

## Unterrichtung

durch die Bundesregierung

### Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrssteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer

#### Inhaltsverzeichnis

	Seite
<b>Bericht gemäß § 19 Absatz 4 Luftverkehrssteuergesetz</b> .....	5
<b>A. Einführung</b> .....	5
I. Gesetzlicher Auftrag gemäß § 19 Absatz 4 LuftVStG und Umsetzung .....	5
II. Tatsächlicher und rechtlicher Kontext des Berichts nach § 19 Absatz 4 LuftVStG .....	6
1. Entstehung des LuftVStG .....	6
2. Wesentliche Rechtsnormen des LuftVStG für den Bericht nach § 19 Absatz 4 LuftVStG .....	6
3. Umsetzungserfahrungen nach Einführung des LuftVStG .....	8
<b>B. Entwicklung der Luftverkehrsteuereinnahmen</b> .....	8
I. Datenlage und -quellen .....	8
II. Einnahmeentwicklung .....	9
1. Bundesweites Luftverkehrsteueraufkommen .....	9
2. Luftverkehrsteueraufkommen nach Steuertarifen .....	11
3. Luftverkehrsteueraufkommen nach Unternehmenssitz .....	12
III. Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge .....	15
IV. Zusammenfassung von Kapitel B. ....	15
<b>C. Direkte Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor</b> .....	15
I. Entwicklung des Passagierflugverkehrs in Deutschland .....	16

	Seite
1. Tatsächliche Entwicklung .....	16
2. Potenzielle Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland ohne Einführung der Luftverkehrssteuer nach Auffassung der Verbände .....	19
a) Stellungnahme der Verbände .....	19
b) Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH .....	19
3. Potenzielle Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland ohne Einführung der Luftverkehrssteuer (Eigene Einschätzung) .....	20
4. Ergänzende Detailbetrachtung .....	21
a) Ergänzende Detailbetrachtung zum Verhältnis zwischen Luftver- kehrsentwicklung und Wirtschaftswachstum in Deutschland .....	21
b) Ergänzende Detailbetrachtung zur Luftverkehrsentwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern .....	22
c) Ergänzende Detailbetrachtung der zukünftigen Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland .....	24
5. Zusammenfassung von C. I. ....	24
II. Entwicklung der Flughäfen in Deutschland .....	24
1. Entwicklung der Flughäfen nach Darstellung der Verbände und der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH ...	24
a) Stellungnahmen der einzelnen Verbände .....	24
b) Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH .....	25
2. Entwicklung der Flughäfen (Eigene Einschätzung) .....	26
3. Ergänzende Detailbetrachtungen: .....	30
a) Ergänzende Detailbetrachtung zu Veränderungen beim Passagier- aufkommen zwischen deutschen Flughäfen (innerdeutscher Verkehr) .....	30
b) Ergänzende Detailbetrachtung zur Entwicklung des Flugverkehrs zwischen deutschen und ausländischen Flughäfen (Auslandsflugverkehr) .....	32
c) Ergänzende Detailbetrachtung zur Entwicklung auf grenznahen Flughäfen (ohne Drehkreuzfunktion) .....	33
d) Ergänzende Detailbetrachtung: Entwicklung auf Flughäfen mit Drehkreuzfunktion .....	36
e) Ergänzende Detailbetrachtung: Entwicklung auf Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil und auf Regionalflughäfen .....	38
4. Zusammenfassung von C. II. ....	39
III. Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen .....	40
1. Aktuelle Markt- und Wettbewerbssituation im Luftverkehrsmarkt ...	40
2. Stellungnahmen zur Entwicklung der Luftverkehrsunternehmen ...	41
a) Stellungnahme der Verbände .....	41
b) Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH .....	41
3. Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen (Eigene Einschätzung)	42
a) Auswirkung auf Preise für Flugtickets sowie die Erlössituation von Luftverkehrsunternehmen .....	42

	Seite
b) Überblick über weitere Kostenfaktoren .....	44
4. Ergänzende Detailbetrachtung: Auswirkungen für Unternehmen im Low-Cost-Segment .....	44
5. Zusammenfassung von C. III. ....	46
IV. Auswirkungen auf den Luftverkehrsstandort in Deutschland .....	46
1. Entwicklung in Deutschland in den letzten Jahren .....	46
2. Steuerliche Belastungen des Luftverkehrs .....	47
3. Luftverkehrssteuern oder vergleichbare Steuern in anderen europäischen Ländern .....	55
a) Situation in den Niederlanden .....	55
b) Situation in Großbritannien .....	56
c) Situation in Österreich .....	56
d) Situation in Irland .....	56
e) Situation in Frankreich .....	57
f) Situation in Italien .....	58
<b>D. Mittelbare Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrssteuer .....</b>	<b>58</b>
I. Berücksichtigung ökologischer Belange durch das LuftVStG .....	58
1. Einführung: Verkehrsträgervergleich unter umweltpolitischen Aspekten .....	58
2. Qualitative Betrachtung der Umweltwirkung der Luftverkehrssteuer .	58
3. Effekte auf die Entwicklung der Klimagas-, Luftschadstoff- und Lärmemissionen .....	60
4. Effekte auf die Entwicklung der Lärm- und Schadstoffemissionen in quantitativer Hinsicht .....	61
5. Verlagerungen auf andere Verkehrsträger in quantitativer Hinsicht .	61
6. Volkswirtschaftliche Betrachtung der Umwelteffekte .....	62
7. Zusammenfassung von C. I. ....	62
II. Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Luftverkehrssteuer .....	62
1. Einschätzung des BDL (Studie der Intraplan Consult GmbH) zu nachteiligen volkswirtschaftlichen Auswirkungen infolge der Einführung der Luftverkehrssteuer .....	63
2. Eigene Einschätzung .....	63
a) Allgemeine Vorbemerkungen zur BDL-Darstellung .....	63
b) Tatsächlich feststellbare Effekte .....	65
3. Volkswirtschaftlicher Nutzen der Einnahmen aus der Luftverkehrssteuer .....	67
<b>E. Ergänzende Themen mit Bezug zum Bericht nach § 19 Absatz 4 LuftVStG .....</b>	<b>68</b>
I. Alternative Einführungsmöglichkeit einer Besteuerung von Kerosin im europäischen und internationalen Kontext .....	68

	Seite
II. Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge nach § 5 LuftVStG (Auswahl) .....	69
1. § 5 Nummer 4 LuftVStG .....	69
2. § 5 Nummer 5 LuftVStG .....	70
III. Eingruppierung bestimmter Länder im Steuertarif .....	71
IV. Flüge zu ausschließlich humanitären Zwecken .....	71
<b>F. Zusammenfassendes Ergebnis .....</b>	<b>72</b>
<b>G. Anhänge .....</b>	<b>72</b>
I. Einzelheiten zu steuerbefreiten Rechtsvorgängen nach § 5 Nummer 1 bis 3, 6 bis 8 LuftVStG .....	72
1. § 5 Nummer 1 LuftVStG .....	72
2. § 5 Nummer 2 LuftVStG .....	74
3. § 5 Nummer 3 LuftVStG .....	76
4. § 5 Nummer 6 LuftVStG .....	77
5. § 5 Nummer 7 LuftVStG .....	79
6. § 5 Nummer 8 LuftVStG .....	80
II. Entwicklung ausgewählter Kostenfaktoren im Luftverkehr in 2011 ..	81
1. Entwicklung des Kerosinpreises .....	81
2. Entwicklung der Luftsicherheitsgebühren im Jahr 2011 .....	82
3. Entwicklung der Flugsicherungsgebühren im Jahr 2011 .....	83
III. Studie des unabhängigen Forschungs- und Beratungsbüros Infrac ..	85

## Bericht gemäß § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz

Das Bundesministerium der Finanzen legt – unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie – dem Deutschen Bundestag gemäß § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) den folgenden Bericht vor.

### A. Einführung

#### I. Gesetzlicher Auftrag gemäß § 19 Absatz 4 LuftVStG und Umsetzung

Das Luftverkehrsteuergesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 1885) sieht in § 19 Absatz 4 vor, dass das Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dem Bundestag bis zum 30. Juni 2012 einen Bericht über folgende zwei Themenkomplexe vorzulegen hat:

- die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer und
- die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor.

Den gesetzlichen Vorgaben folgend werden diese Themen in den Abschnitten „B. Entwicklung der Luftverkehrsteuereinnahmen,“ und „C. Direkte Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor,“ ausführlich dargestellt und behandelt. Vorangestellt erfolgt im Abschnitt A. eine kurze, allgemeine Darstellung zu Hintergrund und Entstehung des LuftVStG sowie zu den wesentlichen rechtlichen Regelungen des LuftVStG. Ergänzend werden im Abschnitt „D. Mittelbare Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer,“ und im Abschnitt E. weitere wichtige Einzelthemen, die aus Politik und Wirtschaft seit Einführung der Luftverkehrsteuer aufgeworfen worden sind bzw. eine herausgehobene Wahrnehmung in der Öffentlichkeit haben, erörtert und dargestellt.

Um insbesondere zum Themenkreis „Direkte Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor“ eine fundierte Aufbereitung und Darstellung möglicher Themen zu gewährleisten, hat das Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung der drei weiteren in § 19 Absatz 4 LuftVStG genannten Bundesministerien im Rahmen einer Ausschreibung den Auftrag zur Fertigung einer Forschungsstudie an das unabhängige Schweizer Forschungs- und Beratungsbüro Infrac, gegründet 1976 mit Sitz in Zürich und Bern, vergeben. Die Studie ist diesem Bericht als Anhang zur Information beigelegt.<sup>1</sup> Besonders hervorzuheben ist, dass Infrac in dieser Studie mit dem Ziel, einen höchstmöglichen Grad an Feststellungs-

genauigkeit zu erreichen, mehrere methodische Ansätze kombiniert und zudem eine Befragung der in Deutschland wesentlichen Luftverkehrsakteure durchgeführt hat.

Diese Studie bildet – neben den verschiedenen Statistiken und Zahlenwerten des Statistischen Bundesamtes sowie der in den Fußnoten des Berichts zitierten Literatur – eine wesentliche Grundlage des nachfolgenden Berichts.

Um den Interessenverbänden mit Bezug zur Luftverkehrsbranche die Möglichkeit zu geben, ihre Meinungen und Bewertungen zur Luftverkehrsteuer im Rahmen der Erstellung des Berichts nach § 19 Absatz 4 LuftVStG einzubringen und zu den Themenkreisen des § 19 Absatz 4 LuftVStG Stellung zu nehmen, wurde zudem eine Verbändebeteiligung vom Bundesministerium der Finanzen initiiert. Der Fragenkatalog hierzu ist mit den drei anderen beteiligten Bundesministerien abgestimmt worden.

Im Rahmen dieser Anhörung wurden insgesamt fast 80 Verbände – sowie die 16 Bundesländer nachrichtlich – angeschrieben. Ausführungen allgemeiner Art zur Luftverkehrsteuer sowie zu den einzelnen Fragen aus dem Fragekatalog erhielten die Ressorts von

- der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Fluglärmkommissionen (ADF) und der Bundesvereinigung gegen Fluglärm e. V. (BVF) (gemeinsame Stellungnahme),
- der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV),
- dem Board of Airline Representatives in Germany e. V. (BARIG),
- dem Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI),
- dem Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL),
- dem Deutschen Verkehrsforum,
- dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK),
- dem Deutschen Reiseverband e. V. (DRV),
- dem Deutschen Tourismusverband e. V. (DTV),
- Brot für die Welt, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Forum Ökologische Marktwirtschaft e. V. (FÖS), Germanwatch und Greenpeace (gemeinsame Stellungnahme),
- dem Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (RWI),
- der Vereinigung Cockpit e. V.,
- der vereinten Dienstleistungsgewerkschaft ver.di sowie
- dem Verkehrsclub Deutschland (VCD).

<sup>1</sup> Vgl. Anhang G. III. zu diesem Bericht. Der Titel der Studie lautet: „Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland – Ex-Post-Analyse nach einem Jahr“.

Neben der Stellungnahme zu den gestellten Fragen wurde vom BDL eine Branchenstellungnahme eingereicht, die sich insbesondere auf eine Studie der Firma Intraplan Consult GmbH aus München zu den Auswirkungen der Luftverkehrsteuer stützt.<sup>2</sup> Die ADV und der DTV nehmen ausdrücklich auf diese Studie Bezug.

Aussagen und Argumente aus den Stellungnahmen der Verbände sowie insbesondere aus der Studie der Intraplan Consult GmbH sind an der jeweils das Thema betreffenden Stelle im Bericht eingearbeitet.

Bei den nachfolgenden Ausführungen ist zu berücksichtigen, dass zum Berichtstermin 30. Juni 2012 gerade einmal anderthalb Jahre Erfahrungen und Daten zur Anwendung des LuftVStG vorliegen. Betrachtet werden konnten damit nur kurzfristige Auswirkungen und diese auch nur insoweit, als die statistischen Daten bereits publiziert wurden. Gerade auf internationaler, teilweise aber auch auf nationaler Ebene sind die Daten für das Jahr 2011 noch nicht publiziert und damit für die Auswertung nicht verfügbar. Erkenntnisse zu längerfristigen Anpassungsprozessen und Entwicklungen können ohnehin noch nicht vorliegen. Daher können hierzu auch keine Aussagen getroffen werden. Diese werden erst zu einem deutlich späteren Zeitpunkt möglich sein.

