzelner Jahre beeinflusst haben könnten, zu bereinigen. Diese Methode ist insbesondere immer dann besonders sinnvoll,

- wenn unsicher ist, ob wirklich alle relevanten Einzeleffekte erfasst wurden und
- wenn unsicher ist, ob sich Effekte innerhalb eines Jahres bereits kompensiert haben.

Die Methode besteht darin, die *Betrachtungsperiode* so weit *auszudehnen*, dass sich alle Kompensationen innerhalb der erweiterten Periode abgespielt haben müssen. Dann nämlich ist es entbehrlich, die Einzeleffekte zu berücksichtigen, weil alle systematischen und stochastischen Kompensationen innerhalb dieser erweiterten Periode zustande gekommen sind.

Wie sieht die Berechnung aus?

Ziel ist es, dass Wachstum der Passagierzahlen in 2011 daraufhin zu überprüfen, ob sich ein Effekt der Luftverkehrsteuer abzeichnet. Um evtl. Sondereffekte des Jahres 2010 zu eliminieren, wird ein zweijähriger Betrachtungszeitraum gewählt. Es wird angenommen, dass sich innerhalb dieses längeren Zeitraums die meisten Effekte kompensiert haben.

Für den Zwei-Jahreszeitraum 2010/2011 gilt:

$$\text{Ist-Wachstum des Luftverkehrs : } (1+4,7\%)*(1+4,8\%)-1 = 9,7\%$$

$$\text{Ist-Wachstum des BIP: } (1+3,7\%)*(1+3,0\%)-1 = 6,8\%$$

Das Soll-Wachstum des Luftverkehrs kann nun mithilfe der BIP-Elastizität von 1,34 leicht ermittelt werden:

$$\text{Soll-Wachstum des Luftverkehrs 2010/2011: } 6,8\% * 1,34 = 9,1\%$$

$$\text{Ist-Wachstum des Luftverkehrs 2010/2011: } = 9,7\%$$

Mithin ergibt sich, dass das Ist-Wachstum im Zeitraum 2010/2011 von 9,7% über dem Soll-Wachstum von 9,1% liegt.

Damit kann die Hypothese, die Luftverkehrsteuer hätte die Passagierleistungen beeinflusst, nicht unterstützt werden. Die Luftverkehrsteuer hat die zweite Hälfte des längeren Zeitraums beeinflusst. Hier ist aber deutlich zu erkennen, dass das BIP-Wachstum im zweiten Teil des Zeitraums geringer war als im ersten, die Passagierwachstumsrate aber größer.

Zusammenfassung

Die Bereinigung der Passagierzahlen von 2010 im Gutachten von Intraplan wird auf eine unsystematische und fehleranfällige Weise vorgenommen. In der von Intraplan zitierten Quelle, aus welcher die drei von Intraplan bereinigten Effekte stammen, werden über diese drei Effekte hinaus weitere Effekte genannt, die auch zu bereinigen wären. Darüber hinaus sind weitere Effekte denkbar, die bereinigt werden müssten.

Das (i) selektive Herausgreifen einzelner Effekte, das (ii) Weglassen anderer Effekte, das (iii) Nichtberücksichtigen von Kompensationen der Effekte innerhalb der Betrachtungsperiode und (iv) Nichtbereinigen von Vorgänger- und Folgeperioden zieht die Methode der Bereinigung in Zweifel.

Was ist zu tun?

Es steht eine einfache, aber wirkungsvolle alternative Methode zur Verfügung. Diese besteht darin, den Betrachtungszeitraum dahingehend zu erweitern, dass sich alle Einzeleffekte kompensiert haben.

Die Anwendung dieser Methode zeigt, dass keine Indizien erkennbar sind, dass die Luftverkehrssteuer das Passagiervolumen vermindert haben könnte.

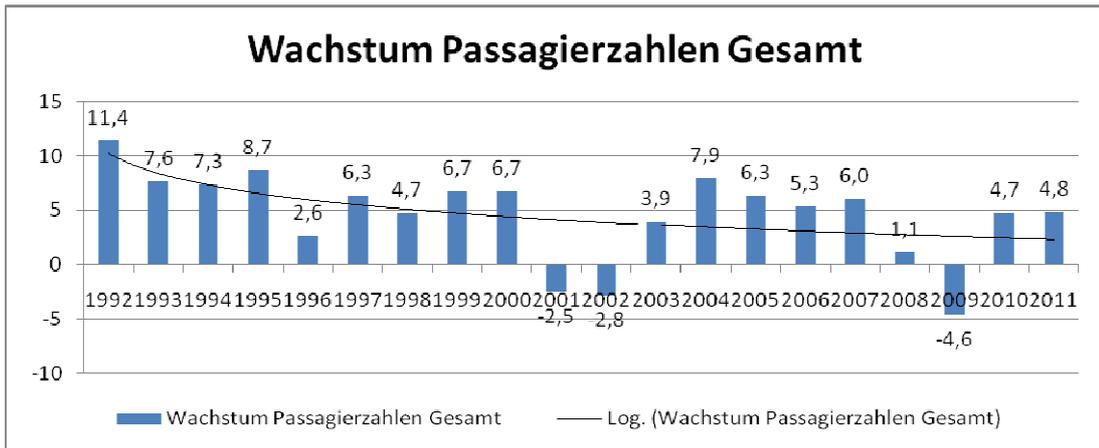


Abbildung 5: Wachstumsraten der Passagierzahlen im deutschen Luftverkehr von 1992 bis 2011. Quelle: ADV

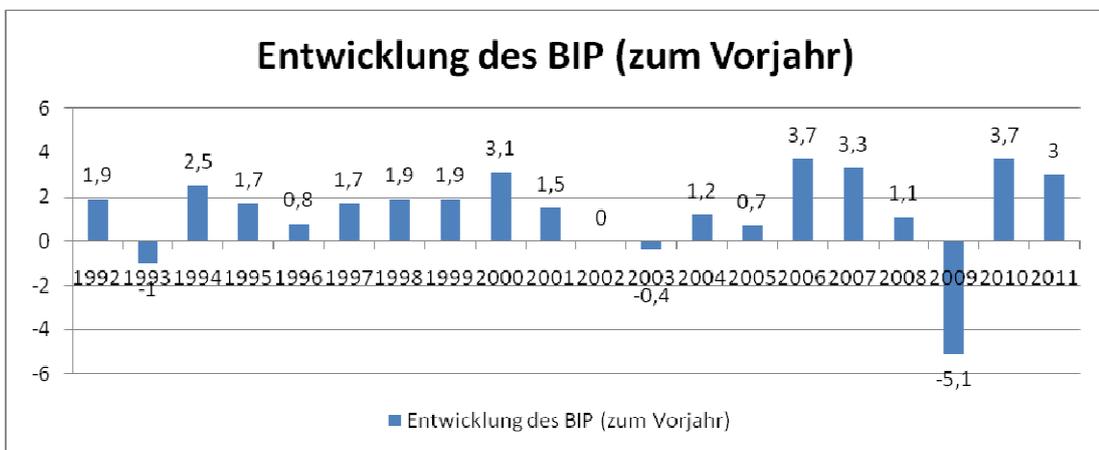


Abbildung 6: Wachstumsraten des BIP der BRD von 1992 bis 2011. Quelle: Destatis

Streiks an deutschen Flughäfen: Ein dauerhaftes Phänomen Beispielhafte Aufstellung

2012

- Streik der Vorfeldmitarbeiter auf dem Flughafen Frankfurt (27.02. bis 01.03.) Die Streiks wurden vom Arbeitsgericht am 28.02. untersagt³⁵. ; keine Streichungszahlen vorhanden

2011

- Bundesweit wurden zahlreiche Fluglotsenstreiks angedroht (1.8. bis 12.10.)³⁶ ; es wurden keine Angaben zu den tatsächlichen Flugausfällen gemacht

2009

- Fluglotsenstreik am Flughafen Stuttgart (06.04. und 25.05.)³⁷
- Streik der Lufthansa (Kabinenpersonal) in Berlin und Frankfurt (28.01.)³⁸
- Pilotenstreik bei AirBerlin und LTU (31.08.2009)³⁹

2008

- Streik von ver.di auf zahlreichen deutschen Flughäfen (04.03. bis 06.03.); Lufthansa streicht dabei vorsorglich 142 Flüge⁴⁰
- Streik der Piloten bei der Lufthansa (07.08. bis 08.08.); Es werden insgesamt 500 Flüge gestrichen⁴¹

Tabelle 2: Streiks an deutschen Flughäfen in verschiedenen Jahren. Quelle: öffentlich verfügbare Internetinformationen.

Streiks an deutschen Flughäfen: Der Streik 2010

Quelle: <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,539421,00.html>
Flughafen Frankfurt: Sicherheitsdienstes und der Gepäckabfertigung ab 5.30 bis 9.00Uhr
Flughafen Düsseldorf : Gepäckabfertigung ab 4.00 bis 9.00Uhr
Flughafen Köln-Bonn: Gepäckabfertigung, Informationsschalter

³⁵ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/frankfurter-flughafen-gericht-verbietet-streik-der-fluglotsen-1.1296076>

³⁶ http://www.spiegel.de/thema/flughafen_streik/archiv.html

³⁷ http://www.dfs.de/dfs/internet_2008/module/presse/deutsch/presse/presseinformation/2009/fluglotsenstreik_am_flughafen_stuttgart_24_5/index.html und http://www.dfs.de/dfs/internet_2008/module/presse/deutsch/presse/presseinformation/2009/fluglotsenstreik_am_flughafen_stuttgart_5_4/index.html

³⁸ <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/streiks-bei-der-lufthansa-flugzeuge-bleiben-am-boden-1.490043>

³⁹ <http://www.stern.de/reise/service/tarifstreit-piloten-streiken-fluege-verspaetet-1506229.html>

⁴⁰ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/tarifstreit-ver-di-legt-flughafen-lahm-lufthansa-streicht-142-fluege-a-539349.html>

⁴¹ <http://www.spiegel.de/wirtschaft/pilotenstreik-bei-cityline-lufthansa-muss-insgesamt-500-fluege-streichen-a-570712.html>

Flugstreichungen Lufthansa: 142
 Flughafen Hannover: Technik, Feuerwehr, Gepäckabfertigung,
 Bundespolizei ab 05.00 bis 10.30Uhr
 Flughafen Hamburg: 06.00 bis 09.00Uhr
 Flughafen Stuttgart: Streikbeginn 04.00Uhr
 Flughafen Dortmund: Bodenverkehrsdienste (Betanken)
 -> kompletter Stillstand
 Flughafen München: Bodenverkehrsdienste, Be- und Entlader
 Flughafen Nürnberg: Bodenverkehrsdienste, Be- und Entlader

Tabelle 3: Auswirkungen des Streiks 2010 an deutschen Flughäfen. Quelle: Angaben der Flughäfen auf öffentlich verfügbaren Internetseiten.

Auswirkungen der Aschewolke

Datum	Sperrungen	Freigaben	Anmerkung
16.04.2010	Hamburg, Bremen, Hannover, Münster/Osnabrück, Düsseldorf, Köln/Bonn, Frankfurt, Saarbrücken, Stuttgart, Nürnberg, Berlin-Tegel, Berlin-Schönefeld, Leipzig, Erfurt und Dresden + Regionalflyghäfen		
17.04.2010	alle Flughäfen		Überflüge über Dtl. Möglich (36.000 Fuß Höhe)
18.04.2010			Sichtflüge möglich
19.04.2010			
20.04.2010		Hamburg, Bremen (Instrumentenflüge im unteren Luftraum)	Sichtflüge möglich
21.04.2010		Hannover, Berlin-Tegel, Berlin-Schönefeld (Instrumentenflüge im unteren Luftraum)	Sichtflüge möglich
22.04.2010			Sichtflüge möglich
23.04.2010			Sichtflüge möglich
24.04.2010			Sichtflüge möglich
25.04.2010		alle Flughäfen	
26.04.2010			
27.04.2010			
28.04.2010			
29.04.2010			
30.04.2010			
01.05.2010			
02.05.2010			
03.05.2010			
04.05.2010			
05.05.2010			
06.05.2010			
07.05.2010			
08.05.2010			
09.05.2010	München, Stuttgart, Augsburg, Memmingen	München, Stuttgart, Augsburg, Memmingen	Die Flughäfen waren circa. 8-10 Stunden gesperrt
10.05.2010			
11.05.2010			
12.05.2010			
13.05.2010			

Tabelle 4: Die Auswirkungen der Aschewolke auf den Geschäftsbetrieb an deutschen Flughäfen. Quelle: Pressemitteilung der Deutschen Flugsicherung, verfügbar: http://www.dfs.de/dfs/internet_2008/portal/deutsch/search/index.html?DFS_URL=&DFS_SUCHE=aschewolke (mehrere Dateien)

VI Wirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer: Gesamtwirtschaftliche Wirkungen – Arbeitsplätze, Wertschöpfung, Steuereinnahmen

Der Luftverkehrsteuer werden gesamtwirtschaftliche Wirkungen zugeschrieben.

- Die Steuer mindere das Sozialprodukt.
- Der Tourismus werde gemindert.
- Arbeitsplätze würden vernichtet.
- Dem Staat entgingen Steuereinnahmen aufgrund zurückgehender Wirtschaftsleistung.

Im Folgenden wird überprüft, in welcher Weise derartige Aussagen berechtigt sind. Methodisch sind Einschränkungen zu machen. Einschränkungen sind notwendig, angesichts des kurzen Zeitraums, den die Steuer besteht, und insbesondere angesichts der Tatsache, dass die zur Beurteilung der Steuerwirkungen notwendigen Daten der volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung noch nicht verfügbar sind.

Aus diesem Grund kann eine eigenständige Beurteilung der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Steuer hier nicht vorgenommen werden. Allerdings gelten die Einschränkungen, die hier gemacht werden, praktisch für jede Person oder Organisation, die versucht, die Wirkungen der Luftverkehrsteuer jetzt schon zu konstatieren.

Insbesondere Vertreter der Luftverkehrswirtschaft sind mit dezierten Feststellungen über die voraussichtlichen Wirkungen der Luftverkehrssteuer an die Öffentlichkeit getreten. Die methodische Quelle dieser Feststellungen ist offenbar ein Gutachten von Intraplan Consult GmbH zur Luftverkehrssteuer. In diesem Gutachten werden auf den Seiten 32ff. die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Luftverkehrssteuer abgeleitet.

Das Gutachten eignet sich deshalb als Ausgangspunkt der folgenden Untersuchung, weil in diesem Gutachten die Methodik erläutert wird, mit welcher der BDL u.a. Organisationen zu ihren Aussagen über die volkswirtschaftlichen Effekte gelangten.

Grundzüge der Argumentation von Intraplan Consult

Ausgangspunkt der Berechnungen im Gutachten von Intraplan Consult GmbH sind die Nachfrageverluste, welche aus steuerbedingten Passagierrückgängen abgeleitet wurden (S.32). Mit Hilfe des Verkehrsmodells von Intraplan werden die Passagierrückgänge auf Reisetypen (Privat, Geschäft, Urlaub) und Relationen aufgeteilt.

Nachdem die Reisen nach Zahl, Destinationen und Typ feststehen, die durch die Steuer entfallen, kann die geldliche Auswirkung abgeschätzt werden.

- *Airlines*: Aus einem Verlust von 1,8 Mio. Reisen wird mit Hilfe durchschnittlicher Ticketpreise ein Erlösausfall der Luftverkehrswirtschaft von 675 Mio. Euro abgeleitet (S.34). Zu diesen „direkten“ Ausfällen werden weitere „indirekte“ Ausfälle bei den Airlines aus der Mindernutzung von Mietwagen, Käufen an Flughäfen etc. von 67 Mio. Euro hinzuaddiert, so dass sich ein Gesamterlösausfall der Airlines von rund 740 Mio. Euro errechnet.

- *Flughafenbetreiber*: Dann werden Erlösverluste der Flughafenbetreiber berechnet, die 125 Mio. Euro ausmachen.
- *Flughafengastronomie*: Weitere Erlösverluste erleidet die Flughafengastronomie, die auf Umsätze von 175 Mio. Euro verzichten muss.
- *Deutsche Tourismuswirtschaft*: Durch einen Ausfall von Reisen (Incoming-Reisende, innerdeutsche Reisen) verliert die deutsche Tourismusbranche weitere 232 Mio. Euro Umsatzerlöse, welche zusätzlich zu den Ticketerlösen entfallen, weil die Menschen bei einer entfallenden Reise auch die sonstigen Reiseausgaben nicht tätigen.

Aus den Erlösverlusten werden dann in weiteren Schritten (S. 38ff.) Wertschöpfungswerte und daraus dann direkte, indirekte und induzierte Beschäftigungs- und weitere Wertschöpfungsverluste abgeleitet. Aus diesen Verlusten lassen sich dann die Steuereinnahmen berechnen, welche dem Staat entgehen.

Wie berechnet Intraplan die genannten Effekte?

Intraplan gibt in seinem Gutachten an (S. 37), für die Ableitung der Effekte die Methodik des Internationalen Flughafenverbandes Airport Council International, ACI, verwendet zu haben.

Beurteilung

Der Aussage im Intraplan-Gutachten, derzufolge die verwendet Methodik zur Ableitung der volkswirtschaftlichen Wirkungen der Luftverkehrsteuer diejenige Methode ist, welche vom Internationalen Flughafenverband ACI propagiert wird, ist korrekt: Die Untersuchung von Intraplan benutzt die Methodik des ACI.

Es handelt sich um eine Methodik, die in der Literatur schon häufiger kritisiert wurde. Der ACI ist die Interessenvertretung eines

Teils der Luftfahrtindustrie. Die Methodik verfolgt Zahlungsströme und leitet daraus monetäre und reale Wirkungen ab. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass eine Reihe von Wirkungen außer Acht gelassen wird. Die Zahlungsströme werden nicht vollständig, sondern unvollständig behandelt. Dabei werden genau die Zahlungsströme weggelassen, welche die negativen Begleiterscheinungen des Luftverkehrs sind, wie z.B. der Entzug von Kaufkraft aus anderen Verwendungen.

Wenn die Reisenden ihr Geld der Luftfahrtindustrie zukommen lassen, entziehen sie es anderen Verwendungen, was dort zu kontraktiven Prozessen führt. Den expansiven Prozessen aus den Reisen stehen kontraktive Prozesse aus dem Entzug der Kaufkraft in anderen Branchen gegenüber.

Da nach der ACI-Methodik genau diese letzteren Effekte weggelassen werden, ergeben sich im Fall eines Wachstums von Flughäfen immer enorme positive realwirtschaftliche Wirkungen. Jeder zusätzliche Flug bringt nach dieser Sicht neue Arbeitsplätze, weil nicht berücksichtigt wird, dass die Menschen das Geld für den Flug sich erspart und damit anderen Verwendungen entzogen haben. Ebenfalls nicht berücksichtigt wird das Problem, dass der Arbeitsmarkt u.U. gar keine entsprechenden Arbeitskräfte bereitstellen kann.

Eine einfache Überlegung zeigt, warum die Berücksichtigung der kontraktiv wirkenden Zahlungsströme notwendig ist: Da bekannt ist, dass die Sparquote von Menschen die viel fliegen, nicht höher oder niedriger ist als die Sparquote von Menschen, die wenig fliegen, erhellt, dass sie das für das Fliegen verwendete Geld anderen Verwendungen definitiv entzogen haben müssen. Flugreisende sichten die ihnen verfügbare Kaufkraft nur um – auf diese Weise entstehen aber netto keine Arbeitsplätze.

Diese Zusammenhänge sind in der Literatur oft beschrieben worden.⁴² Die fehlende Fähigkeit des Luftverkehrs, Arbeitsplätze zu schaffen, ist empirisch belegt worden.⁴³ In einem Gutachten zum Ausbau eines Schweizer Flughafens werden diese Zusammenhänge thematisiert.⁴⁴ Zur ACI-Methodik (damit sind die unten genannten „vier Effekte“ gemeint) wird in dem Gutachten geschrieben:

"Bei der Interpretation der dargestellten Ergebnisse ist zu beachten, dass die ausgewiesenen vier Effekte der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Flughafens mit unterschiedlichen Kausalitäten verbunden sind. Die Ergebnisse können keine direkte Antwort auf die Frage geben, welche Effekte vollständig vom Luftverkehr abhängig sind und ohne Luftverkehr nicht stattfinden würden" (Peter u.a., S.45).

D.h. die Gutachter zum Flughafen Zürich stellen fest, dass man mit Hilfe der Input-Output-Analyse, welche der ACI-Methodik zugrunde liegt, überhaupt nicht den Nettonutzen einer Volkswirtschaft aus Luftverkehrsaktivitäten berechnen kann.

Dies soll im Folgenden nicht weiter ausgeführt werden, da die Zusammenhänge und die Einseitigkeit der ACI-Methodik grundsätzlich bekannt sind. Nach der Methodik der Interessenvertretung der Flughäfen sind Ergebnisse grob fehlerhaft überzeichnet.

Im Fall sinkender Umsätze des Luftverkehrs wirkt sich die ACI-Methodik umgekehrt überzeichnend aus: Jeder Umsatzrückgang führt zu hohen negativen volkswirtschaftlichen Wirkungen, da nicht beachtet wird, dass die Menschen, die auf einen Flug verzichten, ihr Geld anderweitig ausgeben.

Dies kann wieder anhand der Sparquote gut nachvollziehbar begründet werden: Da Menschen, die auf einen Flug verzichten, keine höhere Sparquote haben als andere, folgt, dass sie ihr Geld nach

⁴² Vgl. RMI (2007), Boon, Wit (2005)

⁴³ Vgl. RWI (1999), Salow (2009)

⁴⁴ Vgl. Peter u.a. (2009)

dem Verzicht auf einen Flug offenbar nicht in den Sparstrumpf stecken, sondern für andere Zwecke ausgeben. Diese anderen Ausgaben lösen durch die Multiplikatorwirkungen positive direkte, indirekte und induzierte Effekte aus und kompensieren die Wirkungen des Luftverkehrs.

Dabei kann es sogar zu einer Nettoneuschaffung von Arbeitsplätzen kommen. Dies ist dann der Fall, wenn die Arbeitsproduktivitäten in den anderen Branchen niedriger sind als im Luftverkehr.

Das heißt auch, die einzige relevante volkswirtschaftliche Frage ist die folgende: Wenn sich die Kaufkraft von einer zur anderen Branche verlagert, setzt die Vermeidung negativer volkswirtschaftliche Effekte voraus, dass die Faktoren in die neuen Verwendungen wechseln. Dies kann für die direkt Beschäftigten ein Problem sein, weil sie u.U. auf bestimmte Tätigkeiten spezialisiert sind. Für die indirekten und induzierten Beschäftigten ist es aber eher unwahrscheinlich, weil diese mit der den Effekt auslösenden Branche ja gar nichts direkt zu tun haben. Es handelt sich bei den Branchen der induziert Beschäftigten um Branchen, die in der weiteren Ver- ausgabung der Gelder im volkswirtschaftlichen Kreislauf ins Bild geraten (Bäcker, Stahlhersteller, Landwirte etc.).

Ergebnis

Alles in allem kann gesagt werden, dass dem Intraplangutachten zuzustimmen ist: die Methodik, mit welcher die volkswirtschaftlichen Effekte der Luftverkehrsteuer abgeleitet wurden, stammt von der europäischen Interessenvertretung der Flughäfen. Diese Methodik hat den Charakter einer Interessenten-Methodik. Sie vernachlässigt auf eine systematische Art und Weise bestimmte Wirkungen. Sie ist einseitig und nicht in der Lage, volkswirtschaftliche Konsequenzen von Luftverkehrsteuern abzuleiten.

VII Wirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer: Vergleich grenznaher inländischer und ausländischer Flughäfen

Es wird behauptet, dass die Luftverkehrsteuer zu einem Ausweichen von Reisewilligen auf Flughäfen im grenznahen Ausland führe.

Dieses Ausweichen auf ausländische Flughäfen kann zwei Ausprägungen haben:

- Für *grenznah* domizilierende Passagiere kann die landseitige Anreise zu einem ausländischen Flughafen lohnen. Hier würde die Kalkulation der Reisenden das Angebot (Flugziele) der ausländischen Flughäfen, die Ticketkosten, die landseiteigen Reisekosten in Geldgrößen und Zeitgrößen enthalten.
- Für *grenzfern* domizilierende Passagiere kann es sinnvoll sein, eine Fernreise über einen ausländischen Hub zu leiten. Auf den Flug zum ausländischen Hub wird Luftverkehrsteuer anfallen. Diese ist aber angesichts der Entfernungsstaffel der Steuer gering. Der Weiterflug kann bei entsprechender Ausgestaltung der Tickets steuerfrei sein. Hier würde die Kalkulation der Reisenden nicht die landseitigen Reisekosten, sondern nur Aspekte des Angebots (Flugziele, Reisezeiten, Kosten) berücksichtigen.

Prüfung:

Im Folgenden wird für alle relevanten grenznahen deutschen Flughäfen geprüft, ob Tendenzen hin zu einer Verlagerung von Abflügen ins Ausland erkennbar sind.

Österreich

Nahe der Grenze zu Österreich liegt das internationale Drehkreuz München. Unweit dieses Airports liegen auf der österreichischen Seite der Airport Salzburg, welcher circa 145 Kilometer entfernt ist, der Airport Innsbruck, der 163 Kilometer entfernt ist, sowie der Airport Linz, der seinerseits 243 Kilometer von München entfernt ist.

Bei der Betrachtung der Passagierentwicklungen der einzelnen Flughäfen ist festzustellen, dass der Münchner Flughafen im Jahr 2011 mit einem Passagierwachstum von 8,76% im Vergleich zum Vorjahr ein starkes Wachstum aufweisen konnte, welches er bisher nur in den Jahren 2003 und 2007 überbieten konnte.

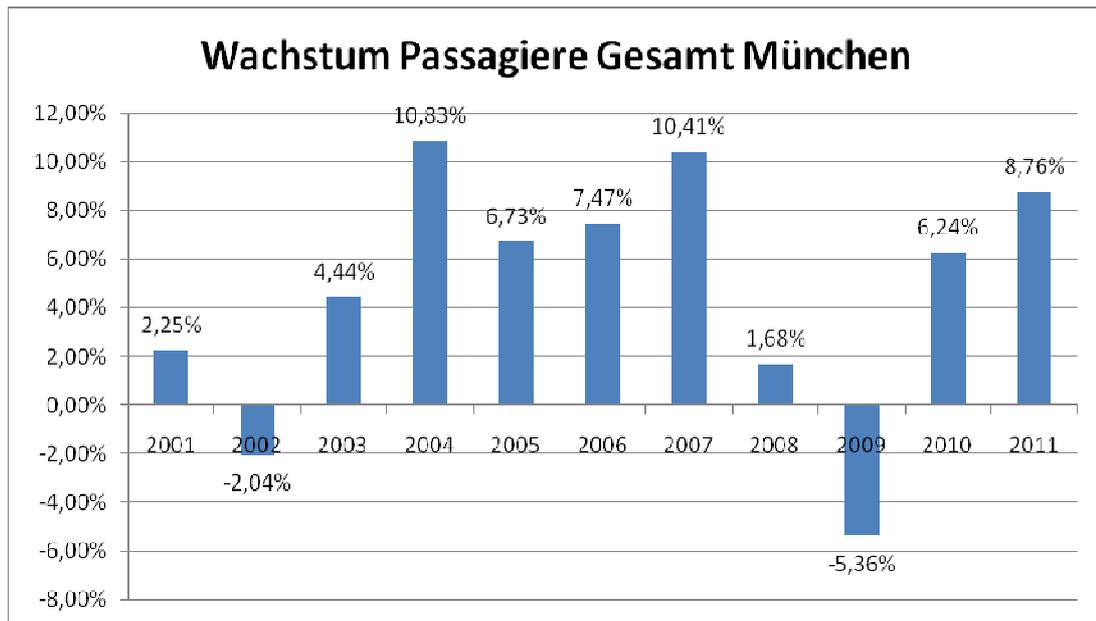


Abbildung 7: Wachstum Passagiere Gesamt München⁴⁵

Durch die Betrachtung der Gesamtpassagierzahlen des Airports München wird ersichtlich, dass sich der Flughafen nach der Wirtschaftskrise im Jahre 2008 bis 2009 wieder mit konstant steigenden Passagierzahlen auszeichnen kann. Der Trend, der vor dem Krisenjahr zu beobachten war, zeichnet sich wieder ab und erleidet nur 2009 einen Einbruch von Passagieren.

