

# DSi kompakt

## Überflüssige Luftverkehrsteuer

von Damian Fichte

Die Luftverkehrsteuer ist eine sehr junge Steuer, die erst zum 1. Januar 2011 eingeführt wurde. Sie ist eine Verkehrsteuer, mit der Abflüge von Fluggästen von inländischen Standorten besteuert werden. Die Steuerhöhe beträgt aktuell pro Fluggast 7,50 Euro für Ziele in Europa sowie für bestimmte Ziele in Nordafrika, 23,43 Euro für Ziele in etwa bis zu 6.000 km Entfernung sowie 42,18 Euro für Ziele in über 6.000 km Entfernung. Bestimmte Fluggäste, z. B. Kinder unter zwei Jahren, sind von der Steuer befreit.

Der Einführung der Luftverkehrsteuer lagen hauptsächlich fiskalische Erwägungen zugrunde, indem sie zur Konsolidierung des Bundeshaushalts beitragen sollte. Daneben finden sich in der Gesetzesbegründung auch umwelt- bzw. klimapolitische Zielsetzungen. So soll die Luftverkehrsteuer analog zur Energie- und Stromsteuer Anreize zu Emissionseinsparungen im Luftverkehr setzen. (Vgl. *Bundesregierung*, 2011)

### Zielkonflikt

Bei dieser Zielkombination gibt es jedoch einen Zielkonflikt zwischen dem Umwelt- und dem Fiskalziel. Denn grundsätzlich kann eine fiskalisch ergiebige Steuer nicht gleichzeitig umwelt- und klimapolitisch effizient sein. Die Besteuerung trägt nämlich zur Erhöhung der Flugpreise bei und verringert tendenziell die Nachfrage nach Flugreisen, was folglich zur Reduzierung der Anzahl der Flüge und des Emissionsausstoßes führen kann. Geht aber die Anzahl der Flugreisen zurück, sinkt gleichzeitig die Bemessungsgrundlage der Luftverkehrsteuer und – bei gleichbleibenden Steuersätzen – das Steueraufkommen. Daher ist eine umweltbezogene Steuer, falls sie über den Preiseffekt tatsächlich Wirkung entfaltet, eine fiskalisch wenig ergiebige Steuer (vgl. *SVR*, 1994, Tz. 326).

### Als „Bagatellsteuer“ kein geeignetes Finanzierungsmittel

Das Aufkommen aus der Luftverkehrsteuer lag im Jahr 2012 bei 948 Mio. Euro. Somit trug sie lediglich mit einem Anteil von 0,16 % zum gesamten Steueraufkommen des Staates bei. Eine Steuer, deren Aufkommen weniger als 0,2 % des Gesamtsteueraufkommens beträgt, ist als eine Bagatellsteuer zu beurteilen (vgl. *KBI*, 1980). Deshalb ist sie als Mittel zur nachhaltigen Sicherung ausreichender Staatseinnahmen wenig geeignet. Vielmehr trägt sie zur Komplizierung und Intransparenz des deutschen Steuersystems sowie zur Verschleierung der öffentlichen Abgabenbelastung bei, da der Steuerzahler die Belastung durch landläufig unbekannte Bagatellsteuern in der Regel nicht einschätzen kann. (Vgl. *KBI*, 1980, S. 18 ff.)

### Kein notwendiges Finanzierungsmittel

Wie bereits erwähnt, wurde die Einführung der Luftverkehrsteuer mit der im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Schuldengrenze notwendigen Konsolidierung des Bundeshaushalts be-

gründet. Vorausgegangen waren höhere Defizite im Bundeshaushalt, die sich im Zuge der sogenannten Finanzkrise ergaben. Die Konsolidierung des Bundeshaushalts sollte aber vor allem auf der Ausgabenseite ansetzen, indem entbehrliche Staatsausgaben reduziert werden. Auf der Einnahmeseite sind und waren dazu keine Maßnahmen in Form von Steuererhöhungen erforderlich. So sind die Steuereinnahmen des Bundes seit dem Jahr 2010 von 225,8 auf 256,3 Mrd. Euro gestiegen. Für das laufende Jahr rechnet der Arbeitskreis „Steuerschätzungen“ mit Steuereinnahmen von 258,7 Mrd. Euro. Dieser starke Einnahmezuwachs wäre auch ohne die Einführung der Luftverkehrsteuer erfolgt. Im Nachhinein wird somit deutlich, dass die Luftverkehrsteuer zur Konsolidierung des Bundeshaushalts über die Einnahmeseite nicht erforderlich war. Sie ist daher entbehrlich.