## II. Tatsächlicher und rechtlicher Kontext des Berichts nach § 19 Absatz 4 LuftVStG

### 1. Entstehung des LuftVStG

Der Deutsche Bundestag verabschiedete am 28. Oktober 2010 das Haushaltsbegleitgesetz 2011 und beschloss damit auch die Einführung einer Luftverkehrsteuer.<sup>3</sup> Das LuftVStG<sup>4</sup> trat am 15. Dezember 2010 in Kraft.<sup>5</sup>

Den Anstoß hierzu hatte der Beschluss der Kabinettklausur der Bundesregierung vom 6./7. Juni 2010 gegeben, der als Maßnahme im Rahmen des Zukunftspakets der Bundesregierung auch eine Abgabe im Bereich des Luftverkehrs vorsah. Diese Maßnahme sollte mit jährlichen Einnahmen von einer Milliarde Euro zur Konsolidierung des Bundeshaushaltes beitragen.<sup>6</sup> Neben der Erzielung

zusätzlicher Einnahmen beabsichtigte die Bundesregierung durch die Einführung einer Luftverkehrsabgabe eine Verstärkung der Anreize für umweltgerechtes Verhalten im Flugverkehr. Dementsprechend heißt es in der Begründung zur Einführung der Luftverkehrsteuer:<sup>7</sup>

„Mit dem Luftverkehrsteuergesetz soll auch der Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen werden, um Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen. Bei der Besteuerung sind ökologische Belange zu berücksichtigen. Während durch die Belastung mit der verbrauchsorientierten Energiesteuer für alle anderen Verkehrsträger ein Anreiz zum energiesparenden Einsatz von Kraftstoffen gegeben wird, ist der gewerbliche Luftverkehr hiervon befreit.“

Daher entschied sich das Bundeskabinett, eine nationale ökologische Luftverkehrsabgabe für alle Passagiere einzuführen, die von einem inländischen Flughafen abfliegen. Die ebenfalls erwogene kurzfristige Einführung einer Kerosinbesteuerung wurde als unrealistisch eingeordnet und daher nicht weiter verfolgt.<sup>8</sup>

Diese Vorgabe des Bundeskabinetts wurde durch Kabinettsbeschluss vom 1. September 2010 über das Haushaltsbegleitgesetz 2011, dessen Artikel 1 den Gesetzentwurf für ein Luftverkehrsteuergesetz beinhaltet,<sup>9</sup> umgesetzt und die Luftverkehrsteuer eingeführt.

### 2. Wesentliche Rechtsnormen des LuftVStG für den Bericht nach § 19 Absatz 4 LuftVStG

Die Luftverkehrsteuer ist im LuftVStG als Verkehrsteuer ausgestaltet, die dem Bund zufließt und nur auf gewerblich durchgeführte Passagierflüge erhoben wird.<sup>10</sup> Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Artikel 105 Absatz 2 erste Alternative in Verbindung mit Artikel 106 Absatz 1 Nummer 3 GG.<sup>11</sup> Die Luftverkehrsteuer gilt für alle ab dem 1. September 2010 getätigten Flugbuchungen mit einem Abflugdatum ab dem 1. Januar 2011.<sup>12</sup>

Anknüpfungspunkt für die Steuer ist nach § 1 Absatz 1 LuftVStG ein Rechtsvorgang, der zum Abflug eines Flug-

<sup>2</sup> Intraplan Consult GmbH (München): „Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrsteuer“, Bericht vom 19. April 2012. Die Studie kann – wie eine Zusammenfassung der wesentlichen Aussagen durch den BDL – dem Internetauftritt des BDL unter [www.bdl.aero](http://www.bdl.aero) > Presse & Publikationen > Publikationen > Evaluierung Luftverkehrsteuer entnommen werden (Stand: Juni 2012). Die Studie der Intraplan Consult GmbH basiert auf der – nicht allgemein zugänglich publizierten – Studie „Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf Verkehr und Volkswirtschaft in Deutschland“, erstellt von Intraplan Consult GmbH, München, und Prof. Richard Klophaus (ZFL Zentrum für Recht und Wirtschaft des Luftverkehrs) im Auftrag von ADV (Arbeitsgemeinschaften Deutscher Verkehrsflughäfen), BDF (Bundesverband der deutschen Flugesellschaften), DRV (Deutscher Reiseverband) und BTW (Bundesverband der Deutschen Tourismuswirtschaft) vom 22. Juli 2010.

<sup>3</sup> In der Fassung der Beschlussempfehlung des Haushaltsausschusses vom 26. Oktober 2010, Bundestagsdrucksache 17/3406, dort Artikel 1, Seite 8 ff.

<sup>4</sup> Luftverkehrsteuergesetz vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I Seite 1885 vom 14. Dezember 2010).

<sup>5</sup> Gem. Artikel 24 Absatz 1 des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 am Tag nach Verkündung im Bundesgesetzblatt (vgl. Fn. 3).

<sup>6</sup> Siehe den Beschluss der Kabinettklausur zum Zukunftspaket „Die Grundpfeiler unserer Zukunft stärken“, Seite 3 f., abrufbar unter [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de) > Nachrichten > Artikel > Eingrenzung auf Artikel vom 7. Juni 2010 (Stand Juni 2012).

<sup>7</sup> Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 36.

<sup>8</sup> Vgl. zu dieser Begründung auch Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 36. Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe b, Absatz 2 der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27. Oktober 2003 zur Restrukturierung der gemeinschaftlichen Rahmenvorschriften zur Besteuerung von Energieerzeugnissen und elektrischem Strom (Energiesteuerrichtlinie) verbietet die umfassende Einführung einer Kerosinbesteuerung und erlaubt diese lediglich auf nationaler Ebene sowie auf Grundlage bilateraler Abkommen zwischen den EU-Mitgliedstaaten.

<sup>9</sup> Vgl. den Nachweis in Fn. 3.

<sup>10</sup> Begründung hierzu in Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 36.

<sup>11</sup> Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 24.

<sup>12</sup> Vgl. § 19 Absatz 1 LuftVStG.

gastes von einem inländischen Startort<sup>13</sup> mit einem Flugzeug oder Drehflügler durch ein Luftverkehrsunternehmen zu einem Zielort berechtigt.<sup>14</sup> Ein Rechtsvorgang, der zum Abflug eines Fluggastes berechtigt, wird in den meisten Fällen ein entgeltlicher Beförderungsvertrag sein. Grundsätzlich kann aber auch die Zuwendung aus Flugprämienprogrammen, eine Schenkung oder die Einlösung eines Gewinnes aus einem Gewinnspiel darunter fallen. Ein steuerbarer Rechtsvorgang kann auch Teil eines Vertragsbündels sein.<sup>15</sup> Insgesamt kommt es nicht darauf an, ob der Rechtsvorgang entgeltlicher oder unentgeltlicher Natur ist. Ergänzt wird § 1 Absatz 1 LuftVStG durch die Regelung nach § 1 Absatz 2 LuftVStG, wonach durch gesetzliche Fiktion ein Rechtsvorgang angenommen wird, wenn einem Fluggast tatsächlich ein Sitzplatz in einem Flugzeug oder Drehflügler zugewiesen wird.

Die Luftverkehrssteuer entsteht gemäß § 4 LuftVStG erst mit Abflug des Flugzeugs oder Drehflüglers nach § 2 Nummer 3 LuftVStG von einem inländischen Startort. Dadurch vermeidet das Gesetz aufwändige Rückabwicklungen für den Fall, dass vor der eigentlichen Durchführung des Fluges Änderungen in der vertraglichen Gestaltung – wie z. B. ein Rücktritt von der gebuchten Flugreise – eintreten. Aufgrund der Ausgestaltung des § 2 Nummer 4 LuftVStG unterliegen Abflüge von einem inländischen Startort nach einem Umsteigen aus einem inländischen Zubringerflug oder bei Transit-/Transferflügen aus dem Ausland – abgesehen von den Fällen längerer Flugunterbrechungen im Sinne von § 2 Nummer 5 LuftVStG – grundsätzlich nicht der Besteuerung nach dem LuftVStG, soweit dem Flug ein einziger Rechtsvorgang zugrunde liegt. Ebenfalls nicht besteuert wird nach dem LuftVStG der Frachtflugverkehr.

Steuerschuldner der Luftverkehrssteuer ist nach § 6 Absatz 1 LuftVStG das Luftverkehrsunternehmen, das den Abflug durchführt sowie zusätzlich als Gesamtschuldner der steuerliche Beauftragte, soweit ein solcher benannt ist.

Bemessungsgrundlage der Luftverkehrssteuer sind nach § 10 LuftVStG die Lage des jeweils gewählten Zielorts und die Anzahl der beförderten Fluggäste. Die Steuersätze knüpfen an die pauschalierte Entfernung zum Zielort an und sind entsprechend § 11 LuftVStG in drei Distanzklassen gegliedert. Bei der Bildung der Distanzklassen wurde grundsätzlich die Entfernung des jeweils größten Verkehrsflughafens eines Landes zum größten deutschen Verkehrsflughafen, Frankfurt am Main, zugrunde gelegt. Somit sind alle Zielorte innerhalb eines Ziellandes derselben Klasse zuzuordnen. Die auf das Land anwendbare Distanzklasse ergibt sich anschließend aus den Anlagen 1 und 2 zum LuftVStG. Alle nicht aufgeführten Länder fallen in die dritte Distanzklasse. Die erste Distanzklasse setzt sich zusammen aus

- allen EU-Mitgliedstaaten,
- EU-Beitrittskandidaten,
- EFTA-Mitgliedstaaten sowie
- den innerhalb dieses Entfernungskreises liegenden Drittstaaten.

Der zweiten Distanzklasse sind Zielländer zugeordnet, die nicht in die erste Distanzklasse fallen und bis zu 6 000 km entfernt sind. Zur dritten Distanzklasse gehören alle Zielländer in einer Entfernung über 6 000 km.

Das Gesetz sieht in § 5 LuftVStG verschiedene Steuerbefreiungen vor, die besonderen Situationen Rechnung tragen. Während die Steuerbefreiungen des § 5 Nummer 1, 3, 4 Buchst. a) und 8 LuftVStG personenbezogener Natur sind und solche besonderen Situationen berücksichtigen, sind die Steuerbefreiungen des § 5 Nummer 2, 4b, 4c, 5, 6 und 7 LuftVStG von zweckbezogener Natur.

Die Regelungen des § 5 Nummer 4 und 5 LuftVStG unterliegen einem beihilferechtlichen Genehmigungsvorbehalt und wurden bei der Europäischen Kommission gemäß Artikel 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) notifiziert. Während die Regelung des § 5 Nummer 4 LuftVStG durch die Europäische Kommission mit Datum vom 29. Juni 2011 genehmigt wurde, ist eine Entscheidung zu § 5 Nummer 5 LuftVStG noch nicht getroffen worden.

Details zu allen Befreiungen können dem Abschnitt E. II. bzw. dem Anhang G. I. zu diesem Bericht entnommen werden.

Die vorstehenden Regelungen sind seit Einführung der Luftverkehrssteuer unverändert geblieben. Die Höhe der Steuersätze ist dagegen für das Jahr 2012 aufgrund der Ermächtigung in § 11 Absatz 2 LuftVStG durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums der Finanzen vor dem Hintergrund abgesenkt worden, dass aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Handel mit Emissionszertifikaten nach der gesetzlichen Vorgabe in § 11 Absatz 2 LuftVStG jährlich eine Neuberechnung der Steuersätze der Luftverkehrssteuer auf Grundlage der Steuersätze des § 11 Absatz 1 LuftVStG zu erfolgen hat.<sup>16</sup> Die Mindereinnahmen durch die Absenkung für das Jahr 2012 betragen voraussichtlich rd. 63 Mio. Euro. Der Umfang der prozentualen Absenkung für alle drei Steuersätze errechnet sich nach § 11 Absatz 2 LuftVStG grundsätzlich aus dem Verhältnis der jeweiligen Einnahmen des Vorjahres aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu einer Milliarde Euro.

Die Steuersätze der Luftverkehrssteuer betragen je Fluggast für Flüge:

<sup>13</sup> In § 2 Nummer 1 LuftVStG wird u. a. ein Flughafen, Landeplatz oder Segelflugplatz nach § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes als Startort definiert. § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes fasst diese Begriffe unter dem Oberbegriff Flugplatz zusammen. Im Folgenden wird allerdings der Begriff Flughafen verwendet, da die im Bericht im Wesentlichen dargestellten Flughäfen, Flughäfen i. S. d. Luftverkehrsgesetzes sind.

<sup>14</sup> Zu den einzelnen Begriffen vgl. die Legaldefinitionen in § 2 Nummer 1 bis 4 LuftVStG.

<sup>15</sup> Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 36.

<sup>16</sup> Vgl. zum Ganzen die „Verordnung zur Absenkung der Steuersätze nach § 11 Absatz 2 des Luftverkehrsteuergesetzes im Jahr 2012 (Luftverkehrssteuer-Absenkungsverordnung 2012 – LuftVStAbsenkV 2012)“ vom 16. Dezember 2011 (BGBl. I Seite 2732 vom 21. Dezember 2011).

Tabelle 1

**Steuersätze nach § 11 Absatz 1 LuftVStG**

	<b>Zielort:</b>	<b>in 2011</b>	<b>in 2012</b>
1.	Land der Anlage 1 zu § 11 LuftVStG	8,00 Euro	7,50 Euro
2.	Land der Anlage 2 zu § 11 LuftVStG	25,00 Euro	23,43 Euro
3.	Andere Länder	45,00 Euro	42,18 Euro

**3. Umsetzungserfahrungen nach Einführung des LuftVStG**

Sachlich zuständig für die Erhebung und Verwaltung der Luftverkehrsteuer sind die Hauptzollämter.

Nach den bisherigen Erfahrungen der Hauptzollämter mit der Anwendung des LuftVStG sowie dem dadurch entstehenden Kontakt und Austausch mit den die Steuer anmeldenden Luftverkehrsunternehmen bzw. deren steuerlichen Beauftragten hat sich gezeigt, dass die tatsächliche Umsetzung der rechtlichen Regelungen des LuftVStG in die alltägliche Praxis weitgehend unproblematisch verläuft. Das vom Gesetzgeber bewusst einfach ausgestaltete System der Luftverkehrsteuer hat sich dabei bewährt und hat – außer den bei Einführung einer neuen Steuer normalen anfänglichen Anwendungsfragen und -unsicherheiten – zu keinen wesentlichen Problemen in der Umsetzung bei den Unternehmen oder der Verwaltung geführt.

