

Gewaltfreie Aktionsgemeinschaft für Natur und Umwelt e. V.

Brot für die Welt –  
Evangelischer  
Entwicklungsdienst

  
FORUM ÖKOLOGISCH-SOZIALE  
MARKTWIRTSCHAFT  
GREEN BUDGET GERMANY  
VCD  
Verkehrsclub  
Deutschland

Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland

  
FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

11/2013

Zusammenfassung

## DIE LUFTVERKEHRSTEUER

### Auswirkungen auf die Entwicklungen des Luftverkehrs in Deutschland

Auf Grundlage des Gutachens von Prof. Dr. Friedrich Thießen/André Haucke (TU Chemnitz) 2013<sup>1</sup>

*Seit dem 1. Januar 2011 wird in Deutschland eine entfernungsabhängige Steuer für Flüge von und zu deutschen Flughäfen erhoben. Die Steuer wird seit ihrer Einführung kontrovers diskutiert. Ein Bündnis aus Brot für die Welt – Evangelischer Entwicklungsdienst, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Greenpeace, Robin Wood, Verkehrsclub Deutschland (VCD) und Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) legt jetzt ein Gutachten vor, das die Auswirkungen der deutschen Luftverkehrsteuer empirisch untersucht und einen Beitrag hin zu einer faktenbasierten Diskussion über die Zukunft der Steuer liefert.*

#### HAUPTERGEBNISSE

Die Untersuchung des finanzwissenschaftlichen Instituts der TU Chemnitz, das die Entwicklung der deutschen Flughäfen seit 2001 analysiert, zeigt, dass die verkehrlichen Auswirkungen der Luftverkehrsteuer sehr gering sind und dass sie keine relevante Abwanderung an 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 den Flughäfen, die seit einigen Jahren nicht mehr an ihre früheren Wachstumsraten anknüpfen können. Die Entfernung der Flughäfen zur Grenze spielt keine Rolle. Es konnte auch kein Wachstum bei grenznahen ausländischen Flughäfen festgestellt werden, das auf die Luftverkehrsteuer zurückzuführen wäre. Die Entwicklung der deutschen Luftfahrt wird stark von internationalen Branchentrends geprägt und entspricht damit einem globalen Strukturwandel. Ein signifikanter Einfluss der Luftverkehrsteuer kann nicht festgestellt werden.

Aufgrund der zu niedrigen Sätze und der daraus resultierenden, sehr geringen verkehrlichen Nachfrageänderungen entfaltet die Luftverkehrsteuer in ihrer gegenwärtigen Form bislang keine ausreichende ökologische Wirkung. Daher diskutiert die Studie der TU Chemnitz Optionen für eine Weiterentwicklung der Luftverkehrsteuer, die einen höheren Beitrag zum Subventionsabbau leistet und durch Zweckbindung zusätzlicher Einnahmen zur internationalen Klimaschutz-Finanzierung beiträgt. Außerdem werden Möglichkeiten der Weiterentwicklung mit Blick auf internationale Prozesse wie die ICAO-Verhandlungen und den europäischen Emissionshandel aufgezeigt.

<sup>1</sup> Thießen, F./Haucke, A. (2013): Die Luftverkehrsteuer – Auswirkungen auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Schlussfolgerungen aus den Jahren 2011 und 2012. Technische Universität Chemnitz. Kompletter Download unter [http://foes.de/pdf/2013-11-20\\_Gutachten\\_TUChemnitz\\_Luftverkehrsteuer.pdf](http://foes.de/pdf/2013-11-20_Gutachten_TUChemnitz_Luftverkehrsteuer.pdf)

- **Luftverkehrssteuer mindert die Passagierzahlen in Deutschland nicht**

Bei einer detaillierten Analyse des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen kann keine Minderung durch die Luftverkehrssteuer festgestellt werden. Sowohl in 2011 als auch in 2012 nahm die Zahl der Passagiere zu. Von einem Passagierrückgang/-verlust – wie von Luftverkehrswirtschaft behauptet – kann also keine Rede sein. Die Passagierzahl wuchs 2012 um 1,1%, das Bruttoinlandprodukt (BIP) um 0,7%. Damit war das Wachstum des Passagieraufkommens größer als erwartet – gemäß der durchschnittlichen BIP-Elastizität<sup>2</sup> der vergangenen Jahre konnte lediglich ein Wachstum von 0,95% erwartet werden. Das bedeutet, dass es den von der deutschen Luftverkehrswirtschaft behaupteten Passagierverlust nicht gibt, bzw. die Behauptung, dass die Luftverkehrssteuer das Passagierwachstum signifikant abschwäche, auf fehlerhafte Grundannahmen zurückgeführt werden kann. So wurde in der Vergangenheit seitens der Luftverkehrswirtschaft die BIP-Elastizität zu hoch geschätzt und eine unzureichende sowie verzerrende Methodik bei der Bereinigung der Wachstumszahlen verwendet.

