

Stellungnahme

des Bundesverbandes der Deutschen Tourismuswirtschaft

zum Referentenentwurf für ein Luftverkehrsteuergesetz (im Rahmen der schriftlichen Verbändeanhörung am 23. Juli 2010)

- I. Der Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft lehnt den Referentenentwurf für ein Luftverkehrsteuergesetz in der vorliegenden Fassung aus folgenden Gründen ab:

Künstliche Verteuerung von Mobilität und Reisen führt zu massiven Passagierrückgängen und Wertschöpfungs- sowie Beschäftigungsverlusten

Die geplante Luftverkehrsteuer wird Mobilität und Reisen am Luftverkehrs- und Tourismusstandort Deutschland künstlich verteuern. Entgegen dem von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag vom Oktober 2009 vereinbarten Ziel, dass *„Mobilität in Deutschland (...) für die Bürgerinnen und Bürger in Deutschland bezahlbar bleiben (muss)“*, wird die Luftverkehrsteuer das Gegenteil bewirken. Deutsche Luftverkehrsunternehmen werden gezwungen sein, die Steuer in voller Höhe an ihre Kunden weiterzugeben. Die damit verbundene Verteuerung von Flugreisen hat aller Voraussicht nach ein Sinken der Zahl der Flugpassagiere von über sieben Millionen zur Folge. Die Luftverkehrsteuer steht der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Bedeutung von Mobilität und deren Beitrag für Beschäftigung, Wohlstand und persönliche Freiheit diametral entgegen. Die Passagierverluste werden erhebliche Umsatzverluste bei Fluggesellschaften, Flughäfen sowie beim Einzelhandel, der Hotellerie, Gastronomie und anderen Bereichen der Tourismuswirtschaft nach sich ziehen. Mit Beschäftigungsverlusten von über 16.000 Arbeitsplätzen ist zu rechnen.

Sinkende Wettbewerbsfähigkeit führt zu Verkehrs- und Standortverlagerungen ins benachbarte Ausland und erheblichen volkswirtschaftlichen Schäden

Die Luftverkehrsteuer verteuert nicht nur Reisen und Mobilität in Deutschland, sondern schadet der Wettbewerbsfähigkeit des Luftverkehrs- und Tourismusstandortes Deutschland nachhaltig. Passagiere werden zu billigeren ausländischen Flughäfen im grenznahen Bereich abwandern. Fluggesellschaften werden so gezwungen, Verkehrs- und Standortverlagerungen ins Ausland zu prüfen, um konkurrenzfähig zu bleiben. Aber auch ausländische Billigfluggesellschaften werden ihren Verbleib in Deutschland auf den Prüfstand stellen müssen. Diese mittelbaren Standortverlagerungseffekte verstärken die direkten Passagier- und Beschäftigungsverluste zusätzlich. Deutsche Luftverkehrs- und Touristikunternehmen laufen Gefahr, Marktanteile an die ausländische Konkurrenz zu verlieren. Zudem wird deren Investitionsfähigkeit stark in Mitleidenschaft gezogen. Die Bundesregierung begeht Wortbruch, denn im Koalitionsvertrag heisst es: *„Wir werden den Tourismusstandort Deutschland stärken und zusätzliche Wachstumspotentiale der Tourismuswirtschaft (...) freisetzen. Dazu werden die touristischen Rahmenbedingungen verbessert (...) Wettbewerbsverzerrungen (...) werden so weit wie möglich reduziert.“*

Die negativen Folgen einer nationalen Luftverkehrsteuer sind absehbar. Wie die Erfahrungen in den Niederlanden gezeigt haben, sind massive Verlagerungen von Verkehrsströmen ins Ausland die logische Konsequenz. So verlor das Drehkreuz Amsterdam nach Einführung der Luftverkehrsteuer im Juli 2008 ca. 18 % seiner Einsteiger-Passagiere. Die Steuer führte – bei einem Steueraufkommen von 300 Mio. Euro – zu Einnahmeverlusten der niederländischen Volkswirtschaft von 1,3 Mrd. Euro. Aufgrund der verheerenden negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte hat die niederländische Regierung die Luftverkehrsabgabe nach nur einem Jahr ersatzlos abgeschafft.

Luftverkehrsteuer ist ökologisch kontraproduktiv

Die unvermeidbaren Verkehrsverlagerungen ins benachbarte Ausland haben nicht nur verheerende wirtschaftliche Folgen für die betroffene Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, sondern sie führen durch die entstehenden Zusatzverkehre für längere An- und Abfahrten zu ausländischen Flughäfen auch zu ökologischen Zusatzbelastungen.