Dies bestätigten auch im Herbst 2011 durch die Hauptzollämter bundesweit durchgeführte Prüfungsmaßnahmen bei ausgewählten Luftverkehrsunternehmen. Hierbei wurden etwa 20 Prozent aller nach § 7 LuftVStG registrierten Unternehmen entweder im Wege einer Steueraufsichtsmaßnahme oder im Rahmen einer Außenprüfung geprüft. Im Fokus der Prüfung standen dabei – neben der Anwendung der Übergangsvorschrift des § 19 LuftVStG – insbesondere das Vorliegen bzw. die Korrektheit der Aufzeichnungen der Luftverkehrsunternehmen, mit denen die die Steuerschuld auslösenden Rechtsvorgänge erfasst bzw. die Steuerbefreiungen in Anspruch genommen werden, sowie grundsätzlich die Erstellung der Steueranmeldungen selber. Die Prüfungen haben keine grundsätzlichen Probleme bei Anwendung der luftverkehrsteuerrechtlichen Vorschriften durch die geprüften Unternehmen, insbesondere bei deren Steueranmeldungen sowie der Zuordnung von Befreiungstatbeständen erkennen lassen.

Dem Bundesverfassungsgericht liegt seit Anfang 2011 ein Antrag auf Durchführung einer abstrakten Normenkontrolle nach Artikel 93 Absatz 1 Nummer 2 des Grundgesetzes vor, in dem die Landesregierung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz die Verfassungsmäßigkeit des LuftVStG in Frage stellt und die Nichtigerklärung des LuftVStG fordert. Aus dem gleichen Grund ist bei den Hauptzollämtern eine Vielzahl von Einsprüchen gegen die Steueranmeldun-

gen von Steuerschuldnern eingegangen; einige dieser Verfahren werden inzwischen bundesweit vor Finanzgerichten verhandelt.

Auch unter Berücksichtigung der gerichtlichen Überprüfungen und der in diesem Rahmen gegen das LuftVStG vorgebrachten Einwendungen ist die Bundesregierung der Überzeugung, dass das LuftVStG verfassungskonform zustande gekommen ist und seine Regelungen den Anforderungen des deutschen Grundgesetzes entsprechen.

**B. Entwicklung der Luftverkehrsteuereinnahmen**

Der erste große Themenkomplex des gesetzlichen Auftrages nach § 19 Absatz 4 LuftVStG betrifft die Entwicklung der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer.

**I. Datenlage und -quellen**

Den folgenden Ausführungen wurden drei verschiedene Datenquellen zugrunde gelegt:

- die Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen,<sup>17</sup>
- die Fachserie 14 Reihe 9.6 des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2011<sup>18</sup> sowie
- statistische Erhebungen und Auswertungen durch die Hauptzollämter auf Basis der bei diesen eingegangenen Steueranmeldungen (steuerpflichtige und steuerbefreite Rechtsvorgänge).

Hinsichtlich der kassenmäßig verbuchten Einnahmen des Bundes aus der Luftverkehrsteuer wird als zu betrachtender Zeitraum das Jahr 2011 sowie das erste Quartal 2012 zugrunde gelegt; die Angaben beruhen auf Daten, die dem Bundesministerium der Finanzen vorliegen und können den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen (Februar 2011 bis April 2012) entnommen werden.

Weitere Quelle der folgenden Ausführungen zu den Steuereinnahmen ist die Fachserie 14 Reihe 9.6 des Statistischen Bundesamtes für das Jahr 2011. Diese Publikation enthält – auf Basis der bei den Hauptzollämtern eingegangenen Steueranmeldungen der Luftverkehrsunterneh-

<sup>17</sup> Abrufbar über den Internetauftritt des Bundesministeriums der Finanzen > Service > Monatsbericht.

<sup>18</sup> Abrufbar über den Internetauftritt des Statistischen Bundesamtes > Publikationen > Fachserie 14 > Luftverkehrsteuer (Fachserie 14 Reihe 9.6).



men bzw. deren steuerlichen Beauftragten – Angaben zu der Anzahl der Luftverkehrsunternehmen, zu beförderten Fluggästen aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge sowie zu beförderten Fluggästen aufgrund steuerbefreiter Rechtsvorgänge.<sup>19</sup>

Zusätzlich zu diesen beiden Datenquellen hat das Bundesministerium der Finanzen statistische Erhebungen und Auswertungen durch die Hauptzollämter auf Basis der bei diesen eingegangenen Steueranmeldungen (steuerpflichtige und steuerbefreite Rechtsvorgänge) für den Zeitraum des Jahres 2011 sowie der Monate Januar bis Februar 2012 vorgenommen, um weitere Aussagen und Analysen zur Verteilung der Steuereinnahmen auf Unternehmen mit Sitz in Deutschland, in europäischen Ländern sowie in anderen Ländern der Welt vornehmen zu können. Die Erhebung und Auswertung über einen größeren Zeitraum war aufgrund des Vorlagetermins zum 30. Juni 2012 nicht möglich. Der Zeitraum dieser Erhebungen ermöglicht aufgrund der gesetzlichen Systematik eine nähere Analyse der kassenmäßigen Einnahmen bis März 2012. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass das LuftVStG – wie zahlreiche Steuergesetze – verschiedene Zeitpunkte für Steuerentstehung, -anmeldung und -fälligkeit vorsieht. Insoweit erfolgt die kassenmäßige Verbuchung von entstandenen Steuern grundsätzlich erst in dem jeweils auf den Abflug folgenden Monat. Während nach §§ 1 bis 4 LuftVStG die Steuer mit dem Abflug, zu dem der Fluggast aufgrund eines Rechtsvorganges berechtigt ist, entsteht, richten sich Anmeldung und Fälligkeit der Steuer nach § 12 LuftVStG. Nach dem Regelfall des § 12 Absatz 1 LuftVStG ist die Steueranmeldung bis zum 10. Tag des auf die Steuerentstehung oder eine in Anspruch genommenen Steuerbefreiung folgenden Kalendermonats abzugeben. Die Steuer wird am 20. Tag des auf die Steuerentstehung folgenden Monats fällig.

## II. Einnahmeentwicklung

Die Untersuchung der Einnahmenentwicklung aus der Luftverkehrsteuer erfolgt allgemein anhand des bundesweiten Aufkommens einerseits, andererseits differenziert anhand des Aufkommens der Luftverkehrsteuer nach den drei Steuersätzen, nach Sitz und Anzahl von Unternehmen.

### 1. Bundesweites Luftverkehrsteueraufkommen

Wesentliche Grundlage für die Darstellung und Bewertung des bundesweiten Steueraufkommens aus der Luftverkehrsteuer sind die Ergebnisse der Steuerschätzung des

Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.<sup>20</sup> Hiernach wurde als Aufkommen für die Luftverkehrsteuer geschätzt:

Tabelle 2

#### Steuerschätzung Luftverkehrsteueraufkommen; Stand: Mai/November 2011 bzw. Mai 2012

Schätzung für	2011	2012
Luftverkehrsteueraufkommen	920/940 Mio. Euro	960 Mio. Euro

Quelle: Ergebnisse der 138./139. und 140. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“.

In dem Schätzwert für das Jahr 2012 sind bereits die Mindereinnahmen aufgrund der Absenkung der Steuersätze für das Jahr 2012 (Berücksichtigung der Einnahmen des Bundes aufgrund der Teilnahme des Luftverkehrs am Emissionshandel) enthalten.

Die Situation der kassenmäßig verbuchten Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer stellt sich wie folgt dar (Seite 10).

Kassenwirksam wurden im Jahr 2011 also insgesamt rd. 905 Mio. vereinnahmt. Bei Betrachtung der gesamten für das Jahr 2011 angemeldeten Rechtsvorgänge belaufen sich die Kasseneinnahmen aus der Luftverkehrsteuer auf rd. 959 Mio. Euro.<sup>21</sup> Bei dieser Betrachtung werden alle Abflüge aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge im Jahr 2011 einbezogen, während bei der Betrachtung der kassenwirksamen Einnahmen die Abflüge im Zeitraum 19. bis 31. Dezember 2011 (Fälligkeit erst im Januar 2012: rd. 54 Mio. Euro) nicht enthalten sind.

Damit wird das Einnahmenvolumen nach der Steuerschätzung aus dem November 2011 nur geringfügig unterschritten und entspricht damit in etwa den Erwartungen der Bundesregierung. Das erste Jahr der Einführung der Luftverkehrsteuer dürfte zudem in nicht unwesentlichem Maße von „Vorzieheffekten“ aufgrund von bereits vor dem 1. September 2010 (vgl. § 19 Absatz 1 LuftVStG) gebuchten Reisen beeinflusst gewesen sein, da gerade der private Reiseflugverkehr längerfristig geplant und gebucht wird. Dieser Effekt hat daher die Einnahmesituation vor allem im 1. Halbjahr 2011 leicht verzerrt, wird aber im Jahr 2012 keinen Einfluss mehr auf die Entwicklung der Steuereinnahmen haben.

Diese positive Entwicklung setzte sich im Jahr 2012 fort: Kassenmäßig verbucht wurden im ersten Quartal 2012

<sup>19</sup> Zwischen kassenmäßig verbuchten Einnahmen aus den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen und den Angaben zu den steuerpflichtigen Rechtsvorgängen in der Fachserie 14 Reihe 9.6 bestehen kleinere Differenzen, die sich über das gesamte Jahr auf rd. 2 Mio. Euro addieren. Diese finden ihren Grund in der Tatsache, dass die Monatsberichte im jeweiligen Monat kassenmäßig tatsächlich realisierte Aufkommen wiedergeben, während die Fachserie 14 Reihe 9.6 die für den jeweiligen Monat angemeldeten steuerpflichtigen Rechtsvorgänge als Grundlage sieht. In erster Linie wird die Differenz daher mit verspäteten bzw. ausgefallenen Zahlungen begründet.

<sup>20</sup> Die Ergebnisse der 138./139. und 140. Sitzung des Arbeitskreises „Steuerschätzungen“ sind in den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen für die Monate November 2011 und Mai 2012 enthalten und im Internet abrufbar (vgl. Fn. 17).

<sup>21</sup> Im Januar 2011 besteht aufgrund der Neueinführung der Steuer für den Januar 2011 ein einmaliger Effekt: Es lagen kassenmäßig zwar Steueranmeldungen, aber keine Steuereinnahmen vor. Grund ist die unter B. I. dargestellte Rechtssystematik des LuftVStG.

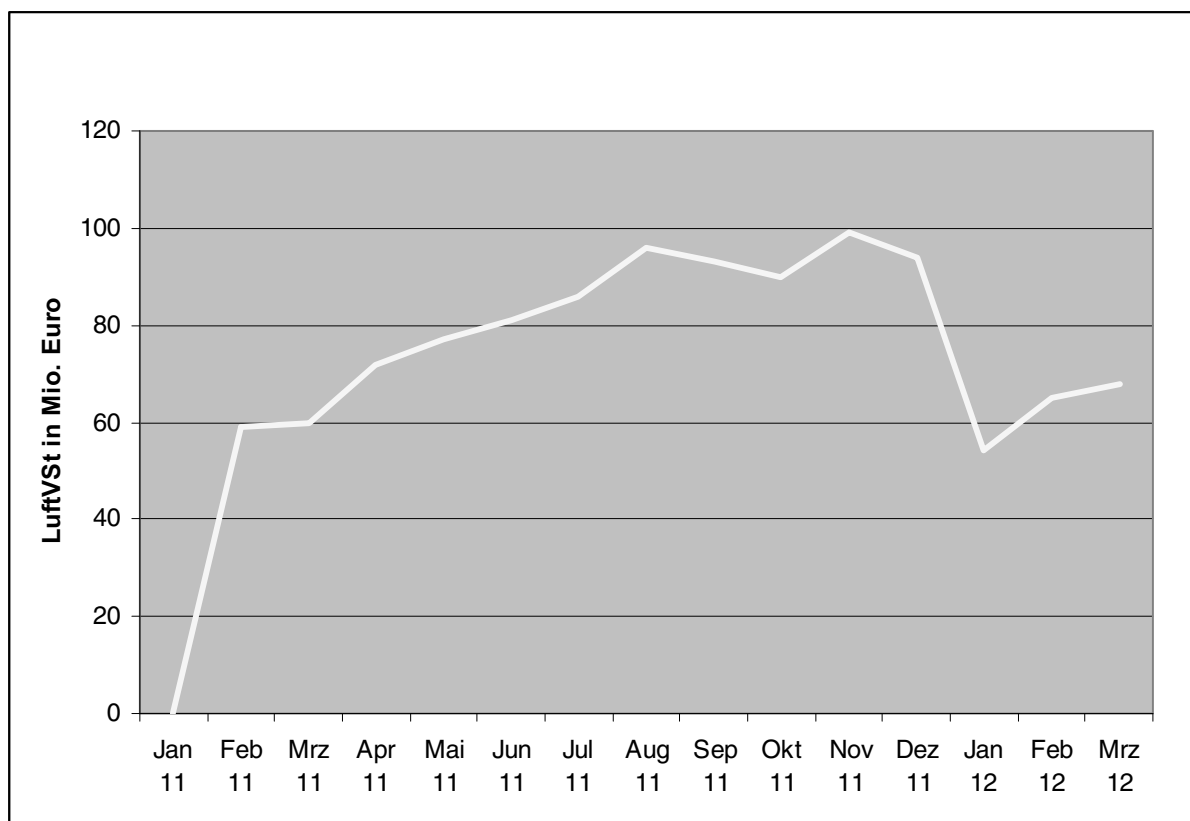
Tabelle 3

**Kassenmäßige Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer in Mio. Euro (auf volle Mio. gerundet)**

Monat	Jan	Feb	Mrz	Apr	Mai	Jun	Jul	Aug	Sept	Okt	Nov	Dez	Jan	Feb	Mrz
Jahr	2011												2012		
Einnahmen	0	59	60	72	77	81	86	96	93	90	99	94	54	65	68

Quelle: Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen.

