

AUTOR



Dr. Sven Schulze
Senior Economist im HWWI
Tel: 040 - 34 05 76 - 355

LUFTVERKEHRSTEUER

Luftverkehrssteuer – Luftbuchung oder saubere Luft bei vollen Kassen?

Als Teil des Konsolidierungspakets für den Bundeshaushalt ist die Einführung einer Luftverkehrssteuer geplant. Diese sieht vor, Abflüge von inländischen Flughäfen zu besteuern. Die Steuer soll pro Fluggast erhoben werden und für kurze und mittlere Strecken 13 Euro sowie für längere Strecken 26 Euro betragen. Ziele sind staatliche Mehreinnahmen von jährlich 1 Milliarde Euro für die Jahre 2011 bis 2014 und das Setzen von Anreizen für umweltgerechtes Verhalten durch höhere Flugpreise. Lässt sich beides erreichen und wenn ja, warum ist man nicht früher darauf gekommen?

Die zweite Teilfrage lässt sich unmittelbar beantworten: Wenn die Zusammenhänge derart einfach wären, gäbe es bereits eine Luftverkehrssteuer, mit der alle einverstanden und zufrieden wären. Da dies nicht der Fall ist, verbleibt die Frage, was diese denn bewirkt und was nicht.

Sollten die Fluggesellschaften wider Erwarten die Steuer nicht auf die Flugpreise überwälzen können, so entstünden den Unternehmen Zusatzkosten, die sie anderweitig verdienen oder einsparen müssten. Es ist nicht völlig ausgeschlossen, dass dies dann zu Lasten des Personalbestandes ginge. Allerdings dürfte der Effekt in seiner Größenordnung insgesamt, auch was negative fiskalische Rückwirkungen angeht, zu vernachlässigen sein.

Wenn die Preise für Flugtickets in Höhe des Steuersatzes steigen, hängen alle weiteren Effekte davon ab, wie sich die (poten-

ziellen) Passagiere daraufhin verhalten. Bei Flugreisen spielen dabei wohl vor allem zwei Aspekte eine Rolle, und zwar die Reiseentfernung und der Anlass der Reise.

Die Reiseentfernung hat einen Einfluss darauf, inwieweit das Verkehrsmittel Flugzeug überhaupt durch ein anderes ersetzt werden kann. Mit zunehmender Strecke nimmt dabei die Substituierbarkeit ab. Damit liegt es also durchaus nahe, längere Strecken höher zu besteuern, weil weniger Ausweichmöglichkeiten bestehen.

Man darf daneben erwarten, dass Privatreisende sich preissensitiver verhalten als Geschäftsreisende. Erstens ist den meisten der eigene Geldbeutel dann doch näher als derjenige des Arbeitgebers. Und zweitens ist die Notwendigkeit der (schnellen) privaten Reise meist geringer als diejenige der geschäftlich veranlassten Reise.

Denkbar sind nun grundsätzlich drei Ausweichreaktionen. Zum einen könnten Passagiere in grenznahen Gebieten auf ausländische Flughäfen ausweichen, wenn es kostenmäßig gerechtfertigt erscheint. Zum anderen kommt die Wahl eines anderen Verkehrsträgers in Betracht. Und schließlich könnte auf die Reise gänzlich verzichtet werden. Die erste Option wird auf wenige Flughäfen beschränkt bleiben und quantitativ von geringer Bedeutung sein. Die zweite Option hängt von der bereits genannten Substituierbarkeit ab. Sie dürfte deshalb vornehmlich im Kurzstreckenbereich eine Rolle spielen. Inwieweit zur drit-

ten Option gegriffen wird, dürfte wesentlich von der Relation der Luftverkehrssteuer zum (ursprünglichen) Flugpreis abhängen. Nur falls dieses Verhältnis als unverhältnismäßig empfunden wird, dürften entsprechende Flüge unterlassen werden.

Die Erfahrungen der Niederlande mit einer Luftverkehrssteuer zeigen zwar, dass Ausweichreaktionen im Sinne einer Verringerung der Fluggastzahlen nicht auszuschließen sind. Jedoch war die im Jahre 2008 in den Niederlanden eingeführte und im Jahre 2009 wieder abgeschaffte Luftverkehrssteuer mit bis zu 45 Euro deutlich höher war als nun in Deutschland angedacht. Außerdem lässt sich in den genannten Jahren der Effekt der Luftverkehrssteuer kaum von den Auswirkungen der Wirtschaftskrise trennen.

