

Stellungnahme der Bundesvereinigung gegen Fluglärm (BVF) zum Gesetzesentwurf für eine Luftverkehrssteuer

Das Ziel der Besteuerung, „Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen“, wobei ökologische Belange zu berücksichtigen sind (Entwurf, S. 1, 14), verdient Zustimmung. Der Hintergrund für die Besteuerung liegt darin, dass der gewerbliche Luftverkehr bislang von der verbrauchsorientierten Energiesteuer befreit ist, während alle anderen Verkehrsträger mit dieser Steuer belastet sind und damit bereits einem Anreiz zum energiesparenden Einsatz von Kraftstoffen unterliegen.

Darüber hinaus sind grenzüberschreitende Flugreisen von der Mehrwertsteuer befreit, ohne dass hierfür sachliche Gründe erkennbar sind. Diese Befreiung gilt auch für innerdeutsche Flüge, sofern ein innerdeutscher Flug als Zubringer- oder Anschlussflug eines grenzüberschreitenden Flugs durchgeführt wird.

Verglichen mit einer Besteuerung von Flugreisen mit den üblichen Mehrwert- und Energiesteuersätzen ist die angedachte Luftverkehrssteuer ausgesprochen moderat. Für einen Langstreckenflug über 10000 km, der (einfach) 1000,- € kostet und in einem Flugzeug mit einem Durchschnittsverbrauch von 4/100 km/Passagier absolviert wird, wäre eine Mehrwertsteuer von 190,- € und (ohne Berücksichtigung weiterer Mineralölsteuern) eine Ökosteuern von ca. 60,- € fällig.

Der Ansatz geht damit in die richtige Richtung, belastet die Luftfahrt unter dem Gesichtspunkt eines fairen Wettbewerbs mit anderen Verkehrsträgern sogar nur gering.

Im Folgenden möchten wir auf einige Unklarheiten wie auch Optimierungsmöglichkeiten hinweisen:

I.

Der Entwurf für die Luftverkehrssteuer wählt als Anknüpfungspunkt die Anzahl der von einem inländischen Flughafen abfliegenden Fluggäste, wobei der Steuersatz nach Entfernung gestaffelt ist. Dies leuchtet ein, da mit der Größe der geflogenen Distanz der Ausstoß umweltschädlicher Emissionen zunimmt. Deshalb differenziert der Gesetzesentwurf nach den Flugzielen abhängig von der Entfernung zu den Zielländern (Entwurf, S. 14). Diese Ausgestaltung der Luftverkehrssteuer besitzt den Vorteil, einfach und nachprüfbar vollzogen werden zu können und auf Seite der Verwaltung, wie auch der der Wirtschaft zu geringem Vollzugsaufwand führt.

Im Hinblick auf den gewählten Sinn und Zweck, Anreize für ein umweltgerechteres Verhalten zu setzen, sollte dieser Ansatz jedoch nicht als „Ende der Fahnenstange“ angesehen werden. Vielmehr kommen als anknüpfungsfähige umweltrelevante Belange der CO₂-Ausstoß sowie der vom motorisierten Verkehrsmittel (Legaldefinition in § 2 Nr. 1 des Gesetzesentwurfes) verursachte Lärm in Betracht. Um diese beiden Kriterien in die Bemessungsgrundlage der Luftverkehrssteuer aufzunehmen, bietet es sich an, den Flugzeugtyp mit aufzunehmen. Die Feststellung des Flugzeugtyps stellt sich als unproblematisch dar, die Nachprüfbarkeit unterliegt keinen Schwierigkeiten. Durch die Aufnahme des Flugzeugtyps werden „zwei Fliegen mit einer Klappe geschlagen“, da sowohl der CO₂-Ausstoß, als auch der verursachte Lärm Berücksichtigung finden würden. Damit sind die Luftfahrtunternehmen gleichfalls gehalten, mit den am wenigsten lärmverursachenden und am wenigsten CO₂-ausstoßenden Flugzeugen zu verkehren. Dies lässt sich dadurch bewerkstelligen, dass für hoch emittierende Flugzeugtypen eine spürbare Erhöhung des Steuersatzes gilt.