Grafik 1

**Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer nach Monaten**

Quelle: Monatsberichte des Bundesministeriums der Finanzen.

rd. 187 Mio. Euro (Steueranmeldungen der Monate Januar bis März 2012); diese Buchungen erfassten die Abflüge vom 19. bis 31. Dezember 2011 sowie Januar und Februar 2012.<sup>22</sup>

Das Ergebnis für das 1. Quartal 2012 liegt damit deutlich über dem entsprechenden Quartalergebnis des Vorjahrs, das – belastet mit steuerfreien Rechtsvorgängen wegen Vorbuchungen aus dem Vorjahr – rd. 119 Mio. Euro betrug. Unter Berücksichtigung des oben dargestellten zyklischen Anstiegs der Steuereinnahmen im Jahresverlauf

– z. B. stärkeres Aufkommen zu Hauptreisezeiten, insbesondere in den Sommermonaten – ist davon auszugehen, dass in 2012 das Ergebnis der Steuerschätzung erreicht werden wird.

In den folgenden Abschnitten B. II. 2. und B. II. 3. werden die weiteren Detailanalysen auf die Vorgänge des Jahres 2011 beschränkt, da den ersten zwei Monaten 2012 keine repräsentative Wirkung für die Entwicklung und den weiteren Verlauf im Jahr 2012 zugemessen werden kann.

<sup>22</sup> Vgl. hierzu § 12 Absatz 2 LuftVStG sowie zur gesetzlichen Systematik zu Steuerentstehung, -anmeldung und -fälligkeit vgl. die Ausführungen unter B. I.

**2. Luftverkehrsteueraufkommen nach Steuertarifen**

Die Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer verteilen sich auf die drei Steuertarife des § 11 LuftVStG nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im Jahr 2011<sup>23</sup> wie folgt:

Als Zwischenergebnis lässt sich somit festhalten, dass ungefähr die Hälfte der Steuereinnahmen im Bereich des niedrigsten Steuersatzes anfällt, gefolgt von dem Steuersatz mit Ländern der weitesten Entfernungsklasse. Die Steuer, die für Flüge in Länder der Anlage 2 zu § 11 LuftVStG anfällt, macht dahingegen den niedrigsten Anteil am Gesamtsteueraufkommen aus.

Tabelle 4

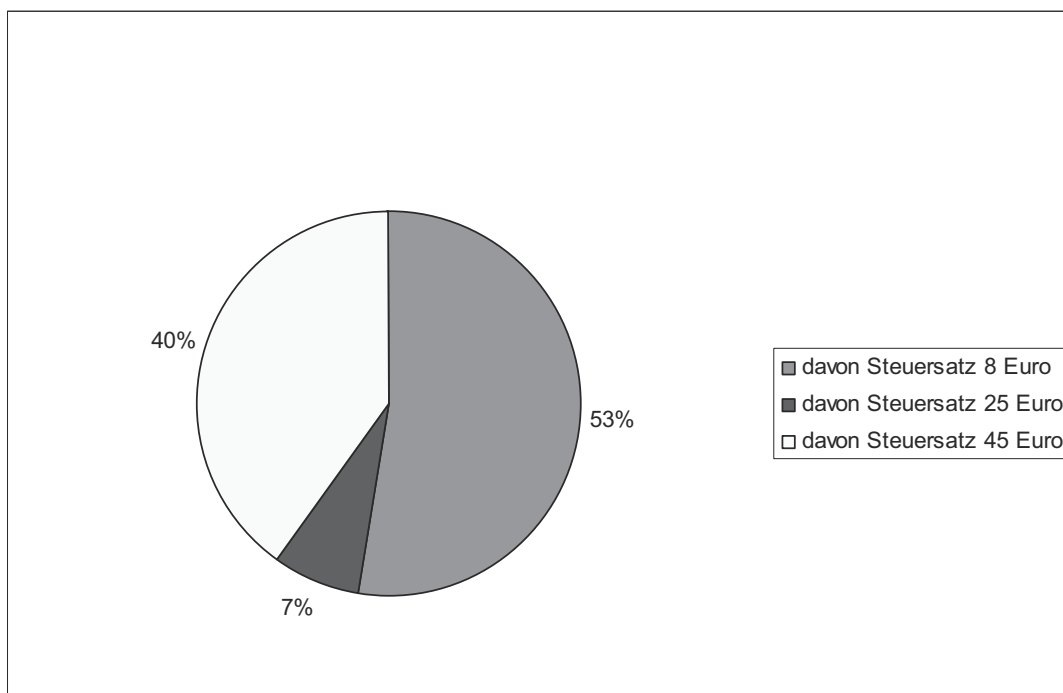
**Im Jahr 2011 aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge beförderte Fluggäste**

	Rechtsvorgänge		Steueraufkommen	
	in Tsd.	Verteilung in %	in Mio. Euro <sup>24</sup>	Verteilung in %
<b>Insgesamt</b>	74.530	100,0	961	100,0
davon Steuersatz 8 Euro	63.220	84,8	506	52,6
davon Steuersatz 25 Euro	2.692	3,6	67	7,0
davon Steuersatz 45 Euro	8.619	11,6	388	40,4

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 9.6.

Grafik 2

**Im Jahr 2011 aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge beförderte Fluggäste**



Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 14 Reihe 9.6.

<sup>23</sup> Fachserie 14 Reihe 9.6 für 2011.

<sup>24</sup> Zwischen kassenmäßig verbuchten Einnahmen aus den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen und den Angaben zu den steuerpflichtigen Rechtsvorgängen in der Fachserie 14 Reihe 9.6 bestehen kleinere Differenzen, die sich über das gesamte Jahr auf rd. 2 Mio. Euro addieren. Diese finden ihren Grund in der Tatsache, dass die Monatsberichte im jeweiligen Monat kassenmäßig tatsächlich realisierte Aufkommen wiedergeben, während die Fachserie 14 Reihe 9.6 die für den jeweiligen Monat angemeldeten steuerpflichtigen Rechtsvorgänge als Grundlage sieht. In erster Linie wird die Differenz daher mit verspäteten bzw. ausgefallenen Zahlungen begründet.

### 3. Luftverkehrsteueraufkommen nach Unternehmenssitz

Hinsichtlich der Anzahl der luftverkehrsteuerpflichtigen Unternehmen haben ausweislich der Fachserie 14 Reihe 9.6 des Statistischen Bundesamtes

- 165 inländische Unternehmen (38 Prozent) und
- 269 ausländische Unternehmen (62 Prozent)

steuerpflichtige oder steuerbefreite Rechtsvorgänge in 2011 durchgeführt.

Aufgrund der Erhebungen der Hauptzollämter zum Luftverkehrsteueraufkommen anhand der Steueranmeldungen durch die Hauptzollämter und deren Auswertung kann zudem eine Analyse der Verteilung des Luftverkehrsteueraufkommens in Abhängigkeit vom Unternehmenssitz durchgeführt werden und es können Aussagen zur Verteilung der Luftverkehrsteuer für alle Rechtsvorgänge im Jahr 2011 vorgenommen werden.

Nach dieser Auswertung wurden für Abflüge aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge im Jahr 2011 Steuern in

folgender Höhe von Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland, der EU bzw. den anderen Ländern durchgeführt:

Tabelle 5

#### Verteilung der Luftverkehrsteuer nach Steueranmeldungen für 2011 nach Unternehmenssitz

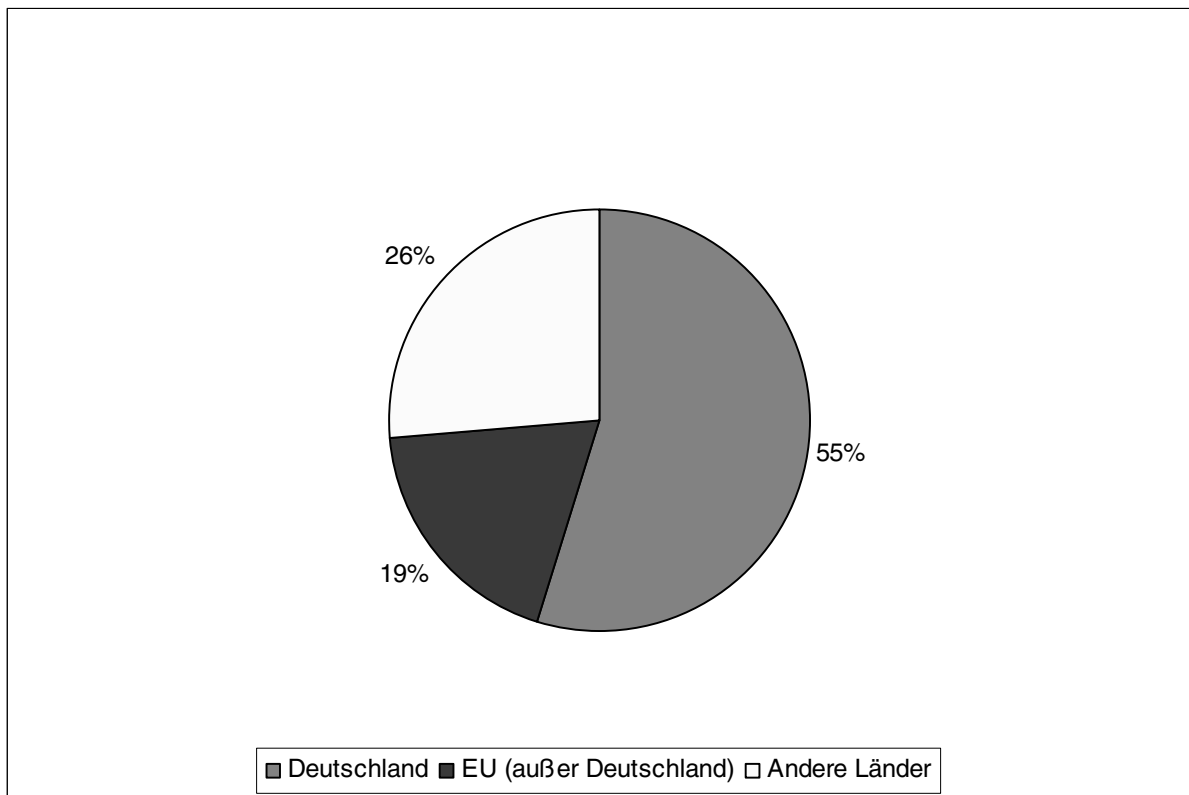
Unternehmenssitz in	Luftverkehrsteuer in Mio. Euro für 2011
Deutschland	527
EU (außer Deutschland)	181
Andere Länder	253
<b>Gesamt<sup>25</sup></b>	<b>961</b>

Quelle: Statistische Erhebung der Hauptzollämter.

Es ergibt sich damit prozentual folgende Verteilung:

Grafik 3

#### Prozentuale Verteilung der Luftverkehrsteuer nach Steueranmeldungen für 2011 nach Unternehmenssitz



Quelle: Statistische Erhebung der Hauptzollämter.

<sup>25</sup> Die sich hier ergebende geringe Differenz zu den Angaben aus den Monatsberichten des Bundesministeriums der Finanzen im Abschnitt B. II. 1. ist mit angemeldeten, aber seitens der Luftverkehrsunternehmen noch nicht bezahlten Steuern zu erklären.

Die Verteilung kann man noch weiter verfeinern, so dass sich nach Unternehmenssitz bezogen auf die drei Steuersätze nach § 11 LuftVStG für 2011 differenzieren lässt.