⁴⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

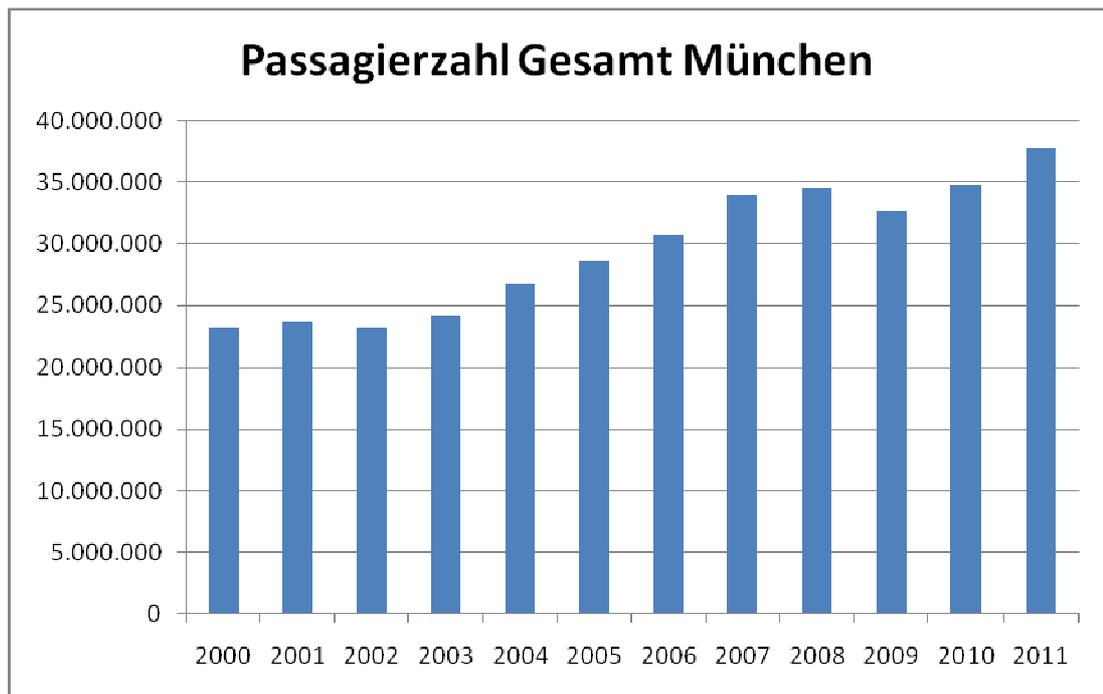


Abbildung 8: Passagierzahl Gesamt München⁴⁶

Der österreichische Flughafen, der dem Münchener Konkurrenten am nächsten liegt, ist der Salzburger Flughafen. Zum Flughafen in Salzburg ist zu sagen, dass er sich zwar im Nachkrisenjahr 2010 mit einem positiven Passagierwachstum von 4,7% erholen konnte, die Zahl im Jahr 2011 jedoch mit einem Wert von 4,6% eher stagnierte, als weiter zu wachsen. Generell hat der Flughafen aber bereits im Jahr 2008, in dem München seine Passagierzahlen noch halten konnte, einen starken Einbruch der Passagierzahlen verzeichnen müssen. Es kann hier also nicht davon ausgegangen werden, dass deutsche Passagiere aufgrund der Luftverkehrssteuer in Scharen auf grenznahe ausländische Flughäfen ausgewichen sind.

⁴⁶ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

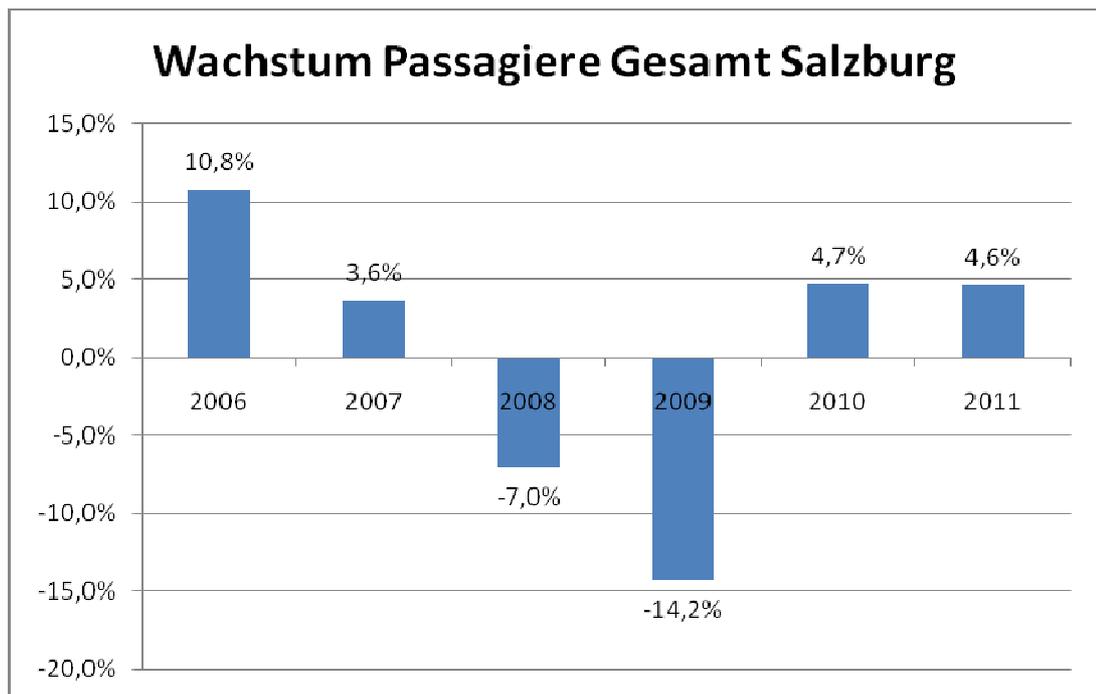


Abbildung 9: Wachstum Passagiere Gesamt Salzburg⁴⁷

Die Passagierwerte der anderen beiden österreichischen Flughäfen, die für ein Ausweichen in Frage kämen, sprechen dabei eine ähnliche Sprache. Auch hier konnte in 2011 keine ungewöhnliche steigende Entwicklung beobachtet werden.

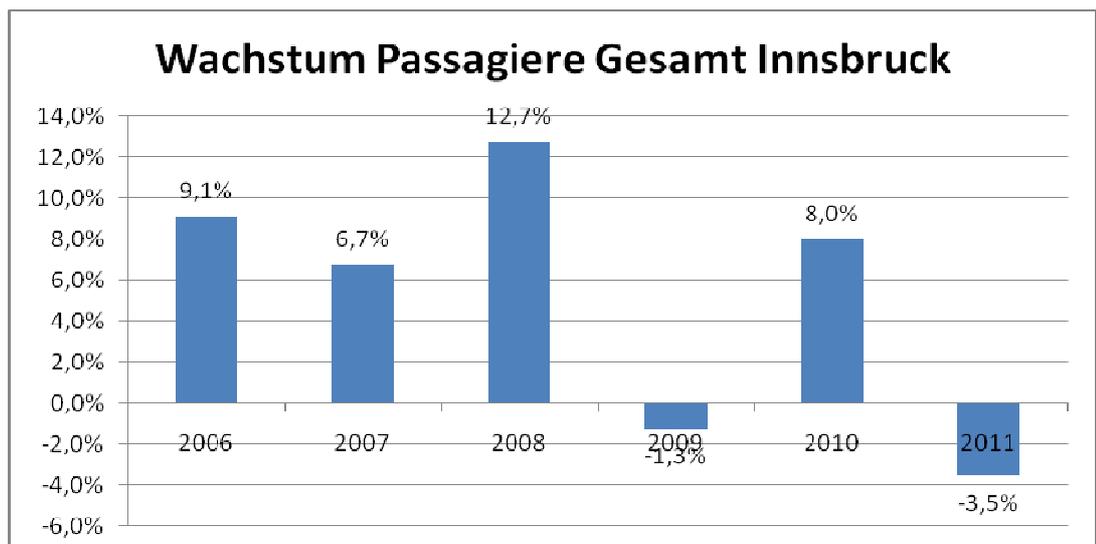


Abbildung 10: Wachstum Gesamt Innsbruck⁴⁸

⁴⁷ eigene Darstellung in Anlehnung an Statistik Austria (2012a)

Vielmehr haben sich diese Vertreter negativ entwickelt und ein Passagierückgang von 3,5% in Innsbruck und 1,9% in Linz erreicht. Auch diese Werte verdeutlichen, dass deutsche Passagiere mit grenznahem Wohnsitz weder auf die Flughäfen Innsbruck und Salzburg noch auf den Flughafen Linz, welcher einen Drehkreuzcharakter besitzt, ausgewichen sind.

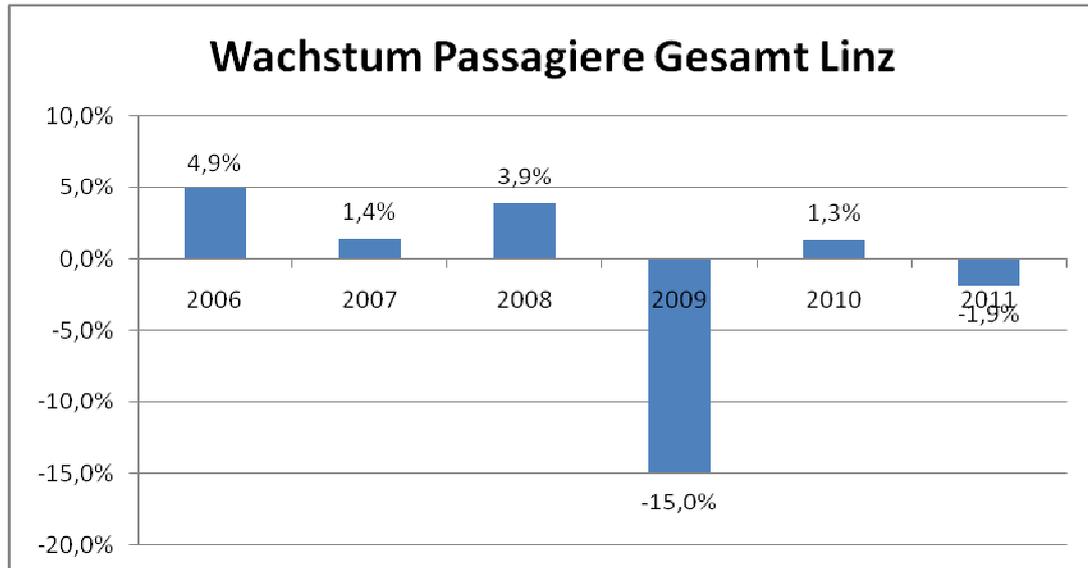


Abbildung 11: Wachstum Passagiere Gesamt Linz⁴⁹

Die Sondersituation im ersten Quartal 2011

Wie bereits in der Untersuchung von Intraplan erwähnt, wurde in Österreich, angelehnt an das deutsche Vorbild, ebenfalls eine sogenannte Ticketsteuer im Jahre 2011 ins Leben gerufen. Zu beachten ist dabei allerdings, dass die Airlines ihrerseits erst zu Beginn des zweiten Quartals mit der erwähnten Steuer belastet wurden. Somit kann überprüft werden, ob im ersten Quartal 2011 ein „Grenzeffekt“, also eine Abwanderung von den Passagieren vom Flughafen München zu den österreichischen Konkurrenten zu beo-

⁴⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an Statistik Austria (2012a)

⁴⁹ eigene Darstellung in Anlehnung an Statistik Austria (2012a)

bachten war. Zur Veranschaulichung soll die nachfolgende Tabelle dienen.

Flughafen Salzburg		Passagiere				
	An	Ab	Transit	Ges	Veränderung	
1. Quartal 2010	280.275	291.552	980	572.807		
2. Quartal 2010	163.384	162.821	3.476	329.681		
3. Quartal 2010	204.547	205.408	5.360	415.315		
4. Quartal 2010	161.399	144.195	2.445	308.039		
1. Quartal 2011	290.395	305.101	929	596.425	4,12%	
2. Quartal 2011	172.966	175.252	2.605	350.823	6,41%	
3. Quartal 2011	214.040	215.566	9.802	439.408	5,80%	
4. Quartal 2011	164.860	147.675	1.792	314.327	2,04%	
Flughafen Innsbruck		Passagiere				
	An	Ab	Transit	Ges	Veränderung	
1. Quartal 2010	217.304	223.597	610	441.511		
2. Quartal 2010	94.686	99.769	2.324	196.779		
3. Quartal 2010	101.837	102.545	3.765	208.147		
4. Quartal 2010	98.837	86.601	1.637	187.075		
1. Quartal 2011	224.387	232.911	888	458.186	3,78%	
2. Quartal 2011	96.395	102.286	2.357	201.038	2,16%	
3. Quartal 2011	95.586	94.378	2.542	192.506	-7,51%	
4. Quartal 2011	78.516	66.090	698	145.304	-22,33%	
Flughafen Linz		Passagiere				
	An	Ab	Transit	Ges	Veränderung	
1. Quartal 2010	52.293	54.318	7595	114.206		
2. Quartal 2010	87.708	90.652	14.432	192.792		
3. Quartal 2010	116.835	115.136	19.936	251.907		
4. Quartal 2010	63.762	60.947	8.425	133.134		
1. Quartal 2011	50.321	52.884	2427	105.632	-7,51%	
2. Quartal 2011	90.027	93.238	5.911	189.176	-1,88%	
3. Quartal 2011	120.950	119.289	10.655	250.894	-0,40%	
4. Quartal 2011	66.386	63.779	3.353	133.518	0,29%	

Tabelle 5: Flugpassagiere 2010-2011 Salzburg, Linz, Innsbruck⁵⁰

Aus dieser Tabelle geht hervor, dass im ersten Quartal, zum Vergleich mit den anderen Quartalen, keine außergewöhnliche positive Entwicklung zu erkennen ist, welche vermuten lassen würde, dass zusätzlich zu den österreichischen Passagieren auch andere die Flughäfen aufgesucht hätten.

⁵⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an Statistik Austria (2012b)

Ergebnis:

Für Österreich ist kein Ausweichen deutscher Passagiere zu erkennen. Die österreichischen Flughäfen entwickelten sich 2011 im längerfristigen Trend. Abweichungen davor sind nicht auszumachen. Auch in der Zeitspanne im 1. Quartal 2011, in welcher es in Österreich keine, in Deutschland aber eine Luftverkehrssteuer bestand, sind keine Sonderbewegungen zu erkennen.

Dies heißt: Die Hypothese, dass es ein Ausweichen deutscher Passagiere ins Ausland gibt, findet in den Daten keine Bestätigung.

Tschechien

Bei sinnvoller Betrachtung kann geprüft werden, ob es einen Grenzeffekt von Deutschland nach Tschechien gegeben hat. Für diese Prüfung wird hier die Passagierentwicklung des Flughafens Dresden mit der des Flughafens Prag verglichen. Diese liegen circa 154 Kilometer auseinander. Somit könnte vermutet werden, dass mit Einführung der Luftverkehrssteuer in Deutschland Passagiere, die in den Vorjahren stets Dresden als Startpunkt gewählt hatten, nun die Flüge ab Prag wählen, welche keiner Luftverkehrssteuer unterliegen.

Die Passagierentwicklung in Dresden ist von dem hohen Wachstumswert von 7,2% auf 4,1% gefallen. Bei der Betrachtung der Entwicklungen des letzten Jahrzehnts fällt jedoch auf, dass dieser Wert deutlich höher ist, als die Werte zwischen dem 11.09.2001 und der Weltwirtschaftskrise. Des Weiteren ist hier kein Trend erkennbar, anhand dessen sich abzeichnet, ob das 4,1% -Wachstum innerhalb oder außerhalb dieses Trends liegen würde.

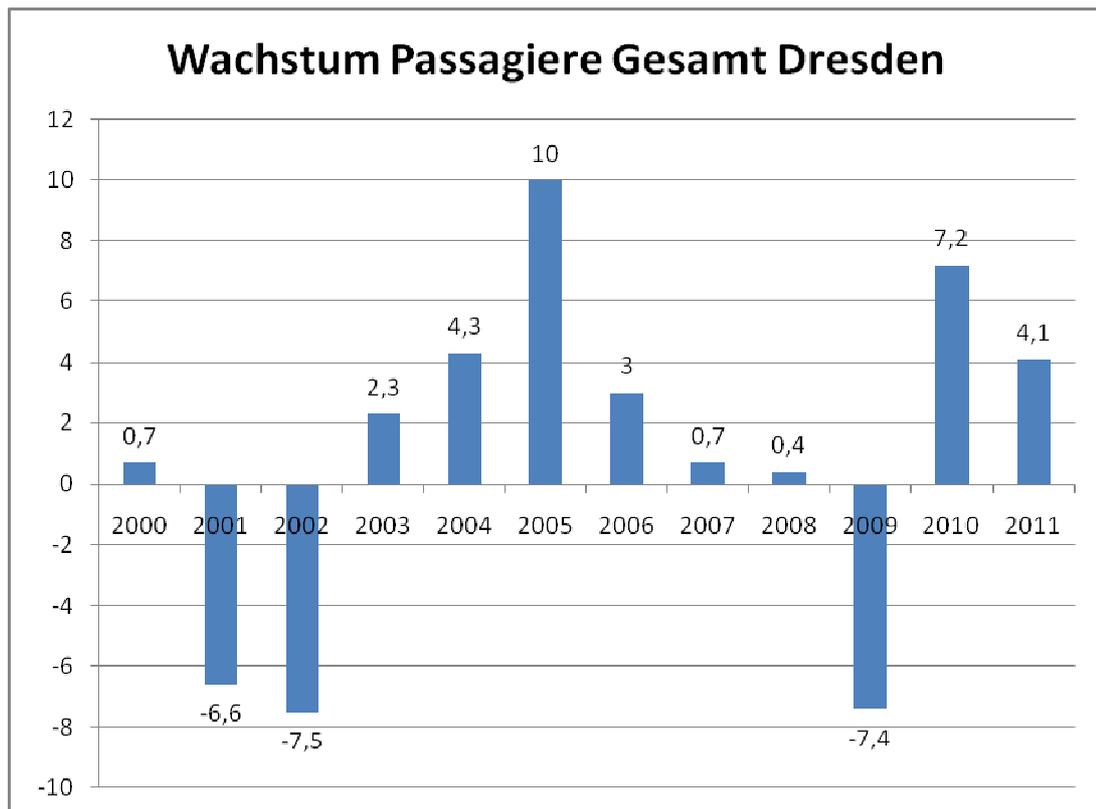


Abbildung 12: Wachstum Passagiere Gesamt Dresden⁵¹

Bei der Betrachtung der gesamten Passagierzahlen seit dem Jahr 2000 ist erkennbar, dass sich nach dem Krisenjahr die Entwicklung äquivalent zur vorherigen entwickelt. Diese Zahlen unterstützen dabei die Behauptung, dass sich das Flugpassagierwachstum in Deutschland abgeschwächt hat.

⁵¹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

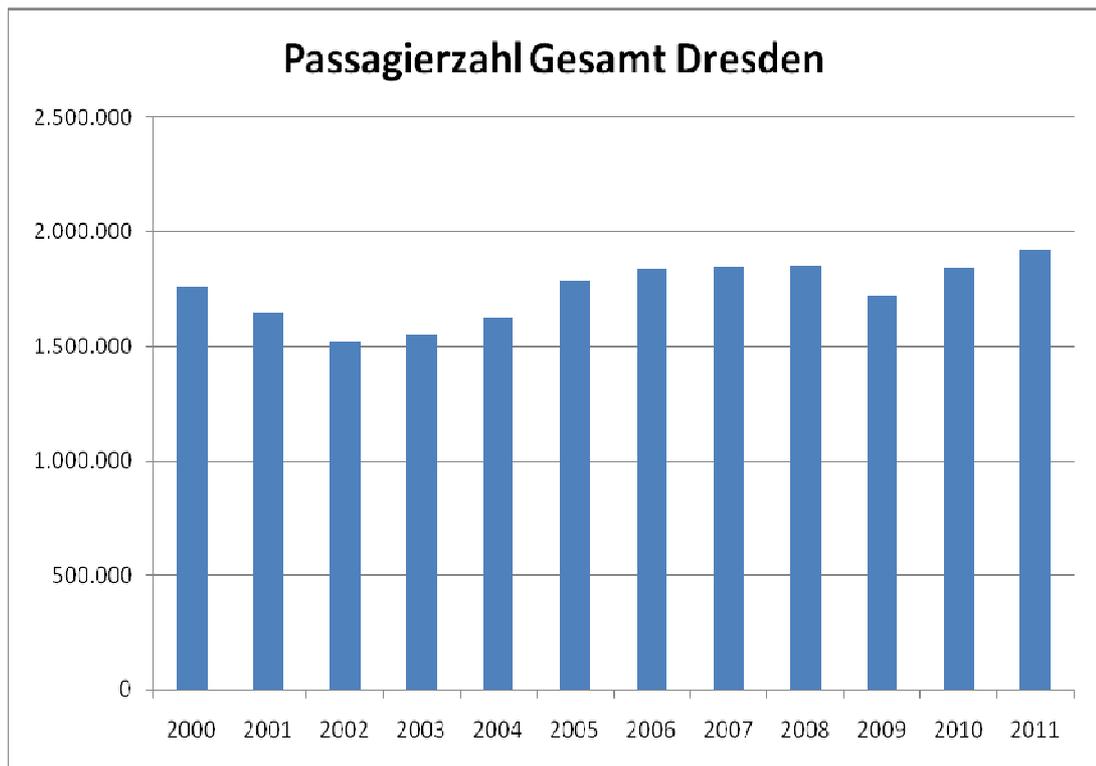


Abbildung 13: Passagierzahl Gesamt Dresden⁵²

Für die Überprüfung der eventuellen Abwanderung nach Prag kann die nachfolgende Abbildung dienen.

⁵² eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

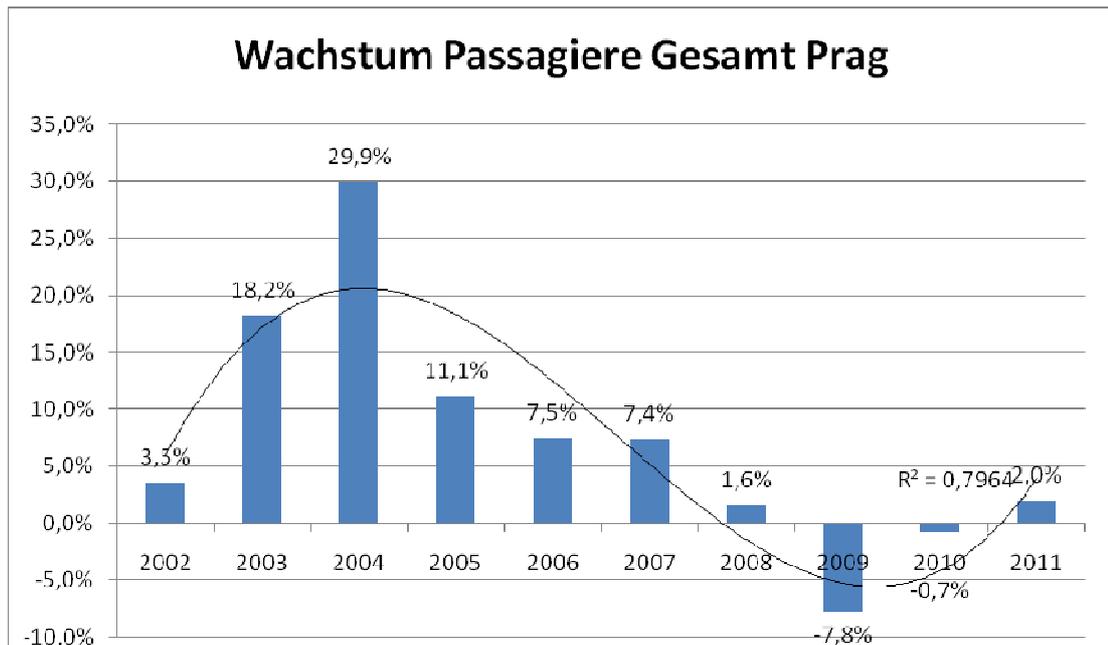


Abbildung 14: Wachstum Passagiere Gesamt Prag⁵³

Hierbei ist zu erkennen, dass sich seit dem sehr hohen Passagierwachstum im Jahr 2004 eine negative Entwicklung des Wachstums ergeben hat. Diese hat ihren Tiefpunkt während der Krise 2009 mit -7,8%. Die Steigerung in 2010 und 2011 kann dabei nur als Erholung der Entwicklung gesehen werden. Im Jahr 2011 wurde der Vorkrisenwert von 1,6% mit 2,0% etwas überboten. Generell muss dabei erwähnt werden, dass der Flughafen in Prag mit rund 11,8 Millionen Passagieren im Jahr 2011 das circa 6,2fache der Fluggäste in Dresden bewerkstelligt.

⁵³ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012f)

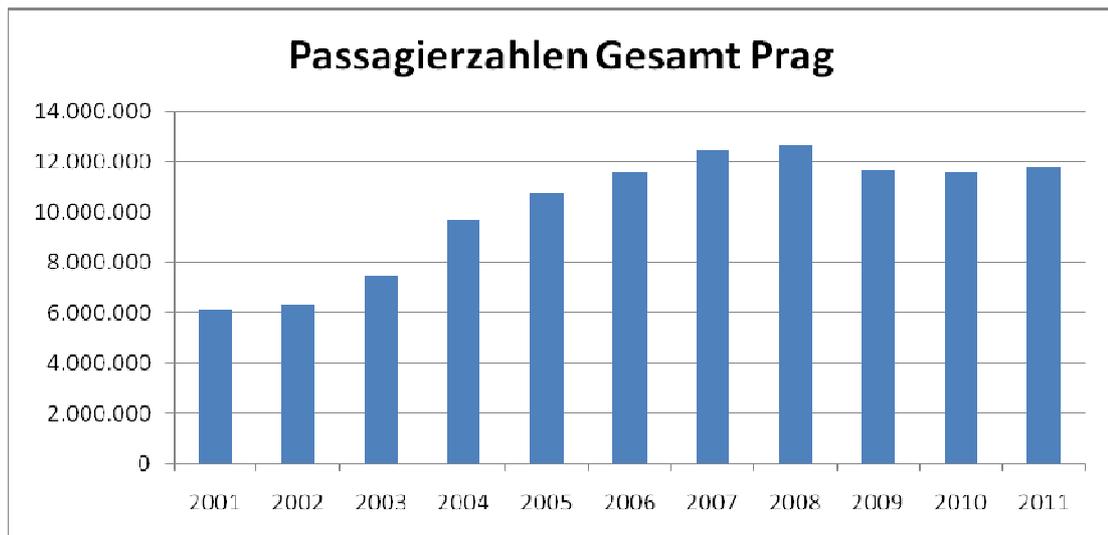


Abbildung 25: Passagierzahlen Gesamt Prag⁵⁴

Auch hier erfährt die Entwicklung der Gesamtpassagierzahl eine Abschwächung. Die gesammelten Erkenntnisse zeigen auch hier, dass eine Abwanderung der Passagiere auf die Flughäfen des Nachbarlandes Tschechien nicht stattgefunden hat.

Ergebnis:

Für Prag ist ein Ausweichen deutscher Passagiere nicht eindeutig zu erkennen. Der Flughafen entwickelte sich 2011 im längerfristigen Trend. Auffällige Besonderheiten sind nicht erkennbar. Ob der leichte Anstieg der Passagierzahlen 2011 etwas mit Steuerflüchtlingen aus Deutschland zu tun hat, kann aus den Zahlen nicht abgeleitet werden, ist aber nicht völlig auszuschließen.

Eine Umfrage bei Reisebüros in Sachsen ergab, dass die Reisewilligen seit Jahren folgendermaßen vorgehen: sie lassen sich die Flugpreise von Flughäfen in Sachsen, Berlin und Tschechien geben und entscheiden dann nach Preisen und anderen Reisequalitäten. Auf-

⁵⁴ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012f)

fällige Bewegungen im Jahr 2011 haben die Reisebüros nicht festgestellt.

Insgesamt ist deshalb zu schließen, dass vermutlich keine nennenswerten Ausweichungen auf tschechische Flughäfen wegen der Luftverkehrssteuer vorgekommen sind.

Schweiz

Für die Prüfung der Abwanderung der Passagiere in die Schweiz kommen als deutsche Vertreter der Flughafen Friedrichshafen, der sich am Bodensee und somit in unmittelbarer Nähe zur Grenze befindet und der Flughafen Stuttgart, der zwar etwas entfernt vom Nachbarland liegt, dem aber durch die gute Autobahnanbindung und vor allem durch die ausgezeichnete ICE-Verbindung zu den Großstädten der Schweiz in Frage.

Die untenstehende Abbildung der Passagierentwicklung des Airports in Stuttgart zeigt, ähnlich wie die bereits betrachteten Flughäfen, den Einfluss der Wirtschaftskrise 2008 und 2009 und den Flugzeugentführungen mit anschließendem Zusammenbruch des internationalen Flugverkehrs am 11.09.2001.

