

AUSWIRKUNGEN DER DEUTSCHEN LUFTVERKEHRSTEUER UND PERSPEKTIVEN DER WEITERENTWICKLUNG

Zusammenfassung des Gutachens „Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland“¹

Seit dem 1. Januar 2011 wird in Deutschland eine entfernungsabhängige Steuer für Flüge von und zu deutschen Flughäfen erhoben. Bei der Einführung wurde festgelegt, die Auswirkungen der Steuer zum 30. Juni 2012 zu evaluieren. Ein Bündnis aus Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Brot für die Welt, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Germanwatch, Greenpeace, WWF Deutschland und Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) legt jetzt ein Gutachten von Prof. Dr. Friedrich Thießen (TU Chemnitz) vor, das die Auswirkungen der deutschen Luftverkehrssteuer empirisch untersucht. Zugleich sollten die Kernaussagen der Untersuchung der Intraplan Consult GmbH überprüft werden, auf deren Grundlage die Luftverkehrsindustrie die Abschaffung der Luftverkehrssteuer fordert.²

HAUPTERGEBNISSE

Die Untersuchung des finanzwissenschaftlichen Instituts der TU Chemnitz, die die Entwicklung der deutschen Flughäfen nicht nur über zwei Jahre sondern seit 2001 analysiert, zeigt, dass die verkehrlichen Auswirkungen der Luftverkehrssteuer sehr gering sind und dass sie keine relevante Abwanderung bei den Flughäfen auslöst. Es gibt einen langfristigen Trend an deutschen Flughäfen weg von kleineren und mittleren und hin zu größeren Flughäfen. Entscheidend ist dafür die Dominanz von Low Cost Carriern („Billigfliegern“) auf diesen Flughäfen, die seit einigen Jahren nicht mehr an ihre früheren Wachstumsraten anknüpfen können. Die Lage der Flughäfen in Grenznähe spielt keine Rolle. Die Überprüfung der seitens der Luftverkehrswirtschaft behaupteten Zuwächse der grenznahen ausländischen Flughäfen infolge der Einführung der deutschen Luftverkehrssteuer ergab bei allen grenznahen Flughäfen des Auslandes oder in Frage kommenden Drehkreuzen, dass dieser Zusammenhang nicht besteht sondern alternative Erklärungen herangezogen werden müssen (bereits bestehende Trends, Angebotsentwicklung einzelner Flughäfen etc.).

Der in der Intraplan-Studie behauptete Passagierverlust von 5 Millionen Passagieren durch die Luftverkehrssteuer – eine noch nicht veröffentlichte Studie von INFRAS i.A. des Bundesfinanzministeriums schätzt den Passagierrückgang in 2011 auf 2 Millionen Passagiere³ - und daran anknüpfende Aussagen über Steuerausfälle und Arbeitsplatzverluste wurden bloß geschätzt auf der Grundlage eines Zusammenhangs zwischen BIP- und Luftverkehrswachstum sowie „basisbereinigter“ Statistiken. Die TU Chemnitz belegt, dass solchermaßen hergeleitete Aussagen nicht belastbar sind,

Aufgrund ihrer nur sehr geringen verkehrlichen Nachfrageänderungen entfaltet die Luftverkehrssteuer in ihrer gegenwärtigen Form aber auch keine relevanten ökologischen Effekte. Daher diskutiert die Studie der

¹ Thießen, F./Haucke, A./Wosnitza, A. (2012): Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Technische Universität Chemnitz. Kompletter Download unter <http://www.tourism-watch.de>

² Vgl. Intraplan Consult GmbH: Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrssteuer. Bericht, München 19.4.2012 i.A. des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL); vgl. auch die Pressekonferenz vom 1.3.2012.

³ Vgl. die Wirtschaftswoche v. 26.6.2012: http://www.wiwo.de/unternehmen/handel/koalitionsstreit-angriff-auf-die-luftverkehrsabgabe/v_detail_tab_print/6800668.html.

TU Chemnitz Optionen für eine Weiterentwicklung der Luftverkehrssteuer, die einen höheren Beitrag zum Subventionsabbau leistet und durch Zweckbindung der Einnahmen zur internationalen Klimafinanzierung beiträgt. Außerdem werden Möglichkeiten einer Europäisierung aufgezeigt.