Danach entfallen von den aufgrund der gemeldeten Rechtsvorgänge zu entrichtenden Luftverkehrssteuer im Jahr 2011 auf:

Hinsichtlich der Verteilung des Steueraufkommens zeigt sich damit, dass der größte Anteil auf Unternehmen mit Sitz in Deutschland entfällt, gefolgt von Ländern mit Unternehmenssitz außerhalb der EU. Den kleinsten Anteil tragen andere Unternehmen mit Sitz in der EU (außer in Deutschland). Der hohe Anteil von Unternehmen mit Sitz in Deutschland entspricht der aktuellen deutschen Markt-

Tabelle 6

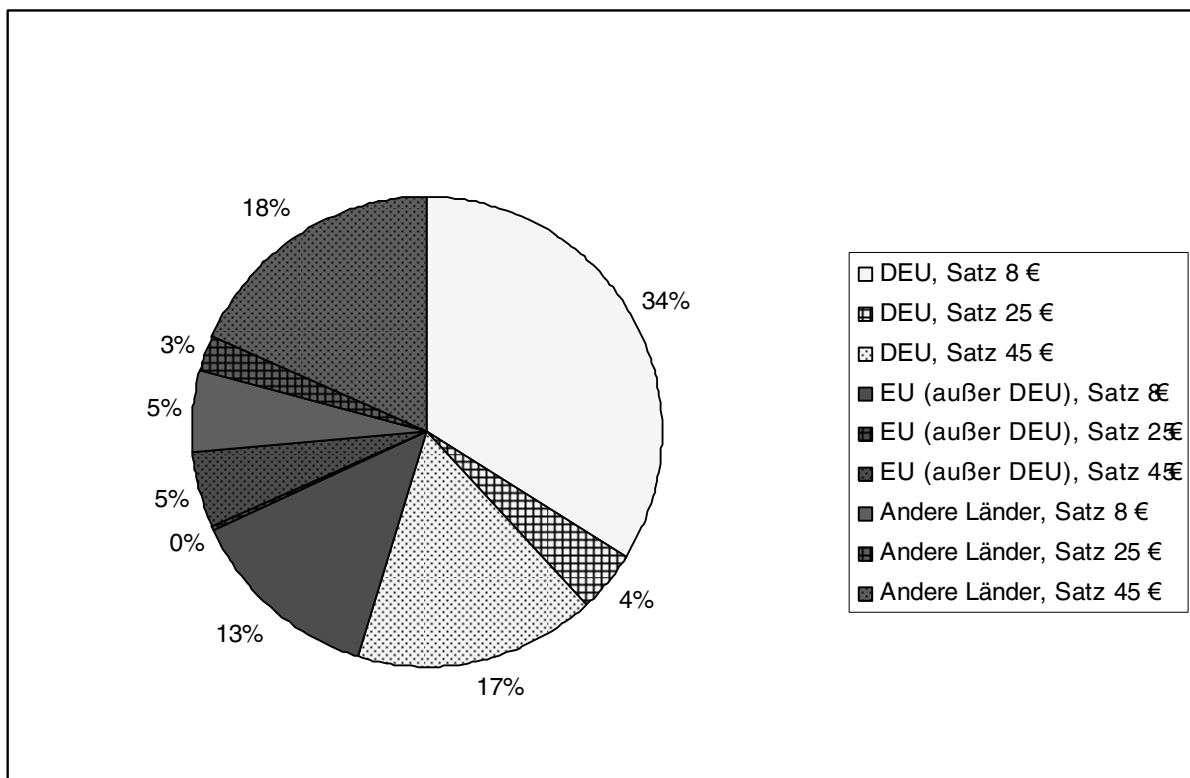
**Verteilung der Luftverkehrssteuer nach Steueranmeldungen für 2011 nach Unternehmenssitz und Steuersatz**

Unternehmenssitz in	Anteil am Gesamteueraufkommen	davon Steuersatz 8 Euro	davon Steuersatz 25 Euro	davon Steuersatz 45 Euro
Deutschland	54,8 %	33,9 %	4,1 %	16,8 %
EU (außer Deutschland)	18,9 %	13,2 %	0,4 %	5,3 %
Andere Länder	26,3 %	5,4 %	2,5 %	18,4 %

Quelle: Statistische Erhebung der Hauptzollämter.

Grafik 4

**Verteilung der Luftverkehrssteuer für 2011 nach Unternehmenssitz und Steuersatz**



Quelle: Statistische Erhebung der Hauptzollämter.

lage beim Flugverkehr, nach der deutsche Luftfahrtunternehmen offensichtlich mehr als die Hälfte der Dienstleistungen bei Abflügen von deutschen Flughäfen erfolgreich anbieten können.

In diesem Zusammenhang führt die Luftverkehrsbranche von diesem Befund abweichend aus, dass die sechs deutschen Luftverkehrsunternehmen (Air Berlin, Augsburg Airways, Cirrus Airlines, Condor, Deutsche Lufthansa und Tuifly) im Jahr 2011 insgesamt 565 Mio. Euro Luftverkehrsteuer entrichtet hätten, was einen Anteil von rd. 59 Prozent am Aufkommen für steuerpflichtige Flüge im Jahr 2011 ausmache.<sup>26</sup> Die deutschen Fluggesellschaften seien daher von der Steuer überproportional belastet.

Hier ist hinsichtlich einer überproportionalen Belastung auf einen allgemeinen Erfahrungssatz bei nationalen Steuern hinzuweisen, wonach regelmäßig Unternehmen von den Steuern im Land des jeweiligen Unternehmenssitzes in aller Regel stärker betroffen werden, als Unternehmen mit einem Sitz außerhalb des betroffenen Landes und dessen Steuerhoheit. Dies ist auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass deutsche Unternehmen auf dem heimischen Markt – wie auch vorliegend beim Luftverkehr – regelmäßig überproportional vertreten sind.

Eine Luftverkehrsteuerzahlung in der o. g. Höhe kann von sechs deutschen Unternehmen jedoch schon rein tatsächlich nicht gezahlt worden sein, da sich das Gesamtaufkommen aller Unternehmen mit Firmensitz in Deutschland (165 registrierte Unternehmen) auf rd. 527 Mio. Euro beläuft.

Auf Nachfrage des Bundesministeriums der Finanzen hat der BDL inzwischen mitgeteilt, dass abweichend von der textlichen Beschreibung nicht die gezahlte Luftverkehrsteuer der genannten sechs Unternehmen abgebildet wurde, sondern die von den jeweiligen Gesamtkonzernen entrichtete Luftverkehrsteuer. Somit umfasst die o. g. Steuerlast tatsächlich die folgenden Unternehmen.

Entgegen der obigen Zahlenangabe des BDL werden damit tatsächlich die Luftverkehrsteuerzahlungen von 14 Unternehmen, von denen 6 ihren Unternehmenssitz nicht in Deutschland haben, ausgewiesen.

Die Frage, wie hoch die Luftverkehrsteueraufkommen der genannten 14 Unternehmen tatsächlich sind und wie diese sich aufteilen, unterliegt dem Steuergeheimnis und kann insoweit an dieser Stelle nicht erörtert werden.

Tabelle 7

#### Unternehmen aus ausgewählten Luftverkehrskonzernen

Konzern	Unternehmen	Unternehmenssitz
Air Berlin	Air Berlin PLC & Co. Luftverkehrs KG	Berlin
	Niki Luftfahrt GmbH	Wien, Österreich
Augsburg Airways	Augsburg Airways GmbH	Hallbergmoos
Cirrus Airlines	Cirrus Airlines Luftfahrtgesellschaft mbH	Saarbrücken
Condor	Condor Flugdienst GmbH	Frankfurt am Main
Deutsche Lufthansa	Deutsche Lufthansa AG	Köln
	Germanwings GmbH	Köln
	Sun Express Anonim Şirket	Antalya, Türkei
	Sun Express Deutschland GmbH	Kelsterbach
	Swiss International Air Lines Ltd.	Kloten, Schweiz
	Austrian Airlines AG	Wien, Österreich
	British Midland Airways Ltd. <sup>27</sup>	Castle Donington, Großbritannien
Brussels Airlines N.V.	Brüssel, Belgien	
Tuifly	Tuifly GmbH	Langenhagen

Quelle: Internetauftritte und Geschäftsberichte der Konzerne.

<sup>26</sup> Vgl. zu den Zahlen sowie den Unternehmen die Darstellung des BDL (Fundstelle wie in Fn. 2) Seite 5 „Ergebnisse der Evaluierung“.

<sup>27</sup> Seit April 2012 aus der Konzerngruppe der Deutschen Lufthansa ausgeschieden.

Tabelle 8

**Theoretisches Steueraufkommen nach Steuerbefreiungen und Steuersatz**

Zielort	Passagiere	Theoretisches Steueraufkommen
Länder gem. Anlage 1 (Steuersatz 8,00 Euro)	5.351.426	42.811.408,00 Euro
Länder gem. Anlage 2 (Steuersatz 25,00 Euro)	359.218	8.980.450,00 Euro
Übrige Länder (Steuersatz 45,00 Euro)	1.239.756	55.789.020,00 Euro
<b>Insgesamt</b>	<b>6.950.400</b>	<b>107.580.878,00 Euro</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

### III. Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge

In § 5 LuftVStG sind verschiedene Tatbestände genannt, die zu einer Steuerbefreiung für im Grunde luftverkehrsteuerpflichtige Rechtsvorgänge, die zu einem Abflug von einem inländischen Startort berechtigen, führen.

Im Jahr 2011 wurden insgesamt rd. 6,95 Mio. nach § 5 LuftVStG von der Luftverkehrsteuer befreite Abflüge von Fluggästen durchgeführt. Das theoretische Steueraufkommen dafür beträgt insgesamt rd. 108 Mio. Euro und verteilt sich wie folgt auf die verschiedenen Steuerklassen:

Eine weitere Betrachtung zu ausgewählten Steuerbefreiungstatbeständen (§ 5 Nummer 4 und 5 LuftVStG) findet sich im Abschnitt E. II. sowie zu den weiteren Befreiungen des § 5 LuftVStG in der Anhang G. I. zu diesem Bericht.

### IV. Zusammenfassung von Kapitel B.

Die Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer entwickeln sich im bisherigen Erhebungszeitraum der Steuer weitgehend gemäß den Erwartungen aus den Steuerschätzungen für 2011 und 2012 entsprechend und damit insgesamt positiv.

Die Einnahmen im Jahr 2011 betragen kassenmäßig rd. 905 Mio. Euro und bei Zurechnung der gesamten im Jahr 2011 getätigten Rechtvorgänge – auch aus der zweiten Dezemberhälfte – rd. 959 Mio. Euro. Hierbei ist allerdings zu beachten, dass aufgrund des Erhebungsverfahrens bei der Luftverkehrsteuer im Januar 2011 keine kassenmäßigen Einnahmen verbucht werden konnten. Dieser Effekt beruht auf der Neueinführung des LuftVStG und wird in den Folgejahren nicht mehr auftreten. Zudem kam es in 2011 infolge von Vorzieheffekten durch Buchungen vor dem 1. September 2010 zu weiteren Steuermindereinnahmen.

Die Einnahmen im 1. Quartal 2012 belaufen sich auf rd. 187 Mio. Euro. Dies lässt unter Berücksichtigung der Entwicklung der Steuereinnahmen im Verlauf des Jahres

2011 und unter Einbeziehung der in 2012 abgesenkten Steuersätze Gesamteinnahmen für das Jahr 2012 in Höhe von 960 Mio. Euro erwarten.

Der prozentual größte Anteil am Luftverkehrsteueraufkommen 2011 wird für Flüge in die Länder der ersten Distanzklasse (Anlage 1 zu § 11 LuftVStG) realisiert; dies erklärt sich aus dem hohen Anteil dieser Flüge an der Gesamtzahl der ab Deutschland angebotenen Flugleistungen. Die Einnahmen der Luftverkehrsteuer in Länder der zweiten Distanzklasse (Anlage 2 zu § 11 LuftVStG) sowie die Abflüge aufgrund Rechtsvorgängen in die weiteren Länder, die dem höchsten Steuersatz nach § 11 LuftVStG unterliegen, sind im Vergleich dazu deutlich geringer ausgefallen.

Hinsichtlich der Verteilung für 2011 auf Unternehmen nach Unternehmenssitz zahlen Unternehmen mit Sitz in Deutschland (165 Unternehmen) den größten Anteil am Steueraufkommen (rd. 55 Prozent), gefolgt von Unternehmen mit Sitz in Ländern außerhalb der EU mit rd. 26 Prozent. Den geringsten Anteil am Gesamtaufkommen der Steuer in Höhe von rd. 19 Prozent haben demnach Unternehmen mit Sitz in der EU zu tragen.

### C. Direkte Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor

Im Folgenden werden die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Luftverkehrssektor dargestellt. Dabei wird auch die ökologische Zielsetzung des Luftverkehrsteuergesetzes berücksichtigt.

Im Rahmen dieses Berichts werden unter dem Begriff Luftverkehrssektor insbesondere die Bereiche unterschieden, für die Auswirkungen der Luftverkehrsteuereinführung getrennt analysiert werden.

In diesem Abschnitt wird unter Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor folgendes verstanden:

- Entwicklung des Passagierflugverkehrs in Deutschland,
- Entwicklung der Flughäfen in Deutschland,

- Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen und
- Auswirkungen auf den Luftverkehrsstandort in Deutschland.

Dieses Verständnis des im LuftVStG gesetzlichen verankerten Begriffs „Luftverkehrssektor“ orientiert sich an der inhaltlichen Ausgestaltung des LuftVStG, das Regelungen zu Luftverkehrsunternehmen und Flughäfen enthält, und weist in allen vier Punkten einen bewusst direkten Bezug zur Luftverkehrsbranche auf.

Der Frage der allgemeinen gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen wird aufgrund der allgemeinen Bedeutung der Thematik im Abschnitt D. II. behandelt.

### Vorbemerkung zur Datengrundlage

Entsprechend der Datenlage zu den Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer wird auch bei der Betrachtung der Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer grundsätzlich als Betrachtungszeitraum das Jahr 2011 sowie – soweit sinnvoll möglich – das erste Quartal des Jahres 2012 zugrunde gelegt.

Primäre Datenquelle sind dabei die Publikationen des Statistischen Bundesamtes zum Thema Luftverkehr in der Fachserie 8 Reihe 6, 6.1 und 6.2. Zum Zeitpunkt des Redaktionsschlusses dieses Berichts lagen die Zahlen des Statistischen Bundesamtes bis einschließlich März 2012 vor, so dass auch in dieser Hinsicht eine konsistente Darstellung möglich ist.

Daneben wird bei einzelnen Betrachtungen auf weiteres, in aller Regel allgemein zugängliches Datenmaterial aus dem In- und Ausland zurückgegriffen, um Detailfragen zu analysieren. Soweit anderes Datenmaterial als das oben genannte verwendet wird, erfolgt ein Nachweis im Rahmen der jeweiligen Darstellung.

Zu dem vorliegenden Zahlenmaterial ist allerdings vorab festzuhalten, dass die Luftverkehrsbranche in der Regel ihren Betrachtungen eigenes Zahlenmaterial zugrunde legt.<sup>28</sup> Ein Vergleich der für die deutschen Flughäfen maßgeblichen Zahlen in den Publikationen des Statistischen Bundesamtes und der ADV ergibt ohne vertiefte Betrachtung, dass die absoluten Zahlenwerte unterschiedlich sind.<sup>29</sup> Dies stellt aber jeweils keinen System- oder Zählfehler dar. Die verschiedenen Zahlengaben in der Publikation des Statistischen Bundesamtes sowie die Angaben der ADV beruhen auf verschiedenen Erhebungsmethoden.<sup>30</sup>

Für diesen Bericht ist aber festzustellen, dass die Unterschiedlichkeit der absoluten Zahlen weitgehend ohne Auswirkungen ist und nicht zu wesentlichen Unterschieden führt, weil sich die relative Entwicklung – insbesondere die prozentualen Veränderungen in den Vergleichsjahren –

nach allen vorliegenden Datenquellen weitestgehend ähnlich darstellt.