### **Verstoß gegen Steuergerechtigkeit**

Die Luftverkehrsteuer wird in der Regel von den Fluggesellschaften auf die Flugpassagiere überwält, sodass letztlich die Flugpassagiere die Steuer zum überwiegenden Teil tragen.<sup>1</sup> Sie ist jedoch nicht mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbar, weil sie die Steuerzahler nicht abhängig von ihrem verfügbaren Einkommen als anerkannten Indikator der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besteuert. Stattdessen knüpft die Luftverkehrsteuer im Gegensatz zur Umsatzsteuer als eine allgemeine mit dem Leistungsfähigkeitsprinzip vereinbare Verbrauchsteuer an speziellen Konsumgewohnheiten an, die aber ein unvollständiger und damit kein geeigneter Indikator für die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Steuerträger sind. Der Erwerb eines Flugtickets spiegelt lediglich die Konsumpräferenzen wider, die nicht mit der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit gleichzusetzen sind. Hat ein Konsument eine höhere Präferenz für Flugreisen, wird er sie zulasten anderer Güter verstärkt nachfragen und somit höher besteuert, als ein anderer Konsument mit gleichem verfügbarem Einkommen, der beispielsweise mit der Bahn reist. Dies führt zu einer ungerechten und ungleichmäßigen Lastenverteilung, weil die Belasteten mehr Steuern zahlen müssen, als sie nach Maßgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips zu entrichten hätten. Die Luftverkehrsteuer ist auch dann nicht mit einer gleichmäßigen Lastenverteilung vereinbar, wenn sie nicht überwält werden kann. In diesem Fall belastet sie spezielle Wirtschaftsakteure, die Fluggesellschaften, ohne dass ihnen eine besondere und überproportionale wirtschaftliche Leistungsfähigkeit bescheinigt werden kann, die nicht schon im Rahmen einkommensbezogener Steuern erfasst wird. Unter dem Aspekt der Steuergerechtigkeit eignet sich die Luftverkehrsteuer damit ebenfalls nicht zur Finanzierung öffentlicher Aufgaben.

### **Entbehrliches Mittel der Umwelt- und Klimapolitik**

Auch zum Erreichen umwelt- und klimapolitischer Ziele ist die Luftverkehrsteuer entbehrlich. Der Luftverkehr trägt zwar durch den CO<sub>2</sub>-Ausstoß infolge der Kerosinverbrennung zur Umweltverschmutzung bei. Jedoch ist diese Umweltbelastung grenzüberschreitend, sodass eine internationale Lösung angezeigt wäre, anstatt eine inländische Steuer zu erheben. Zudem sollte eine solche Steuer an den CO<sub>2</sub>-Emissionen anknüpfen, um die externen Kosten des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zielgenau zu internalisieren. Dies ist bei der Luftverkehrsteuer nicht konsequent der Fall, denn sie bemisst sich nicht nach dem tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß, sondern lediglich nach den in nur drei Kategorien eingeteilten Flugstreckenlängen. Zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes ist ein Emissionshandelssystem einer Steuer überlegen. Da der innereuropäische Luftverkehr mittlerweile in das EU-Emissionshandelssystem einbezogen ist, besteht keine Notwendigkeit mehr, zusätzlich

---

<sup>1</sup> Die Steuerüberwälzung findet schätzungsweise im Umfang von 80 % statt. Vgl. *Bundesregierung*, 2012, S. 42.

eine Luftverkehrsteuer zu erheben.<sup>2</sup> Aus gleichem Grund ist es ebenfalls nicht mehr notwendig, das gewerblich genutzte Kerosin im Rahmen der Energiesteuer zu belasten (vgl. *FiFo, Copenhagen Economics ApS* und *ZEW*, 2009, S. 250).