Trotzdem könnten aber grenznahe Flughäfen Passagiere an ausländische Konkurrenten verlieren oder insgesamt weniger Flugreisen angetreten werden. Die von Interessenvertretern kolportierten Zahlen hierzu und die daraus abgeleiteten Arbeitsplatzverluste darf man aber getrost in das Reich der Fantasie verbannen. Zudem werden sobald stets nur Bruttoeffekte genannt, denn sobald andere Verkehrsträger stärker genutzt würden, können damit positive Effekte im Hinblick auf Wertschöpfung und Arbeitsplätze einhergehen.

Kurzum: Natürlich werden Flugreisende auf Preissignale reagieren. Art und Umfang der Reaktionen müssten aber ebenso genauer geschätzt werden wie deren Auswirkung

auf Arbeitsplätze. Pauschale Warnungen helfen hier ebenso wenig weiter wie ein Herunterspielen möglicher Bedenken.

Nicht vergessen sollte man ferner, dass sowohl den Unternehmen als auch der Finanzverwaltung neue Verwaltungskosten entstehen. Dies ist von Interesse, weil der Flugverkehr ab dem Jahre 2012 in den europäischen Emissionshandel eingebunden wird. Sofern hieraus Versteigerungserlöse entstehen, soll der Steuersatz der Luftverkehrssteuer sinken. Anstelle der Einführung einer neuen Steuer liegen damit andere Ansätze näher, beispielsweise eine Einbeziehung des Luftverkehrs in die bereits etablierte ökologische Besteuerung.

Bemessungsgrundlage der Luftverkehrssteuer ist die Zahl der Fluggäste. Dabei ist der Steuerbetrag auf der Langstrecke doppelt so hoch wie auf der Kurz- und Mittelstrecke. Dies liegt zunächst nahe, weil die gesamten CO₂-Emissionen eines Langstreckenfluges zwangsläufig höher sind. Allerdings schneiden Langstreckenflüge pro Kilometer besser ab. Wichtiger ist aber, dass die Zahl der Fluggäste nur dann mit der Höhe der CO₂-Emissionen zusammenhängt, wenn bei einem Rückgang der Passagierzahlen auch die Anzahl der Flüge zurückginge. Sonst würde nur die Auslastung ohnehin stattfindender Flüge sinken. Falls die Zahl der Flüge nicht zurückgeht und andere Verkehrsträger zusätzlich genutzt würden, könnten teilweise die CO₂-Emissionen sogar steigen. Problematisch ist an der Bemessungsgrundlage weiterhin, dass sie mit dem Frachtverkehr den überwie-

genden Teil des gewerblichen Flugverkehrs ausklammert.

Es ist mithin schwer vorstellbar, dass die Luftverkehrssteuer pro Fluggast eine ökologische Lenkungswirkung haben wird, weil kein hinreichender Zusammenhang zwischen der Zahl der Fluggäste und den CO₂-Emissionen besteht. Alternativ läge auch hier – vorbehaltlich etwaiger Überlegungen zur internationalen Wettbewerbsfähigkeit – die Einbeziehung in die ökologische Besteuerung näher. Zwar dürfte auch davon keine merkliche Lenkungswirkung ausgehen. Jedoch ist das Hauptziel der Ökosteuer ohnehin dasselbe wie das der Luftverkehrssteuer, nämlich die Generierung von Steuereinnahmen unter dem Deckmantel des Umweltschutzes.

Alles in allem steht außer Frage, dass eine Luftverkehrssteuer in der Lage ist, die gewünschten Einnahmen einzubringen. Offen ist jedoch, welche Effekte sich an anderer Stelle für die staatlichen Einnahmen und Ausgaben ergeben werden. Der Nettoeffekt beziehungsweise die tatsächliche Höhe der Mehreinnahmen ist damit unklar. Wenig hilfreich ist es aber vor allem, im Rahmen eines sogenannten Sparpakets Einnahmeerhöhungen mit ökologischen Anliegen zu begründen. Dies ist weder dem Umweltschutzgedanken zuträglich, noch politisch glaubwürdig. Die Luftverkehrssteuer sollte deshalb als das verkauft werden, was sie letztlich ist: Eine zusätzliche staatliche Einnahmequelle, die einen Beitrag zur unumgänglichen Haushaltssanierung leisten soll.