Diese Einschätzung teilt im Übrigen auch ausdrücklich die seitens des BDL vorgelegte Studie der Intraplan Consult GmbH: „Die daraus ermittelten Ergebnisse wären aber auch bei einer anderen statistischen Basis keine deutlich anderen, wenn man die hier maßgeblichen relativen Entwicklungen (z. B. prozentualer Zuwachs in den Jahren oder bei einzelnen Ländern) betrachtet.“<sup>31</sup>

## I. Entwicklung des Passagierflugverkehrs in Deutschland

Die Entwicklung des Passagierflugverkehrs in Deutschland im Jahr 2011 wird im Folgenden nach verschiedenen Systematisierungsansätzen sowie Segmentierungen des Passagierflugverkehrs jeweils vergleichend mit den Vorjahren erläutert. Dabei werden auch die Stellungnahmen der Verbände berücksichtigt.

### 1. Tatsächliche Entwicklung

Ausgehend von den Angaben des Statistischen Bundesamtes stellt sich die Entwicklung des Passagieraufkommens auf den ausgewählten Verkehrsflughäfen in den letzten Jahren – ausgenommen das Jahr 2009 aufgrund der schwierigen weltwirtschaftlichen Lage – als wachsend dar.

Das Jahr 2011 war damit das Jahr mit dem absolut größten Passagieraufkommen in der deutschen Luftverkehrsgeschichte. Im Vergleich zum Jahr 2010 traten über 9 Millionen Passagiere mehr von einem deutschen Flughafen aus eine Reise an oder beendeten sie dort.

Die folgende Grafik zeigt dabei, dass das Wachstum des Passagieraufkommens im Jahr 2011 in etwa dem des Jahres 2010 entspricht, in dem – als Folgejahr auf das für die Luftverkehrswirtschaft europaweit schlechte Jahr 2009 – durchaus auch schon das damalige Wachstum von Nachholeffekten geprägt war.

Anhand der absoluten Zahlen ist daher kein signifikanter Einschnitt beim Passagieraufkommen aufgrund der Einführung der Luftverkehrsteuer festzustellen; im Gegenteil: Das Jahr 2011 war das Jahr mit dem höchsten jemals festgestellten Passagieraufkommen in Deutschland.

Allerdings nehmen beide Unternehmen, die aktuelle Studien zu Auswirkungen der Luftverkehrsteuer publiziert haben, eine Bereinigung der absoluten Zahlen und damit auch der relativen Veränderungen um gewisse „Sondereffekte“ vor.

Hintergrund dieser Bereinigung ist, dass die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen stärker als andere Wirtschaftszweige auf bestimmte Krisenereignisse anspricht, diese aber nach bisheriger Erfahrung bei einigen Ereignissen

<sup>28</sup> So bietet z. B. der ADV umfangreiches Datenmaterial zu Verkehrszahlen deutscher Flughäfen in seinem Internetauftritt an ([www.adv.aero](http://www.adv.aero) > Verkehrszahlen) (Stand Juni 2012).

<sup>29</sup> Dies gilt im Übrigen auch für die verschiedenen Zahlen des Statistischen Bundesamtes in der Fachserie 8 Reihe 6.1 Tab. 1.1.1, 1.1.2 und 2.1.1 (Fassung 2011). Auch diese sind nicht identisch.

<sup>30</sup> Hinsichtlich der Methodik des Statistischen Bundesamtes können Einzelheiten hierzu den Erläuterungen in den o. g. Publikationen des Statistischen Bundesamtes entnommen werden.

<sup>31</sup> Bericht der Intraplan Consult GmbH, a. a. O. (Fn. 2), Seite 3.



Tabelle 9

**Passagieraufkommen in Deutschland (Ein- und Aussteiger) in Millionen**

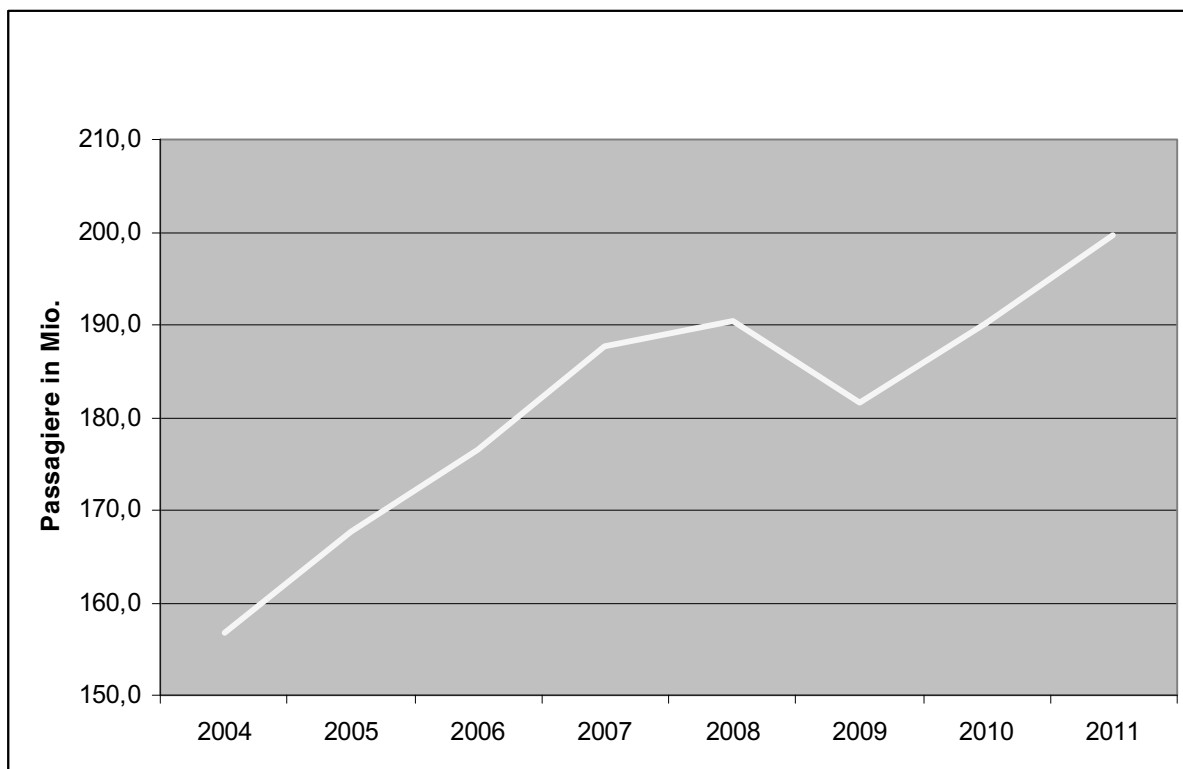
Jahr	Einsteiger	Aussteiger	Gesamt	Veränderung zum Vorjahr
2004	78,4	78,3	156,7	---
2005	83,9	83,8	167,6	+7,0 %
2006	88,3	88,3	176,6	+5,4 %
2007	93,7	93,9	187,6	+6,2 %
2008	95,1	95,3	190,4	+1,5 %
2009	90,8	90,8	181,6	-4,6 %
2010	95,0	95,3	190,3	+4,8 %
2011	99,6	100,0	199,6	+4,8 %
1. Q. 2012	20,9	20,8	41,7	+2,5 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab 2.1.1.).

Hinweis: Infrastat geht bei seinen Berechnungen von niedrigeren Passagierzahlen aus (in 2010: 168,1 Millionen Passagiere, in 2011: 176,2 Millionen Passagiere), in dem es aus den vorstehenden Werten die Einsteiger im Inland herausrechnet, die im Inland einen zweiten Start im Rahmen eines Zubringerfluges vornehmen. Die Intraplan Consult GmbH benutzt als Zahlengrundlage um ausgewählte Flughäfen erweitertes Datenmaterial der ADV und gibt folgende Passagierzahlen an: 2010: 191,6 Millionen Passagiere, 2011: 200,3 Millionen Passagiere.

Grafik 5

**Passagieraufkommen in Deutschland (Ein- und Aussteiger)**



Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab 2.1.1.).

nissen in den Folgejahren in der Regel wieder „aufgeholt“ wurden.<sup>32</sup> Diese Nachholeffekte wären demzufolge in den absoluten Zahlen enthalten und könnten Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf das Passagieraufkommen im Jahr 2011 überdecken. Insoweit werden im Folgenden Sondereffekte aus den Jahren 2010 und 2011 bei der Entwicklung des Passagieraufkommens berücksichtigt und die Entwicklung des Passagieraufkommens „bereinigt“.

Sondereffekte bzw. Krisenereignisse dieser Art können dabei geopolitische Ereignisse – wie Kriege, politische Unruhen, Terroranschläge oder Pandemien – sein oder in Natur- und anderen Katastrophen gründen. Daneben ist zu beachten, dass der Luftfahrtsektor dem Grunde nach ein sehr zyklischer Markt ist, auf den globale wie regionale Konjunkturzyklen sowie die damit einhergehenden Schwankungen des Geschäftsklimas und des Vertrauens der Verbraucher spürbaren Einfluss – insbesondere auf die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen – haben.

Aus den letzten Jahren seien daher beispielhaft ohne Anspruch auf Vollständigkeit zur Erläuterung möglicher Sondereffekte einige erwähnt:

- die Folgen der Finanzmarktkrise ab 2008,
- der Einbruch der weltweiten Konjunkturentwicklung in 2009,
- witterungsbedingte Einflüsse, insbesondere in den Wintern 2008/2009 und 2009/2010,
- der Vulkanausbruch in Island (2010),
- die politischen Unruhen in nordafrikanischen sowie arabischen Staaten in der Region am Persischen Golf (sog. „arabischer Frühling“) seit 2011,
- die Natur- und Reaktorkatastrophe von Fukushima/Japan 2011 oder
- Streiks von Flug-, Bodenpersonal oder Fluglotsen im Luftverkehrssektor 2010, 2012.

Nicht als Sondereffekt kann die Kerosinpreisentwicklung bewertet werden, da sie auch in 2010 zum Tragen kam und bereits in diesem Jahr zu Preiserhöhungen geführt hat.<sup>33</sup>

Hier wird die Auffassung vertreten, dass – ausgehend von den Daten des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 8 Reihe 6.1.) und den Ausführungen von Infrass<sup>34</sup> – von einem bereinigten Zuwachs von rd. +4,0 Prozent (also rd. -0,8 Prozent gegenüber dem unbereinigten Wert) auszugehen ist. Hierbei werden im Rahmen der Bereinigung die zwei wesentlich prägenden Sondereinflüsse der Jahre 2010 und 2011 (Vulkanausbruch auf Island sowie die politischen Unruhen in nordafrikanischen und arabischen Staaten) bei der Entwicklung des Passagieraufkommens berücksichtigt.

Die durch den BDL vorgelegte Studie der Intraplan Consult GmbH kommt aufgrund ihrer Auswahl und Gewichtung der Sondereffekte zu einem höheren Wert für die Bereinigung und damit zu einer umfangreicheren Bereinigung. Ausgehend von dem ohnehin niedriger gewählten Ausgangswert von +4,6 Prozent geht das Unternehmen von einem bereinigten Wachstum von +2,1 Prozent (also -2,5 Prozent gegenüber dem unbereinigten Wert) für 2011 aus. Anhand der Ausführungen in der Studie lässt sich nicht ermitteln, ob im Rahmen dieser Bereinigung die Sondereffekte durch die politischen Unruhen in arabischen und nordafrikanischen Staaten 2011 überhaupt Berücksichtigung gefunden haben. Da diese politischen Unruhen aber einen signifikanten Effekt auf das Passagieraufkommen von und zu den betroffenen Ländern und nach Afrika insgesamt hatten<sup>35</sup>, ist die Vornahme dieser Bereinigung, wie von Infrass vorgenommen, für eine objektive und valide Beurteilung der Situation aber wesentlich.

#### Fazit zu 1.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass es nach beiden Studien im Jahr 2011 unabhängig von der Methode und dem Umfang der Bereinigung zu einem Wachstum des Luftverkehrs in Deutschland in der Größenordnung von 9 Millionen Passagieren kam. Die vor Einführung der Steuer aus der Luftverkehrswirtschaft geäußerten Bedenken, die Steuer würde zu einem Rückgang des absoluten Passagieraufkommens im Flugverkehr in Deutschland führen, haben sich damit nicht bewahrheitet.

Die durch den BDL vorgelegte Studie der Intraplan Consult GmbH reduziert durch eine unvollständige Bereinigungsrechnung (ohne Rückgang wegen „arabischen Frühlings“) unter Berücksichtigung dämpfender Effekte im Jahr 2010 das im Jahr 2011 eingetretene Wachstum um mehr als die Hälfte. Bei umfassender Berücksichtigung der zwei wesentlichen Sondereffekte in den Jahren 2010 und 2011 liegt das bereinigte tatsächliche Wachstum von 2010 nach 2011 bei rd. +4,0 Prozent (Bereinigung also um rd. 17 Prozent).

Tabelle 10

#### Zusammenfassung der (un-)bereinigten Wachstumsraten im Passagierverkehr nach beiden Studien

Wachstum	Infrass	Intraplan Consult GmbH
Unbereinigt	+4,8 %	+4,6 %
Bereinigt	+4,0 %	+2,1 %

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund der beiden Studien.