Zudem werden aufgrund der zusätzlichen Steuerbelastung und entsprechend sinkender Erlöse weniger Mittel für Investitionen in umwelt- und klimafreundliche Technologien zur Verfügung stehen. Das ist besonders deshalb kontraproduktiv, weil der Luftverkehr gebührenfinanziert ist und schon heute für seine Kosten selbst aufkommt. In Deutschland sind diese Gebühren in Höhe von jährlich 3,3 Mrd. Euro besonders hoch und beziehen auch externe Kosten ein. Auch sind sie zum Teil nach ökologischen Gesichtspunkten gestaffelt. Moderne und emissionsarme Flugzeuge werden entlastet, ältere und lautere Maschinen für eine höhere Umweltverschmutzung belastet. Die Luftverkehrsteuer wird daher keinen Beitrag zum Klimaschutz leisten, sondern führt ihre eigene Zielsetzung ad absurdum. Das Luftverkehrsteuergesetz soll nach heutigem Stand mit Einsetzen des Emissionshandels nicht außer Kraft treten, sondern es soll zu einer Verrechnung der Einnahmen aus dem Emissionshandel mit der Luftverkehrsteuer kommen. Dies zeigt, dass ökologische Ziele nicht Bestandteil des Gesetzes sind. Vielmehr dürfte es wegen unterschiedlicher bzw. gegenläufiger Steuerungsanreize einer Steuer und eines marktähnlichen Instruments wie des ETS zu einer geringeren Wirkungseffizienz oder gar einer Neutralisierung der beiden Instrumente kommen.

Verstoß gegen das Chicagoer Abkommen (Völkerrechtswidrigkeit)

Artikel 15 Abs. 3 des Chicagoer Abkommens verbietet den Vertragsstaaten – zu denen auch Deutschland gehört – das Erheben einer Gebühr, Taxe oder sonstigen Abgabe für ihr Hoheitsgebiet lediglich für das Recht der Durchreise, Einreise oder Ausreise eines Luftfahrzeugs eines Vertragsstaats oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter. Bei der Luftverkehrsteuer handelt es sich nach Auslegung der ICAO um eine sonstige Abgabe. Zudem hat die geplante Steuer weder einen Bezug zur Nutzung der Luftverkehrsinfrastruktur noch werden bei deren Ausgestaltung ökologische Belange berücksichtigt. Damit stellt die Luftverkehrsteuer eine rein fiskalpolitische Maßnahme dar und erfüllt insofern nicht die Voraussetzungen des Chicagoer Abkommens.

- II. Sollte dennoch an der Einführung einer Luftverkehrsteuer festgehalten werden, sind folgende Ergänzungen bzw. Änderungen des Referentenentwurfs notwendig:

Innerdeutsche Diskriminierungen und Wettbewerbsverzerrungen verhindern

Eine nationale Luftverkehrsteuer führt nicht nur zu gravierenden Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten des Tourismus- und Wirtschaftsstandortes Deutschland gegenüber dem Ausland. Auch werden erhebliche innerdeutsche Marktstörungen zwischen deutschen Fluggesellschaften die Folge sein. Aus ordnungspolitischer Sicht und aus dem Gleichheitsgrundsatz im deutschen Rechtssystem heraus verbietet sich eine Diskriminierung einzelner Unternehmen durch den Staat. Fluggesellschaften und Flughäfen operieren mit sehr unterschiedlichen Geschäftsmodellen. Geographie, Grenznähe und Einzugsgebiete unterscheiden Flughäfen und Fluggesellschaften maßgeblich. Der Versuch eines Ausgleichens von Wettbewerbsverzerrungen auf der einen Seite wird – bei unverändertem Zielaufkommen – notwendigerweise eine Wettbewerbsverzerrung an anderer Stelle verursachen. Es muss dringend vermieden werden, dass die Steuer durch neue Differenzierungen und Einzeltatbestände immer weiter kompliziert und bürokratischer gemacht wird. Transparenz und Einfachheit sind – nicht zuletzt für Reisende und Steuerzahler – wichtige Faktoren. Ungleichbehandlungen einzelner Unternehmen sind inakzeptabel.

