

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Klaus Brähmig, Ernst Hinsken, Edeltraud Töpfer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der CDU/CSU – Drucksache 15/325 –

Auswirkungen der geplanten Besteuerung grenzüberschreitender Flüge auf die Tourismuswirtschaft

Vorbemerkung der Fragesteller

Laut der Koalitionsvereinbarung und des Gesetzentwurfs zum Abbau von Steuervergünstigungen und Ausnahmeregelungen (Steuervergünstigungsabbaugesetz) plant die Bundesregierung, die bisherige Mehrwertsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr aufzuheben. Ein Besteuerungsrecht Deutschlands besteht dabei nur für den inländischen Streckenanteil. Flüge innerhalb Deutschlands unterliegen bereits heute der Mehrwertsteuer.

Die deutsche Tourismuswirtschaft, die gegenwärtig bereits deutliche Nachfrage- und Umsatzrückgänge aufgrund der allgemeinen Konsumzurückhaltung der Bevölkerung verkraften muss, befürchtet erhebliche Belastungen dieser Besteuerung. Von den Auswirkungen wären insbesondere Linien- und Charterfluggesellschaften, Flughäfen, Reiseveranstalter und Reisebüros betroffen. Für Verunsicherung sorgen seit Monaten eine Reihe offener Fragen zur konkreten Ausgestaltung dieser Besteuerung, die auch eine Beurteilung erschweren, inwieweit Wettbewerbsverzerrungen gegenüber ausländischen Unternehmen zu erwarten sind.

1. Ist eine Besteuerung sämtlicher grenzüberschreitender Flüge geplant oder soll sie auf Flüge innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union beschränkt sein?

Bei einer Aufhebung der derzeitigen umsatzsteuerlichen Begünstigung in § 26 Abs. 3 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) werden alle grenzüberschreitenden Personenbeförderungen im Luftverkehr hinsichtlich des inländischen Streckenanteils steuerpflichtig.

2. Trifft es zu, dass diese Besteuerung innerhalb der EU einen Alleingang bedeuten würde, da alle anderen EU-Mitgliedstaaten aufgrund der Sechsten Richtlinie 77/388/EWG des Rates vom 17. Mai 1977 zur Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Umsatzsteuern – Gemeinsames Mehrwertsteuersystem: einheitliche steuerpflichtige Bemessungsgrundlage (6. EU-Richtlinie) bisher keine Besteuerung der grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr vornehmen?

Die in der Wirkungsweise einer Umsatzsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr entsprechende Regelung in § 26 Abs. 3 UStG beruht auf Artikel 28 Abs. 3 Buchstabe b i. V. m. Anhang F Nr. 17 der 6. EU-Richtlinie. Danach dürfen die Mitgliedstaaten im Rahmen einer noch andauernden Übergangszeit optional bei Einführung der 6. EU-Richtlinie geltende Befreiungen u. a. für die Beförderung von Personen beibehalten. Von dieser Möglichkeit hat Deutschland – ebenso wie die übrigen EU-Mitgliedstaaten – für die grenzüberschreitenden Personenbeförderungen im Luftverkehr Gebrauch gemacht. Selbstverständlich bleibt es Deutschland wie auch allen anderen EU-Mitgliedstaaten unbenommen, auf die Anwendung dieser Übergangsregelung zu verzichten.

3. Sind der Bundesregierung andere Staaten bekannt, die eine solche Mehrwertsteuer erheben, und wenn ja, welche sind dies und sind davon auch deutsche Fluggesellschaften betroffen?

Der Bundesregierung sind keine Staaten bekannt, die auf grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr eine Mehrwertsteuer erheben.

4. Kann aufgrund internationaler Verträge und Vereinbarungen eine solche Mehrwertsteuer bei grenzüberschreitenden Flüge europaweit und weltweit erhoben werden, und wenn nein, welche Verträge und Vereinbarungen mit welchen Staaten lassen dies nicht zu?

Zur Klarstellung weist die Bundesregierung darauf hin, dass Deutschland aufgrund des geltenden Territorialitätsprinzips in Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der 6. EU-Richtlinie das Besteuerungsrecht nur für den inländischen Streckenanteil einer grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr zusteht.

Es gibt keine völkerrechtlich verbindlichen Regelungen, die einer Aufhebung der Steuerbefreiung entgegenstehen.

5. Betrifft die angestrebte Gesetzesänderung alle internationalen Fluggesellschaften, die in Deutschland starten und landen, oder soll sie nur für deutsche oder Fluggesellschaften anderer EU-Staaten gelten?