Ebenso sollte ein zeitlicher Aspekt Eingang in die Besteuerung finden. Die vom Gesetzgeber in § 29b Abs. 1 S. 2 LuftVG geschützte Nachtruhe verlangt danach, möglichst keine Flüge zu dieser Zeit durchzuführen. Dieses Verlangen entspricht v. a. den Interessen der Personen, die in der Region eines Flugplatzes ihr Zuhause haben und von Belästigungen während der Nachtzeit (22:00 Uhr bis 6:00 Uhr) weitestgehend verschont bleiben sollen. Die Einarbeitung dieses Aspekts in den Gesetzesentwurf erweist sich als unproblematisch. Diese erfolgt dadurch, dass der Steuersatz, der in § 11 Abs. 1 des Gesetzesentwurfs vorgesehen ist, für Starts- und Landungen in der Nachtzeit verdoppelt wird. Dies impliziert auch, dass nachts nicht nur Starts, sondern auch Landungen besteuert werden sollten.

II.

Ausgehend vom oben beschriebenen Gesetzesziel, Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen, ist es nicht nachvollziehbar, dass sowohl der Privatverkehr, als auch der Frachtverkehr von der Besteuerung ausgenommen sind. Für rein privat motivierte Flüge stellt der Gesetzesentwurf auf S. 16 klar, dass diese aus dem Grund nicht der Besteuerung unterworfen wurden, weil die für diese Flüge verwendeten Kraftstoffe bereits der Energie-

besteuerung unterliegen. Für den Frachtverkehr fehlt jegliche Begründung in dem Gesetzesentwurf. Die Besteuerung des Frachtverkehrs drängt sich nahezu auf, weil hier, als beim Passagierverkehr, in hohem Maße mit älteren und stärker die Umwelt belasteten Flugzeugmustern geflogen wird. Selbst die Arbeitsgemeinschaft der Deutschen Verkehrsflughäfen (ADV) weist in ihren Statistiken Passagiere und Fracht gemeinsam in "Verkehrseinheiten" aus (s. Verkehrsdaten/Statistiken unter: www.adv-net.org/). Für Ausnahmen von der Luftverkehrssteuer ist u. E. dogmatisch kein Raum.

III.

In § 11 des Gesetzesentwurfes wird der Steuersatz geregelt. Dieser beträgt je Fluggast für Flüge mit einem Zielflugplatz in einem Land nach Anlage 1: 13 €, für einen Flug mit einem Zielflugplatz in anderen Ländern 26 €. Um den Anreiz für ein umweltgerechteres Verhalten zu bestärken, wäre auch eine noch stärkere Besteuerung von Interkontinentalflügen wie auch eine gestufte Abgrenzung nach Economy- und Business-Class vorstellbar.

IV.

Schließlich bestimmt § 1 den Steuergegenstand derart, dass der Luftverkehrssteuer ein Rechtsvorgang unterliegt, der zum Abflug eines Fluggastes von einem inländischen Flugplatz mit einem motorisierten Verkehrsmittel durch ein Luftfahrtunternehmen zu einem Zielflugplatz berechtigt. Aus diesem Wortlaut leitet die Gesetzesbegründung eine Differenzierung ab, die auf der Grundlage der Abflugberechtigung, die sich aus einem eigenständigen Rechtsvorgang ergibt, gehandhabt wird. Dieses Abstellen auf einen einzigen Rechtsvorgang, was sowohl die inländischen Zubringerflüge, als auch die Abflüge von einem inländischen Flugplatz im Rahmen von Transit-/Transferflügen anbelangt, wird jedoch aus dem in § 1 des Gesetzesentwurfs gewählten Wortlaut nicht klar ersichtlich. Anknüpfend an den Sinn und Zweck der Besteuerung folgt daraus wiederum, diese Unterscheidung aufzugeben und jeden Abflugvorgang zu besteuern. Dafür spricht letztendlich, dass es bzgl. des verursachten Lärmes und des Schadstoffausstoßes keinen Unterschied macht, ob die Fluggäste auf der Grundlage der Abflugberechtigung, die sich aus einem eigenständigen Rechtsvorgang ergibt, ihren Flug zu einem Zielflugplatz auf einem inländischen Flugplatz antreten oder nicht.