<sup>32</sup> Insoweit gehen im Übrigen internationale wie nationale Studien auch davon aus, dass auch in der Zukunft der zivile Luftverkehrssektor in Europa und weltweit weiterhin seinen langfristigen Wachstumstrend fortsetzen wird; Boeing, Current Market Outlook 2011-2030, Seite 3, 22, Airbus, Global Market Forecast 2011-2030, Seite 18, Aviation Monitor der Nord LB, Ausgabe 01/2012 vom 23. Januar 2012, Seite 6.

<sup>33</sup> Zur Entwicklung der Kerosinpreise vgl. unter C. III. 3. b) sowie im Anhang G II. 1.

<sup>34</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 18, 39.

<sup>35</sup> Vgl. hinsichtlich des sehr stark ansteigenden Passagieraufkommens in einigen dieser Länder aufgrund der sich stabilisierenden politischen Lage im ersten Quartal 2012 die Pressemeldung Nr. 165 des Statistischen Bundesamtes vom 14. Mai 2012; im Internet abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) > Presse > Pressemitteilungen (Stand Juni 2012).

## 2. **Potenzielle Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland ohne Einführung der Luftverkehrsteuer nach Auffassung der Verbände**

Die vorherige Darstellung zu den Passagierzahlen und der Entwicklung des Passagierwachstums gibt noch keine Antwort auf die Frage, ob sich die Passagierzahlen möglicherweise noch besser entwickelt hätten, wenn die Luftverkehrsteuer nicht eingeführt worden wäre. Dies wurde jedoch durch die Verbände vorgetragen. Dabei wird als Kontrollüberlegung ein Vergleich mit der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung herangezogen sowie ein Vergleich mit anderen vergleichbaren Luftverkehrsmärkten durchgeführt.

### a) **Stellungnahme der Verbände**

Der BDL erklärt, dass der Luftverkehr – der Evaluierung durch die Intraplan Consult GmbH zufolge – weit hinter seinen Möglichkeiten zurückgeblieben sei. Weiter führen BDL und die Verbände ADV, Deutsches Verkehrsforum, Vereinigung Cockpit und DTV an, die Luftverkehrsteuer habe zu einem Verlust von 5 Millionen Passagieren geführt. Nach den Ausführungen des BDL seien bei den Fluggesellschaften und Flughäfen einzelne Passagiersegmente (z. B. Privatreisen/Geschäftsreisen) je nach Nachfragereaktion unterschiedlich stark von der Luftverkehrsteuer betroffen. Besonders betroffen seien deutsche Fluggesellschaften und Flughäfen im innerdeutschen Verkehr.

Der DTV schlüsselt die Passagierverluste in seiner Stellungnahme weiter auf: Danach

- hätten die deutschen Luftverkehrsunternehmen 3,4 Millionen Passagiere verloren,
- sei der innerdeutsche Flugverkehr um 1 Prozent gesunken,
- sei der Interkontinentalverkehr um 2,8 Prozent gesunken und
- hätten die Drehkreuzflughäfen rd. 1,3 Millionen Langstreckenpassagiere verloren.

Auch die Verbände BARIG und BDI legen in ihren Stellungnahmen dar, dass es zu einem Rückgang der Passagierzahlen gekommen sei bzw. zukünftig kommen werde. Diese Darstellung der Verbände wird von den Antworten der Luftverkehrsunternehmen in den von Infras geführten Interviews gestützt.<sup>36</sup>

Von der Darstellung der vorgenannten Verbände weicht die gemeinsame Stellungnahme von Brot für die Welt, BUND, EED, FÖS, Germanwatch und Greenpeace ab. Sie sind der Auffassung, „die Luftverkehrsteuer hat der wirtschaftlichen Entwicklung des Flugverkehrs nicht geschadet“. Trotz Einführung der Luftverkehrsteuer sei das Gesamtwachstum der Passagierzahlen an deutschen Flug-

häfen mit +5 Prozent in 2011 das stärkste seit fünf Jahren und läge deutlich über dem Wachstumstrend. Der innerdeutsche Flugverkehr habe zugenommen (+1,4 Prozent), lediglich Flüge in nordafrikanische Länder seien stark zurückgegangen. Dies begründen die Verbände jedoch mit den Unruhen in Nordafrika.

Auch die gemeinsame Stellungnahme von ADF und BFV geht in die gleiche Richtung. Die Luftverkehrsteuer habe nicht zum Einbruch des Passagieraufkommens in Deutschland geführt, sondern dieses sei im Jahr 2011 im Vergleich zur voran gegangenen Dekade überdurchschnittlich gewachsen (+3,9 Prozent im Vergleich zum durchschnittlichen Zuwachs von +3,5 Prozent für die Zeit von 2002 bis 2011).

### b) **Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH**

Ausgehend von einem unbereinigten Passagierwachstum in 2011 von +4,6 Prozent (Basis ADV Statistik) und einer Bereinigung um Sondereffekte um -2,5 Prozent wegen Flugausfällen in 2010 (Vulkanausbruch in Island, witterungsbedingte Einschränkungen und Pilotenstreik), kommt die durch den BDL vorgelegte Studie der Intraplan Consult GmbH zu einem bereinigten „Ist-Wachstum“ von +2,1 Prozent in 2011. Das um Sondereffekte bereinigte Wachstum in 2010 habe dagegen +7,2 Prozent betragen (unbereinigt +4,7 Prozent). Diesem „tatsächlichen“ bereinigten Wachstum setzt die Intraplan Consult GmbH ein „Soll“-Wachstum gegenüber, das sie ausgehend von einem Wirtschaftswachstum von +3 Prozent und einem bereinigten Elastizitätswert (Verhältnis zwischen BIP und Luftverkehrswachstum von 1995-2010) von 1,9, abzüglich eines Preiseffekts aufgrund der gestiegenen Kerosinkosten von +1 Prozent, mit +4,7 Prozent berechnet. Die Differenz zum bereinigten Ist-Wachstum von +2,1 Prozent betrage gerundet +2,5 Prozent und entspreche damit rd. 5 Millionen Passagieren, die weniger geflogen seien. Bei anderer Berechnung könne sich diese Zahl auf bis zu 6 Millionen Passagiere erhöhen. 5 Millionen Passagiere entsprächen gemäß Intraplan Consult GmbH ca. 1,8 Millionen Flugreisen aufgrund von Doppelzählungen beim Ein-, Aus- und Umsteigen.<sup>37</sup>

Die möglichen Verkehrsverluste in 2011 differenziert Intraplan Consult GmbH wie folgt:

Dabei seien vor allem der Privatverkehr – auf Interkontinental-, Europa- und Inlandsflügen gleichermaßen – betroffen, der Geschäftsverkehr im Inland und international (in 2011: 75,2 Millionen Passagiere) dagegen nur wenig (Rückgang: 0,25 Millionen Passagiere).<sup>38</sup>

Beim Interkontinentalverkehr seien in 2011 sogar tatsächliche Passagierrückgänge gegenüber 2010 zu verzeichnen gewesen. Beim privaten Interkontinental- und Inlandsverkehr sei der dämpfende Effekt der Luftverkehrsteuer mit je 1,5 Millionen Passagieren errechnet worden, beim Europaverkehr mit etwas weniger als 2 Millionen Passagieren.<sup>39</sup>

<sup>36</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1), Seite 68 ff.

<sup>37</sup> Intraplan Consult GmbH, a. a. O. (Fn. 2), Seite 5 f., 26–30.

<sup>38</sup> Intraplan Consult GmbH, a. a. O. (Fn. 2), Seite 31.

<sup>39</sup> Zum Ganzen: Intraplan Consult GmbH, a. a. O. (Fn. 2), Seite 6, 11, 12, 27–32.

Tabelle 11

**Mögliche Verkehrsverluste 2011**

Effekt	Reisen (Mio.)	Passagiere auf deutschen Flughäfen (Mio.)
Weniger Reisen	-1,00	-2,9
Verlagerung auf andere Verkehrsmittel	-0,05	-0,2
Reiseziel Deutschland wird ersetzt durch anderes Land	-0,15	-0,3
Verlagerung zu ausländischen Flughäfen	-0,60	-1,6
<b>Insgesamt</b>	<b>-1,80</b>	<b>-5,0</b>

Quelle: Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 32.

### 3. Potenzielle Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland ohne Einführung der Luftverkehrsteuer (Eigene Einschätzung)

Nach den Ausführungen der von Infras erstellten Studie ist von einem bereinigten Wachstum von +4,0 Prozent im Jahr 2011 auszugehen (+4,8 Prozent unbereinigtes Wachstum). Das Wachstum im Jahr 2010 hat hiernach +6,8 Prozent (anstelle von +5,3 Prozent) betragen.<sup>40</sup>

Infras hat dieses Ergebnis mit einer mehrschichtigen Faktoranalyse ausgehend vom BIP, der Verkehrsentwicklung des Gesamtverkehrs Luftfahrt Deutschland und Sonderinflüssen abgesichert und mehrfach über diese verschiedenen Ansätze geprüft. Durch die getrennte Darstellung der verschiedenen Einflüsse und ihre Bedeutung für die Entwicklung des Luftverkehrs von und nach Deutschland, wird die Gesamtwirkung der Luftverkehrsteuer herausgearbeitet. Zur Validierung dieser Ergebnisse werden zwei verschiedene Ansätze verwendet:

- eine induktive Berechnung durch Abschätzung des erwartbaren Nachfragerückgangs aufgrund von Ticketpreisanstiegen durch die Einpreisung der Luftverkehrsteuer (Preiselastizitätsansatz), sowie
- eine deduktive Berechnung ausgehend von der Gesamtentwicklung durch Abscheidung aller sonstigen wichtigen Einflüsse (BIP, Ticketpreisänderung durch Kerosinpreis, Gebühren, andere Kosten sowie Sondereffekte, Konjunkturverlauf).<sup>41</sup>

Um ein genaueres Bild über das geänderte Reiseverhalten der Passagiere zu erhalten, werden zusätzlich zunächst die Verdrängungseffekte durch Verlagerung der Abflüge auf ausländische Flughäfen oder durch das Ersetzen eines Langstreckenfluges durch Aufteilung des Fluges und Nutzung eines ausländischen Drehkreuzes analysiert und quantifiziert. Als Reaktionsmöglichkeiten auf die Luft-

verkehrsteuer stehen dem potenziellen Passagier immer grundsätzlich drei Möglichkeiten zur Verfügung:

- Nutzung eines anderen Verkehrsträgers außerhalb des Luftverkehrs,
- Abflug aus dem Ausland (Effekt der Verdrängung ins Ausland) oder
- Verzicht auf die Reise.

Eine Verdrängung von Passagieren auf ausländische Flughäfen kann dabei wiederum auf drei verschiedenen Wegen erfolgen, auf deren Quantifizierung im Folgenden näher eingegangen werden soll:

- durch Abflüge von Bewohnern grenznaher Gebiete von einem grenznahen ausländischen Flughafen statt einem deutschen Flughafen,
- durch Benutzen eines Drehkreuzes in einem Nachbarland, der mit dem PKW oder Zug erreicht wird, statt Nutzung eines deutschen Drehkreuzes (betrifft vor allem Lang- und Mittelstreckenflüge) [Ausweichen auf dem Landweg],
- durch Zerlegung der Gesamtreise ab Deutschland in einen Kurzstreckenflug zu einem europäischen Drehkreuz und ab dort Antritt der Fernreise [Ausweichen auf dem Luftweg].<sup>42</sup>

Es ist davon auszugehen, dass die Einführung der Luftverkehrsteuer eine Dämpfung des Wachstums in 2011 in einer Größenordnung von bis zu rd. 2 Millionen Passagieren (Mittelwert zur Bandbreite von 1,4 bis 2,2 Millionen Passagiere) herbeigeführt hat. Das entspricht rd. 1,1 Prozent des Passagieraufkommens ab/nach Deutschland. Diese Größenordnung wird durch die Kontrollberechnung mit Hilfe von Preiselastizitäten zusätzlich bestätigt.<sup>43</sup>

Diese verteilen sich wie folgt:

<sup>40</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 39.

<sup>41</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 33–35, 80.

<sup>42</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 80–82.

<sup>43</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 21, 115.

Tabelle 12

**Darstellung der Dämpfungseffekte der Luftverkehrsteuer insgesamt und unterteilt nach Passagierreaktionen**

<b>Dämpfung insgesamt</b>	<b>rd. 2,0 Millionen Passagiere</b>
1. Verzicht auf Reise oder Umstieg auf inländische Verkehrsträger	rd. 1,25 Millionen Passagiere
2. Ausweichen auf ausländische Flughäfen	rd. 0,75 Millionen Passagiere
Unterteilung von 2. (d. h. von rd. 0,75 Millionen Passagieren):	
2.1. Dämpfung durch Ausweichen auf dem Luftweg	rd. 0,40 Millionen Passagiere
2.2. Dämpfung durch Ausweichen auf dem Landweg auf grenznahe ausländische Flughäfen	rd. 0,35 Millionen Passagiere
Unterteilung von 2.2. (d. h. von rd. 0,35 Millionen Passagieren):	
2.2.1. Dämpfung durch Ausweichen auf grenznahe ausländische Drehkreuze per Landweg	rd. 0,15 Millionen Passagiere
2.2.2. Dämpfung durch Ausweichen auf weitere grenznahe ausländische Flughäfen per Landweg	rd. 0,20 Millionen Passagiere

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Berechnungen von Infras (a. a. O., Fn. 1); Seite 19–22.

**4. Ergänzende Detailbetrachtung****a) Ergänzende Detailbetrachtung zum Verhältnis zwischen Luftverkehrsentwicklung und Wirtschaftswachstum in Deutschland**

Nach allgemein anerkannter Auffassung, der auch die Studien von Infras und der Intraplan Consult GmbH folgen, besteht ein enger Zusammenhang zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und der Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen. Die Wachstumsraten des Luftverkehrs lagen außer in wenigen Jahren oberhalb der Wachstumsraten der Weltwirtschaft.<sup>44</sup> Der enge Zusammenhang zwischen der Entwicklung des Luftverkehrs und dem Bruttoinlandsprodukt (BIP) gründet darin, dass die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen eine abgeleitete darstellt und sich damit die allgemeine Entwicklung der Konjunktur oder der Umfang von Handelsbeziehungen auf die Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen deutlich auswirken.