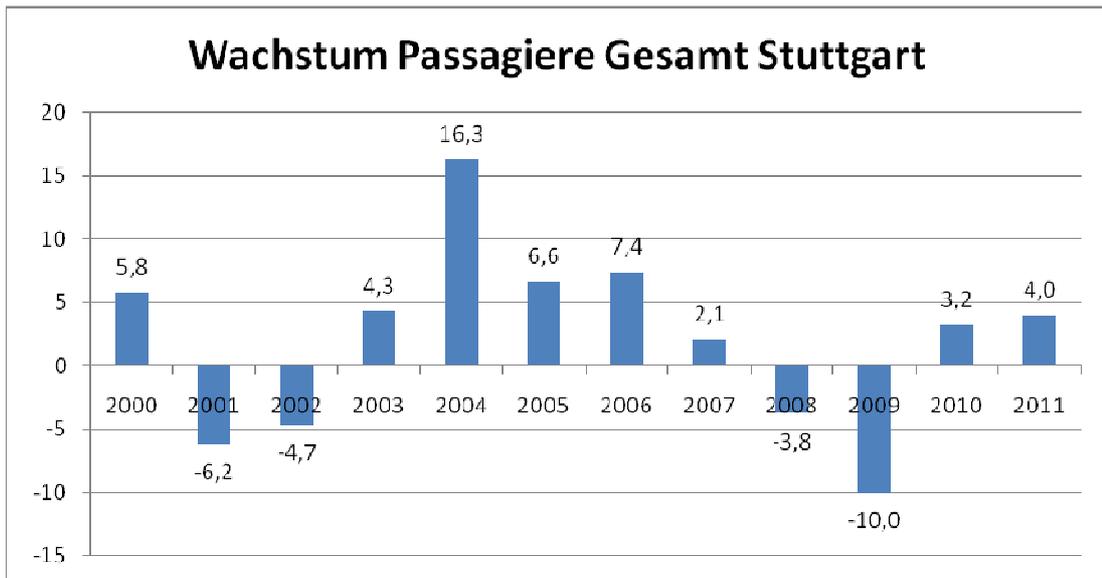


Abbildung 16: Wachstum Passagiere Gesamt Stuttgart⁵⁵

Das Wachstum konnte sich in den vergangenen zwei Jahren erholen und erreichte im Jahr 2011 4,0%. Damit wurde der Vorkrisenwert von 2,1% sogar um 1,9 Prozentpunkte überschritten.

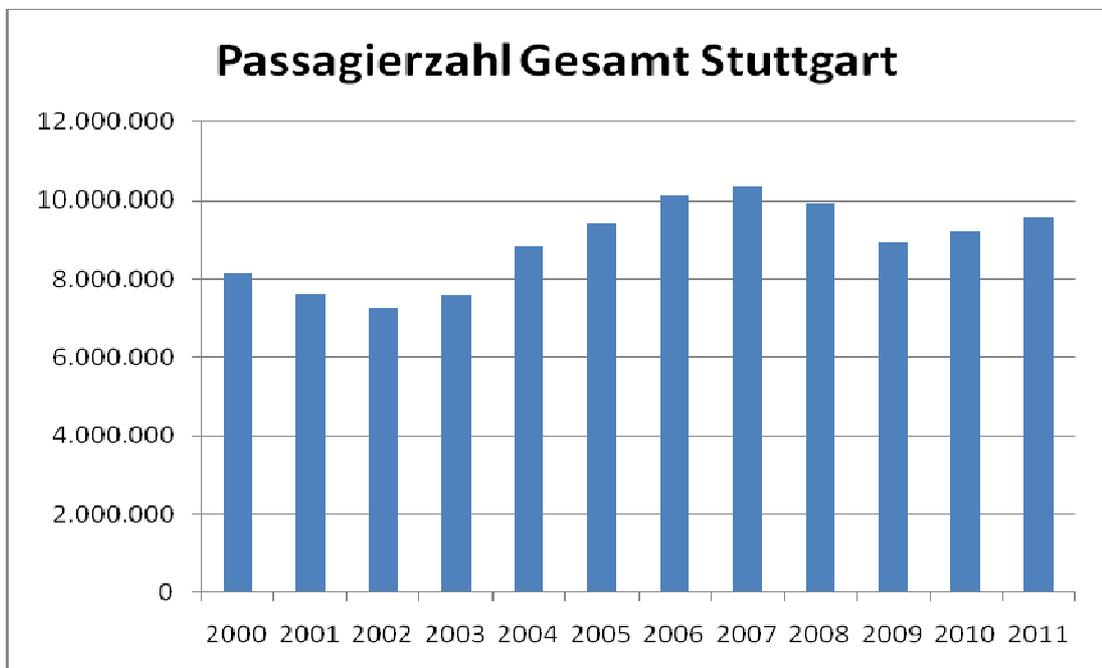


Abbildung 17: Passagierzahl Gesamt Stuttgart⁵⁶

⁵⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

In den Passagierzahlen selbst lässt sich dabei wiederum feststellen, dass ähnlich wie in München eine positive Entwicklung, vergleichbar mit der Vorkrisenentwicklung, zu verzeichnen ist.

Der Flughafen in Friedrichshafen, der mit rund 572.000 Passagieren in 2011 bedeutend kleiner als der in Stuttgart ist, musste hinsichtlich der Passagierentwicklung im Jahr 2011, verglichen mit dem Vorjahr, Verluste hinnehmen. Er weist ein negatives Wachstum von 3,2% auf.

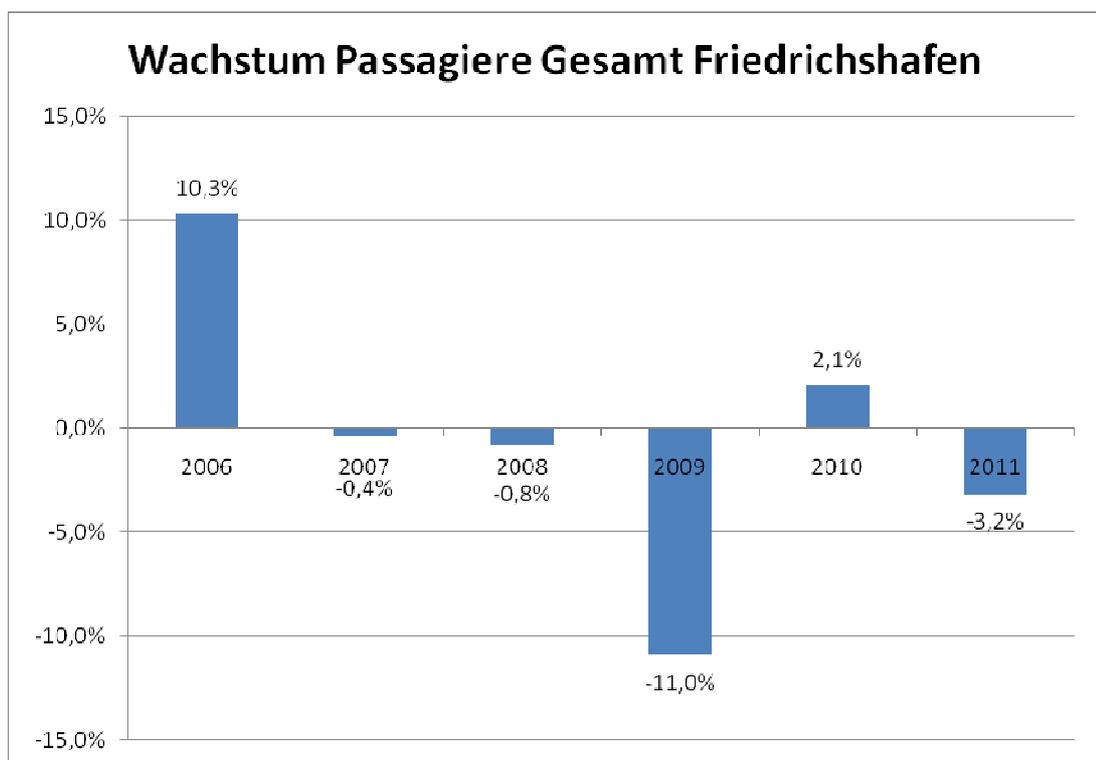


Abbildung 18: Wachstum Passagiere Gesamt Friedrichshafen⁵⁷

Dieses negative Wachstum, insbesondere im Vergleich mit Stuttgart und München, könnte darauf hindeuten, dass Ausweichreaktionen der Passagiere auf ausländische Flughäfen, hier also St. Gallen, erfolgt sind.

⁵⁶ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

⁵⁷ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Wenn nun der Vergleich mit dem Flughafen in St. Gallen, der nur etwa 36 Kilometer entfernt auf der anderen Seite des Bodensees liegt, angestrebt wird, muss beachtet werden, dass hier die kürzeste Verbindung via Fähre besteht, für die gewisse Unkosten entstehen. So beträgt der Preis für einen Personenkraftwagen plus dessen Fahrer 26,60 €, für eine Fahrzeuglänge bis 5 Meter. Ein Erwachsener einzeln kostet 8,6 Euro. Dieser finanzielle Aufwand muss beachtet werden, da dieser zusätzlich zu dem Benzin- beziehungsweise Dieselpreis entsteht.

Die Passagierentwicklung des Flughafens in St. Gallen hat im Jahr 2011 eine überdurchschnittlich hohe positive Entwicklung genommen. Von -6,7% im Jahr 2010 konnte nun ein Wachstum von 38,7% verzeichnet werden, welches es in keinem Jahr zurückblickend bis 2001 gab.

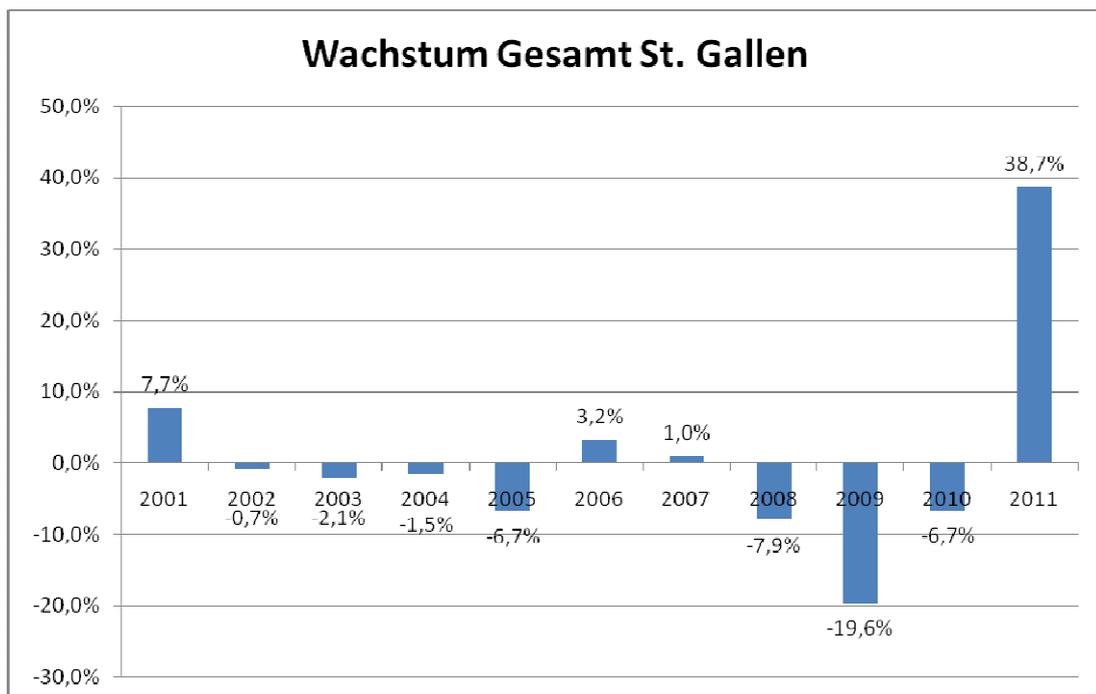


Abbildung 19: Wachstum Passagiere St. Gallen⁵⁸

⁵⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesamt für Zivilluftfahrt Schweiz (2012)

Betrachtet man Friedrichshafen und St. Gallen zusammen, dann gibt es starke Anzeichen dafür, dass 2011 die Luftverkehrsteuer zu einer Nachfrageverlagerung geführt haben könnte.

Diese Ansicht wird allerdings erschüttert, wenn man das Flugangebot von St. Gallen betrachtet.

Das Besondere am Airport St. Gallen sind die Relationen, die angeboten werden. Es werden hier nämlich ausschließlich Linienflüge nach Wien und Charterflüge nach Sardinien, welche nur im Sommer stattfinden, angeboten. Den anderen Teil der Gesamtpassagierzahl machen Businessflieger aus. St. Gallen und Friedrichshafen überschneiden sich somit nur in einem Ziel, welches non-stop angefliegen wird.

Somit kann die Annahme, dass Passagiere von Friedrichshafen nach St. Gallen abwandern, bis auf den Fall für die Verbindung nach Wien, ausgeschlossen werden. Eine Überprüfung durch die Internetseite swoodo.com ergibt dabei, dass ein hier ohne speziellen Grund gewählter Flug am 15.06.2012 von Friedrichshafen nach Wien 139 Euro ergibt. Ein Flug von St. Gallen aus, beide Flüge verstehen sich als non-stop Flüge, ergibt einen Preis von 502 Euro. Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Flughafen in St. Gallen diesen enormen Zuwachs aufgrund von Fluggästen aus Deutschland mit dem Reiseziel Wien erreicht hat.

Eine andere zu prüfende Alternative wäre eine Benutzung von St. Gallen als steuerfreier Startflughafen, um über den Hub Wien weitere Ziele weltweit zu erreichen. Von solchen Ausweichrouten der Reisenden geschweige denn ihrer besonderen Preiswürdigkeit ist aber nichts bekannt geworden.

Der zweite Flughafen der Schweiz, der als Ausweichmöglichkeit gesehen werden könnte, ist das große Drehkreuz in Zürich. Der Flughafen liegt etwa 100 Kilometer von Friedrichshafen und 218 Kilo-

meter von Stuttgart entfernt. Dieser Flughafen hat im Jahr 2011 im Vergleich zum Vorjahr mit 6,4% relativ stark zulegen können.

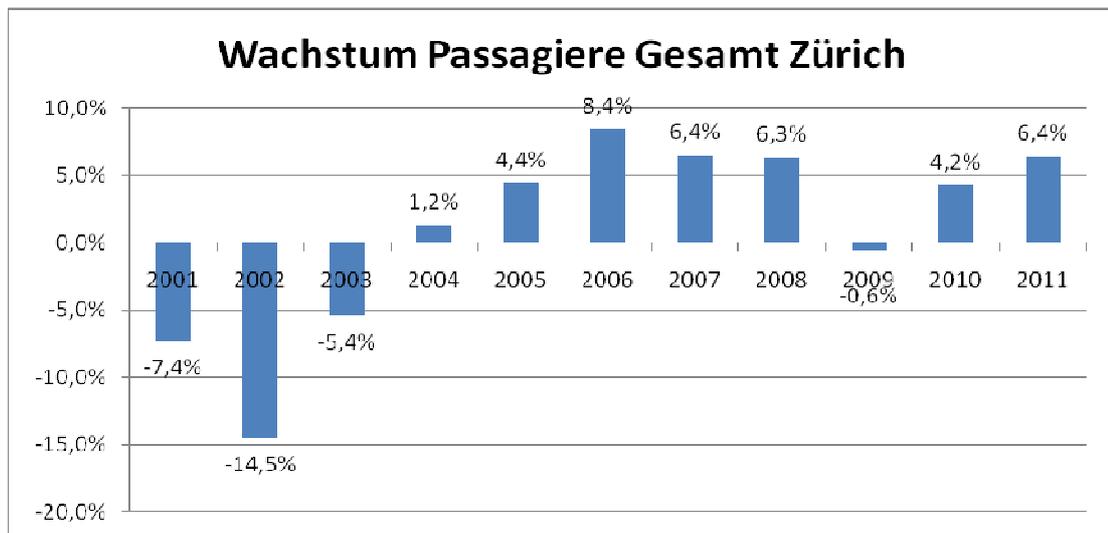


Abbildung 20: Wachstum Passagiere Gesamt Zürich⁵⁹

Generell ist zu erkennen, dass auch hier im Jahr 2011 ein Erreichen des Vorkrisenniveaus erfolgt ist. Darüber hinaus konnte die Gesamtpassagierzahl im Jahr 2011 einen neuen Höchststand erreichen. Allerdings ist Wachstum für den Flughafen nichts Außergewöhnliches. Die Wachstumszahlen zeigen, dass das Wachstum des Jahres 2011 voll im längerfristigen Trend liegt.

Es muss deshalb bezweifelt werden, dass Passagiere von Stuttgart aus, trotz guter landseitiger Verbindung nach Zürich, diesen Flughafen als Ausweichflughafen zur Umgehung der Steuer nutzten, zumal auch die Kosten für den Transfer relativ hoch sind.

Die anderen Flughäfen der Schweiz sollen in der Einzelbetrachtung keine Beachtung finden.

⁵⁹ eigene Darstellung in Anlehnung an Bundesamt für Zivilluftfahrt Schweiz (2012)

Ergebnis:

Flughäfen in der Schweiz zeigen im Jahr 2011 starke Wachstumsraten. Dies könnte auf ein steuerbedingtes Ausweichen deutscher Passagiere auf Schweizer Flughäfen hindeuten. Allerdings wird aus folgenden Gründen hier vermutet, dass die Luftverkehrssteuer keine Rolle gespielt hat. Zum einen sind die angebotenen Relationen grenznaher Flughäfen in der Schweiz für deutscher Reisende uninteressant. Zum anderen sind die Anreisekosten vergleichsweise hoch. Zum dritten sind die Flugpreise in der Schweiz nicht attraktiv.

Polen

Für das Nachbarland gibt es ebenfalls einen Flughafen, der in diesem Fall für Fluggäste, die normalerweise Rostock-Laage als Startpunkt wählen, eine Ausweichmöglichkeit darstellt. Der Flughafen Stettin befindet sich circa 300 Kilometer von Rostock entfernt. Anhand der Wachstumsentwicklungen kann hier eine Abwanderung sofort widerlegt werden. Während der Flughafen Rostock-Laage in den letzten beiden Jahren Entwicklungen von 35,7% in 2010 und 1,8% in 2011 aufweisen konnte, hat der Flughafen in Stettin seit der Krise mit negativen Passagierzahleentwicklungen zu kämpfen.

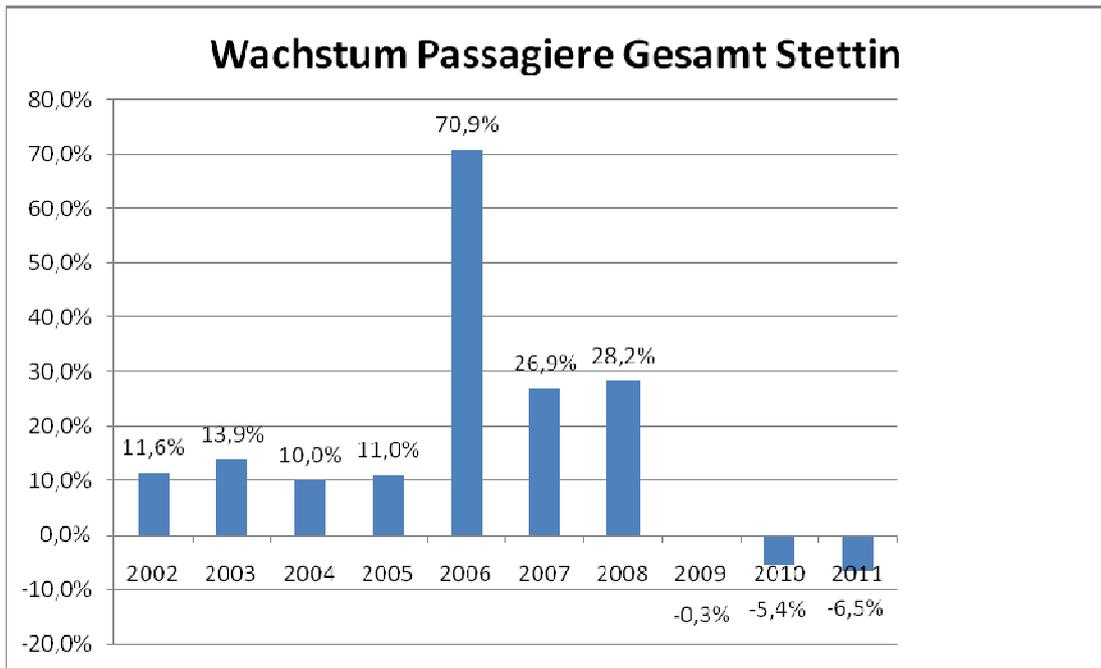


Abbildung 21: Wachstum Passagiere Gesamt Stettin⁶⁰

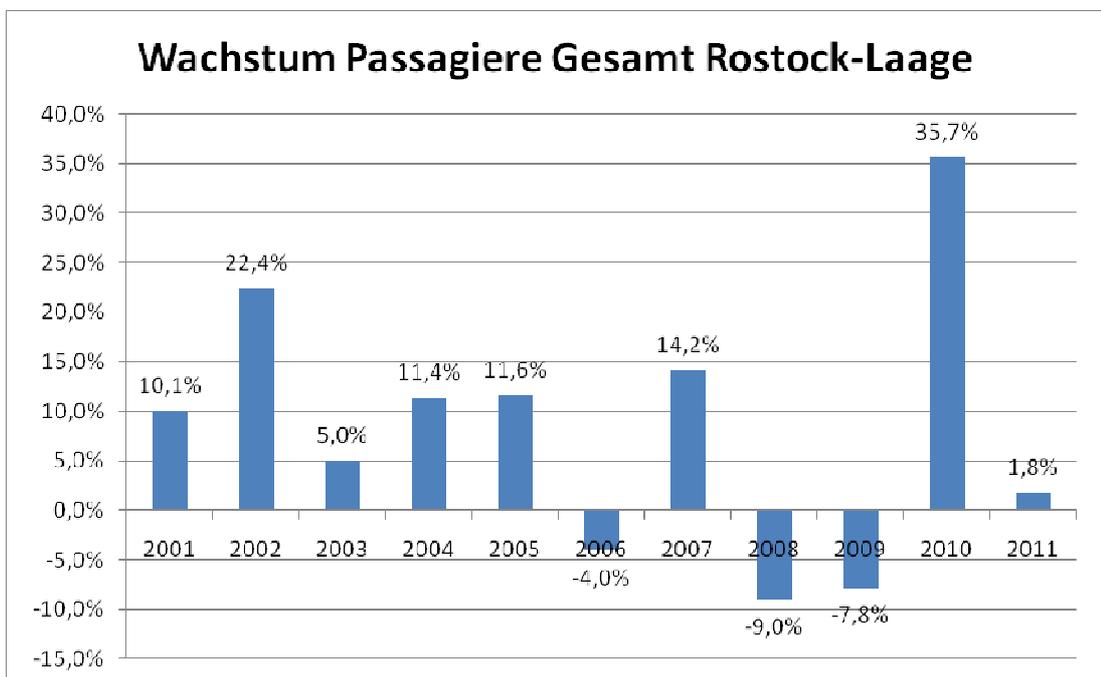


Abbildung 22: Wachstum Passagiere Gesamt Rostock-Laage⁶¹

⁶⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012c)

⁶¹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Die überdimensionale Entwicklung im Jahr 2010 geht mit der Einführung neuer Linien der Lufthansa, welche ebenfalls erstmals 2010 von Rostock-Laage abfliegt, einher. Eine Abwanderung deutscher Fluggäste nach Stettin im Jahr 2011 kann somit widerlegt werden.

Ergebnis:

Der polnische Flughafen Stettin gibt mit anhaltender konstanter Schrumpfung keine Indizien dafür ab, dass Passagiere aus Deutschland in nennenswerter Zahl dorthin gewandert wären, um die Luftverkehrssteuer zu sparen.

Der deutsche relativ grenznahe Flughafen Rostock-Laage zeigt ein interessantes Muster: sein enormes Wachstum von 2010 bricht 2011 abrupt ab. Dies könnte auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen sein. Realistischer erscheint aber eine andere Erklärung: Die Lufthansa hat 2010 das Angebot enorm ausgeweitet (Passagierwachstum mehr als 30%), was ein Effekt darstellt, der nicht wiederholbar ist. Die Tatsache, dass 2011 nicht geschrumpft wurde, bedeutet, dass die enorme Angebotsausweitung gehalten werden konnte.

Ein Zusammenhang der Passagierbewegungen mit der Luftverkehrssteuer ist deshalb unwahrscheinlich.

Luxemburg, Belgien

Im Folgenden untersuchen wir Flughäfen im Westen der Bundesrepublik. Holland, Belgien und Luxemburg haben keine Luftverkehrssteuer. Frankreich besitzt seit längerem eine mit für Touristen deutlich geringerer Steuerbelastung.

Der Flughafen in Luxemburg stellt einen direkten Konkurrenten der Flughäfen Saarbrücken und Zweibrücken dar. Die Entfernungen betragen circa 105 Kilometer von Saarbrücken und rund 135 Kilometer von Zweibrücken. Luxemburg ist deshalb in relativ kurzer Zeit mit dem Auto oder der Bahn zu erreichen.

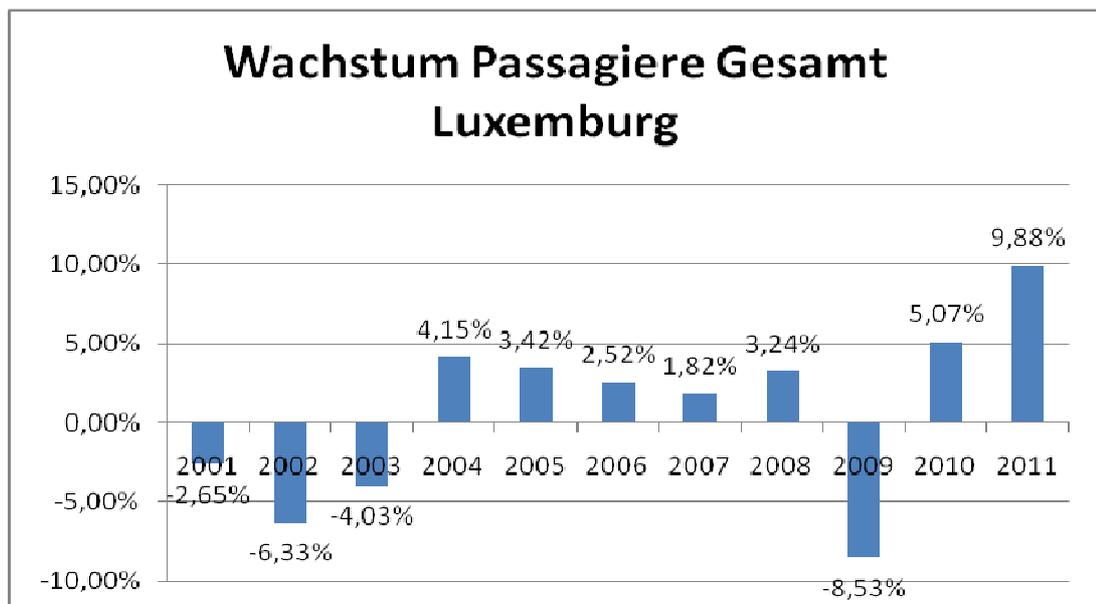


Abbildung 23: Wachstum Passagiere Gesamt Luxemburg⁶²

Die Verkehrszahlen für die vergangenen Jahre zeigen, dass die Passagierzahl im Jahr 2011, im Vergleich zum Jahr 2010, stark gestiegen ist. Dies könnte auf einen Zuwachs durch „Steuerflüchtlinge“ zurückgeführt werden. Allerdings zeigen die Abbildungen (Wachstum und Gesamtzahl Passagiere) auch, dass längerfristige

⁶² eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012j)

Trends bestehen, in die sich die Wachstumsraten von 2011 und die Gesamtpassagierzahlen einreihen lassen. Die Wachstumsraten des Flughafens Luxemburg lagen bereits 2010 über den in der Vergangenheit (Vorkrisenwerte) erreichten Wachstumsraten. Die hohen Wachstumsraten von 2011 können also eine Fortsetzung dieses bereits in 2010 begonnen Trends sein.

Allerdings ist auch nicht völlig auszuschließen, dass die positiven Zahlen auf Steuereffekte rückführbar sind.