Die angestrebte Gesetzesänderung betrifft alle Unternehmer, die grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Flugverkehr vornehmen

- von einem ausländischen Flughafen zu einem Flughafen im Inland,
- von einem Flughafen im Inland zu einem ausländischen Flughafen,
- von einem ausländischen Flughafen zu einem ausländischen Flughafen über das Inland.

6. Wie ist die Besteuerung für Flüge von einem ausländischen Flughafen zu einem ausländischen Flughafen über das Inland, die laut Aussage der Bundesregierung in ihrem Bericht im Ausschuss für Tourismus des Deutschen

Bundestages am 18. Dezember 2002 auch in Betracht kommt, mit internationalen Verträgen – insbesondere dem Chicagoer Abkommen und dem Transitabkommen der ICAO (Convention on International Civil Aviation) – vereinbar?

Weder das „Chicagoer Abkommen“ (Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt) vom 7. Dezember 1944 noch das Transitabkommen der ICAO vom 7. Dezember 1944 oder das „Warschauer Abkommen in der Fassung von Den Haag 1955“ (Abkommen zur Vereinheitlichung von Regeln über die Beförderung im internationalen Luftverkehr) vom 7. August 1958 stehen einer Umsatzbesteuerung der Personenbeförderungen im grenzüberschreitenden Luftverkehr entgegen.

7. Sollen nur in Deutschland verkaufte Flugtickets der Mehrwertsteuer unterliegen oder auch im Ausland erworbene?

Bei einer Umsatzbesteuerung des auf das Inland entfallenden Anteils einer grenzüberschreitenden Personenbeförderung im Luftverkehr ist es unbeachtlich, ob das Flugticket im Inland oder im Ausland verkauft worden ist.

8. Wie soll konkret die Besteuerung ausländischer Fluggesellschaften erfolgen, die über keine Firmenvertretung in Deutschland verfügen?

Ausländische Fluggesellschaften, die im Inland steuerpflichtige Umsätze erbringen, müssen sich wie alle anderen im Inland tätigen Unternehmer für umsatzsteuerliche Zwecke erfassen lassen und Umsatzsteuer-Voranmeldungen sowie eine Umsatzsteuererklärung für das Kalenderjahr bei dem für sie zuständigen Finanzamt abgeben.

9. Plant die Bundesregierung aufgrund der Tatsache, dass gegenwärtig nur die innerdeutschen Flugstreckenanteile der Mehrwertsteuer unterworfen werden können, zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ein einheitliches Vorgehen innerhalb der EU, etwa durch eine Änderung der 6. EU-Richtlinie?

Wenn ja, welche konkreten Schritte hat sie dazu eingeleitet und wie bewertet sie deren Erfolgsaussichten?

Zur Klarstellung weist die Bundesregierung darauf hin, dass es aufgrund der für die Personenbeförderungsleistungen geltenden Ortsregelung nach dem Prinzip der zurückgelegten Strecke (Artikel 9 Abs. 2 Buchstabe b der 6. EU-Richtlinie) besteuersystematisch nicht zu Wettbewerbsverzerrungen kommen kann. Diesbezüglich wird zudem auf die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, vom 13. Dezember 2002 auf die schriftlichen Fragen 7 bis 10 des Abgeordneten Ernst Burgbacher auf Bundestagsdrucksache 15/267 hingewiesen.

Wie bereits in den Antworten auf die Fragen 2, 4 und 6 dargelegt, bedarf es – rechtlich gesehen – keiner internationalen Abstimmung in Bezug auf die Abschaffung der nationalen Umsatzsteuerbefreiung für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr. Gleichwohl hat die Bundesregierung die Europäische Kommission von ihrer Absicht in Kenntnis gesetzt und angekündigt, das Thema im Rahmen einer der nächsten Sitzungen des ECOFIN-Rates ansprechen zu wollen. Ziel ist es, die anderen Mitgliedstaaten davon zu überzeugen, ebenfalls auf die Steuerbefreiung für die grenzüberschreitenden Perso-

nenbeförderungen im Luftverkehr zu verzichten. Einer Änderung der 6. EU-Richtlinie bedarf es aber, wie in der Antwort zu Frage 2 dargelegt, hierzu nicht.

10. Trifft es zu, dass die Bundesregierung aus dieser Maßnahme zusätzliche Mehrwertsteuereinnahmen in Höhe von 500 Mio. Euro pro Jahr erwartet?

Wenn ja, wie berechnet sich diese Summe im Einzelnen, wenn nein, von welchen Einnahmen geht die Bundesregierung in den nächsten Jahren aus?