- **Keine belegbare Abwanderung zu ausländischen Flughäfen durch die Steuer**

Bei einer direkten analytischen Gegenüberstellung wurde die Entwicklung von knapp 30 grenznahen deutschen und benachbarten ausländischen Flughäfen betrachtet. Dabei zeigten sich sehr heterogene Entwicklungen, teils schon seit Jahren. Ein Zusammenhang mit der Luftverkehrssteuer konnte bei vielen, wenn auch nicht bei allen untersuchten Flughäfen ausgeschlossen werden. Bei Flughäfen, bei denen ein Zusammenhang bestehen könnte, gibt es meist alternative, schlüssigere Erklärungen. Negative Entwicklungen liegen meist innerhalb mehrjähriger Trends und können damit zumindest nicht monokausal auf die Steuer zurückgeführt werden. Wie schon im vergangenen Jahr konnte die Behauptung, dass die Luftverkehrssteuer zur nachweisbaren Abwanderung von grenznahen deutschen Flughäfen hin zu ausländischen Airports führen würde, empirisch nicht bestätigt werden.

- **Wirtschaftliche Entwicklung von Flughäfen abhängig von Größe und Preissegment – keine Einbußen durch die 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 Grenznähe, 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.

- **Weltweiter Strukturwandel maßgeblich für Entwicklung im Luftverkehr**

Die Entwicklungen im deutschen Luftverkehr entsprechen weitgehend dem internationalen Trend der Branche. Weltweit sind Bemühungen der Fluglinien zur Senkung der Kosten zu beobachten. Darunter fällt auch eine Optimierung des Streckennetzes mit einer Konzentration auf wenige große Knotenpunkte, der Einsatz größerer Flugzeuge sowie massive Einsparung von Personalkosten. Auch geht die Subventionsbereitschaft von Flughafeninfrastruktur zurück, nachdem sich viele Heilsversprechen nicht bewahrheitet haben und die Beihilfen in Zeiten der Finanzkrise schwerer politisch durchzusetzen sind. Zudem findet eine Sensibilisierung der gesellschaftlichen Kosten, insbesondere für die Belastung durch Fluglärm statt. Diese Trends finden weltweit und unabhängig von der Luftverkehrssteuer statt, so dass die Steuer maximal eine leichte katalytische Wirkung im Strukturwandel haben dürfte.

---

<sup>2</sup> Die BIP-Elastizität des Passagieraufkommens beschreibt die Passagierentwicklung in Abhängigkeit zum BIP. Anders gesagt: Wie stark steigt/sinkt das Aufkommen, wenn das BIP wächst/schrumpft.

## **FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN**

Durch die zeitweise Aussetzung und voraussichtliche Aufweichung des europäischen Emissionshandelssystems auf Druck einiger Drittländer ist die Luftverkehrsteuer das einzige effektive Steuerinstrument für den Flugverkehr als klimaschädlichster Verkehrsträger. Auch wenn die Steuer ein erster Schritt ist, reicht sie in ihrer aktuellen Ausgestaltung nicht aus, um die dringend notwendigen Anreize zur Senkung externer Kosten zu setzen. Eine kurzfristige Lösung kann eine Differenzierung nach Flugklassen und Flugzeuggewicht und die Einbeziehung des Frachtverkehrs sein. Kurzfristig sollte außerdem neben einer Erhöhung der Luftverkehrssteuer zudem die Befreiung von Auslandsflügen von der Mehrwertsteuer beendet werden. Langfristig sind der Abbau weiterer umweltschädlicher Subventionen, z.B. die Steuerbefreiung von Kerosin, und ein robustes, globales Klimaregime für den Flugverkehr zentrale Maßnahmen. Da diese Maßnahmen bisher politisch nicht umgesetzt werden konnten, sollte an der Ticketsteuer als einzig verfügbarem Instrument fest gehalten werden. Die Deckelung der Gesamtkosten für die Luftfahrt durch Luftverkehrsteuer und europäischen Emissionshandel auf eine Milliarde Euro 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 aus der Luftverkehrsteuer nicht nur zur Haushaltskonsolidierung, sondern auch zur Finanzierung von Maßnahmen zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel in Entwicklungsländern („Klimafinanzierung“) einzusetzen.

## **HINTERGRUNDINFORMATION**

*Für das Jahr 2013 wird ein Aufkommen aus der Luftverkehrsteuer von 960 Millionen Euro erwartet. 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. Eine Anpassung zurück auf die ursprünglichen Sätze fand nach der Aussetzung der Emissionshandels für internationale Flüge („Stop-the-Clock“) jedoch nicht statt.*

*Der gewerbliche Flugverkehr ist von der Kerosinsteuer befreit und internationale Flüge unterliegen nicht der Umsatzsteuer. Diese Begünstigungen werden vom Umweltbundesamt als umweltschädliche Subventionen eingestuft und auf 10,4 Milliarden Euro geschätzt.*