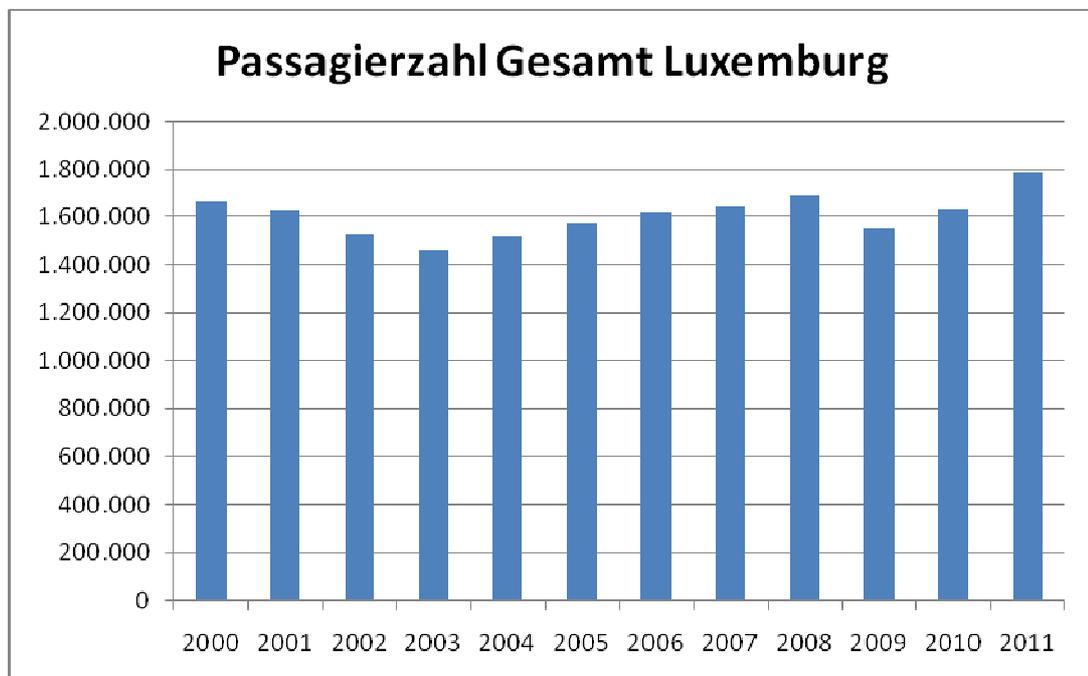


Abbildung 24: Passagierzahl Gesamt Luxemburg⁶³

Als Konkurrent unter den belgischen Flughäfen kommt nur der Flughafen in Lüttich in Frage, da die anderen belgischen Flughäfen relativ weit von der deutschen Grenze entfernt liegen. Die Entfernung des Airports in Lüttich zu dem am nächsten gelegenen deutschen Flughafen Köln-Bonn beträgt circa 137 Kilometer.

⁶³ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012j)

Bei der Betrachtung der Passagierentwicklung des Flughafens Lüttich kann festgestellt werden, dass sich die Passagierzahlen im Jahr nach der Wirtschaftskrise, d.h. 2010, nicht erholen konnte, sondern im Gegenteil dazu prozentual noch stärker gefallen sind als im Jahr 2009. Das Wachstum von 3,4% im Jahr 2011 sticht insofern heraus und könnte auf die Umkehr eines negativen Trends durch deutsche Steuerflüchtlinge zurückzuführen sein.

Allerdings zeigt die Betrachtung der absoluten Passagierzahlen etwas anderes. Hier ist zu sehen, dass die absoluten Passagierzahlen 2011 völlig im Rahmen üblicher Passagiermengen in den Vorkrisen-jahren liegen.

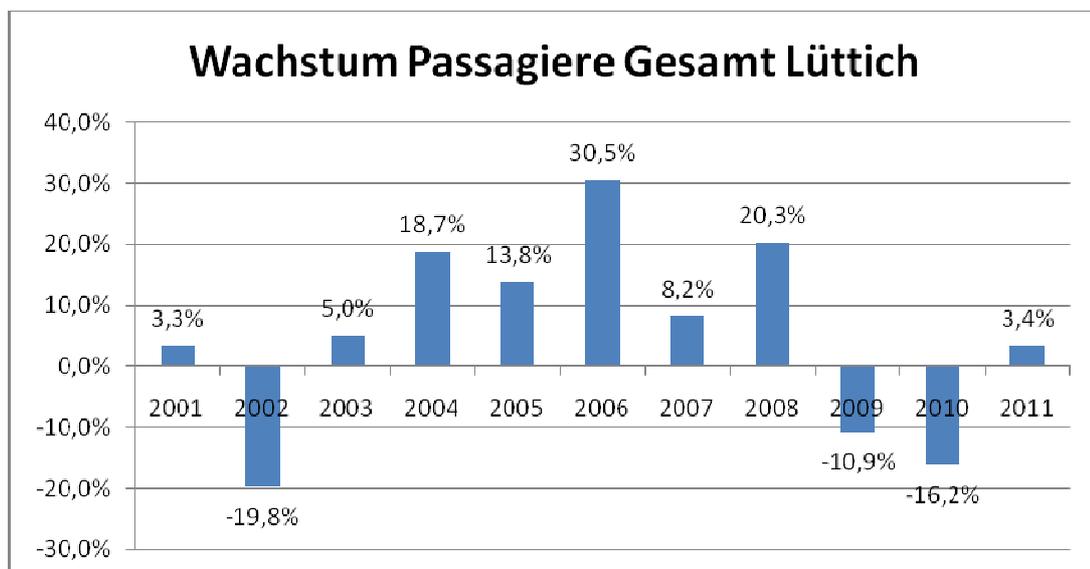


Abbildung 25: Wachstum Passagiere Gesamt Lüttich⁶⁴

Die Grafik zeigt, dass die Gesamtpassagierzahl im Jahr 2011 den Wert von 2006 wieder erreicht hat. Dieses Jahr liegt mit 309.206 Passagieren genau 91.075 Passagiere unter dem Rekordjahr 2008 mit 400.281 Passagieren.

⁶⁴ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012i)

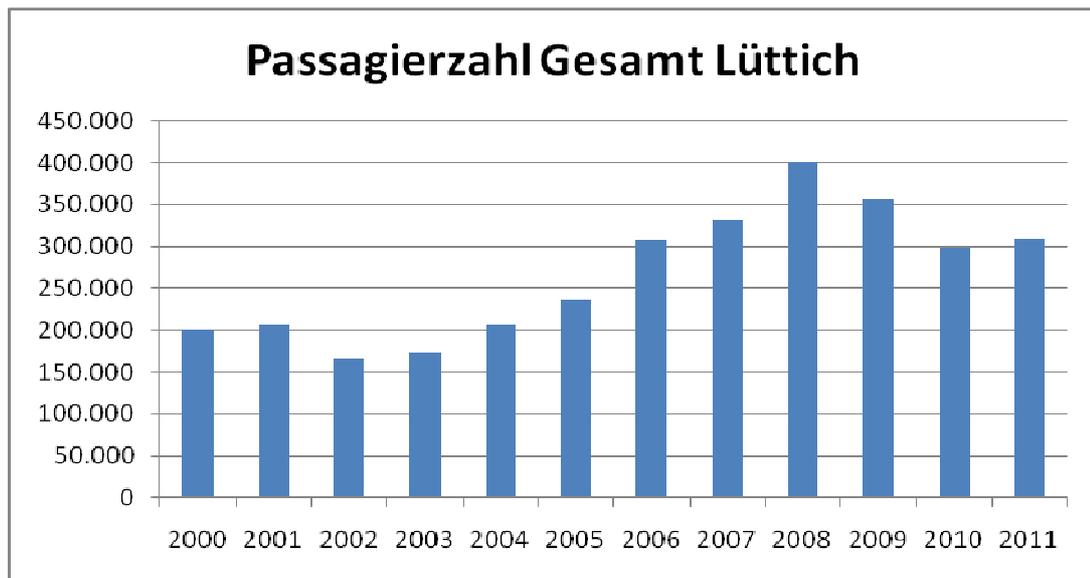


Abbildung 26: Passagierzahl Gesamt Lüttich⁶⁵

Insgesamt gesehen kann aus den Daten von Lüttich und Luxemburg keine eindeutige Aussage über die Ursachen der jüngsten Wachstumsraten gezogen werden. In beiden Fällen liegen die Wachstumsraten leicht über den Werten der davor liegenden Vergangenheit, was für einen Beitrag von deutschen Steuerflüchtlingen spricht. In beiden Fällen sind aber auch andere Erklärungen denkbar. Es wäre hier unbedingt erforderlich, die Flughäfen direkt nach der Herkunft der Reisenden zu befragen.

Betrachten wir nun die deutschen grenznahen Flughäfen. Hierbei beginnen wir mit dem Flughafen Köln-Bonn. Die Gesamtzahl der Passagiere im Jahr 2011 zeigte keine großen Auffälligkeiten. Bei dem Vergleich mit den Passagierzahlen von Köln-Bonn wird deutlich, dass dieser Flughafen seit dem Jahr 2008 mit Fluggasteinbrüchen zu kämpfen hat. Im Jahr 2010 gab es eine ganz leichte Erho-

⁶⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012i)

lung der Passagierzahlen, die 2011 wieder in einen leichten Rückgang mündete.

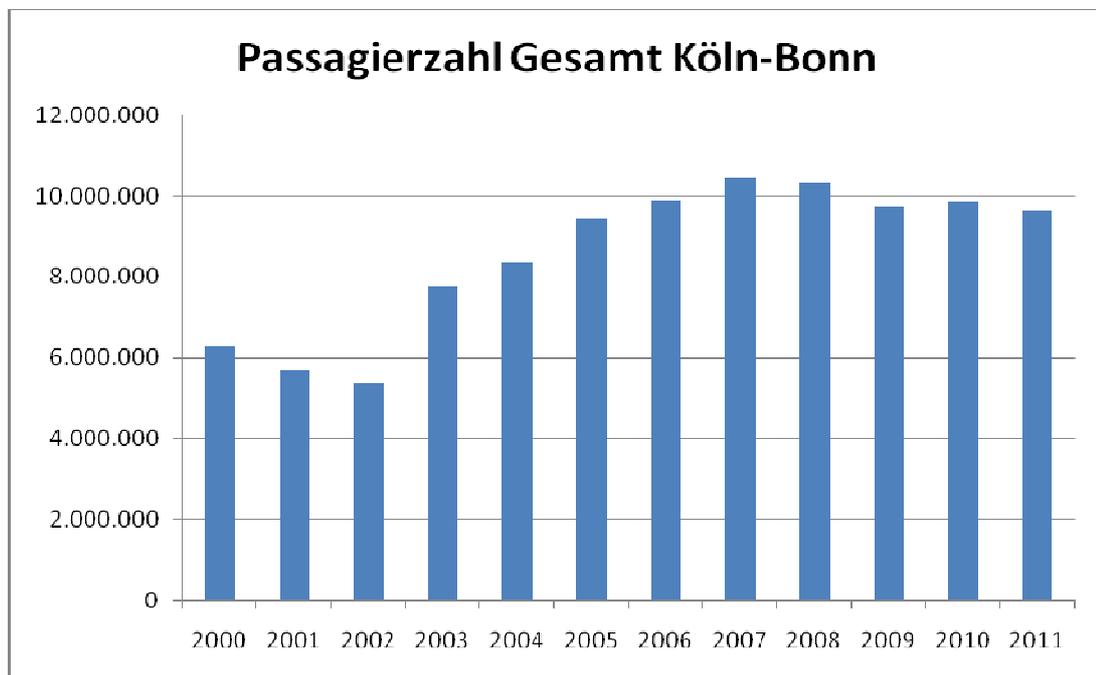


Abbildung 27: Passagierzahl Gesamt Köln-Bonn⁶⁶

Insgesamt fallen beim Flughafen Köln-Bonn die seit 2003 im Mittel abnehmenden Wachstumsraten auf. Deshalb liegt die Schrumpfung des Flughafens Köln-Bonn im Jahr 2011 völlig im Rahmen dieses längerfristigen Trends.

⁶⁶ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

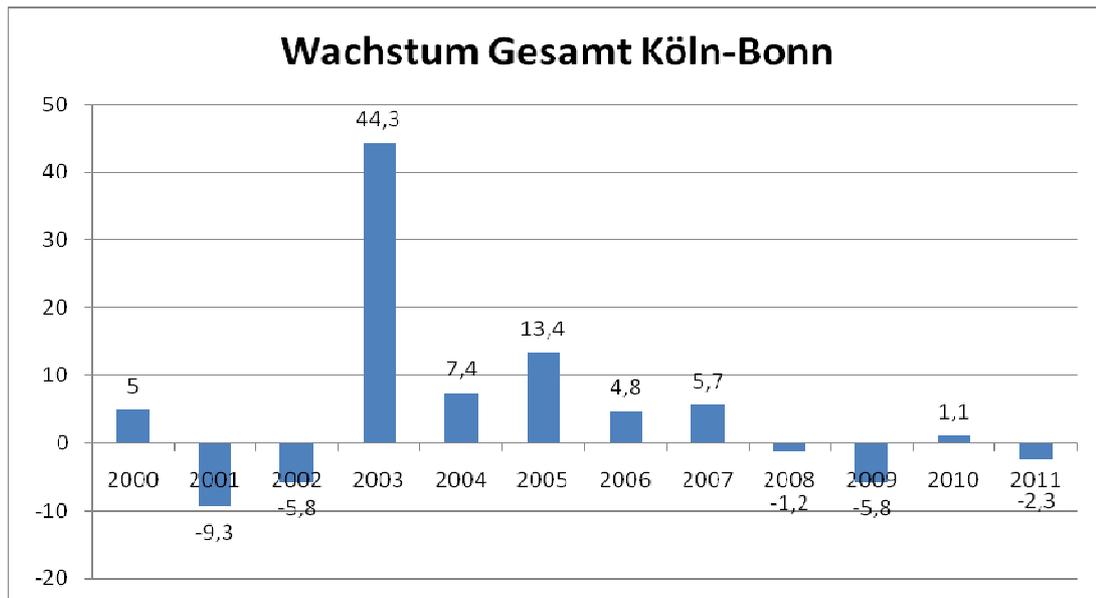


Abbildung 28: Wachstum Passagiere Gesamt Köln-Bonn⁶⁷

Es muss also nicht davon ausgegangen werden, dass das negative Wachstum 2001 an der Einführung der Luftverkehrsteuer liegt. Allerdings ist natürlich auch nicht auszuschließen, dass der negative Trend des Flughafens mit der Wirtschaftskrise sein Ende fand und die Schrumpfung 2011 auf Sondereffekte wie die Luftverkehrsteuer zurückzuführen ist.

Insgesamt lässt sich also sagen, dass die Passagierentwicklungsdaten kein Urteil dahingehend erlauben, dass die Schrumpfung in 2011 auf die Steuer zurückzuführen sei. Es ist genauso gut möglich, dass diese Schrumpfung die Fortsetzung eines langjährigen negativen Trends darstellt.

⁶⁷ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Frankreich

Nahe der Grenze zu Deutschland befinden sich auf französischer Seite drei Flughäfen, bei denen eine Überprüfung der Passagierzahl hinsichtlich der Abwanderung deutscher Fluggäste zu diesen Flughäfen sinnvoll erscheint.

Der Flughafen in Strasbourg befindet sich direkt an der Grenze. Hier sind die landseitigen Anreisekosten für Deutsche sehr gering, und es könnte also durchaus der Fall sein, dass die Deutschen der angrenzenden Regionen darauf ausgewichen sind.

Die Entwicklung der Gesamtpassagierzahlen zeigt, dass sich der Flughafen bis heute von dem Einbruch nach der Wirtschaftskrise 2008 nicht erholen konnte. Der Flughafen schrumpft seit 2007. Der Schrumpfungsvorgang läuft aus. Dieses Auslaufen hat 2010 begonnen und sich 2011 fortgesetzt. Einen Push durch deutsche Steuerflüchtlinge kann man nicht erkennen. Insgesamt hat der Flughafen seit 2007 rund 1/3 seiner Passagiere verloren und im Jahre 2011 praktisch nichts hinzugewonnen.

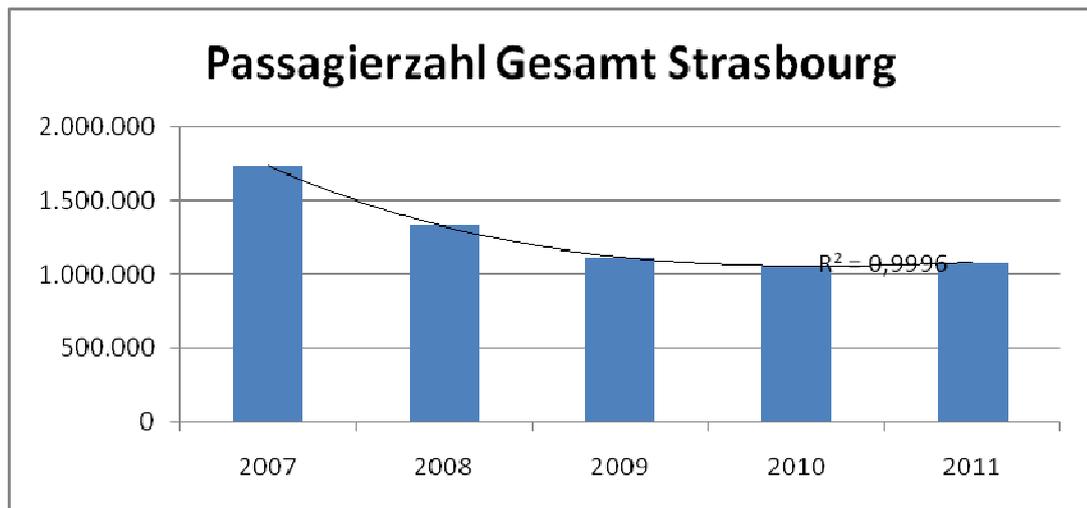


Abbildung 29: Passagierzahl Gesamt Strasbourg⁶⁸

Der zweite Flughafen in Grenznähe ist der Flughafen zwischen Metz und Nancy (Metz-Nancy-Lothringen). Die Entfernung von diesem Flughafen zum nächstgelegenen deutschen Flughafen, welcher Saarbrücken ist, beträgt circa 90 Kilometer. Die Passagierzahlen des Airports Metz-Nancy-Lothringen haben eine ähnliche Entwicklung wie die in Strasbourg genommen. Auch hier konnten die Werte von 2007 nicht wieder erreicht werden. Jedoch konnte im Jahr 2011 ein Passagierwachstum von 9,8% erzielt werden.

⁶⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012g)

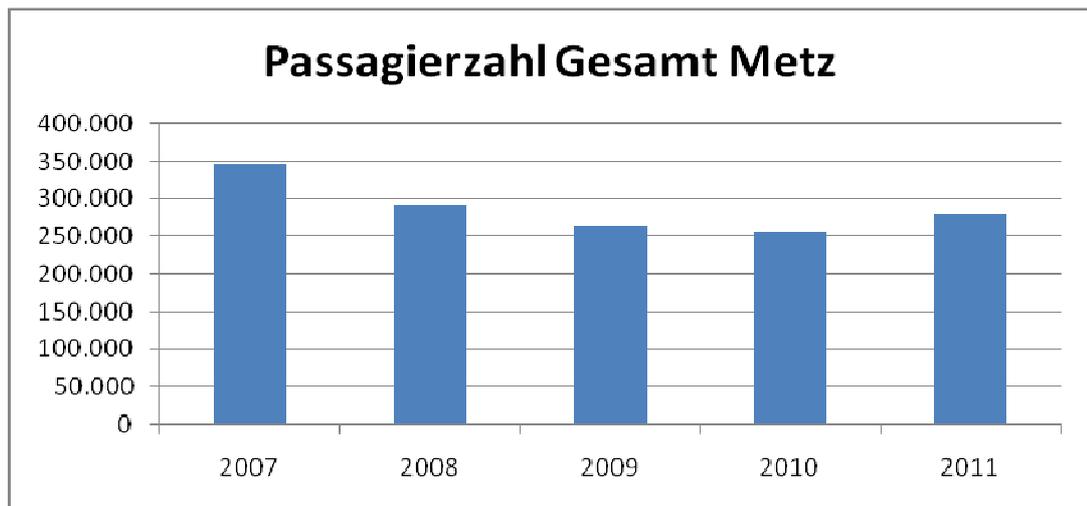


Abbildung 30: Passagierzahl Gesamt Metz⁶⁹

Die Flughäfen in Saarbrücken und Zweibrücken sind die deutschen Airports, welche dem Flughafen Metz-Nancy-Lothringen am nächsten liegen. Wir finden bei diesen beiden Flughäfen (s.u.) korrespondierende Passagierzahlbewegungen. D.h., während Metz 2011 wuchs, schrumpften Saarbrücken und Zweibrücken. Dies scheint einen Zusammenhang mit der Luftverkehrsteuer nahezu legen.

Problematisch dabei sind nur die absoluten Zahlen. Denn die Schrumpfung von Saarbrücken und Zweibrücken betrifft doppelt so viele Passagiere wie das Wachstum in Metz. Dies deutet darauf hin, dass es andere Beweggründe als das Ausweichen vor der Steuer gegeben haben könnte.

⁶⁹ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012g)

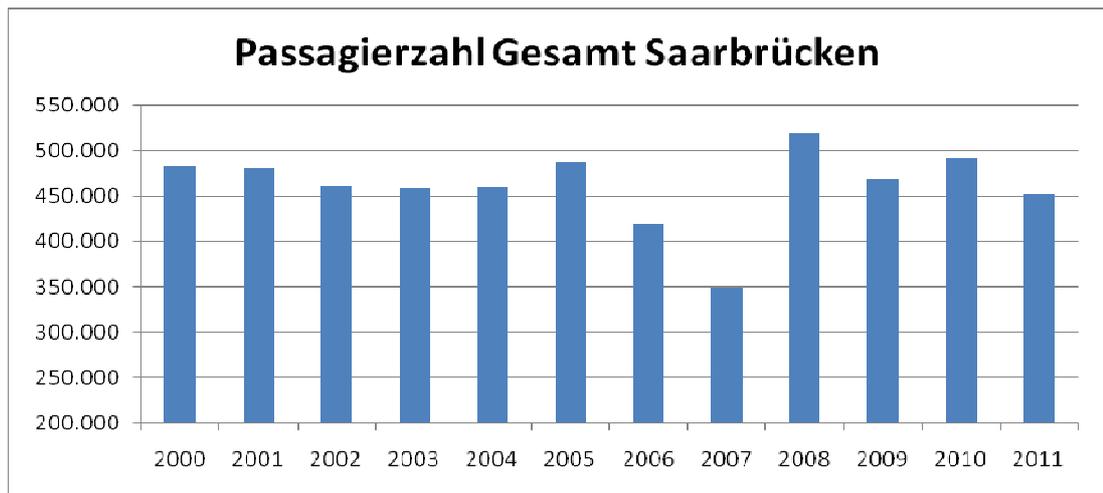


Abbildung 31: Passagierzahl Gesamt Saarbrücken⁷⁰

Betrachtet man die Passagierzahlen des Flughafens in Saarbrücken dann stellt man eine ganz atypische Entwicklung fest. Es gab einen Einbruch bereits *vor* der Subprimkrise. Und schon *während* der Subprimekrise erholten sich die Passagierzahlen wieder. Seit 2008 ist ein Schrumpfungstrend zu beobachten, in den sich die Passagierzahlen von 2011 sehr gut einreihen. Dies bedeutet, dass die jüngste Entwicklung von Saarbrücken nichts mit der Steuer zu tun haben muss.

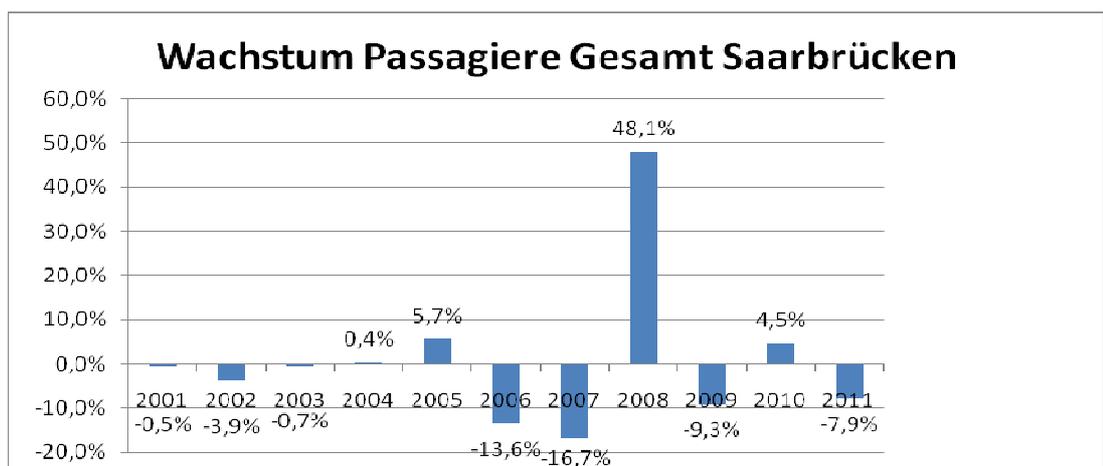


Abbildung 32: Wachstum Passagiere Gesamt Saarbrücken⁷¹

⁷⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Der Trend der Jahre seit 2000 besitzt eine negative Steigung und zeigt somit, dass die negative Entwicklung nicht erst im Jahr 2011 begonnen hat. Vielmehr kann hiermit gezeigt werden, dass die Ursachen eine andere Herkunft haben. Saarbrücken liegt, gemessen an den Gesamtpassagierzahlen im Jahr 2011, im Trend.

Ebenfalls eine atypische Entwicklung verzeichnet der Flughafen in Zweibrücken. Während der Flughafen Saarbrücken schon ab 2008 wieder wuchs, verzeichnet Zweibrücken noch 2010 eine heftige Schrumpfung, die in 2011 langsam ausklingt.

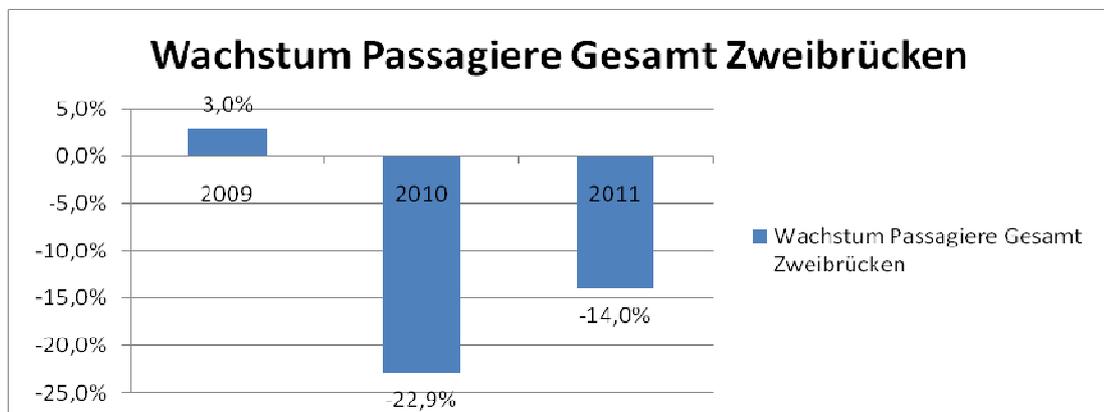


Abbildung 33: Wachstum Passagiere Gesamt Zweibrücken⁷²

Auch die absoluten Passagierzahlen fallen seit dem Jahr 2010, und der Rückgang in 2011 liegt voll in diesem Trend.

⁷¹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

⁷² eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

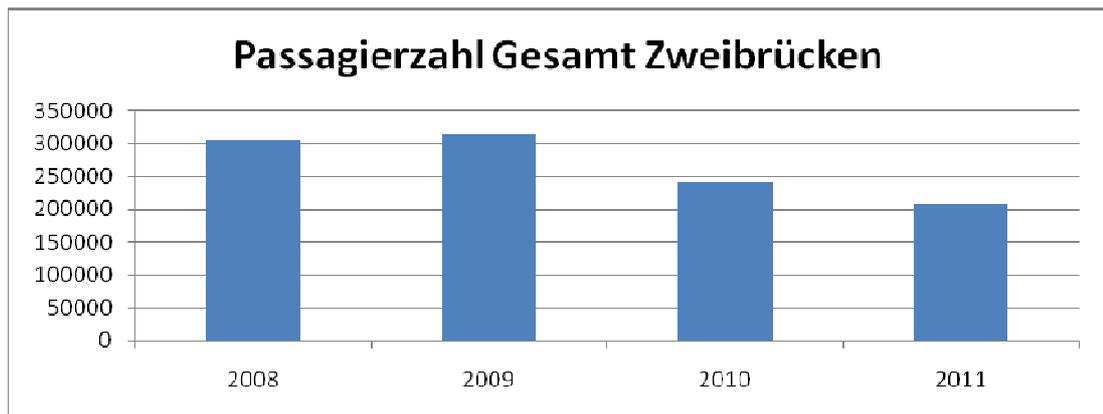


Abbildung 34: Passagierzahl Gesamt Zweibrücken⁷³

Warum ist die Zahl der Passagiere in Zweibrücken gesunken?

Ein Grund für den Abfall der Passagierzahlen ist, dass Ryanair mit dem Streichen der Verbindung Zweibrücken nach London-Stansted am 30. Oktober 2009 eine wichtige Relation aus dem Flugplan des Flughafens gestrichen hat, der viele Passagiere gekostet hat.⁷⁴

Bei dem Sonderfall von Saarbrücken und Zweibrücken ist eine Kannibalisierung der beiden Flughäfen nicht auszuschließen. Die beiden Flughäfen sind circa 34 Kilometer voneinander entfernt. Es ist also durchaus vorstellbar, dass die Reisenden leicht nicht nur den nächstgelegenen, sondern auch den jeweils anderen Flughafen wählen.