### **Wettbewerbs- und Standortnachteile**

Die Luftverkehrsteuer hat zu Ausweichreaktionen von Flugpassagieren geführt. Flugpassagiere sind aufgrund der Besteuerung auf andere Verkehrsmittel und auf nicht besteuerte Flüge von ausländischen Flughäfen ausgewichen.<sup>3</sup> Vor allem kleinere Regionalflughäfen sind von den Passagierbewegungen betroffen. (Vgl. *Bundesregierung*, 2012) Aufgrund derartiger Ausweichreaktionen wurde die Steuer in Dänemark (2008) und den Niederlanden (2009) nach kurzer Zeit wieder abgeschafft. Da die Steuer zudem nicht vollständig auf die Passagiere überwältzt werden kann, entstehen für die deutschen Fluggesellschaften zusätzliche Kosten von bis zu rund 100 Mio. Euro (vgl. *Bundesregierung*, 2012, S. 42). Die Luftverkehrsteuer kann damit ein Hemmnis für Wachstum und Beschäftigung gerade bei inländischen Arbeitgebern sein (vgl. auch *VC, UFO* und *ver.di*, 2013).

### **Fazit: Luftverkehrsteuer abschaffen**

Die Luftverkehrsteuer ist als eine „Bagatellsteuer“ zur Sicherung ausreichender Steuereinnahmen kaum geeignet. Aufgrund der mittlerweile hohen Bundeseinnahmen ist sie zur Konsolidierung des Bundeshaushalts nicht notwendig. Sie ist zudem nicht mit einer gerechten und gleichmäßigen Steuerlastverteilung vereinbar. Im Übrigen kompliziert sie als zusätzliche Steuerart das Steuerrecht. Auch aus umwelt- bzw. klimapolitischen Gesichtspunkten ist sie entbehrlich, da der Luftverkehr bereits in das EU-Emissionshandelssystem mit einbezogen ist und diese Maßnahme zur Internalisierung externer Kosten zielgenauer wirkt als eine steuerliche Lösung. Schließlich ist sie mit Wettbewerbs- und Standortnachteilen für inländische Flughäfen und Fluggesellschaften behaftet. Daher sollte die Luftverkehrsteuer ersatzlos entfallen.

---

<sup>2</sup> Die Bundesregierung hatte ursprünglich geplant, die Luftverkehrsteuer tatsächlich nur bis zur Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel im Jahr 2012 zu erheben. Vgl. *Bundesregierung*, 2010, S. 3 f.

<sup>3</sup> Die Passagiere sind dabei bei Direktflügen auf grenznahe ausländische Flughäfen sowie bei Flügen mit Zwischenlandungen auf ausländische Drehkreuze ausgewichen.

## Literatur

*Bundesregierung* (2010): Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken, abrufbar im Internet unter [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett.pdf?\\_\\_blob%20=publicationFile&v=2](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/2010/2010-06-07-eckpunkte-kabinett.pdf?__blob%20=publicationFile&v=2), Abrufdatum: 22.04.2013.

*Bundesregierung* (2011): Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBeglG 2011), Bundestags-Drucksache 17/3030.

*Bundesregierung* (2012): Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer, Bundestags-Drucksache 17/10225.

*Finanzwissenschaftliches Forschungsinstitut an der Universität zu Köln (FiFo), Copenhagen Economics ApS und Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim (ZEW)* (2009): Evaluierung von Steuervergünstigungen, Band 2, Köln [u. a.] 2009.

*Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI\*)* (1980): Die Bagatellsteuern, Schriftenreihe, Heft Nr. 45, Wiesbaden 1980.

*Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR)* (1994): Jahresgutachten 1994/95, Bundesrat-Drucksache 1037/94.

*Vereinigung Cockpit (VC), Unabhängige Flugbegleiter Organisation (UFO) und Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di)* (2013): Verkehrssteuern - Abschaffung der Luftverkehrsteuer vom 19.03.2013, Petition beim Deutschen Bundestag, abrufbar im Internet unter [https://epetitionen.bundestag.de/content/petitionen/\\_2013/\\_03/\\_19/Petition\\_40789.html](https://epetitionen.bundestag.de/content/petitionen/_2013/_03/_19/Petition_40789.html), Abrufdatum: 22.04.2013.

\*) Das Karl-Bräuer-Institut des Bundes der Steuerzahler (KBI) heißt seit dem 12.06.2013 DSi – Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e. V..

**Herausgeber:**

DSi - Deutsches Steuerzahlerinstitut des Bundes der Steuerzahler e.V.

Französische Straße 9-12, 10117 Berlin

Telefon: 030 / 25 93 96 32, Fax: -13

E-Mail: [dsi@steuerzahlerinstitut.de](mailto:dsi@steuerzahlerinstitut.de)

Web: [www.steuerzahlerinstitut.de](http://www.steuerzahlerinstitut.de)