Wir verweisen darauf, dass die Besteuerungsfestsetzung für den Fall eines Umsteigeflugs mit unterschiedlichen Luftverkehrsgesellschaften für den Zubringer- und den Anschlussflug (z.B. bei Code-Sharing) im Gesetzentwurf nicht schlüssig geklärt ist.,

V.

Weiterhin sieht der Gesetzesentwurf bislang vor, dass die Einnahmen den Bundeshaushalt entlasten sollen. Auch werde damit einer nachhaltigen Entwicklung Rechnung getragen, da das Vorhaben der Besteuerung sowohl zur Sicherung der natürlichen Ressourcen, als auch der finanziellen Gestaltungsspielräume künftiger Generationen beitrage (Entwurf, S. 14). Den Fokus auf die Sicherung der natürlichen Ressourcen gerichtet, erlangt dieser Aspekt noch stärkere

Bedeutung, wenn der Gesetzesentwurf eine Zweckbindung der Einnahmen vorsehen würde. Die lediglich allgemeine Entlastung des Bundeshaushaltes trägt dem Gedanken der nachhaltigen Entwicklung nur unzureichend Rechnung.

Daher sollte der Gesetzesentwurf nach unserem Dafürhalten eine Vorschrift über den Zweck der Besteuerung enthalten. Der Zweck der Besteuerung besteht zum Einen darin, die Entwicklung und Erforschung solcher technischer und flugbetrieblicher Maßnahmen zu fördern, die auf die Reduzierung des Ausstoßes umweltschädlicher Emissionen von Flugzeugen gerichtet sind. Zum Anderen muss die Lärmwirkungsforschung finanzielle Hilfe erhalten. In diesem Bereich fehlen bislang belastbare, allgemeine Anerkennung findende Feldstudien, deren Durchführung keinen weiteren Aufschub duldet und von vielen Beteiligten als dringend notwendig erachtet wird.

VI.

Im Übrigen weist der Gesetzesentwurf ausgehend vom beizupflichtenden Ziel, Anreize für ein umweltgerechteres Verhalten zu setzen, keine weiteren Unzulänglichkeiten auf. Dies gilt zunächst für § 2 des Gesetzesentwurfes, der die Legaldefinitionen enthält. Weiterhin betrifft dies § 5 des Gesetzesentwurfes, der abschließend die Steuerbefreiungen bestimmt. Diese sind klar, eindeutig und verständlich formuliert mit der Folge, dass „Schlupflöcher“ nicht entstehen können. Dies betrifft insbesondere Ziff. 3, da diese Ausnahme nur dann greift, wenn der Flug ausschließlich militärischen oder anderen hoheitlichen Zwecken dient. Sie ist damit nicht einschlägig, wenn der Flug auch nur teilweise anderen (untergeordneten) als den genannten Zwecken zu dienen bestimmt ist.

Im Ergebnis ist damit festzuhalten, dass das gewählte Ziel im Ansatz zu begrüßen ist, die ins Detail gehende Ausgestaltung nach Verbesserungen verlangt. Die einfache Ausgestaltung mit der Folge, den Vollzugsaufwand sowohl auf Seiten der Verwaltung, als auch auf Seiten der Wirtschaft möglichst gering zu halten, verdient ebenfalls im Grundsatz Zustimmung. Allerdings darf dieser Ansatz nicht dazu führen, von noch wirkungsvolleren Bemessungsgrundlagen abzusehen. Schließlich trägt das Vorhaben, eine Luftverkehrssteuer einzuführen, bislang vorwiegend dazu bei, „Haushaltslöcher zu stopfen“. Eine nachhaltige Entwicklung im Hinblick auf die Sicherung der natürlichen Ressourcen kann eher durch eine Zweckbindung dieser Einnahmen sichergestellt werden. Diese sollte unseres Erachtens noch in den Gesetzesentwurf aufgenommen werden.

Düsseldorf, 22.7.2010

Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V.