Doppelbesteuerung des Inlandverkehrs vermeiden

Innerdeutsche Verbindungen sollen doppelt belastet werden. Daraus folgt, dass beispielsweise für einen Hin- und Rückflug von München nach Hamburg eine Mehrbelastung von etwa 31 Euro entstehen würde. Für den gleich langen Hin- und Rückflug nach Brüssel wären nur 13 Euro Steuern fällig. Diese Doppelbelastung stellt insbesondere für Wirtschaftsstandorte in verkehrsgeographischen Randlagen einen erheblichen Wettbewerbsnachteil dar, da ein Ausweichen auf andere Verkehrsmittel nur bedingt möglich ist. Da ein Steuerbetrag von 1 Mrd. Euro aber ohne diese innerdeutschen Passagiere nur durch exorbitante Besteuerung anderer Passagiergruppen zu finanzieren wäre, wird deutlich, dass die Steuer nicht vernünftig und diskriminierungsfrei umzusetzen ist und daher auf sie verzichtet werden sollte.

Luftverkehrsteuer bis zum 31. Dezember 2011 befristen

Die Erhebung der Luftverkehrsteuer muss bis zum 31. Dezember 2011 zeitlich befristet sein, d. h. bis zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel. Darauf hatte sich die Bundesregierung bereits in ihrem Eckpunktepapier „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken – Acht Punkte für solide Finanzen, neues Wachstum und Beschäftigung und Vorfahrt für Bildung“ vom 7. Juni 2010 festgelegt: *„Bis zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den bereits vereinbarten Emissionshandel wird eine nationale ökologische Luftverkehrsabgabe für alle Passagiere erhoben, die von einem inländischen Flughafen abfliegen.“* Eine Doppelbelastung, die nicht ökologisch, sondern finanzpolitisch begründet ist, entspricht nicht den erklärten Zielen der Steuer und ist deshalb abzulehnen.

Sollte die Befristung – entgegen der Ankündigung der Bundesregierung – nicht im Gesetz verankert werden, dann sollten zumindest die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer mit anderen Staatseinnahmen wie den künftigen Einnahmen aus dem Emissionshandel verrechnet werden können. Die im Finanzplan festgelegte Summe von einer Milliarde Euro pro Jahr darf nicht überschritten werden. Eine Mehrfachbelastung der Branche durch Luftverkehrsteuer und Emissionshandel ist nicht gerechtfertigt. Eine jährliche Anpassung der Steuer muss daher zwingend vorgeschrieben werden. Diese Anpassung hat mögliche zukünftige Einnahmen des Staates von der Luftverkehrswirtschaft, aber auch das Passagieraufkommen zu berücksichtigen. Bei Passagierwachstum müssen die Steuersätze abgesenkt werden.

Folgenabschätzung vor und Evaluierung nach Einführung der Steuer durchführen

Vor Einführung einer Luftverkehrsteuer ist in jedem Fall eine umfassende Folgenabschätzung durchzuführen. Dieses auf europäischer Ebene bewährte Instrument ermöglicht eine umfassende Bewertung und Abwägung des Vorhabens. Dabei kann auf Erfahrungen anderer Länder zurückgegriffen werden. Belgien und Dänemark haben beispielsweise nach einer Folgenabschätzung ganz auf eine Einführung verzichtet.

Nach Einführung ist eine Evaluierung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen zwingend erforderlich. Das Beispiel der Niederlande hat die Notwendigkeit der stetigen Überprüfung einer Flugticketabgabe unmittelbar nach deren Inkraftsetzung aufgezeigt. Die Untersuchung ergab, dass die Einnahmeverluste der niederländischen Volkswirtschaft die erhofften Steuermehreinnahmen um ein Vielfaches überstiegen. Aufgrund der verheerenden negativen gesamtwirtschaftlichen Effekte hat die niederländische Regierung die Luftverkehrsabgabe schließlich nach nur einem Jahr im Juli 2009 ersatzlos abgeschafft.

Auflistung der Länder in Anlage I zum Referentenentwurf ergänzen

Im Sinne der Gleichbehandlung sollten die Länder der Anlage I um alle noch nicht genannten direkten Mittelmeeranrainerstaaten erweitert werden. Es ist nicht klar, warum – bei gleicher Entfernung – für einen Winterurlaub in Ägypten oder Israel die Luftverkehrsteuer wesentlich höher sein soll, als für einen Urlaub auf den Kanarischen Inseln.