Es trifft zu, dass die Umsatzsteuermehreinnahmen durch die Aufhebung des § 26 Abs. 3 UStG auf 500 Mio. Euro bei einer Wirkung für volle 12 Monate (= Entstehungsjahr) geschätzt werden. Bei der Berechnung dieser Mehreinnahmen wurden zunächst die bisher steuerfreien Umsätze für die grenzüberschreitende Personenbeförderung im Luftverkehr an Hand von Angaben aus der Umsatzsteuerstatistik geschätzt. Diese Basiszahl wurde um rd. 40 % bereinigt, u. a. wegen der Umsätze von Geschäftsreisenden mit Vorsteuerabzug, sowie um einen Anteil, der als Ausweichreaktion einkalkuliert werden muss. Auf die verbleibende Bemessungsgrundlage wurde der Regelsteuersatz von 16 % angewandt.

11. Auf welche Höhe wird der anfallende zusätzliche Verwaltungsaufwand dieser Steuererhebung geschätzt?

Die Aufhebung des § 26 Abs. 3 UStG bedingt einen administrativen Mehraufwand. Die Umsatzsteuer-Voranmeldungen bzw. Erklärungen für das Kalenderjahr der Fluggesellschaften können zwar mit den Programmen der vorhandenen automatisierten Verfahren (UVV und USt) be- und verarbeitet werden, aber zusätzlicher Aufwand entsteht bei der Feststellung und Prüfung der den Voranmeldungen und Erklärungen zugrunde liegenden Angaben zur Bemessungsgrundlage. Dieser Mehraufwand ist derzeit nicht quantifizierbar.

12. Trifft es zu, dass in der Vergangenheit deutsche Pläne für ein solches Besteuerungsvorhaben bereits verworfen wurden, weil der Verwaltungsaufwand höher wäre als die zu erzielenden Steuermehreinnahmen?

Nein.

13. Trifft es zu, dass in der Vergangenheit bereits Pläne für die Umsatzbesteuerung des Luftverkehrs innerhalb der EU von der Europäischen Kommission verworfen wurden, weil eine solche Steuer EU-Fluggesellschaften gegenüber ihren außerhalb der EU ansässigen Wettbewerbern benachteiligen würde?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, dass die Europäische Kommission Pläne für die Umsatzbesteuerung des Luftverkehrs innerhalb der EU aufgrund vermeintlicher Wettbewerbsnachteile der EU-Fluggesellschaften verworfen hat.

14. Wie soll aufgrund der Tatsache, dass praktisch erst nach Überfliegen der Grenze die Inlandsanteile bei Flügen feststehen und sie – abhängig von Routenplanung, Flugsicherung, Verkehrssituation und Wetter – sehr stark variieren, eine gerechte Besteuerung des innerdeutschen Flugstrecken-

teils erfolgen, und wie will die Bundesregierung einen damit verbundenen erheblichen bürokratischen Mehraufwand vermeiden?

15. Wie können Reisebüros, Reiseveranstalter und Fluggesellschaften ihren Kunden unter diesen Bedingungen vor Abflug noch Endpreise nennen und den tatsächlichen Mehrwertsteueranteil in Flugtickets korrekt ausweisen?

Die Fragen werden zurzeit unter Einbeziehung des Erfahrungswissens der Bundesbetriebsprüfung des Bundesamtes für Finanzen unter dem Gesichtspunkt einer den branchenindividuellen Verhältnissen entsprechenden typisierenden Ermittlung der Besteuerungsgrundlage eingehend geprüft. Denkbar ist u. a. auf durchschnittliche Flugstrecken und durchschnittliche Entgelte abzustellen. Dabei soll der Verwaltungsaufwand der in- und ausländischen Fluggesellschaften auf das unbedingt notwendige Mindestmaß beschränkt werden.

16. Sieht die Bundesregierung – wie der Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft (BTW), der Deutsche Reisebüro und Reiseveranstalter Verband (DRV), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrt-Unternehmen (ADL), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) und das Board of Airline Representatives in Germany (BARIG) – die Gefahr, dass diese zusätzliche Kostenbelastung zu einer Abwanderung von Verkehr auf Flughäfen in europäischen Nachbarländern führt, was den Verlust von Arbeitsplätzen und einen Rückgang des allgemeinen Steueraufkommens zur Folge hätte?

Die Bundesregierung weist auf die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, vom 13. Dezember 2002 auf die schriftlichen Fragen 7 bis 10 des Abgeordneten Ernst Burgbacher auf Bundestagsdrucksache 15/267 hin.

17. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass bei grenzüberschreitenden Flügen aus steuerlichen Gründen dann jeweils der kürzeste Weg zur Grenze gewählt wird und in der Folge Sicherheitsprobleme bei der europäischen Flugsicherung entstehen können?
18. Kann die Bundesregierung ausschließen, dass künftig Flugrouten zur Minimierung oder Vermeidung der Mehrwertsteuerzahlung so gestaltet werden, dass jeweils der kürzeste Weg zur Grenze gewählt oder Deutschland ganz umflogen wird bzw. Zwischenlandungen auf deutschen Flughäfen vermieden werden und durch diese Umwege zusätzliche Umweltbelastungen durch einen erhöhten Kerosinverbrauch entstehen?

Der Wettbewerb zwingt die Luftfahrtunternehmen, möglichst kostengünstige Flugrouten zu wählen, so dass der Einfluss der Umsatzsteuer als Kostenfaktor generell zu relativieren ist. Entsprechend ist auch der Kerosinverbrauch gewissen wirtschaftlichen Einschränkungen unterworfen, zumal Umwege längere Reisezeiten mit negativen Auswirkungen auf die Nachfrage auslösen können. Die Teilnahme am Luftverkehr ist im Übrigen zur Sicherung des Luftverkehrs an die Einhaltung bestimmter Verkehrsregeln gebunden.

19. Teilt die Bundesregierung die Befürchtung, dass als Reaktion auf die einseitige Aufhebung der Mehrwertsteuerbefreiung in Deutschland andere Staaten deutsche Fluggesellschaften für in ihrem Luftraum zurückgelegte

Flugstrecken besteuern könnten, was massive Wettbewerbsnachteile für deutsche Unternehmen gegenüber ausländischen Konkurrenten bedeuten würde?

Wie in der Antwort auf die Frage 2 dargestellt, bleibt es den EU-Mitgliedstaaten unbenommen, auf grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr Mehrwertsteuer zu erheben. Für den Fall, dass sich auch andere EU-Mitgliedstaaten zu einer Besteuerung entschließen, könnte dies nicht auf die Fluggesellschaften eines Landes beschränkt werden. Die EU-Mitgliedstaaten wären vielmehr verpflichtet, auf den jeweiligen inländischen Streckenanteil unabhängig von der Ansässigkeit der Fluggesellschaft Mehrwertsteuer zu erheben. Damit ist eine einheitliche Umsatzbesteuerung derselben Flugstrecke sichergestellt, so dass es nicht zu Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten deutscher Fluggesellschaften kommen kann. Eine entsprechende Besteuerung deutscher Unternehmen in nicht der EU angehörenden Staaten als Reaktion auf die Aufhebung der Steuerbefreiung in Deutschland kann derzeit nicht ausgeschlossen werden.

20. Wie beurteilt die Bundesregierung die Benachteiligung von Charterfliegern gegenüber Linienfluggesellschaften, die sich daraus ergibt, dass sie bei den der Margenbesteuerung unterworfenen Reiseveranstaltern keinen Vorsteuerabzug vornehmen können?

Gemäß § 25 Abs. 4 UStG ist der Unternehmer (Reiseveranstalter) abweichend von § 15 Abs. 1 UStG nicht berechtigt, die ihm für die Reisevorleistungen gesondert in Rechnung gestellten Steuerbeträge als Vorsteuer abzuziehen. Bei den sowohl von Charterfluggesellschaften als auch von Linienfluggesellschaften an die Reiseveranstalter verkauften Flügen handelt es sich um solche Reisevorleistungen, da diese Flüge dem Kunden des Reiseveranstalters im Rahmen des von diesem angebotenen Reisepakets unmittelbar zugute kommen. Die Bundesregierung sieht deshalb keine Benachteiligung der Charterflieger gegenüber den Linienfluggesellschaften.

21. Erwartet die Bundesregierung eine Stärkung der deutschen Tourismuswirtschaft durch diese Gesetzgebungsänderung oder teilt sie die Befürchtungen der Branche, dass die Verteuerung von Flügen und Pauschalreisen durch diese zusätzlichen finanziellen und bürokratischen Belastungen weitere Buchungs- und Umsatzrückgänge bewirkt mit der Folge von Arbeitsplatzverlusten und Steuerausfällen?
22. Welche Maßnahmen plant die Bundesregierung, um die den deutschen Fluggesellschaften, Verkehrsflughäfen, Reiseveranstaltern und Reisebüros möglicherweise entstehenden Wettbewerbsnachteile auszugleichen?

Bezüglich der Fragen 21 und 22 weist die Bundesregierung auf die Antwort der Parlamentarischen Staatssekretärin beim Bundesminister der Finanzen, Dr. Barbara Hendricks, vom 13. Dezember 2002 auf die schriftlichen Fragen 7 bis 10 des Abgeordneten Ernst Burgbacher auf Bundestagsdrucksache 15/267 hin.