Ein dritter französischer Flughafen, der sich unmittelbar hinter der Grenze zu Frankreich befindet, ist der Flughafen Basel-Mulhouse. Er liegt im Dreiländereck von Deutschland, Frankreich und der Schweiz. Dieser Flughafen hat im Jahr 2011 ein enormes Wachstum erfahren. Er hat darüber hinaus mit 5.043.469 Passagieren im gleichen Jahr ein Passagierhöchststand seit dem Jahr 2000 erzielen können.

⁷³ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

⁷⁴ Vgl. o.V. (2009)

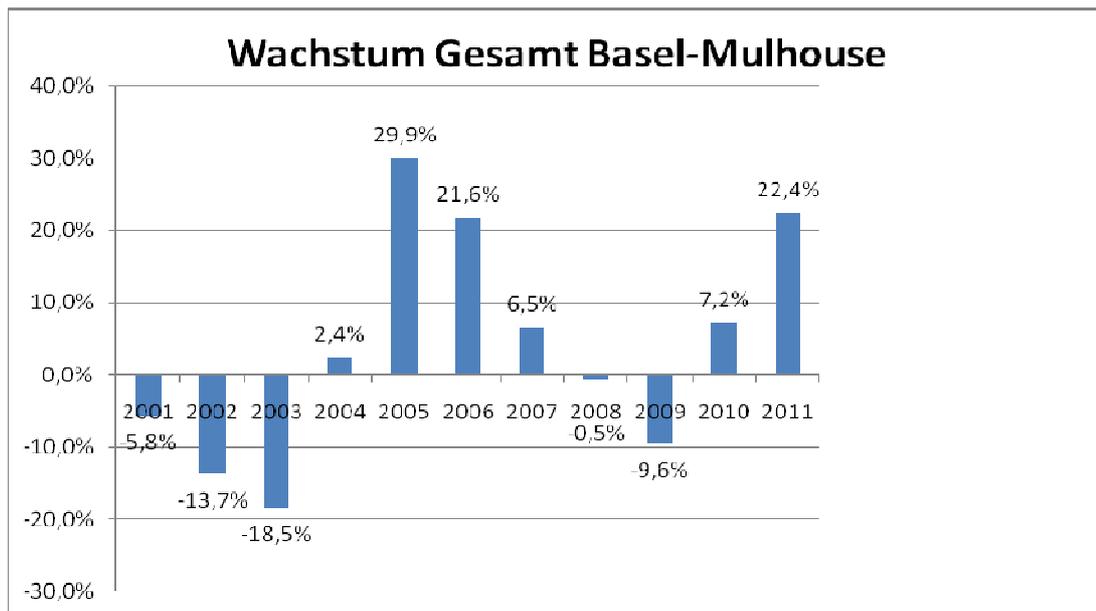


Abbildung 35: Wachstum Passagiere Gesamt Basel-Mulhouse⁷⁵

Für diese positive Entwicklung gibt es aber diverse sehr gut konkretisierbare Gründe. Die Airlines airberlin und easyJet haben im Jahr 2010 und 2011 vier zusätzliche Flugzeuge am Airport stationiert, die für die Reisenden bereitstehen. Darüber hinaus wurden Flugzeuge mit mehr Platzangebot auf bestimmten Relationen benutzt. Weiterhin wurden zusätzliche Flugfrequenzen geschaffen. Auch die günstigen Wetterbedingungen sorgten dafür, dass weniger Flüge annulliert werden mussten.

Auf der Internetpräsenz des Flughafens wird weiterhin berichtet, dass es im Jahr 2011 insgesamt dreizehn neue Flugziele gegeben hat.⁷⁶ Durch diese Veränderungen im Flugangebot können die überdurchschnittlichen Wachstumszahlen erklärt werden.

Ergebnis:

Zusammenfassend zeigt sich für die Flughäfen in den westlichen Grenzregionen Deutschlands sowie im Osten Belgiens, Luxemburgs

⁷⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an o.V. (2012g)

⁷⁶ o.V. (2012a)

und Frankreichs ein interessantes Bild. Einerseits findet man Veränderungen von Passagierzahlen in 2011, die mit Steuerflüchtlingen erklärbar sein könnten. Dies liegt insbesondere auch daran, dass sich korrespondierende Veränderungen diesseits und jenseits der Grenze (relative Schrumpfung hier, relatives Wachstum dort) zeigen. Andererseits lassen sich auch flughafenspezifische Trends erkennen, welche die Passagierzahlenveränderungen völlig ohne Zuhilfenahme des Steuerargumentes erklären. Dies gilt insbesondere für den Flughafen Basel-Mülhausen, bei dem enorme Veränderungen des Luftverkehrsangebotes zu den Passagierzahlenveränderungen beigetragen haben.

Niederlande

Im Folgenden werden Flughäfen in den Niederlanden und korrespondierende Flughäfen im deutschen Grenzgebiet betrachtet. Diese Betrachtung kann auch verwendet werden, um die offenen Fragen aus der Betrachtung der Grenzregionen Belgien-Luxemburg-Frankreich zu klären. Es erscheint unwahrscheinlich, dass sich Reisende in den nördlichen Grenzgebieten anders verhalten als in den südlichen, so dass man Ergebnisse der einen Betrachtung zur Klärung offener Fragen der anderen Betrachtung verwenden kann.

Die Niederlande besitzen fünf internationale Flughäfen. Für die Betrachtung der grenznahen Flughäfen kommen drei Airports in Frage.

Groningen

Der Flughafen in Groningen liegt nahe der deutschen Grenze im Bereich von Bremen bis zu den Ostfriesischen Inseln. Groningen stellt somit einen eventuellen Konkurrenten für den Airport in Bremen dar.

Die Entfernung zwischen diesen beiden Flughäfen beträgt circa 191 Kilometer. Die Passagierentwicklung des Flughafens in Groningen ist seit einigen Jahren rückläufig. Der Flughafen konnte sich nach dem Jahr 2009 nicht mehr erholen und schrumpft anhaltend. Eine Abwanderung einer nennenswerten Zahl deutscher Passagiere zum Flughafen in Groningen ist auszuschließen.

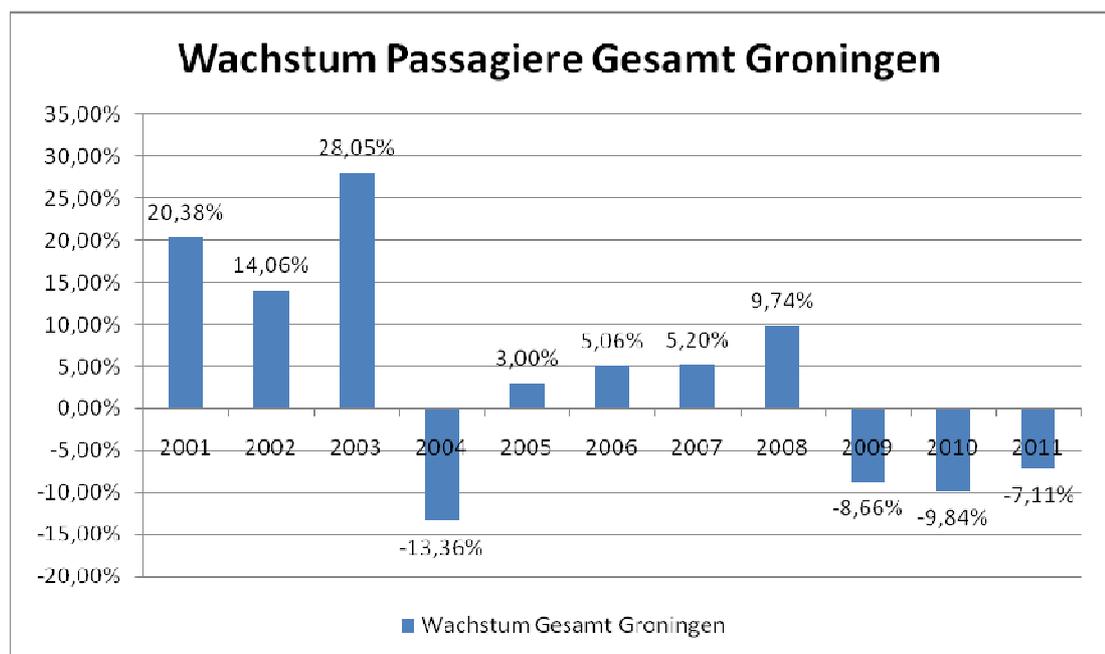


Abbildung 36: Wachstum Passagiere Gesamt Groningen⁷⁷

In absoluten Zahlen ausgedrückt bedeutet der Einbruch der Passagierzahlen eine Abnahme vom Rekordjahr 2008 mit 148.949 Passagieren auf 113.938 Passagiere in 2011.

⁷⁷ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

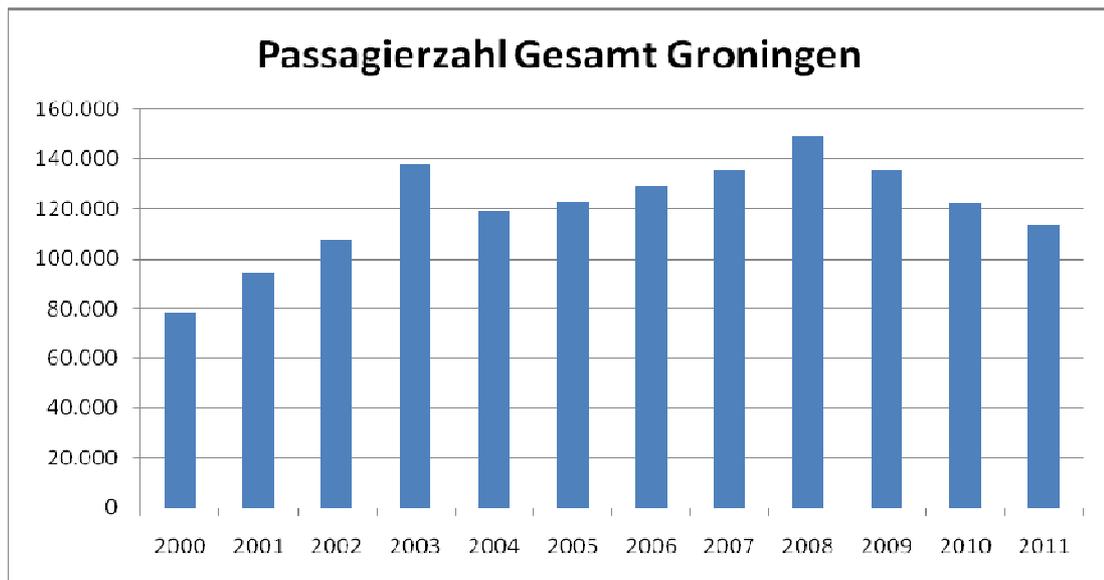


Abbildung 37: Passagierzahl Gesamt Groningen⁷⁸

Die anderen zwei holländischen Vertreter sind der Maastricht Aachen Airport und der Eindhoven Airport. Diese befinden sich westlich des Ruhrgebiets und sind somit vergleichbar mit den Flughäfen Weeze, Düsseldorf, Dortmund und Köln-Bonn.

Entfernung in Kilometern		
	Maastricht	Eindhoven
Weeze	103	102
Düsseldorf	101	128
Köln-Bonn	119	186
Dortmund	173	177

Tabelle 6: Entfernungen Flughäfen NRW – Niederlande⁷⁹

Die beiden niederländischen Flughäfen haben in den Jahren seit 2009 einen signifikanten Passagierzuwachs verzeichnen können.

⁷⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

⁷⁹ eigene Darstellung

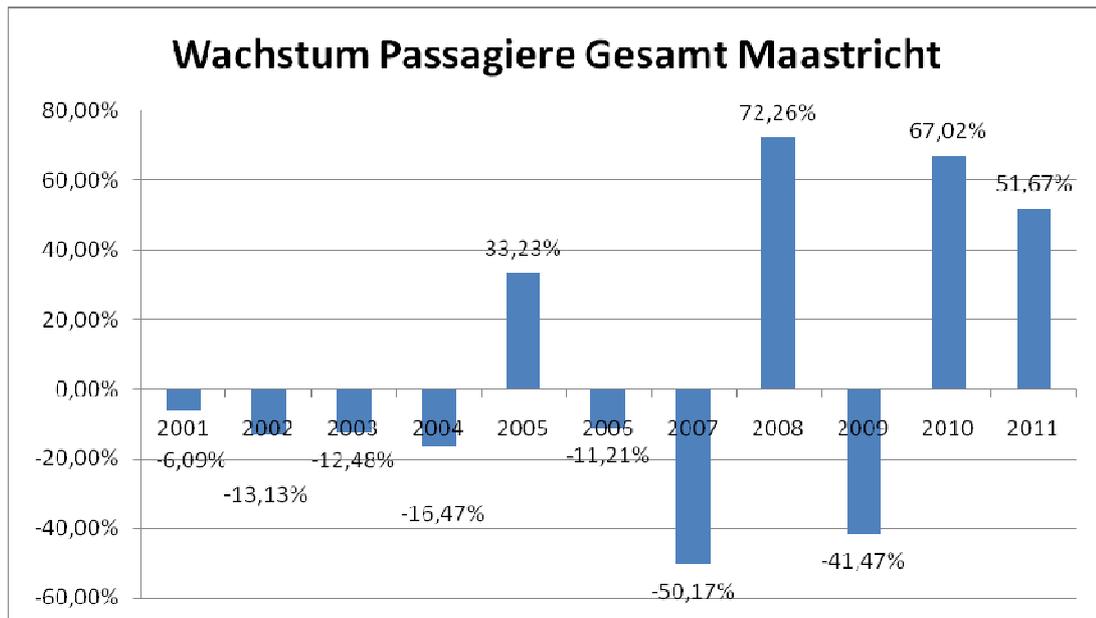


Abbildung 38: Wachstum Passagiere Gesamt Maastricht⁸⁰

Der Flughafen Maastricht Aachen konnte seine Passagierzahl innerhalb von zwei Jahren sogar mehr als verdoppeln. Dabei ist aber zu beachten, dass der Flughafen gemessen an der Passagierzahl relativ klein ist.

⁸⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

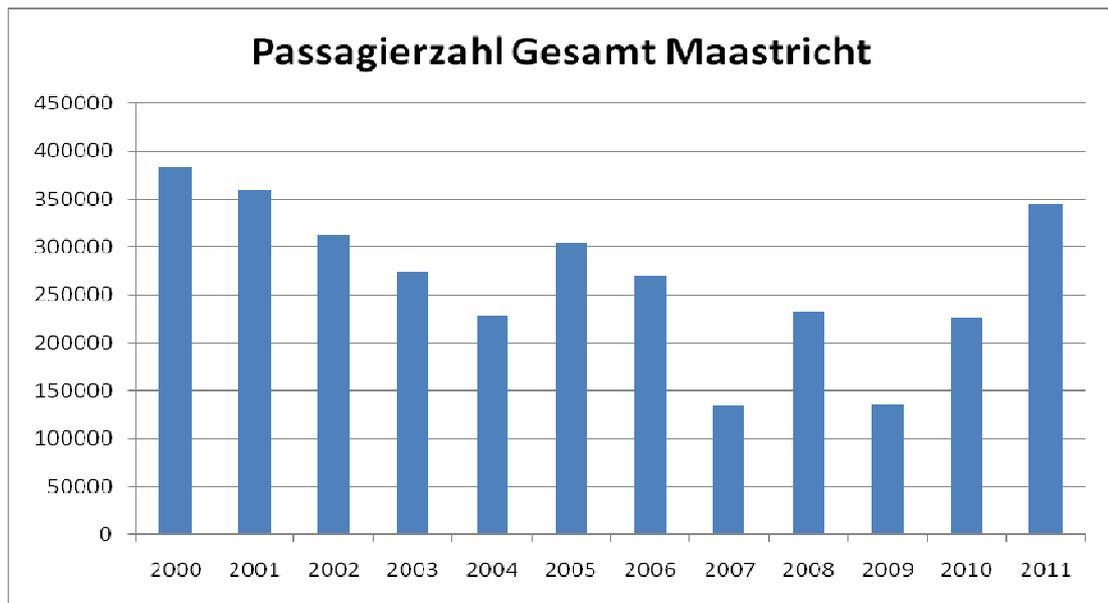


Abbildung 39: Passagierzahl Gesamt Maastricht⁸¹

Maastricht verzeichnete eine anhaltende trendartige Schrumpfung seit Anfang der 2000er Jahre. Diese erreichte in der Subprimekrise ihre Ende. Seit 2009 wächst der Flughafen mit großen Raten.

Was sind die Ursachen? Die deutsche Tickettax käme als Ursache in Frage. Allerdings wächst der Flughafen auch schon 2010 stark, was mit der Luftverkehrsteuer nicht erklärt werden kann.

Realistischer erscheint es, die Veränderungen im Luftverkehrsangebot als Determinante zu betrachten. Im Jahr 2011 wurden zusätzlich tägliche Flüge nach Berlin von der Fluggesellschaft Germanwings eingeführt. Ryanair hat zahlreiche neue Flugverbindungen eingerichtet.⁸² Weiterhin war die Flugsicherung des Airports von den Streikandrohungen und Streiks ausgenommen.⁸³ Somit ist die hohe Wachstumszahl von 2011 nachzuvollziehen.

Es ist durchaus vorstellbar, dass die Ryanair und Germanwings ihr Flugangebot von/nach Maastricht mit Blick auf die Luftverkehrsteuer-

⁸¹ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

⁸² MAA (2012)

⁸³ DPA (2011)

er ausgeweitet haben. Das heißt dann aber Folgendes: Die Passagierbewegungszahlen können nicht eindeutig auf die Luftverkehrsteuer zurückgeführt werden, weil die Passagiere durch das veränderte Angebot angelockt worden sein können.

Exkurs: Preisvergleich Köln-Bonn versus Maastricht

Im Folgenden soll ein Preisvergleich zwischen Abflügen von den Flughäfen Köln-Bonn und Maastricht-Aachen erfolgen.

In diesem Preisvergleich wurden einfache Flüge zu solchen Zielen verglichen, welche beide Flughäfen non-stop anfliegen. Solche Ziele sind die Airports in Palma de Mallorca, Barcelona-Girona, Berlin-Schönefeld und Pisa.⁸⁴ Generell ist zu erwähnen, dass von Köln-Bonn weitaus mehr Ziele erreichbar sind als von Maastricht.⁸⁵ Eine erhöhte Abwanderung auf den niederländischen Flughafen würde also allenfalls bei den vier bereits genannten Zielen in Frage kommen.

Die Flugpreissuche wurde hier am 4. Juni 2012 mit der Suchmaschine auf der Internetpräsenz von ‚swoodoo‘ vorgenommen. Eine weitere Bedingung war, dass die Flüge jeweils am gleichen Tag stattfinden müssen, da an verschiedenen Tagen unterschiedliche Flugpreise angeboten werden.

Für ein Flugticket vom Airport Köln-Bonn nach Palma de Mallorca würde ein Passagier am 23.08.2012 demnach 41 Euro bezahlen. Für den Abflug von Maastricht-Aachen würde dieser Passagier drei Euro sparen und 38 Euro bezahlen. Beide Flüge werden von Ryanair ausgeführt. Für den Flug nach Barcelona-Girona am gleichen Tag finden sich ähnliche Ergebnisse. Auch hier müssen von Köln-

⁸⁴ Vgl. o.V. (2012k)

⁸⁵ Vgl. o.V. (2012b)

Bonn aus mit 35 Euro drei Euro mehr gezahlt werden als von Maastricht aus. Beide Flüge werden von Ryanair durchgeführt.

Eine größere Flugpreisersparnis ergibt sich bei dem Flug nach Pisa. Hier werden für den Flug ab Maastricht-Aachen 36 Euro für ein Ticket verlangt. Das ist circa die Hälfte des Tickets von Köln-Bonn aus. Dieser Flug kostet den Passagier 70 Euro. Bei diesem Beispiel wird die Verbindung ab Köln-Bonn von Germanwings geflogen. In Maastricht-Aachen fliegt Ryanair diese Strecke.

Die letzte Relation, die analysiert wurde, ist ein Flug nach Berlin-Schönefeld. Hier ist, anders als bei den bisherigen Beispielen, die Verbindung von Köln-Bonn billiger als die von Maastricht-Aachen aus. Sie kostet 35 Euro und wird von Germanwings ausgerichtet. 40 Euro müssen von Maastricht Aachen aus bezahlt werden, wobei dieser Flug ebenfalls von Germanwings durchgeführt wird.

Es zeigt sich, dass eine Ersparnis nur bei den Flügen in das Ausland vorhanden ist. Es ist nicht davon auszugehen, dass die entsprechenden deutschen Passagiere wegen einer Ersparnis von drei Euro dem Flughafen in Köln-Bonn ausweichen. Die einzige sinnhafte Ausweichung ist der Flug nach Pisa, bei dem 24 Euro pro Passagier gespart werden können. Dies ist allerdings eine Preisdifferenz, die wesentlich über der Steuer von 8 Euro liegt.

Bezieht man die anfallenden Parkgebühren in das Bild ein, dann ergibt sich Folgendes: Während in Köln-Bonn – eine rechtzeitige Buchung wird vorausgesetzt – für eine Woche Parken nur 25 Euro⁸⁶ entrichtet werden müssen, kosten die sieben Tage Parken auf dem Flughafen Maastricht-Aachen mit 60 Euro⁸⁷ ein Vielfaches vom deutschen Preis. Somit ergibt sich hier ein Preisunterschied von 35

⁸⁶ Vgl. o.V. (2012d)

⁸⁷ Vgl. o.V. (2012e)

Euro zwischen der Parkmöglichkeit in Deutschland und der in den Niederlanden.

Diese Ergebnisse zeigen, dass der Flughafen Maastricht-Aachen keine große Ausweichmöglichkeit für deutsche Flugreisende darstellt. Eine Abwanderung von Köln-Bonn nach Maastricht-Aachen aus Gründen der Steuer erscheint nicht sinnvoll.

Eindhoven

Der Flughafen in Eindhoven hat seinerseits auch eine positive Entwicklung nehmen können.

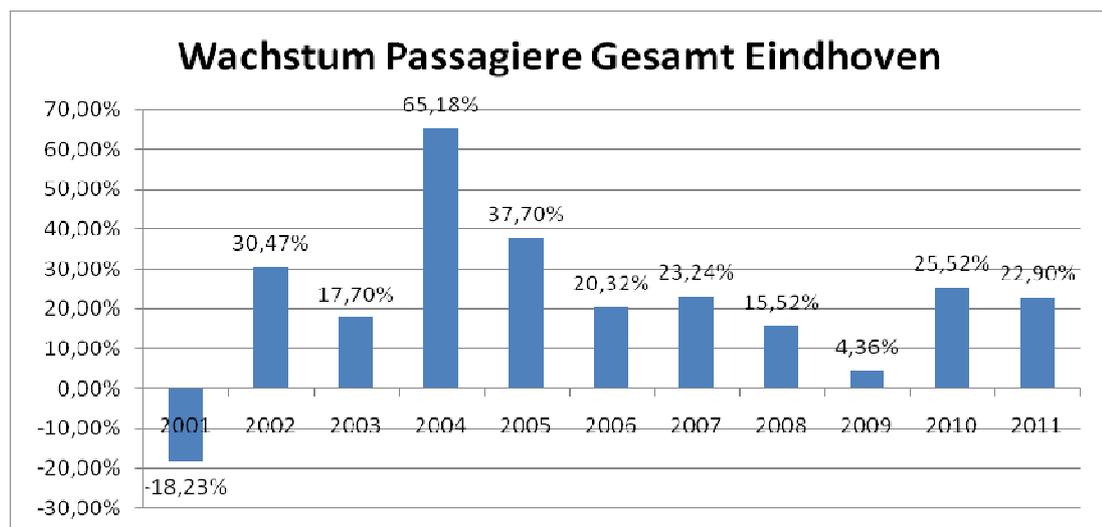


Abbildung 40: Wachstum Passagiere Gesamt Eindhoven⁸⁸

Tatsächlich konnte der Flughafen seit dem Jahr 2002 jährlich jeweils positive Wachstumsraten erzielen. Selbst im Krisenjahr konnte der Flughafen mit 4,36% eine positive Entwicklung nehmen. Dabei ist zu erkennen, dass es im Jahr 2011, in dem laut Luftverkehrsteuergegnern zahlreiche Fluggäste ausgewichen seien, ein geringeres Wachstum erreicht wurde als im Jahr vor Einführung der

⁸⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

Steuer. Ein überdurchschnittliches Wachstum, welches den Grund haben könnte, dass zusätzliche Passagiere aus dem Ausland den Flughafen in Eindhoven aufgesucht haben, ist dabei nicht zu erkennen.

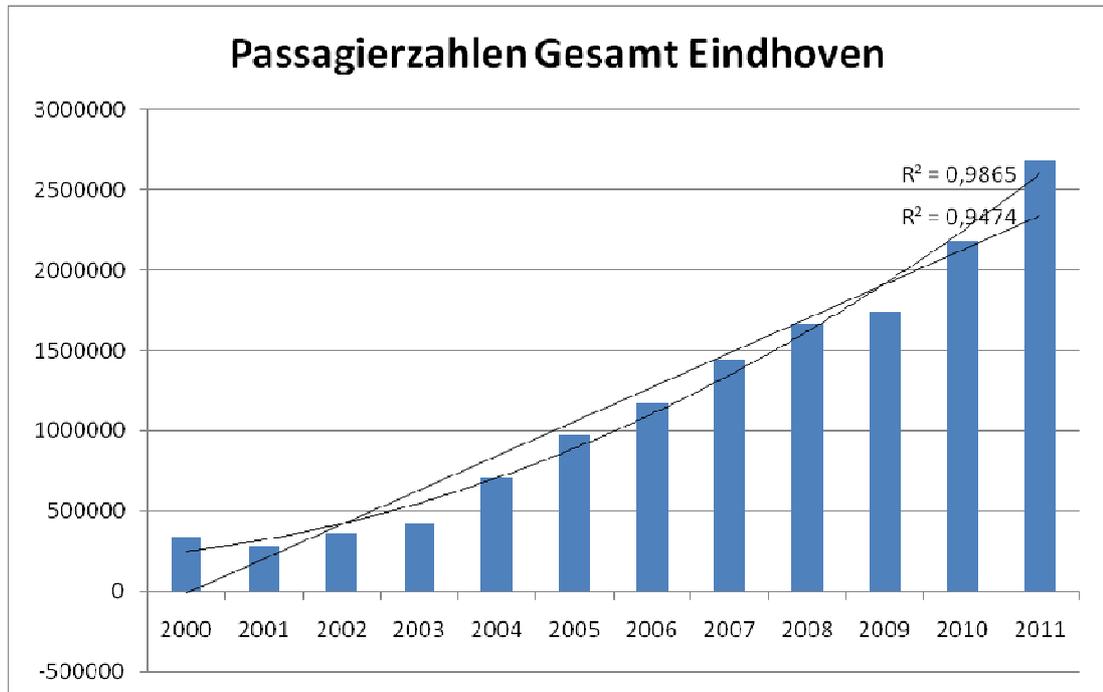


Abbildung 41: Passagierzahlen Gesamt Eindhoven⁸⁹

In die Abbildung der Passagierzahlen des Flughafens Eindhoven wurden zwei Trendlinien eingezeichnet. Hält man einen linearen Trend für realistisch, dann liegen die Passagierzahlen 2011 leicht über dem Trend. Ein höheres Bestimmtheitsmaß und eine deutlich bessere Anpassung an die Daten seit 2000 hat aber ein exponentielles Wachstum. Dem daraus folgenden Trend ist zu entnehmen, dass die Passagierzahlen Eindhoven in 2011 genau im Trend liegen.

⁸⁹ eigene Darstellung in Anlehnung an CBS (2012)

Im Vergleich zu den Wachstumsraten einiger holländischer Flughäfen haben die entsprechenden Flughäfen in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2011 ein geringeres Wachstum verzeichnen können. Dabei gilt es aber zu beachten, dass addiert, eine weitaus größere Zahl an Passagieren auf diesen Flughäfen abhebt und landet.

Die schlechteste Entwicklung hat der Flughafen in Weeze genommen. Dieser liegt direkt an der Grenze zu den Niederlanden. Aus der Schrumpfung des Flughafens in 2011 könnte man auf die Wirkungen der Luftverkehrssteuer schließen.

Allerdings zeigt die Entwicklung der vergangenen Jahre, dass der Flughafen bereits längerfristig stark abnehmende Wachstumsraten besitzt. Die (negative) Wachstumsrate im Jahr 2011 liegt genau im Trend.