- **Kein Effekt auf Passagieraufkommen**

Bei einer detaillierten Analyse des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen, kann kein Effekt der Luftverkehrssteuer festgestellt werden. Der von der deutschen Luftverkehrswirtschaft behauptete Passagierverlust von 5 Millionen Fluggästen, konnte auf fehlerhafte Grundannahmen zurückgeführt werden. So wurde die BIP-Elastizität zu hoch geschätzt, die eine unzureichende und verzerrende Methodik bei der Bereinigung der Wachstumszahlen verwendet.

- **Nettoauswirkungen auf den Arbeitsmarkt überschätzt**

Auch die zitierten negativen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrssteuer können nicht bestätigt werden, sondern sind auf die empirisch unvollständige Methodik des Airport Council International (ACI) zurückzuführen. Die von Interessensvertretern der Luftfahrt entwickelte und in der Literatur oft kritisierte Methodik überzeichnet den Zusammenhang von Umsätzen im Luftverkehr und volkswirtschaftlicher Wirkung. Das Gutachten geht davon aus, dass die Größenordnung von geschaffenen Arbeitsplätzen dem Luftverkehr nicht klar zugerechnet werden kann, da häufig bestehende Kaufkraft und damit auch Arbeitsplätze umgeschichtet werden.

- **Keine belegbare Abwanderung zu ausländischen Flughäfen**

Bei einer direkten analytischen Gegenüberstellung von grenznahen deutschen und ausländischen Flughäfen konnte ein Zusammenhang mit der Luftverkehrssteuer bei vielen, wenn auch nicht bei allen untersuchten Flughäfen ausgeschlossen werden. Allerdings gibt es bei Fällen, in denen ein Zusammenhang bestehen könnte, alternative, schlüssige Erklärungen. Negative Entwicklungen liegen meist innerhalb mehrjähriger Trends und können damit zumindest nicht monokausal auf die Steuer zurückgeführt werden.

- **Wirtschaftliche Entwicklung abhängig von Größe und Preissegment – keine Einbußen durch Steuer**

Mit Blick auf längerfristige Tendenzen im deutschen Luftverkehr wurde ein klarer Zusammenhang zwischen Passagierentwicklung und Flughafengröße sowie der Airstruktur am Airport ausgemacht: Große Flughäfen verzeichnen relativ zu kleinen ein starkes Wachstum und Flughäfen mit einem hohen Anteil an Low-Cost-Carriern haben Probleme an frühere Wachstumsraten anzuknüpfen. Diese Trends wurden unabhängig von der Entfernung des Flughafens zur Grenze festgestellt. Grenznahe Flughäfen sind zum großen Teil kleine Flughäfen mit hohem Low-Cost-Carrier-Anteil. Diese Flughäfen haben oft Wachstumsprobleme, während große Linienflughäfen, auch in Grenznahe, stark gewachsen sind. Daher kann davon ausgegangen werden, dass negative Passagierentwicklungen nicht auf die Luftverkehrssteuer, sondern auf die Zugehörigkeit zu den Kategorien „klein“ und „Low-Cost“ zurückzuführen sind.

FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Auch wenn die Luftverkehrssteuer ein erster Schritt ist, reicht sie in ihrer aktuellen Ausgestaltung als Instrument nicht aus um notwendige Anreize zur Senkung externer Kosten zu setzen. Eine kurzfristige Lösung kann eine Differenzierung nach Flugklassen und Flugzeuggewicht und die Einbeziehung des Frachtverkehrs sein. Langfristig sind der Abbau der umweltschädlichen Subventionen und ein robustes, globales Klimare-

gime für den Flugverkehr einer Ticketsteuer vorzuziehen. Die Deckelung des Volumens von Luftverkehrsteuer und europäischem Emissionshandel ist aus umweltökonomischer Sicht nicht sinnvoll.

Um die ökologische Wirkung zu maximieren und dem Verursacherprinzip zu entsprechen wird, auch mit Blick auf die weltweite Verantwortung im Sinne der Klimagerechtigkeit, empfohlen, die Einnahmen nicht nur zur Haushaltskonsolidierung, sondern auch zur globalen Klimafinanzierung einzusetzen.

HINTERGRUNDINFORMATION

Im Jahr 2011 betrug das Aufkommen der Steuer 905,1 Millionen Euro. Da die Gesamtkosten der Luftfahrt durch die Luftverkehrsteuer und die Ausgaben im Rahmen des Europäischen Emissionshandels für Airlines eine Milliarde Euro nicht überschreiten sollen, wurden mit der Einführung des Zertifikatsystems Anfang 2012 die Sätze leicht abgesenkt und betragen jetzt 7,50 Euro für Kurz-, 23,43 Euro für Mittel- und 42,18 Euro für Langstreckenflüge.