Zusätzliche Bürokratie verhindern – Betriebliche Abläufe berücksichtigen

Die Einführung der Luftverkehrsteuer würde die Unternehmen der Tourismuswirtschaft erheblich mit zusätzlichen bürokratischen Kosten belasten. Die in der Gesetzesbegründung genannten Bürokratiekosten sind unrealistisch.

Die Fluggesellschaften müssten die Abflugdaten der von deutschen Flughäfen beförderten Passagiere monatlich getrennt nach Zielflughafen, Zielland etc. ermitteln. Dafür müssten umfangreiche buchungs- und IT-relevante Änderungen vorgenommen werden. Die tatsächlich anfallenden Kosten würden die in der Gesetzesbegründung anfallenden Einmal- und Routinekosten um ein Vielfaches übersteigen. Einen besonders hohen Bürokratieaufwand würde der Umstand erfordern, dass die Steuerschuld grundsätzlich bei Antritt der Flugreise nach dem 1. Januar 2011 entstehen soll, obwohl eine Leistungsvereinbarung ggf. zwischen Kunde und Fluggesellschaft bereits vor diesem Zeitpunkt abgeschlossen wurde, d. h. zu einer Zeit, wo die Luftverkehrsteuer gesetzlich noch nicht in Kraft war und damit auch nicht Gegenstand der Leistungsvereinbarung sein konnte.

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass die Fluggesellschaften als Steuerschuldner den Steuerbetrag auch dann schulden, wenn eine Flugreise vor dem 1. Januar 2011 (vor Inkrafttreten des Gesetzes) gebucht wurde. Solche Buchungen können heute bereits für den Sommerflugplan 2011 und auch für den Winterflugplan 2011/2012 getätigt werden. Die Planung des Winterflugplans 2011/2012 wird derzeit bei den deutschen Fluggesellschaften abgeschlossen und kann nicht kurzfristig geändert werden. Da die Flugpläne bis Winter 2011/2012 jedoch nicht auf die Luftverkehrsteuer ausgerichtet sein können, werden massive wirtschaftliche Fehlallokationen bei den Fluglinien die Folge sein.

Hinzu kommt, dass es den Fluggesellschaften rechtlich verwehrt ist, die Luftverkehrsteuer an die Fluggäste im Rahmen einer Preiserhöhung weiterzureichen, wenn zwischen der Buchung und dem Flugantritt ein Zeitraum von weniger als vier Monaten liegt (§ 309 BGB). Das bedeutet, dass die Fluggesellschaften den Passagieren z. B. bei allen Buchungen ab dem 1. September 2010 mit vereinbartem Reiseantritt zum 1. Januar 2011 nachträglich keine Luftverkehrsteuer berechnen dürfen, sondern die Kosten selber tragen müssen.

Dieses Problem existiert auch bei Reiseveranstaltern, deren Katalogproduktion ca. 1,5 bis 1 Jahr vor Veröffentlichung der neuen Kataloge beginnt. Das touristische Geschäftsjahr beginnt am 1. November eines jeden Jahres. Zum 1. November 2010 erscheinen die Ganzjahreskataloge und Sommerkataloge 2011. Spezialreiseveranstalter und Kreuzfahrtenanbieter produzieren jetzt schon ihre Kataloge für 2012. Da das Gesetzgebungsverfahren für die Luftverkehrsteuer erst jetzt beginnt, ist nicht absehbar, mit welchen Mehrkosten Reiseveranstalter rechnen müssen. Nach § 309 Nr. 1 BGB ist eine kurzfristige Preiserhöhung nach Vertragsabschluss nicht zulässig.

Fälligkeit der Steuer zeitlich verschieben

Gemäß § 12 Abs. 1 des Referentenentwurfs wird die Steuer am 15. Tag nach Ablauf des Kalendermonats fällig. Dieser Termin sollte auf Grund der Abrechnungsverfahren im Flugverkehr verschoben werden. Die Fluggesellschaften haben sich weltweit der IATA (International Air Transportation Association) angeschlossen. Diese unterhält ein Clearingsystem (BSP), welches in weiten Teilen der Welt für alle IATA-Fluggesellschaften die Kundengelder bei den IATA-Agenturen einzieht und an sie abführt. BSP bucht diese Beträge in Deutschland am 15. des Monats für den vorangegangenen Monat ab. Die Fluggesellschaften erhalten das Geld entsprechend erst ein paar Tage später. Es steht ihnen somit nicht am 15. zur Verfügung. Blicke es bei der Fälligkeit der Steuer zu diesem Termin, müssten die Fluggesellschaften ihre Steuerschuld vorfinanzieren.