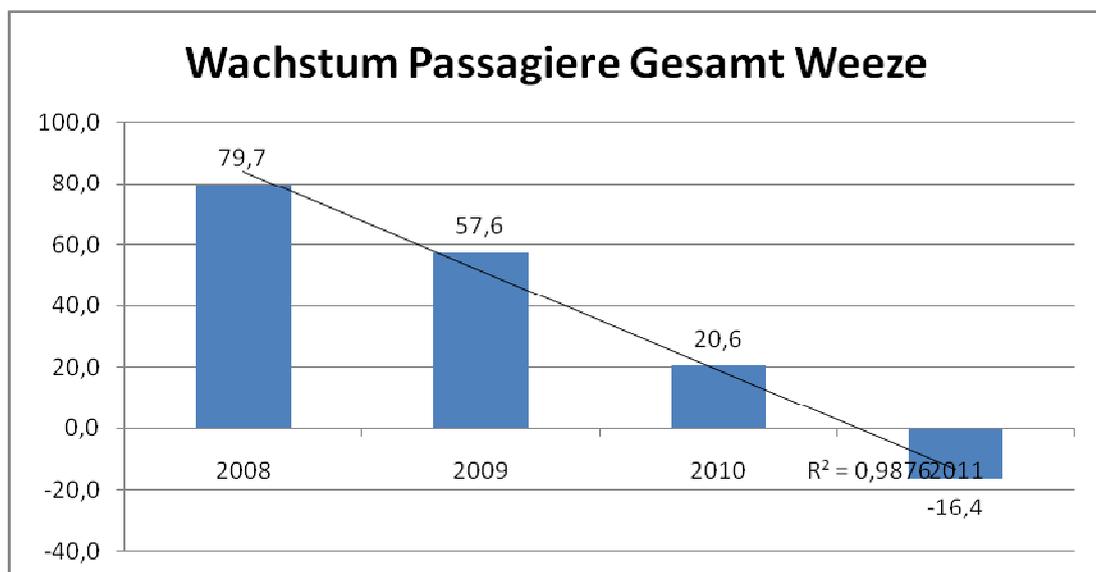


Abbildung 42: Wachstum Passagiere Gesamt Weeze⁹⁰

⁹⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Die Gesamtpassagierzahlen zeigen, dass der Airport im Jahr 2011 die Passagieranzahl von 2009 wieder erreicht hat. Die Zahlen von 2011 liegen in einem Bereich, der aus Vorjahren bekannt ist.

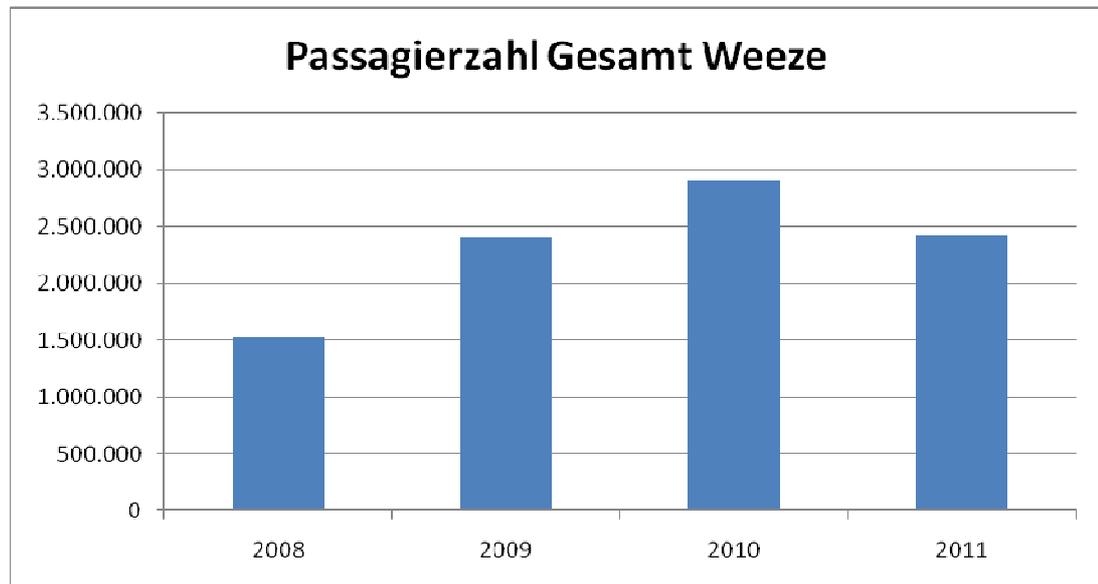


Abbildung 43: Passagierzahl Gesamt Weeze⁹¹

Düsseldorf

Ein weiterer Flughafen, der nahe der Grenze zu Holland liegt, ist der Airport in Düsseldorf. Dieser Flughafen konnte im Jahr 2011 ein höheres Wachstum als im Jahr 2010 erzielen. Dieses Passagierwachstum stieg von 6,7% auf 7,1%. Entgegen der Befürchtung einer Abwanderung konnten hier also Zuwächse erzielt werden. Irgendein Effekt, der auf die Luftverkehrssteuer zurückgeführt werden müsste, ist nicht zu erkennen.

⁹¹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

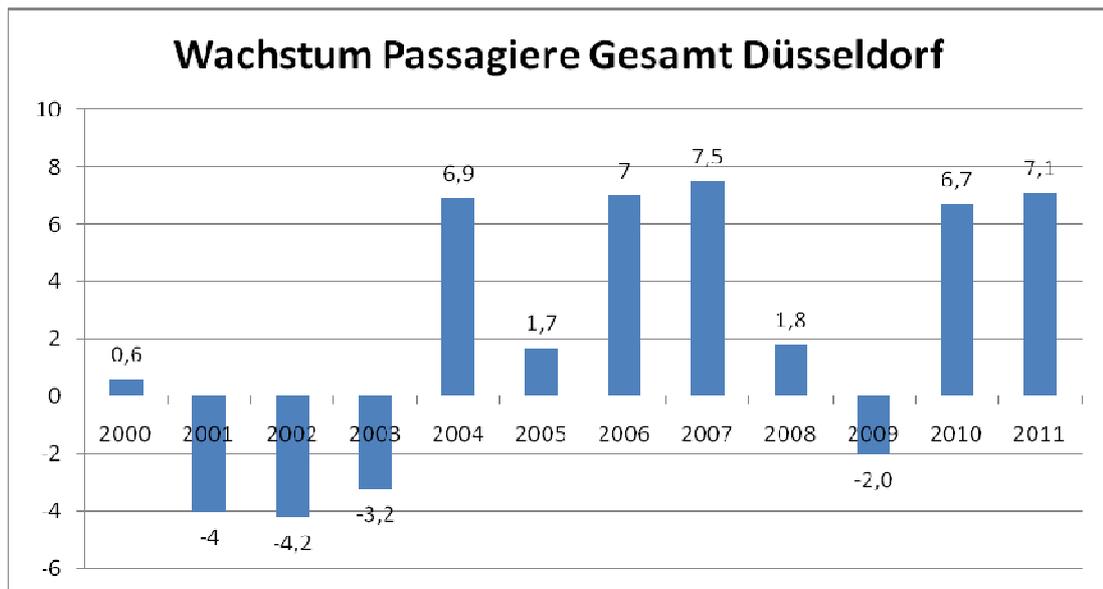


Abbildung 44: Wachstum Passagiere Gesamt Düsseldorf⁹²

Bei den absoluten Passagierzahlen kann seit 2002 ein Aufwärtstrend nachgewiesen werden. Anhand dieses Trends ist ersichtlich, dass die Zahl für 2011 mitten im Trend liegt. In die Abbildung der Passagierzahlen des Flughafens Düsseldorf wurde ein linearer Trend eingefügt. Es zeigt sich, dass die Passagierzahlen 2011 oberhalb des Trends liegen. Wählt man einen polynomischen Trend mit dem Exponenten 3, dann liegen die Werte für 2011 genau im Trend.

⁹² eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

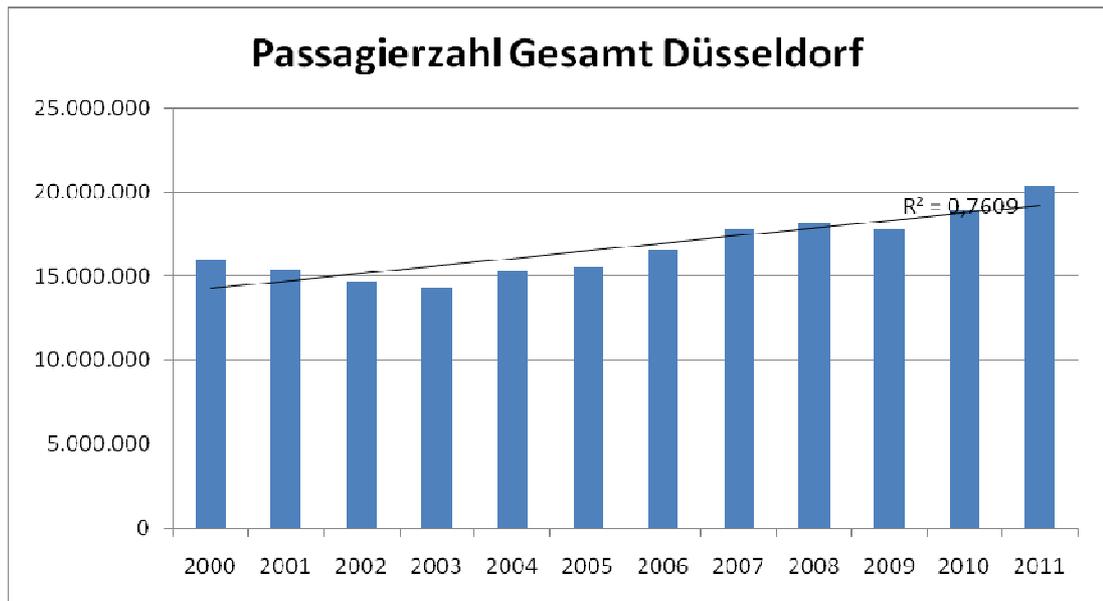


Abbildung 45: Passagierzahl Gesamt Düsseldorf⁹³

Dieser Airport fertigt pro Jahr ein Vielfaches des Flughafens in Weeze ab. Im Jahr 2011 sind in Düsseldorf rund 1,35 Millionen Passagiere mehr gestartet oder gelandet als im Jahr zuvor. Die Passagierabnahme in Weeze beträgt im Gegensatz dazu nur rund 476.000 Passagiere.

Der dritte große Flughafen in Nordrhein-Westfalen, der ebenfalls in Grenznähe zu Holland liegt, ist der Flughafen Köln-Bonn, welcher bereits überprüft wurde.

⁹³ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

Dortmund

Abschließend ist hier der Flughafen Dortmund zu erwähnen. Dieser Flughafen konnte seine Passagierentwicklung nach massiven Passagiereinbrüchen im Krisenjahr 2009 stabilisieren. Im Jahr 2011 war das Passagierwachstum sogar höher als im Jahr davor.

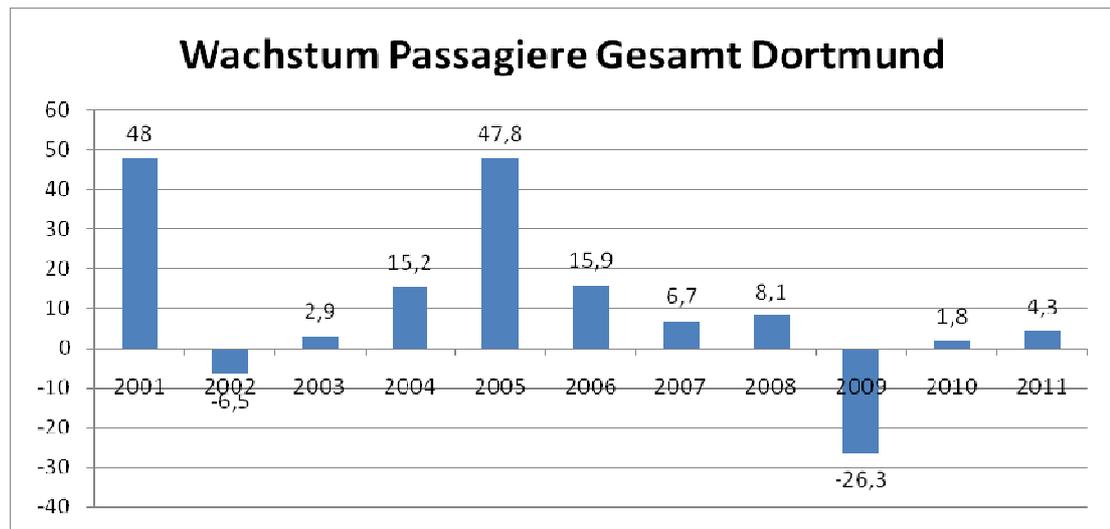


Abbildung 46: Wachstum Passagiere Gesamt Dortmund⁹⁴

In absoluten Zahlen ausgedrückt liegt die Gesamtpassagierzahl sogar leicht über dem Trend, der vom Jahr 2001 bis einschließlich 2011 gezogen wurde. Die Linie wächst aber schwächer als in den Jahren vor der Krise.

⁹⁴ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

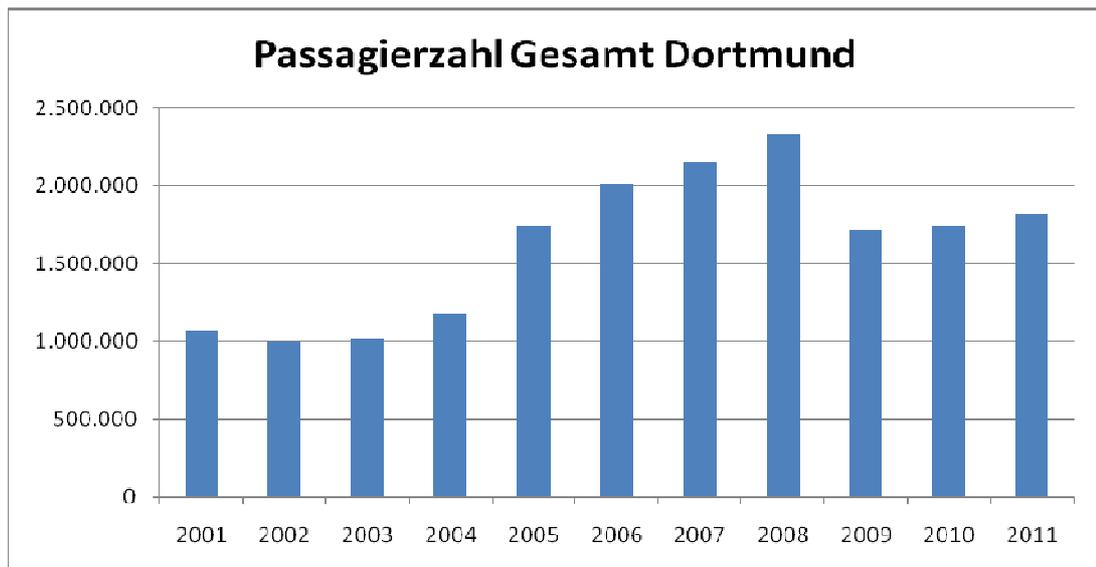


Abbildung 47: Passagierzahl Gesamt Dortmund⁹⁵

Weitere Untersuchungen und Ergebnis

Laut Zeitungsberichten ist die Abwanderung der deutschen Passagiere in das niederländische Ausland eher auszuschließen, da Fahrtkosten und Parkgebühren addiert höher sind als die vergleichbaren Kosten zum nächstgelegenen deutschen Flughafen, unter der Voraussetzung, dass die Steuer mit in dieses Verhältnis hinzuge-rechnet wurde. Außerdem besitzen die beiden niederländischen Airports Maastricht und Eindhoven nur Kurzflüge in ihrem Angebot, wohingegen von den Flughäfen in Nordrhein-Westfalen internationale Ziele angeflogen werden können. Die Flugpreise der Flughäfen in Deutschland sind darüber hinaus nicht grundsätzlich höher.⁹⁶

Die Überprüfung der niederländischen und deutschen in Nordrhein-Westfalen gelegenen Flughäfen zeigt also, dass eine merkliche Abwanderung deutscher Passagiere in die Niederlande nicht stattgefunden haben kann.

⁹⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012)

⁹⁶ Hulverscheidt (2012)

Wir haben dieses Ergebnis dadurch überprüft, dass wir stichprobenartig bei Reisebüros im Raum Köln-Euskirchen nachfragten, wie die Reisenden auf die Luftverkehrssteuer mit ihren Wünschen reagierten und wie die Reisebüros sie bei der Wahl des Abflugortes betrieten. Das Ergebnis dieser Befragungen stimmt grundsätzlich mit den Ergebnissen aus der Analyse der aggregierten Passagierzahlen überein: Die Reisebüros waren übereinstimmend der Ansicht, dass die Reisenden durch die Luftverkehrssteuer bisher nicht in der Wahl ihres Flughafens beeinflusst worden sind. Zwar suchen die Reisenden immer nach preiswerten Flügen. Aber ein Ausweichen auf ausländische Plätze wegen der Steuer sei nicht beobachtet worden.

VIII Tendenzen im deutschen Luftverkehr: Groß / klein, Low Cost / Linie, grenznah / grenzfern

Die bisherige Analyse hat gezeigt, dass grenznahe deutsche Flughäfen ein sehr heterogenes Wachstumsbild gezeigt haben. Wir haben einige kleinere Flughäfen in Grenznähe gefunden, die in 2011 Wachstumseinbrüche erlebt haben. Daneben gab es aber auch grenznahe Flughäfen, die stärker als zuvor gewachsen sind. Was können die Ursachen dafür sein?

Die Hypothese liegt nahe, dass es andere Treiber des Wachstums im Luftverkehr außer der Luftverkehrsteuer gibt. Demzufolge könnten die unterschiedlichen Wachstumsraten verschiedener grenznaher Flughäfen vor allem ein Reflex dieser anderen Treiber sein und weniger ein Reflex der Luftverkehrsteuer.

Diese Hypothese soll im Folgenden überprüft werden.

Vorgehensweise

Um nicht nur die langjährige Entwicklung einzelner Flughäfen, sondern die einer Vielzahl von deutschen Flughäfen bewerten zu können, wurde die Gesamtheit der Flughäfen in einzelne Cluster beziehungsweise Spezifikationen aufgeteilt. Durch diese Einteilung kann besser ergründet werden, ob es im Zuge der Luftverkehrsteuer eine Einwirkung auf spezielle Flughafengruppen gegeben hat.

- **Größe.** In dieser Arbeit wurden die Flughäfen zum einen nach ihrer *Größe*, gemessen am Passagieraufkommen im Jahr 2011 eingeteilt. So wurden alle Flughäfen, die mehr als 10.000.000 Passagiere verzeichnen konnten, als große Flughäfen deklariert. Mittlere Flughäfen sind die, deren Passagieraufkommen im Jahr 2011 zwischen 10.000.000 und 3.000.000 lag. Alle Flughäfen, auf denen weniger Passagiere starteten und landeten, wurden als kleine Flughäfen bezeichnet.
- **Entfernung.** Eine weitere Einteilung erfolgte hinsichtlich der *Entfernung* zur Grenze. Dabei war es von Bedeutung, ob es auf der anderen Seite der Grenze einen konkurrierenden Flughafen gibt. So wurden Flughäfen als grenznah bezeichnet, die einen ausländischen Konkurrenten in maximal 200 Kilometer Entfernung besitzen, wobei die Entfernung zwischen dem deutschen Flughafen und der Grenze nicht mehr als 150 Kilometer beträgt. Alle Flughäfen, auf die das nicht zutraf, erhielten die Bezeichnung grenzfern. Die Abstände wurden dabei mit dem Navigationssystem auf der Internetpräsenz von ‚Google Maps‘ vorgenommen.
- **Low Cost und Linie.** Eine letzte Einteilung, die vorgenommen wurde, ist die in eher Low-Cost-Carrier abhängige Flughäfen und den Flughäfen, die ihr Geschäft eher auf Linienfluggesellschaften, welche keine Billigflüge anbieten, konzentrieren. Diese Einteilung erfolgte durch eine Analyse der jeweiligen Airports und der Fluggesellschaften, die auf ihnen verkehren.

Die nachfolgende Tabelle zeigt, welche Flughäfen in die Bearbeitung eingegangen sind und welchen Spezifikationen sie zugeordnet wurden.

Flughafen	Spezifikationen		
	Größe	Grenznähe	Abhängigkeit
Berlin-Schönefeld	mittelgroß	grenzfern	Schwerpunkt LCC
Berlin-Tegel	groß	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Bremen	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt LCC
Dortmund	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC
Dresden	klein	grenznah	Schwerpunkt Linie
Düsseldorf	groß	grenznah	Schwerpunkt Linie
Erfurt	klein	grenzfern	Schwerpunkt LCC
Frankfurt/Main	groß	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Friedrichshafen	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC
Hahn	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt LCC
Hamburg	groß	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Hannover	mittelgroß	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Karlsruhe/Baden-Baden	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC
Köln-Bonn	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt LCC
Leipzig/Halle	mittelgroß	grenzfern	Schwerpunkt LCC
Lübeck	klein	grenzfern	Schwerpunkt LCC
Memmingen	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC
München	groß	grenznah	Schwerpunkt Linie
Münster/Osnabrück	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt LCC
Nürnberg	mittelgroß	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Paderborn	klein	grenzfern	Schwerpunkt LCC
Saarbrücken	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC
Stuttgart	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt Linie
Weeze/Niederrhein	mittelgroß	grenznah	Schwerpunkt LCC
Rostock-Laage	klein	grenzfern	Schwerpunkt Linie
Zweibrücken	klein	grenznah	Schwerpunkt LCC

Tabelle 7: Spezifikationen der einzelnen Flughäfen⁹⁷

Die in der Tabelle enthaltenen Flughäfen sind überwiegend internationale und regionale Flughäfen. Die Werte, die für diese Analyse vorgenommen wurden, finden sich alle zum einen im Archiv der

⁹⁷ eigene Darstellung auf Basis von Zahlen von Destatis (2012) und ADV (2012)

Verkehrszahlen der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen und zum anderen in der Fachserie 8.6. des deutschen Statistischen Bundesamtes wieder. Dabei wurden stets die Passagierzahlen zurück bis zum Jahr 2000 ermittelt, um eine längere Entwicklung wiedergeben zu können. Lediglich bei Memmingen und Weeze konnten die Werte erst ab einem späteren Zeitpunkt erfasst werden. Diese spielen also erst ab dem Eintrittszeitpunkt eine Rolle.

Entwicklung der einzelnen Spezifikationen

Beginnen wir mit den großen Flughäfen. Die Entwicklung der großen deutschen Flughäfen zeigt ein starkes Wachstum im Jahr 2011. Ein solches Wachstum von 7,7% konnte im gesamten Betrachtungszeitraum seit 2001 nicht erzielt werden. Das veranschaulicht auf besondere Art und Weise, dass kein Passagierabfluss zu erkennen ist.. Vielmehr konnten die großen Flughäfen an das starke Wachstum des Nachkrisenjahres anschließen und ihre Werte weiter steigern.

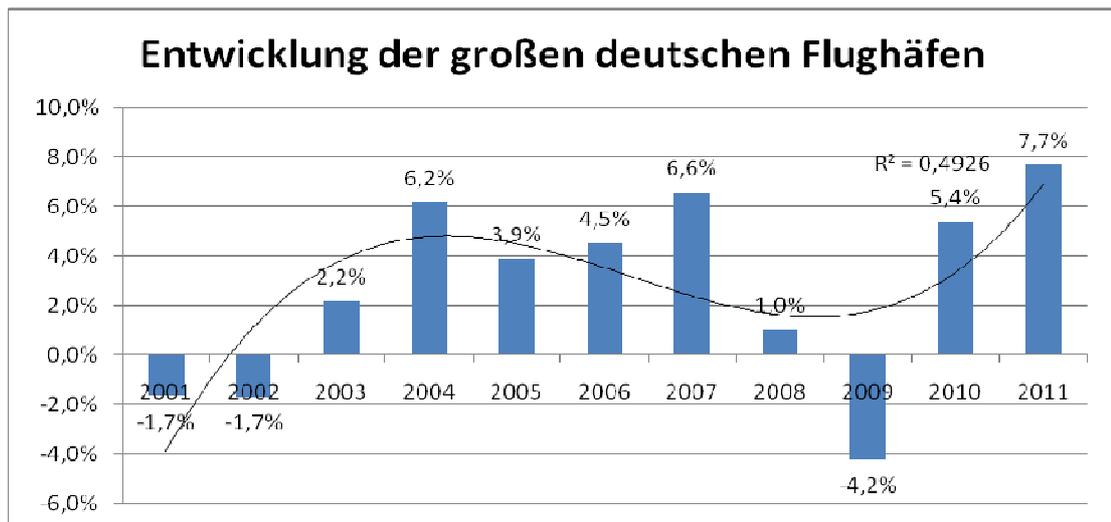


Abbildung 48: Passagierentwicklung der großen deutschen Flughäfen⁹⁸

Bei den mittelgroßen deutschen Flughäfen zeigt sich eine andere Entwicklung. Hier hat die Passagierentwicklung einen Rückschlag hinnehmen müssen. Es konnte im Jahr 2011 trotzdem eine positive Entwicklung erreicht werden, jedoch konnte der Wert von 3,2% im Jahr 2010 mit 0,4% nicht gesteigert werden. Die Werte der Vorjahre zeigen aber, dass sich die Passagierentwicklung immer weiter abschwächt.

⁹⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

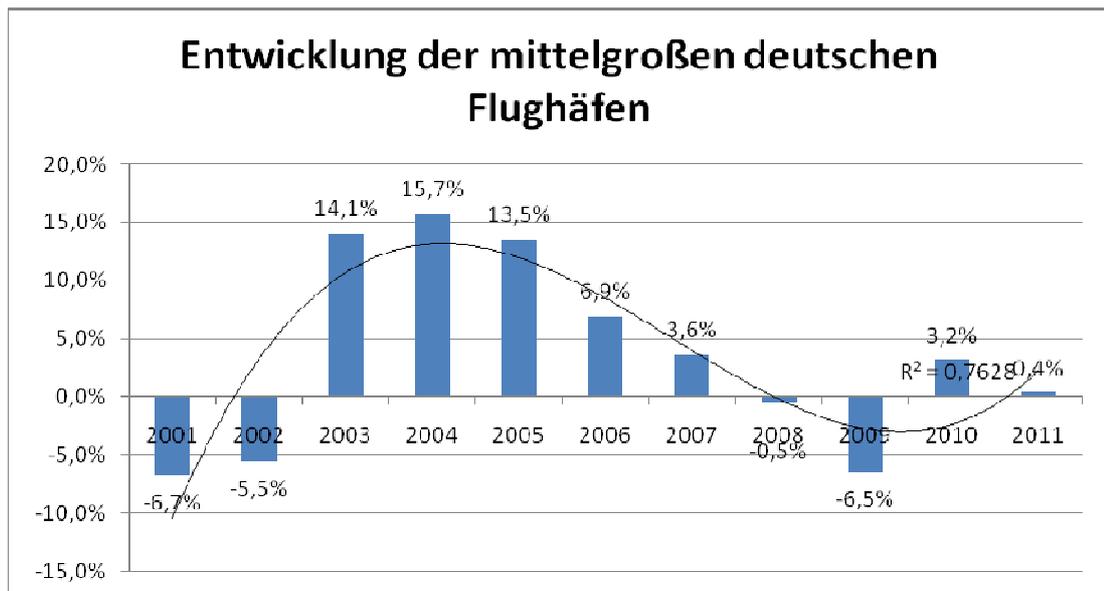


Abbildung 49: Passagierentwicklung der mittelgroßen deutschen Flughäfen⁹⁹

Nach dem großen Wachstum in 2004 mit 15,7% nahmen die Zahlen immer weiter ab. Wenn das Krisenjahr 2009 ausgeblendet wird, ist zu sehen, dass sich die Entwicklungskurve im Verlauf der Jahre Richtung Null bewegt.

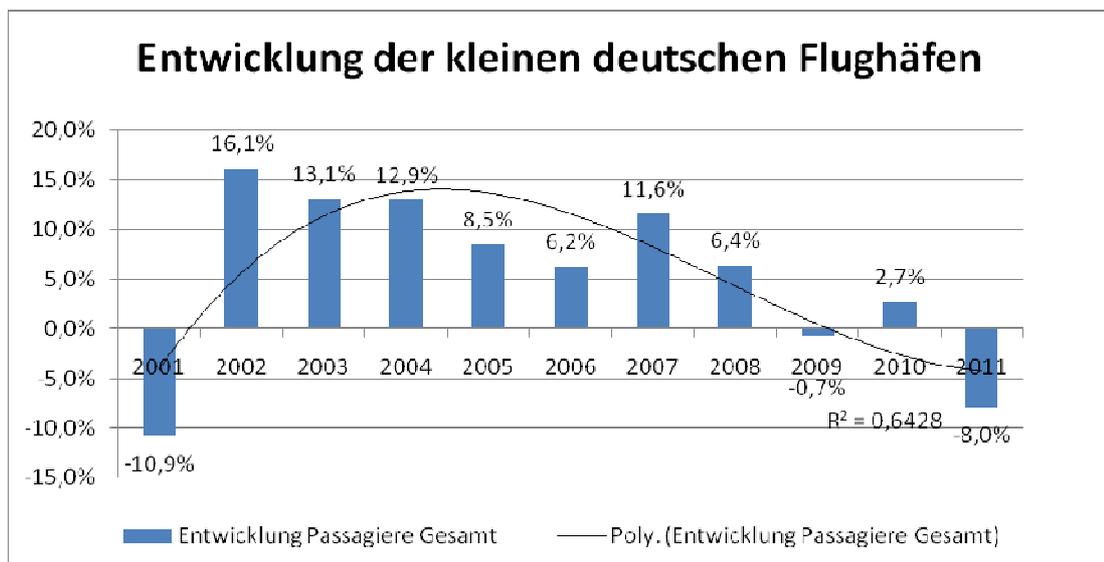


Abbildung 50: Passagierentwicklung der kleinen deutschen Flughäfen¹⁰⁰

⁹⁹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

¹⁰⁰ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

Die kleinen deutschen Flughäfen haben eine ähnliche Entwicklung genommen. Auch hier sind seit dem Jahr 2002 mit der höchsten Entwicklungsrate immer kleinere Werte erreicht worden. In 2011 konnte nicht an den Wert von 2010 angeknüpft werden und es wurde, genau wie im Krisenjahr, ein negatives Wachstum erreicht. So sind im Jahr 2011 8% weniger Passagiere von kleinen Flughäfen aus geflogen als im Vorjahr. Hier ist eine starke Abnahme zu erkennen. Die kleinen Flughäfen werden oft von Billigfluggesellschaften genutzt. Diese haben im Jahr 2011 einige Verbindungen gestrichen, die für die Airports einen großen Anteil am Passagieraufkommen ausgemacht haben.

Diese Streichungen machen sich auch bei der Spezifikation der Flughäfen mit hohem Billigfliegeranteil bemerkbar. Auch hier konnte in 2011 nur eine negative Entwicklung zum Vorjahr erzielt werden.

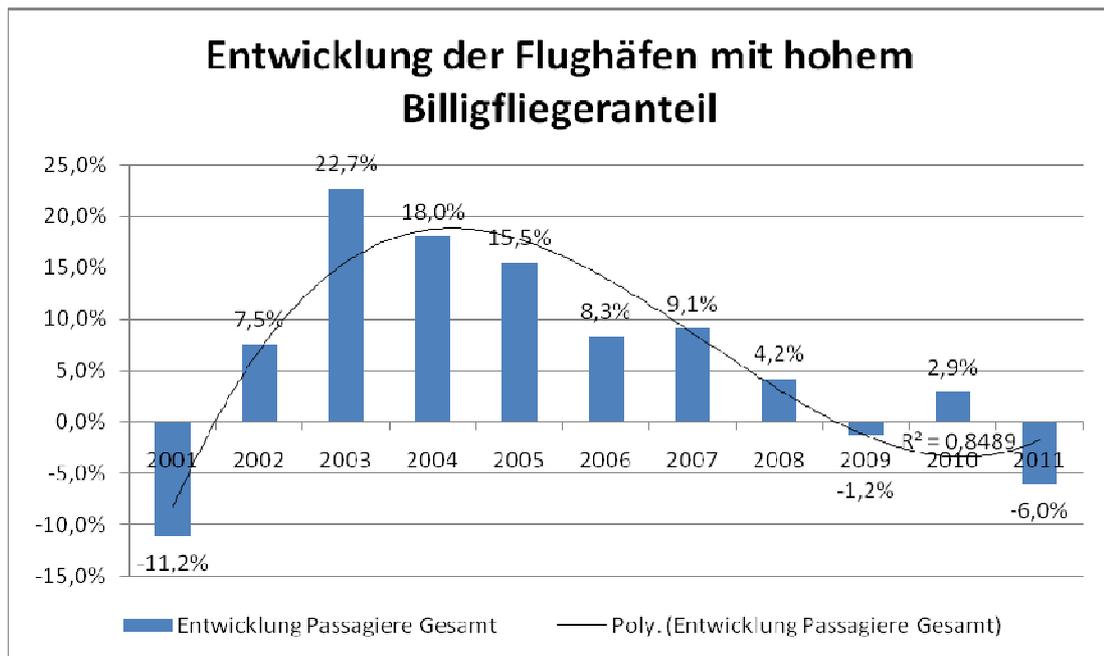


Abbildung 51: Passagierentwicklung der Flughäfen mit hohem Low-Cost-Carrier Anteil¹⁰¹

Die Kurve der Entwicklungen fällt hier seit 2003 mit 22,7% stetig ab, so dass nach einer Erholung der Krise im Jahr 2010, in der ein Plus von 2,9% erzielt werden konnte, im Folgejahr ein Passagierrückgang von 6% verzeichnet werden musste.

Die Flughäfen, welche einen niedrigen Anteil an Billigfluggesellschaften haben und ihr Geschäft mehr auf Linienfluggesellschaften konzentrierten, konnten ihrerseits ein hohes Plus von 7% einfahren. Sie haben seit vielen Jahren ein stabiles Wachstum, welches nur im Krisenjahr 2009 einen Einsturz erfahren und ein negatives Wachstum verzeichnen musste. Sie konnten ihr Wachstum im ersten Jahr mit der Luftverkehrssteuer sogar von 5,4% auf 7% steigern.

¹⁰¹ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

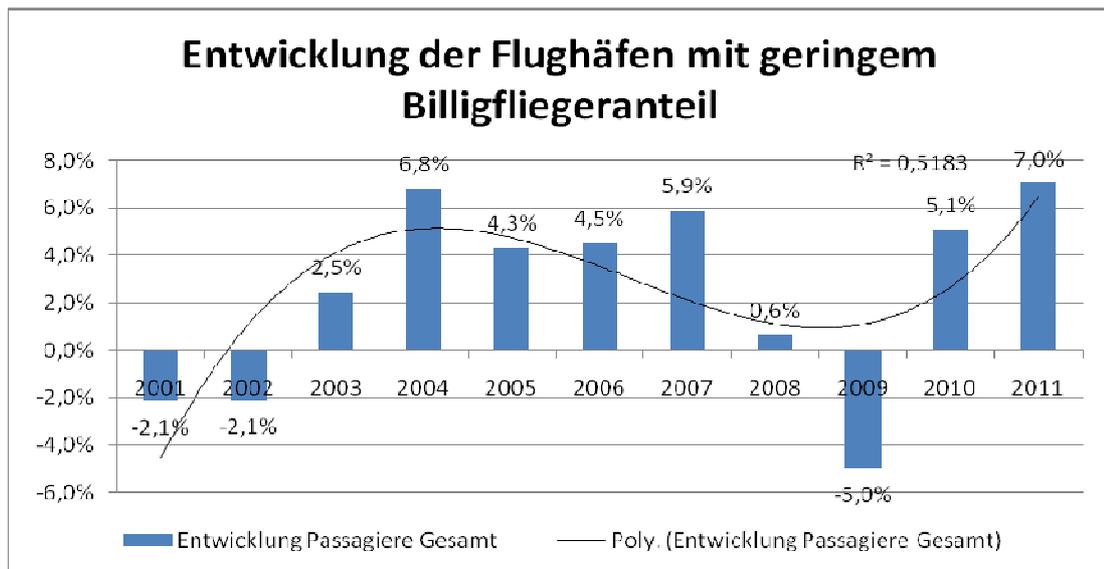


Abbildung 52: Passagierentwicklung der Flughäfen mit geringem Billigfliegeranteil¹⁰²

Ergebnisse

Die aufgezeigte Entwicklung beleuchtet, dass es im deutschen Luftverkehr länger anhaltende Tendenzen gibt, die zu einer Verlagerung von Luftverkehren führen.

- Flugplätze mit *Billigfliegerangeboten* befinden sich seit etwa 2004 in einer Phase abnehmender Wachstumsraten. Das Nachlassen der Attraktivität dieses Geschäftsmodells ist in den Statistiken deutlich erkennbar. In der jüngsten Vergangenheit hat sich dies beschleunigt. Das interessante ist, dass diese Beschleunigung nicht erst 2011, dem Jahr der Einführung der Luftverkehrsteuer einsetzt, sondern schon 2010 als es noch keine Steuer gab.
- Ein weiterer großer Trend scheint die Hinwendung des Luftverkehrs zu *großen Flughäfen* zu sein. Große Flughäfen sind die Gewinner der letzten Jahre. Es ist deutlich zu erkennen, wie große Flughäfen stark wachsen, mittelgroße Flughäfen

¹⁰² eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

fast kein Wachstum haben und kleine Flughäfen schrumpfen. Diese Entwicklungen sind bereits Jahre alt und damit unabhängig von der Luftverkehrssteuer.

Es kann deshalb die Hypothese aufgestellt werden, dass die beobachteten Passagierverluste einiger grenznaher Flughäfen weniger auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen ist als auf die aufgezeigten allgemeinen Tendenzen. Die Flughäfen haben dieser Hypothese zufolge deshalb verloren, weil sie zu einer Kategorie von Flughäfen gehören, die sich trendgemäß nicht vorteilhaft entwickelt.

Grenznahe und grenzferne Flughäfen

Um diese Hypothese noch näher zu beleuchten, werden im Folgenden grenzferne und grenznahe Flughäfen nach den Kategorien klein/groß und Low Cost/Linie betrachtet.

Die beiden folgenden Abbildungen beleuchten zunächst die Bewegungen der Passagierzahlen grenznaher und grenzferner Flughäfen.

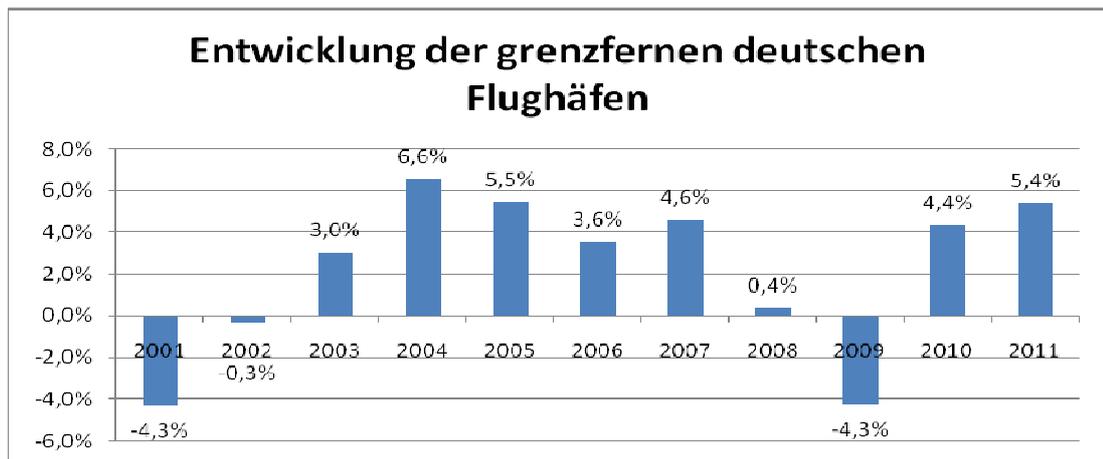


Abbildung 53: Passagierentwicklung der grenzfernen deutschen Flughäfen¹⁰³

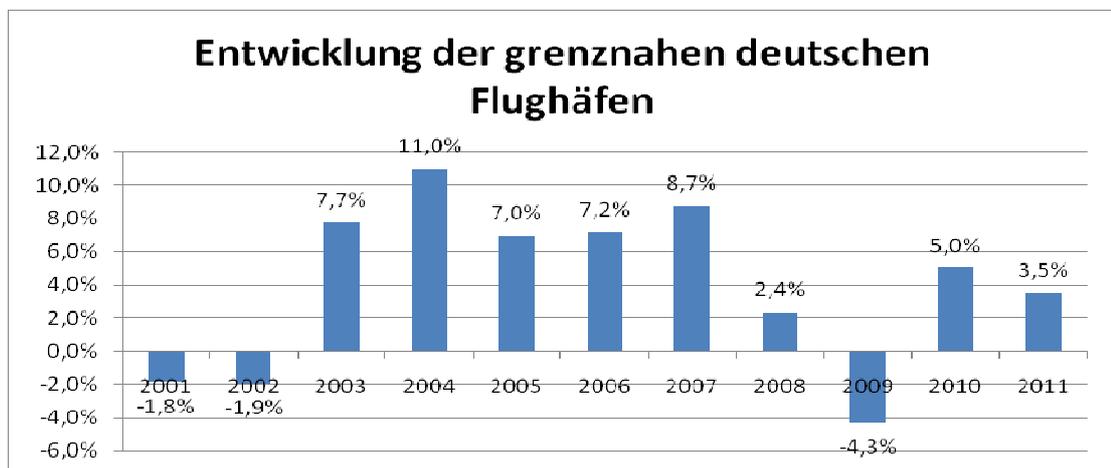


Abbildung 54: Passagierentwicklung der grenznahen deutschen Flughäfen¹⁰⁴

Es ist festzustellen, dass über den hier betrachteten 11-Jahreszeitraum die grenznahen Flughäfen in Summe fast doppelt so schnell gewachsen sind wie die grenzfernen. Dies ist ein relatives Wachstum, das auf Dauer nicht aufrechterhalten bleiben kann, denn die grenznahen Flughäfen haben ein begrenztes Einzugsgebiet. Was sind die Ursachen des starken Wachstums? Die Wachstumsdifferenz seit 11 Jahre hat bisher niemand auf Effekte des

¹⁰³ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

¹⁰⁴ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

„kleinen Grenzverkehrs“, d.h. auf den Wettbewerb in- oder ausländischer Flughäfen zurückgeführt. Die Zahlen zeigen, dass die grenznahen Flughäfen vor allem in der Zeit des Booms zwischen den beiden Krisen von 2001/2 und 2008/9 schneller gewachsen sind. Seit 2008 beginnt sich der Wachstumsüberschuss der grenznahen Flughäfen abzuschwächen.

Kombinierte Flughafengruppen

Oben hatten wir gesehen, dass ein Trend hin zu großen Flughäfen zu beobachten ist. Damit lassen sich zwei konkurrierende Hypothesen formulieren: Der einen Hypothese zufolge haben (grenznahe) Flughäfen deshalb Passagiere verloren, weil die Passagiere wegen der Luftverkehrssteuer ins Ausland abgewandert sind. Der anderen Hypothese zufolge haben Flughäfen verloren, weil sie zur Kategorie „kleine“ oder „mittlere“ Flughäfen gehören.

Anhand der folgenden Abbildungen lassen sich nun beide Hypothesen überprüfen.

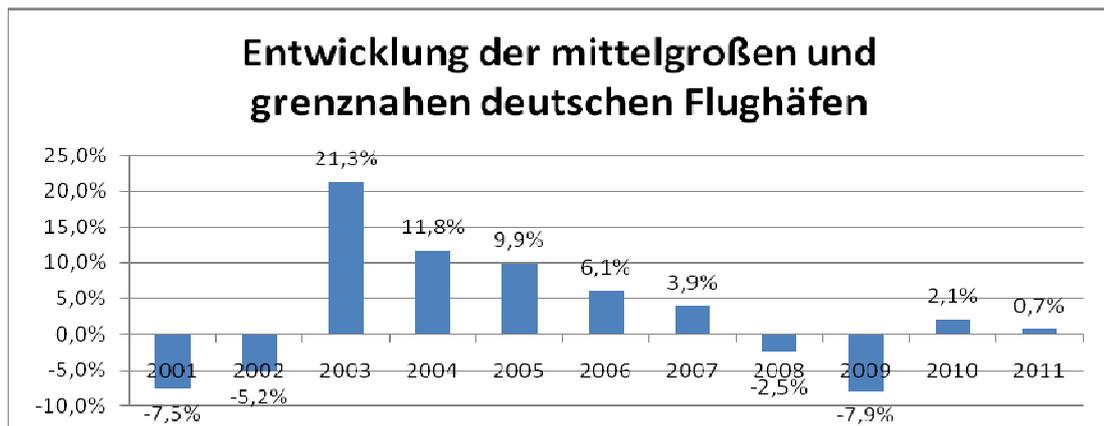


Abbildung 55: Passagierentwicklung der mittelgroßen und grenznahen Flughäfen¹⁰⁵

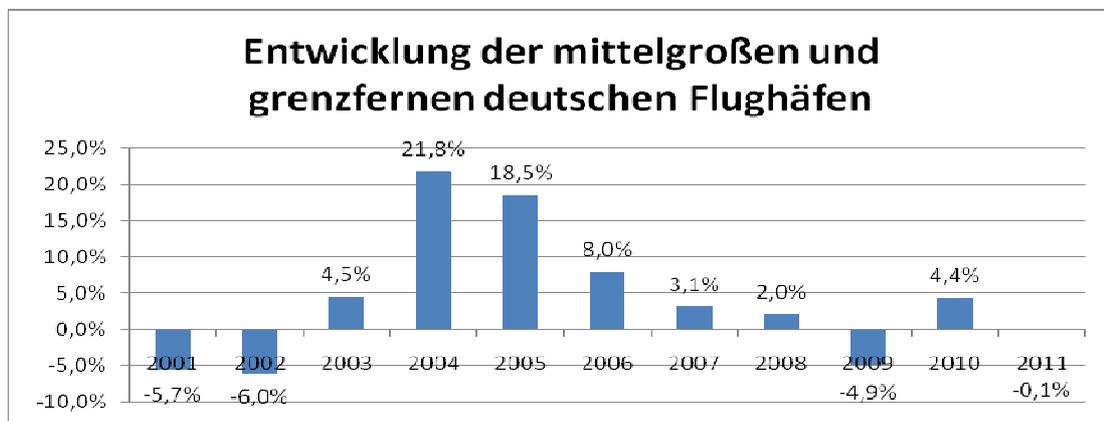


Abbildung 563: Passagierentwicklung der mittelgroßen und grenzfernen deutschen Flughäfen¹⁰⁶

Die beiden obigen Abbildungen betrachten mittelgroße Flughäfen. Hier ist zu sehen, dass die grenznahen mittelgroßen Flughäfen keine schlechtere Entwicklung als die grenzfernen genommen haben. Im Gegenteil, die *grenzfernen* mittelgroßen Flughäfen weisen 2011 die *schlechtere* Entwicklung auf. Und auch der Passagierzahlenrückgang 2011 gegenüber 2010 ist bei den grenzfernen Flughäfen deutlich stärker ausgeprägt als bei den grenznahen. Das bedeutet: die grenznahen Flughäfen haben keine Sonderentwicklung relativ

¹⁰⁵ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

¹⁰⁶ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

zu den grenzfernen gehabt. Die Hypothese, dass die Luftverkehrsteuer einen Einfluss ausgeübt hat, kann nicht bestätigt werden.

Die nächsten beiden Abbildungen betrachten kleine Flughäfen. Wieder soll die Frage untersucht werden, ob die grenznahen kleinen Flughäfen eine schlechtere Entwicklung durchlaufen haben als die grenzfernen Flughäfen.

Die beiden Abbildungen zeigen Folgendes: Die grenzfernen kleinen Flughäfen haben eine deutlich schlechtere Entwicklung als die grenznahen kleinen Flughäfen. Die grenzfernen kleinen Flughäfen schrumpften 2011 um 14%, während die grenznahen kleinen Flughäfen um 2,2% schrumpften. Dies erschwert es, die Hypothese vom Einfluss der Luftverkehrsteuer aufrechterhalten zu wollen.

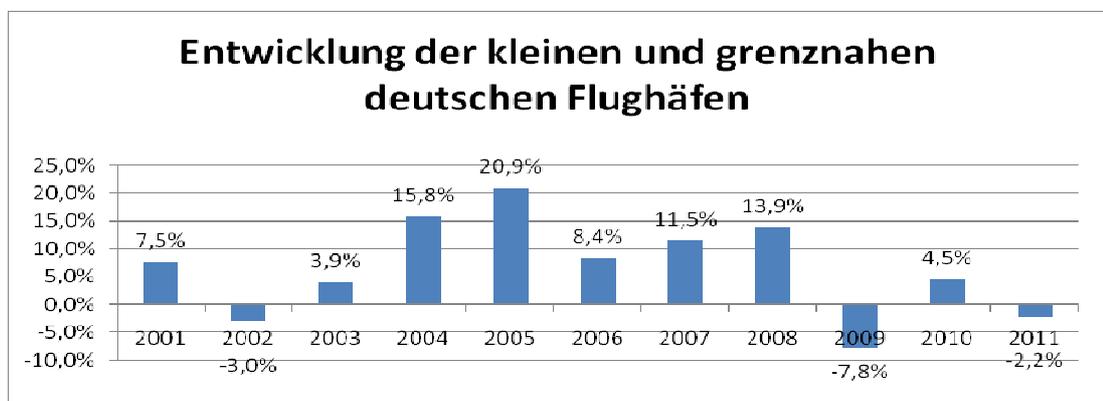


Abbildung 57: Passagierentwicklung der kleinen und grenznahen deutschen Flughäfen¹⁰⁷

¹⁰⁷ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

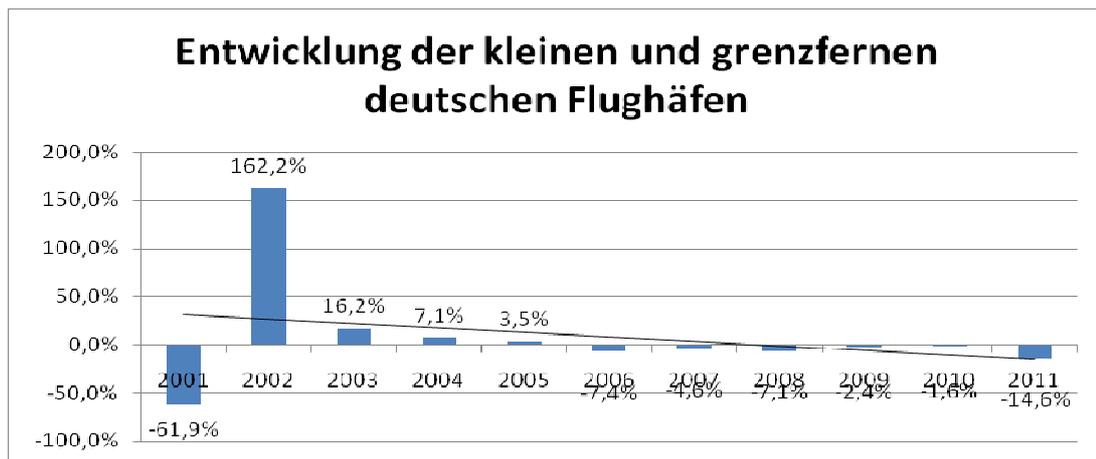


Abbildung 58: Passagierentwicklung der kleinen und grenzfernen deutschen Flughäfen¹⁰⁸

Ergebnis

Die Zahlen zeigen, dass es Trends im Luftverkehr gibt, die seit Jahren anhalten und offenbar unabhängig von der Luftverkehrsteuer sind. Diese Trends betreffen eine Rückverlagerung von Luftverkehr auf größere Flughäfen. Wenn man die Flughäfen in große, mittelgroße und kleine Flughäfen aufteilt, dann ist dieser Trend unverkennbar.

Wenn man dann noch die Gruppen weiter unterteilt nach grenzfernen und grenznahen Flughäfen, um zu überprüfen, ob mehr der Steuereffekt oder mehr der Größeneffekt die Flughäfen beeinflusst, dann sieht man, dass ein Steuereffekt praktisch gar nicht beobachtbar ist. In ihren jeweiligen Gruppen haben sich grenzferne Flughäfen sogar schlechter entwickelt als grenznahe. Dies wird bei allen Größenklassen deutlich.

Natürlich kann es sein, dass sich bei einzelnen Flughäfen steuerbedingtes Wanderungsverhalten der Passagiere ausgewirkt hat. Aber in der Gruppe der Flughäfen, d.h. im Durchschnitt, ist kein syste-

¹⁰⁸ eigene Darstellung in Anlehnung an ADV (2012) und Destatis (2012)

matischer Steuereffekt erkennbar. Das bedeutet, dass man, wenn man die Passagierzahlen einzelner Flughäfen mit Steuereffekten, d.h. mit einem *systematischen* Effekt, begründen wollte, man für die anderen Flughäfen einen systematischen Gegeneffekt nachweisen müsste, der zu dem aufgezeigten durchschnittlichen Wert führt.

IX Der Fall Ägypten

Ein interessanter Fall ist der Luftverkehr mit Ägypten. Dieser Verkehr hat mit Einführung der Luftverkehrsteuer große Einbußen erlitten. Darin wurde seitens der Luftfahrtindustrie die schädliche Wirkung der deutschen Luftverkehrsteuer vermutet. Allerdings gab es auch andere Einflussfaktoren. Im Folgenden soll deren Relevanz untersucht werden.

Argumente

Ägypten gehört zu den beliebten Urlaubsländern der Deutschen. Bei der Betrachtung der Fluggastzahlen für das Jahr 2011 im Verhältnis zu den Vorjahren fällt auf, dass die Zahlen im Jahr 2011 stark gesunken sind.

Genau in diesem Jahr wurde die Luftverkehrsteuer eingeführt. Diese Steuer ist für Ägypten im Vergleich mit anderen Mittelmeerstaaten besonders ungünstig, weil eine kritische Entfernung überschritten wird. Dadurch fiel 2011 25 Euro Steuer an im Gegensatz zu nur 8 Euro für Reisen in andere Mittelmeerstaaten.

Ägyptenreisen sind also von der Steuer besonders betroffen, und dies könnte den heftigen Einbruch der Reisendenzahlen erklären.

Allerdings gibt es auch andere Erklärungen. Denn 2011 war das Jahr der Unruhen in mehreren arabischen Ländern. Unter den Unruheländern war auch Ägypten. Die Unruhen könnten Reisende abgehalten haben.

Um zu untersuchen, ob eher die Steuer oder die Unruhen den Einbruch der Passagierzahlen verursachten, prüfen wir die Reisendenzahlen auf Monatsbasis.

Betrachtung von Monatsdaten

Wenn die Monate der vergangenen Jahre einzeln analysiert werden, fällt auf, dass die Einbrüche der Passagierzahlen erst ab Februar 2011 erfolgt sind. Im Januar 2011 hingegen konnte die Passagierzahl im Vergleich zum Vorjahresmonat noch um 9,9% zulegen.

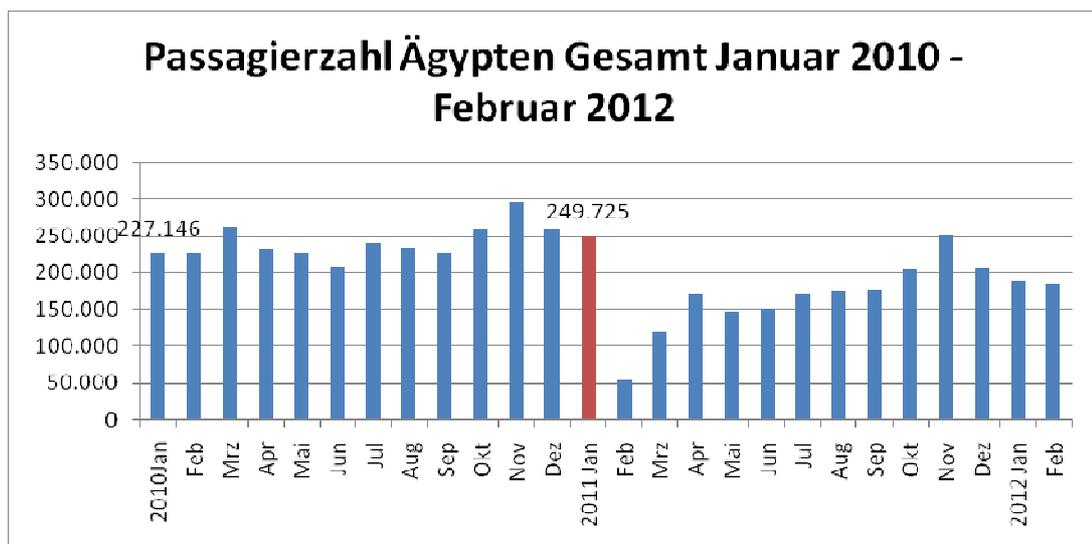


Abbildung 59: Entwicklung der Passagierzahlen zwischen Deutschland und Ägypten¹⁰⁹

Die Passagierzahl von Januar 2011 liegt sogar noch über der Passagierzahl von Januar 2010. Der heftige Einbruch erfolgte erst im Februar.

Der Einbruch ist zudem so heftig, wie man es in keiner Weise auf eine in ihrem Betrag doch begrenzte Steuer zurückführen würde.

¹⁰⁹ Eigene Darstellung in Anlehnung an Destatis (2012)

Die empirisch gemessenen Werte der Preiselastizität der Nachfrage passen zu solch einer heftigen Reaktion nicht.

Der Grund für die Abnahme der Passagierzahlen muss deshalb anderswo gesucht werden. Es muss ein Grund sein, der zu sehr heftigen Reaktionen der Reisewilligen beiträgt, und er darf nicht vor Ende Januar 2011 eingetreten sein, weil sonst die hohen Reisedenzahlen vom Januar nicht erklärbar wären.

Was für ein Grund könnte dies sein?

Als Erklärung bieten sich die Unruhen in Ägypten an, die im Zuge des Arabischen Frühlings stattfanden. Der Beginn dieser Unruhen ist genau terminierbar. Es ist der 26. Januar 2011.¹¹⁰ Die heftigen und blutigen Straßenkämpfe wirkten sich negativ auf die Zahl der Touristen aus. Straßenkämpfe, Ausländerfeindlichkeit sind keine Aspekte, die man auf Urlaubsreisen erleben möchte. Das erklärt heftige Einbrüche im Reiseverkehr nach solchen Ereignissen.

Zusammengefasst ergibt sich: es scheinen eher die Unruhen im Rahmen des Arabischen Frühlings zu sein, welche die Einbrüche erklären als die Luftverkehrsteuer. Im Frühjahr 2012 wurde von der Reisebranche auch gemeldet *„ITB-Partnerland Ägypten zählt wieder zu den Top-Zielen.“*¹¹¹

Weitere Länder

Der deutsche Reise Verband sieht durch die Einführung der Entfernungstaffel der Steuer einen relativen Nachteil für das tourismusgeprägte Land Ägypten. Für Flugreisen nach Ägypten fallen seit Einführung der Steuer 25 Euro beziehungsweise ab 2012 der ver-

¹¹⁰Vgl. Musharbash (2011)

¹¹¹ Siehe: http://nachrichten.finanztreff.de/news_news.htm?id=8108273&sektion=ticker_al-le&offset=40

ringerte Betrag von 23,43 Euro Luftverkehrsabgabe an. Auf Flüge zu anderen am Mittelmeer gelegenen Staaten, wie Tunesien und Libyen, die man als Wettbewerber Ägyptens bezeichnen kann, entfallen nur acht Euro beziehungsweise 7,50 Euro Steuer.¹¹²

Es kann deshalb durch Vergleich mit der Tourismusedwicklung in andere Länder untersucht werden, ob verschiedene Steuersätze unterschiedliche Auswirkungen haben.

Ein weiteres afrikanisches Land, welches am Mittelmeer liegt und tourismusgeprägt ist, ist Tunesien. Auf Flüge nach Tunesien entfallen im Jahr 2011 acht Euro pro Passagier. Die Betrachtung der Flugzahlen von Passagieren zwischen Deutschland und Tunesien zeigt, dass Tunesien einen etwas geringeren Abfall der Passagierzahlen hinnehmen musste als Ägypten.

Dies aber auf die Steuerdifferenzen zurückzuführen, scheint gewagt. Denn auch in diesem Land gab es Unruhen¹¹³, welche schon Ende 2010 begannen. Darüber hinaus fällt die Entwicklung bereits seit Jahren ab.

Es gibt also mehrere konkurrierende Erklärungen, die aufgrund des kurzen Datenzeitraums kaum auseinanderdividiert werden können.

¹¹²Vgl. DRV (2011)

¹¹³Vgl. Rifai (2011)

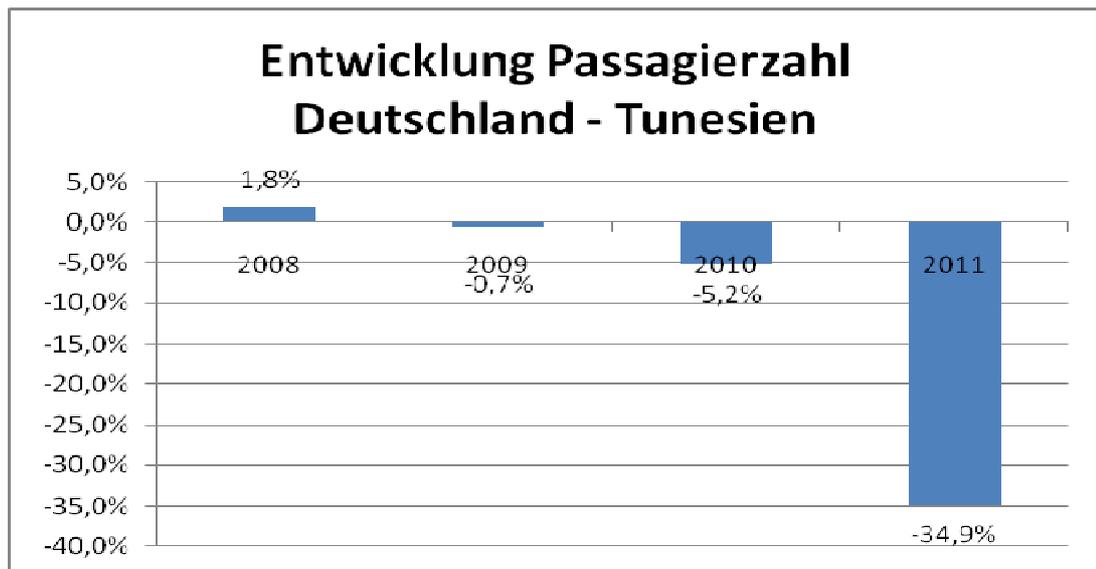


Abbildung 60: Entwicklung Passagierzahl Deutschland - Tunesien¹¹⁴

Ergebnis

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die heftigen Einbrüche im Luftverkehr mit Mittelmeerländern eher auf die Unruhen als auf die Luftverkehrsteuer zurückgeführt werden können. Im Fall Ägyptens lässt sich dies mit Monatsdaten genau nachweisen. Für die Beurteilung der relativen Wirkungen der Steuer sind die Datenreihen noch zu kurz. Es gibt wichtige überlagernde Effekte (Arabischer Frühling), die ein Erkennen des Einflusses der Steuer im Vergleich Ägypten-Tunesien erschweren.

¹¹⁴ eigene Darstellung in Anlehnung an Destatis (2012)

X. Weiterentwicklung der Luftverkehrsteuer

Wie sollte die Luftverkehrsteuer weiterentwickelt werden?

Die ersten vorliegenden Erkenntnisse zu den Wirkungen der Luftverkehrsteuer lassen folgende Weiterentwicklungslinien verfolgenswert erscheinen:

Steueranhebung

- *Anhebung.* Die offenbar sehr geringen Wirkungen auf die Passagierzahlen zeigen, dass die beabsichtigten Lenkungswirkungen verfehlt werden. Die Steuer muss deshalb angehoben werden, wenn man ernsthaft Lenkungswirkungen erzielen will. Eine Anhebung rechtfertigt sich auch, um die Subventionierung des Luftverkehrs durch Energie- und Mehrwertsteuerbefreiung netto abzubauen.

Lenkungswirkung Klimaschutz

- *Einbeziehung externer Kosten.* Die Steuer kann noch mehr zu einer Lenkungssteuer hinsichtlich des Klimaschutzes weiterentwickelt werden. Dies ist deshalb gut mög-

lich, weil die Ticketpreise derzeit die Klimaschäden des Luftverkehrs nicht abdecken. Über die Luftverkehrsteuer können die Klimaschäden den eigentlichen Verursachern angelastet werden. Das Verursacherprinzip ist ein in Marktwirtschaften anerkanntes Prinzip, weil sich dadurch die effizientesten Anpassungsreaktionen erreichen lassen. Die externen Kosten des Luftverkehrs in Deutschland wurden von INFRAS/IWW in 2007 auf 52 Euro je 1000 Personenkilometer (davon sind 26 Euro Klimakosten) geschätzt.¹¹⁵

- *CO₂-Orientierung.* Um eine bessere Lenkungswirkung hinsichtlich des bekannten CO₂-Problems zu erhalten, kann die Steuer stärker auf das tatsächlich benutzte Fluggerät und dessen CO₂-Ausstoß bezogen werden („spezifischer CO₂-Ausstoß“). Die Steuer wäre dann je nach benutztem Flugzeug unterschiedlich hoch. Auch kann eine Differenzierung nach Klassen erfolgen, um den CO₂-Beitrag eines individuellen Passagiers zu erfassen. Die Passagiere würden Druck auf die Airlines ausüben, ceteris paribus das jeweils steuergünstigste und damit CO₂-günstigste Fluggerät einzusetzen. Dadurch entsteht ein Anreiz für die Airlines, ihr Fluggerät zu optimieren.

¹¹⁵ Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005. Schlussbericht, Zürich, 2007 von INFRAS/ISI/IER i.A. der Allianz pro Schiene, S. 7.

- *Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem der EU (EHS).* Seit 2012 wurde der Flugverkehr in das EHS der Europäischen Union einbezogen. Die Einnahmen der Luftverkehrsteuer werden z.Z. mit den Einnahmen des EHS verrechnet und insgesamt auf 1 Milliarde Euro pro Jahr begrenzt. Die Einnahmen aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in das EHS fließen dem Sondervermögen „Energie- und Klimafonds“ (EKF) zu mit dem Ziel, die nationale Energiewende finanziell zu flankieren und auch einen Beitrag zur internationalen Klimafinanzierung zu leisten. Ab 2012 sollen sämtliche Emissionshandelserlöse in diesem Fonds zur Finanzierung klimarelevanter Zwecke beitragen. Durch den anhaltend niedrigen Zertifikatspreis im europäischen Emissionshandel infolge der Ausgabe zu vieler Zertifikate blieben die Einnahmen weit hinter den Erwartungen zurück und sind auch die geplanten Maßnahmen finanziell nicht mehr gesichert. Das gefährdet auch Deutschlands Glaubwürdigkeit in der internationalen Klimafinanzierung, denn der EKF gilt als eine Quelle für den deutschen Beitrag zum *Green Climate Fund*. Mittelfristig müssen mehrere hunderte Millionen überschüssiger CO₂-Zertifikate dauerhaft aus dem Handelssystem entnommen werden (set aside-

Diskussion) und das europäische Klimaziel auf mindestens 30% angehoben werden.¹¹⁶ Kurzfristig sollten Aufwüchse im regulären Haushalt dafür sorgen, dass die durch die verminderten Einnahmen des EKF bedrohten Programme und Maßnahmen finanziell abgesichert werden. In Kombination mit dem hier vorgeschlagenen verstärkten Abbau umweltschädlicher Subventionen des Luftverkehrs und der – umweltpolitisch kontraproduktiven – Aufhebung der Verrechnung Luftverkehrssteuer- und EHS-Einnahmen wären damit über die Verwendungsseite zusätzliche Klimawirkungen erreichbar.

- *Internationale Verhandlungen (ICAO)*. Laut Artikel 2.2 des Kyoto-Protokolls ist International Civil Aviation Organization in Montreal zuständig für das Ergreifen von Klimaschutzmaßnahmen im Luftverkehr. Bisher konnte sie trotz vieler Versuche in den letzten 15 Jahren noch keinen Beschluss über Market Based Measures, MBM, zur Begrenzung der Luftverkehrsemissionen fassen. Wegen des erneuten Versagens der ICAO bei der Vollversammlung 2007 hat die Europäische Union die Einführung eines regionalen europäischen EHS ange-

¹¹⁶ Vgl. WWF/Greenpeace Studie zu STRENGTHENING THE EUROPEAN UNION EMISSIONS TRADING SCHEME AND RAISING CLIMATE AMBITION http://www.wwf.de/fileadmin/user_upload/Bilder/GP_WWF_2012_-_Strengthening_the_EU_ETS_and_Raising_Climate_Ambition.pdf.

kündigt. Der Streit über die volle Einbeziehung der Flugstrecken der ICAO-Mitglieder, insbesondere mit chinesischen und amerikanischen Fluglinien führt derzeit zu intensiven Diskussionen in der ICAO über die Einführung eines globalen EHS. Unterschiedliche Meinungen gibt es vor allem über die Verwendung der Einnahmen.¹¹⁷

- *Verpflichtungen zur Klimaschutzfinanzierung im Rahmen der internationalen Klimaverhandlungen des UNFCCC:* Die so genannten Bunker fuels – die bisher von der Besteuerung ausgenommenen Treibstoffe für Flugzeuge und Schiffe – werden zunehmend als Quelle für die Finanzierung von internationalen Klimaschutzmaßnahmen gesehen. Letztere können ein entscheidender Faktor sein, um die Zustimmung von Entwicklungsländern zu internationalen Verhandlungen zu gewinnen. In den *Cancún Agreements*, dem Abschlussdokument der UN-Klimakonferenz Ende 2010, haben die Industrieländer ihre Zusage erneuert und formalisiert, im Zeitraum 2010-2012 insgesamt 30 Mrd. US-Dollar für Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel bereitzustellen. Außerdem versprochen sie, bis 2020 zusätzli-

¹¹⁷ Aviation emissions compromise possible between ICAO and European Union, THE GAZETTE (Montreal), 18.6.2012; vgl. <http://www.montrealgazette.com/business/Aviation+emissions+compromise+possible+between+ICAO+European+Union/6801984/story.html>

che Mittel zu mobilisieren, die bis 2020 auf jährlich 100 Mrd. US-Dollar anwachsen sollen. Die deutschen Umwelt- und Entwicklungsverbände fordern die Bundesregierung auf, ein schlüssiges Aufwuchsszenario vorzulegen, das darüber Auskunft gibt, wie sich die gesamte deutsche Klimafinanzierung über die Jahre 2013-2020 entwickeln soll. Mehrheitlich aus ihrer Sicht müsste die deutsche Klimafinanzierung bis 2020 auf jährlich ca. 6-10 Mrd. Euro steigen. In diesem Zusammenhang sollte der Abbau umweltschädlicher Subventionen im Luftverkehr eine besondere Rolle spielen.

**Weitere Lenkungswirkungen:
Fluglärm, Klassen, Flughafenwahl**

- *Flugbewegungsoptimierung.* Die CO₂-Orientierung der Lenkung kann gut mit einer Optimierung der Zahl der Flugbewegungen kombiniert werden. Eine Minderung der Zahl der Flugbewegungen kann aus CO₂-Gründen, aber auch aus Gründen des *Fluglärms* angebracht sein. Durch eine Staffelung der Steuer nach der Größe der Flugzeuge in Verbindung mit der Auslastung kann dieses Ziel erreicht werden. Auch hier bietet sich die Tickettax an, weil sie eine verursachungsgerechte Zuordnung der Lärmschäden ermöglicht.

- *Differenzierung nach Klassen.* Alle genannten Konzepte können auch mit sozialen Erwägungen kombiniert werden, indem Business- und Economy-Klassen unterschiedlich besteuert werden. Soziale und ökologische Ziele können gleichzeitig erreicht werden. Bei der Diskussion über die Einführung der Luftverkehrssteuer hatte der BUND in seiner Stellungnahme vom 30.7.2010 eine solche Differenzierung nach Klassen und eine entsprechende Erhöhung der Steuersätze für die erste Klasse und die Businessklasse analog zum CO₂-Ausstoß gefordert.¹¹⁸ (Anmerkung: eine Nichtbesteuerung des Luftverkehrs ist keine besonders soziale Maßnahme, denn dies ist gleichbedeutend mit einem Anreiz, die bekannten negativen externe Effekte des Luftverkehrs zu produzieren, die sozial bedenkliche Folgen haben.)
- *Lenkung der Flughafenwahl:* Mittelfristig ist es auch denkbar, die Höhe der Tickettax nach dem Abflugflughafen zu staffeln. Flüge von besonders emissionsstarken Flughäfen (hohe Lärmbelastung, schlechte Schiene-Luft-Verbindung) wären höher zu belasten als andere. Dies setzt ein verbessertes Luftverkehrs- und Flughafenkonzept der Bundesregierung voraus.

¹¹⁸ Stellungnahme des BUND zum Entwurf eines Gesetzes für eine Luftverkehrssteuer (Referentenentwurf) vom 30.7.2010, S. 4.

Auslandsabstimmung

- *Ausland:* Sinnvoll sind Verhandlungen mit dem Ausland, um ein Ausweichen des Luftverkehrs auf grenznahe Flughäfen zu verhindern. Wie unsere Untersuchungen zeigen, kommen nicht viele ausländische Flughäfen als Konkurrenten in Frage. Mit den Jurisdiktionen dieser Flughäfen sollten einvernehmliche Lösungen gesucht werden.
- *Europäischer Subventionsabbau:* Der Kommissionsvorschlag zum Abbau von Mehrwertsteuerbefreiungen. Die Mitteilung der Kommission vom 9.12.2011 zum Abbau von Ausnahmen und Befreiungen von der Mehrwertsteuerpflicht im europäischen Binnenmarkt¹¹⁹ bietet eine deutlich weitergehende Möglichkeit des Subventionsabbaus im Luftverkehr in einem europäischen Kontext. Allein in Deutschland belaufen sich die Ausfälle durch die Steuerbefreiung internationaler Flüge von der Umsatzsteuerpflicht laut dem Bericht des UBA über umweltschädliche Subventionen in 2008 auf 4,24 Milliarden Euro¹²⁰.

¹¹⁹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee on the future of VAT. Towards a simpler, more robust and efficient VAT system tailored to the single market. Brüssel, 6.12.2011

¹²⁰ Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierung für das Jahr 2008, Desslau-Roßlau 2010, S. 4

Wettbewerberharmonisierung

Eine kleine Reform wäre folgende: Die grundsätzlich vernünftig gesetzten Entfernungsgrenzen können zu einer Ungleichbehandlung von Urlaubsorten führen, die im engen Wettbewerb miteinander stehen (z.B. Tunesien, Ägypten). Dies kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Man sollte in solchen Fällen eine etwas flexiblere Steuerbemessung vornehmen und enge Wettbewerber gleich behandeln.

Schließlich wäre auch an den Aspekt zu denken, welcher der französischen Luftverkehrssteuer zugrunde liegt: Die Steuer wird zweckgebunden zur Finanzierung bestimmter Vorhaben verwendet.

Literaturverzeichnis

- ABTA (2012), Air Passenger Duty (APD), verfügbar:
http://www.abta.com/about/lobbying_and_government_affairs/air_passenger_duty (Zugriff am 21.04.2012).
- ACI (2000), Creating Employment and Prosperity in Europe: An Economic Impact Study, Airport Council International, Brüssel
- ACI (2004), The Social and Economic Impact of Airports in Europe, Airports Council International, Brüssel
- ADV (2012), Verkehrszahlen Archiv, verschiedene Jahrgänge, verfügbar: <http://www.adv.aero/verkehrszahlen/archiv/> (Zugriff am 12.05.2012).
- Berg, H./Burger, A./Thiele, K. (2008), Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, verfügbar:
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3659.pdf>
(Zugriff am 26.04.2012).
- Boon, B., Wit, R. (2005), The contribution of aviation to the economy – assessment of arguments put forward, Nr. 7997.35, CE-Institute, Delft
- BUND (2010), Flugverkehrssteuer: Ein erster wichtiger Schritt zum Abbau umweltschädlicher Subventionen, verfügbar:
<http://www.dfld.de/Presse/PMitt/2010/101126a.pdf> (Zugriff am 26.04.2012).
- Bundesamt für Zivilluftfahrt Schweiz (2012), Passagiere im Luftverkehr – Linien- und Charterverkehr (Lokal- und Transferpassagiere), verfügbar:
<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/11/07/03/03.html> (Zugriff am 16.05.2012).
- Bundesministerium der Finanzen (2011), Die Luftverkehrssteuer, verfügbar: http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_4144/DE/BMF__Startseite/Publicationen/Monatsbericht__des__BMF/2011/04/analysen-und-berichte/b04-Luftverkehrssteuer/Luftverkehrssteuer.html?__nnn=true (Zugriff am 15.04.2012).
- Bundesministerium der Finanzen (2012), Steuereinnahmen des Bundes und der Länder im Kalenderjahr 2011, verfügbar:
http://www.bundesfinanzministerium.de/nr_151230/DE/BMF__Startseite/Publicationen/Monatsbericht__des__BMF/2012/01/analysen-und-berichte/b02-Steuereinnahmen-des-Bundes-

und-der-L_C3_A4nder-Kalenderjahr-2011/node.html?__nnn=true (Zugriff am 15.04.2012).

CBS (2012), Luchtvaart, verfügbar:

<http://statline.cbs.nl/StatWeb/publication/?DM=SLNL&PA=37478hvv&D1=0-1,11,14,17,20-25,31,35&D2=1-5&D3=35,52,69,86,103,120,137,154,171,188,205,222&HDR=G1,T&STB=G2&VW=T> (Zugriff am 14.05.2012).

DPA (2011), Fluglotsen streiken ab Dienstag, verfügbar:

http://wirtschaft.t-online.de/fluglotsenstreik-streik-bringt-am-dienstag-chaos-im-luftverkehr/id_48696652/index (Zugriff am 15.06.2012).

DRV (2011), Ägypten bei der Flugsteuer benachteiligt, verfügbar:

http://www.driv.de/presse/presseinformationen/pressemitteilung/article/110/aegypten-bei-der-flugsteuer-benachteiligt.html?tx_ttnews%5Bsmontags%5D=99&tx_ttnews%5Byears%5D=99&tx_ttnews%5Bwords%5D=%C3%84gypten%20benachteiligt&cHash=06432e7f23 (Zugriff am 20.05.2012).

Hemmings, B. (2008), Air ticket tax in Ireland, Belgium backs down, verfügbar:

<http://www.transportenvironment.org/news/air-ticket-tax-ireland-belgium-backs-down> (Zugriff am 20.04.2012).

Hopf, R./Link, H./Steward-Ladewig, L. (2003), Wochenbericht des

DIW Berlin 42/03 Subventionen im Luftverkehr, verfügbar: http://www.diw.de/deutsch/42/03_subventionen_im_luftverkehr/31123.html (Zugriff am 25.04.2012).

Hulverscheidt C. (2012), Unnötige Kritik am „giftigen Wirkungsdreieck“, in Süddeutsche Zeitung, verfügbar:

<http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/debatte-um-luftverkehrssteuer-unnoetige-kritik-am-giftigen-wirkungsdreieck-1.1367226> (Zugriff am 02.06.2012).

Infras (2012), Externe Kosten des Verkehrs, Studie

Liebert, N. (2006), Frankreich wirbt für Flugticketsteuer, in: TAZ,

verfügbar: <http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/02/27/a0158> (Zugriff am 21.04.2012).

MAA (2012), Fracht- und Passagierzunahme am Maastricht Aachen Airport, verfügbar:

<http://www.maa.nl/de/de/about/news/article:24-01-2012-fracht-und-passagierzunahme-2011-am-maastricht-aachen-airport> (Zugriff am 14.05.2012).

Musharbash Y. (2011), Polizei nimmt Hunderte Mubarak-Gegner fest, verfügbar:

<http://www.spiegel.de/politik/ausland/unruhen-in-aegypten-polizei-nimmt-hunderte-mubarak-gegner-fest-a-741829.html> (Zugriff am 20.05.2012).

- o.V. (2008), VCD: Steuerbefreiung im Flugverkehr beendet, verfügbar: <http://www.energie-info.net/umwelt/vcd:-steuerbefreiung-im-flugverkehr-beenden.html> (Zugriff am 27.04.2012).
- o.V. (2009), Ryanair zieht sich aus Zweibrücken zurück, verfügbar: <http://www.airliners.de/verkehr/netzwerkplanung/ryanair-streicht-route-zweibruecken-london-/18505> (Zugriff am 16.05.2012).
- o.V. (2010a), Gabler Wirtschaftslexikon, 17. Auflage, Wiesbaden.
- o.V. (2010b), Verkehrsträgeranalyse zeigt Luftverkehrsvorteile, verfügbar: <http://www.airliners.de/rahmenbedingungen/oeffentlichkeit/verkehrstraegeranalyse-zeigt-luftverkehrs-vorteile/22090> (Zugriff am 27.04.2012).
- o.V. (2011), Irland lockt Geschäftsreise- und Eventplaner, in: Der Mobilitätsmanager, verfügbar: <http://dmm.travel/news/artikel/lesen/2011/07/irland-lockt-geschaeftsreise-und-eventplaner-37219/> (Zugriff am 20.04.2012).
- o.V. (2011a), Lunapark21 Extra03, Zeitschrift zur Kritik der globalen Ökonomie, Michendorf, ISSN 1866-3788
- o.V. (2012a), 2011: ein Rekordjahr für den Passagierverkehr, verfügbar: <http://www.euroairport.com/DE/communiqués.php?idcommunique=795&motclef=> (Zugriff am 16.05.2012).
- o.V. (2012b), Flugziele, verfügbar: <http://www.koeln-bonn-airport.de/de/fluege/flugziele.html> (Zugriff am 25.05.2012).
- o.V. (2012c), ohne Titel, verfügbar: <http://www.airport.com.pl/en/show/flight-statistics/year/2012> (Zugriff am 18.05.2012).
- o.V. (2012d), Parken, verfügbar: <http://www.koeln-bonn-airport.de/parken-anreise/parken.html> (Zugriff am 25.05.2012).
- o.V. (2012e), Parken, verfügbar: <http://www.maa.nl/de-de/passengers/attheairport/parking> (Zugriff am 25.05.2012).
- o.V. (2012f), Prague Airport Traffic Reports, verfügbar: <http://www.prg.aero/en/business-section/aviation->

- business/statistics-and-reports/prague-airport-traffic-reports/ (Zugriff am 19.05.2012).
- o.V. (2012g), Résultats d'activité des aéroports français 2011, verfügbar:
 UAF_rapport_d_activite_2011_des_aeroports_francais.pdf (Zugriff am 19.05.2012).
- o.V. (2012h), Taxe de solidarité sur les billets d'avion, verfügbar:
<http://www.developpement-durable.gouv.fr/Taxe-de-solidarite-sur-les-billets,10320.html> (Zugriff am 21.04.2012).
- o.V. (2012i), Trafic passagers, verfügbar:
<http://www.liegeairport.com/fr/trafic-passagers> (Zugriff am 19.05.2012).
- o.V. (2012j), Transport aérien, verfügbar:
http://www.statistiques.public.lu/stat/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=836&IF_Language=fra&MainTheme=4&FldrName=6&RFPath=131 (Zugriff am 19.05.2012).
- o.V. (2012k), Ziele, verfügbar: <http://www.maa.nl/de-de/passengers/flights/destinations> (Zugriff am 25.05.2012).
- o.V. (o.J. a), Luftverkehr wird sehr stark subventioniert, verfügbar:
<http://www.keinestartbahn.de/luftverkehr-wird-sehr-stark-subventioniert/> (Zugriff am 26.04.2012).
- o.V. (o.J. b), Prague Airport Traffic Reports, verfügbar:
<http://www.prg.aero/en/business-section/aviation-business/statistics-and-reports/prague-airport-traffic-reports/> (Zugriff am 19.05.2012).
- O'Hora, A. (2010), Ireland to go for flat rate flight tax of €3 from March to December 2011, in: Airportwatch, verfügbar:
<http://www.airportwatch.org.uk/?p=4470> (Zugriff am 20.04.2012).
- Peter, M., Sutter, D., Zandonella, R., Maibach, M. (2009), SIL-Prozess Flughafen Zürich, Volkswirtschaftliche Bedeutung des Flughafens, Aktualisierung und Ausblick 2020 / 2030, Bundesamt für Zivilluftfahrt, Amt für Verkehr Kanton Zürich, Unique-Flughafen Zürich, Infras Zürich.
- Putz, D. (2010), Ticketsteuer kommt leicht verändert, in: Tip-Online, verfügbar: <http://www.tip-online.at/news/18258/ticketsteuer-kommt-leicht-veraendert/> (Zugriff am 20.04.2012).

- Rifai R. (2011), Timeline: Tunisia's uprising, verfügbar:
<http://www.aljazeera.com/indepth/spotlight/tunisia/2011/01/201114142223827361.html> (Zugriff am 20.05.2012).
- RMI (2007), Dokumentation zum Konsensworkshop zur Evaluation der Gutachten zum Planfeststellungsverfahren zum Ausbau des Rhein-Main-Flughafens G 19.1 und G 19.2, Darmstadt.
- RWI (1999), Gutachten des Rheinisch Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung für das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt, in: Mediation (2000), Das Mediationsverfahren Flughafen Frankfurt – Gutachten, Zusammenfassungen Endbericht und Präsentationen der Ergebnisse, Herausgegeben von der Hessischen Staatskanzlei, Wiesbaden, CD ROM.
- Salow, C. (2009), Der Flughafen als regionale Wachstumsdeterminante, TU Chemnitz, Chemnitz.
- Statistik Austria (2012a), Kommerzieller Luftverkehr auf österreichischen Flughäfen gegliedert nach Flugbewegungen, Fluggästen 2005-2011, verfügbar:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/verkehr/luftfahrt/personenverkehr/022539.html (Zugriff am 15.05.2012).
- Statistik Austria (2012b), Kommerzieller Luftverkehr auf österreichischen Flughäfen nach Flugbewegungen und Fluggästen 1. Quartal 2010 – 4. Quartal 2011, verfügbar:
http://www.statistik.at/web_de/statistiken/verkehr/luftfahrt/personenverkehr/059326.html (Zugriff am 14.05.2012).
- Statistisches Bundesamt (2012), Luftverkehr – Fachserie 8 Reihe 6, verschiedene Jahrgänge, verfügbar:
<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/TransportVerkehr/Luftverkehr/Luftverkehr2080600121034.html> (Zugriff am 12.05.2012).
- Thießen, F. (2012), Grenzen der Demokratie – Die gesellschaftliche Auseinandersetzung bei Großprojekten, Wiesbaden: Springer-Verlag.
- Wagner, P. (2006), Neue Ticketsteuer: Franzosen fliegen ab 1. Juli für Entwicklungsländer, in: Süddeutsche Zeitung, verfügbar:
<http://jetzt.sueddeutsche.de/texte/anzeigen/319241> (Zugriff am 21.04.2012).