Unter diesen Annahmen kommen die beiden Institute zu folgenden Aussagen:

Nach Auffassung von Infras liegt der Verhältniswert zwischen Wachstum des BIP und des Luftverkehrssektors in einem Korridor zwischen 0,6 und 1,4 auf der Grundlage eines ermittelten BIP-Wachstums für die Jahre 2005 bis 2011<sup>45</sup>. Die Intraplan Consult GmbH hingegen führt als Verhältnis zwischen dem BIP und dem Luftverkehrswachstum für einen Zeitraum von 1995 bis 2010 den No-

minimalwert 1,9 an und nimmt diesen Wert als Grundlage seiner Berechnungen, obwohl sie andererseits auch ausweist, dass der Verhältniswert für den Zeitraum 2005 bis 2010 nominal 1,2 betrage, für den Zeitraum 2000 bis 2010 hingegen nominal 1,4.<sup>46</sup> Die Annahme dieser Beziehung zwischen BIP und Nachfrageentwicklung im Luftverkehr wird auch in anderen Publikationen aufgegriffen und von einem Korrelationsfaktor von 1,5 zwischen BIP und Luftverkehrsnachfrage ausgegangen.<sup>47</sup> Der Wert liegt insoweit eher in Richtung auf den Korridor, den Infras seiner Betrachtung zugrunde gelegt hat.

Insbesondere sprechen aber die folgenden beiden Gesichtspunkte gegen die Übernahme der Werte auf Basis der Berechnung der Intraplan Consult GmbH:

- Der von der Intraplan Consult GmbH gewählte Zeitraum ist sehr groß (1995 bis 2010) und erfasst den von einem deutlichen Wachstum des Luftverkehrs geprägten Zeitraum der 1990er-Jahre sowie den Markteintritt der Low-Cost-Carrier im Jahr 2004, der mit der derzeitigen Wirtschafts- wie Wachstumslage nicht vergleichbar ist.
- Zudem werden als Bestimmungsmaßstab für die BIP-Luftverkehrsnachfrage-Korrelation die Zahlen mehrerer westeuropäischer Staaten gewählt (Niederlande, Luxemburg, Belgien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland, Schweden, Dänemark, Norwegen,

<sup>44</sup> Ohne die Plausibilität und Stichhaltigkeit dieser Argumentation aufgrund des Erfahrungswissens der letzten Jahrzehnte in Zweifel ziehen zu wollen, sei darauf hingewiesen, dass spätestens eine solche Verknüpfung von BIP- und Luftverkehrswachstum in dem Zeitpunkt kaum mehr Bestand haben kann, in dem die Auslastungsgrenzen der kapazitätsbegrenzenden Faktoren von Flugplätzen und Luftraum erreicht sind.

<sup>45</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 11 ff.

<sup>46</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2), Seite 26.

<sup>47</sup> Bräuninger/Döll/Nolte/Wohlers: „Zukunftsperspektiven der Luftfahrtindustrie – Chancen und Risiken für das Luftfahrtcluster in der Metropolregion Hamburg“, Studie der HSH Nordbank und des Hamburgischen Weltwirtschaftsinstituts September 2010, Seite 7; Aviation Monitor der Nord LB, Ausgabe 01/2011 vom 29. August 2011, Seite 3.

Finnland, Österreich und die Schweiz), was die Tatsache ausblendet, dass der eigentliche Maßstab der Betrachtung die Entwicklung zwischen BIP und Luftverkehr in Deutschland in den letzten Jahren ist.

- In der Studie ist der höchste Korrelationsfaktor von BIP zu Passagierwachstum ohne Begründung dieser Auswahl zugrunde gelegt worden, anstatt z. B. – wie es bei Infras der Fall ist<sup>48</sup> – hier mit einer Bandbreite zu arbeiten.

Insoweit führt diese höher greifende Annahme auch zu größeren Auswirkungen der Luftverkehrsteuer.

Legt man aufgrund dieser Argumente die Zahlen von Infras zugrunde, ergibt sich daher anhand der BIP-Luftverkehrsnachfrage-Korrelation ein „Korridor“, in dem sich der Luftverkehr normalerweise entwickelt. Setzt man die Entwicklung im Jahr 2011 in Verhältnis zu diesem „Korridor“, ergibt sich das folgende Bild:

Für Deutschland zeigt sich demnach im Vergleich des BIP-Wachstums mit dem Wachstum des Luftverkehrs, dass sich die Passagierzahlen im Jahr 2011 – trotz der Einführung der Luftverkehrsteuer – im zu erwartenden Korridor bewegen, von der Tendenz eher im mittleren Bereich, aber eben auch nicht außerhalb der Erfahrungen der letzten Jahre.

Die Betrachtung der BIP-Luftverkehrsnachfrage-Korrelation führt also dazu, dass das Jahr 2011 sich im Bereich des „Normalen“, jedenfalls nicht außerhalb des zu Erwartenden bewegt.

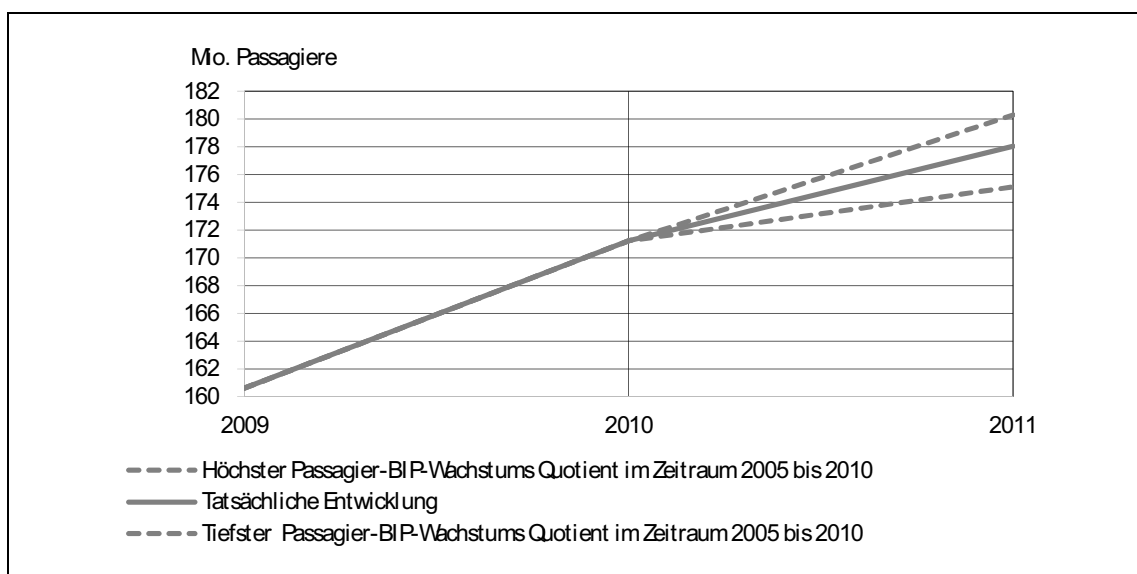
#### b) Ergänzende Detailbetrachtung zur Luftverkehrsentwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern

Nach den Erkenntnissen der Intraplan Consult GmbH war in den Ländern an der deutschen West-, Nord- und Südgrenze (Niederlande, Luxemburg, Belgien, Frankreich, das Vereinigte Königreich, Irland, Schweden, Dänemark, Norwegen, Finnland, Österreich und die Schweiz) das Passagierwachstum 2011 deutlich stärker als in Deutschland.

Unter Annahme dieser Prämisse kommt die Intraplan Consult GmbH bei den vorgenannten Ländern zu einem unbereinigten Passagierwachstum von durchschnittlich 6,4 Prozent (bereinigt 3,9 Prozent) in 2011 gegenüber einem unbereinigten Wachstum in Deutschland von 4,6 Prozent (bereinigt 2,1 Prozent), also einer Differenz von 1,8 Prozent. Diese Werte setzt die Intraplan Consult GmbH in Verhältnis zur Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und den westeuropäischen Staaten. In Deutschland habe in 2011 das Wirtschaftswachstum +3 Prozent, in den westeuropäischen Staaten hingegen +1,6 Prozent betragen und das Institut stellt fest, dass in Deutschland der Luftverkehr in 2011 geringer als die Wirtschaft gewachsen sei, während in den westeuropäischen Staaten der Luftverkehr stärker als die Wirtschaft gewachsen sei. Dies sei umso gravierender, weil im Zeitraum 2000 bis 2008 der Luftverkehr in Deutschland stärker als im westeuropäischen Ausland gewachsen sei (Deutschland +3,3 Prozent, Westeuropa +2,7 Prozent, jeweils unbereinigt, im Vergleich zu einem Wirtschaftswachstum von +1,4 Prozent in Deutschland und von +2,1 Prozent in Westeuropa).<sup>49</sup>

Grafik 6

#### Erwartete Bandbreite der Passagierentwicklung in Deutschland in Abhängigkeit des BIP-Wachstums

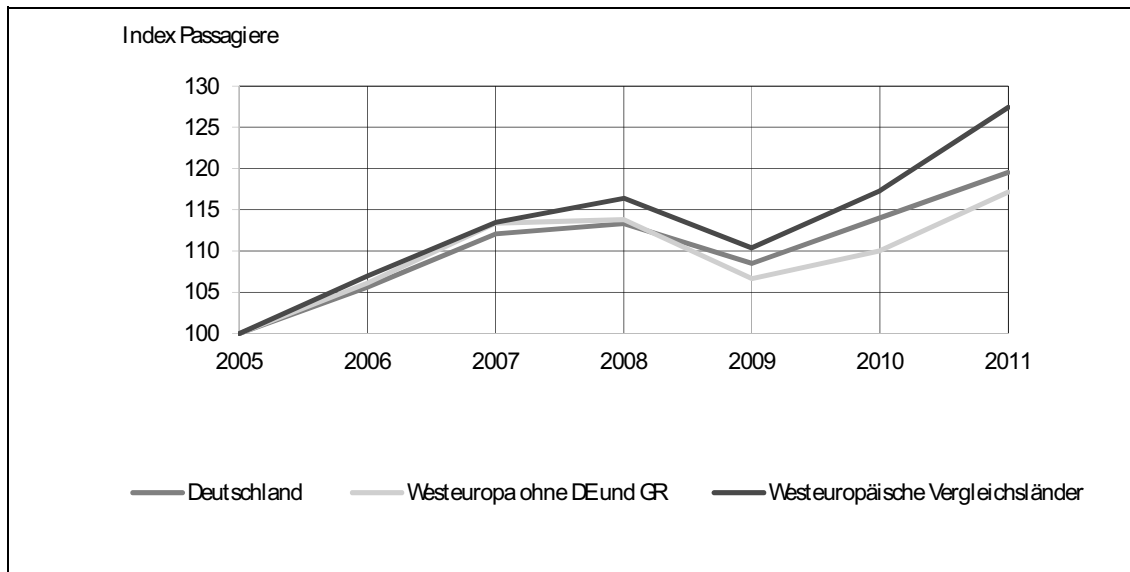


Quelle: Studie von Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 13, 48.

<sup>48</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 26.

<sup>49</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seiten 7–12.

## Entwicklung der Anzahl Passagiere



Quelle: Infrac (a. a. O., Fn. 1) Seite 44.

Auch Infrac führt eine Betrachtung der Luftverkehrsentwicklung in Deutschland im Vergleich zu anderen europäischen Ländern durch. Im Gegensatz zu der Intraplan Consult GmbH legt Infrac die Jahre 2005 bis 2010 als Betrachtungszeitraum zu Grunde und bestimmt einen anderen Kreis von westeuropäischen Vergleichsländern mit möglichst gleichen Rahmenbedingungen wie der deutsche Luftverkehr. Hier sind es Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich und die Schweiz. Als weitere Vergleichsbasis bildet Infrac noch eine zweite Staatengruppe „Westeuropa“ (die EU 15 ohne Spanien und Portugal, Schweiz und Norwegen).

Infrac stellt grundsätzlich fest, dass das Passagierwachstum in Deutschland im Vergleich zu den westeuropäischen Vergleichsländern – mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2009 (vielleicht erklärbar mit wirtschaftlichen Schwierigkeiten einiger westeuropäischer Vergleichsländer) – immer geringer ausfalle, dass sich diese Differenz aber 2011 gegenüber den Vorjahren erhöht habe.<sup>50</sup>

Nach Auffassung von Infrac ist es aber unzutreffend, die im Vergleich zu den Vorjahren höhere Wachstumsdifferenz in Deutschland alleine auf die Luftverkehrsteuer zurückzuführen. Zu berücksichtigen ist auch das unterschiedliche BIP-Wachstum der Länder. Hier kommt Infrac im Gegensatz zu der Intraplan Consult GmbH zum Ergeb-

nis, dass im Jahr 2011 das deutsche BIP um 3,8 Prozent gewachsen sei, jenes der westeuropäischen Vergleichsländer um 5,6 Prozent.<sup>51</sup> Da das Luftverkehrswachstum immer mit dem BIP-Wachstum korreliert, kann ein Teil der höheren Wachstumsdifferenz auch durch diesen Unterschied begründet sein.<sup>52</sup>

Nach den Erkenntnissen von Infrac ist das Flugbewegungswachstum in Deutschland und dem übrigen Westeuropa zwischen 2005 und 2010 ähnlich verlaufen. Im Jahr 2011 sind die Flugbewegungen allerdings in Deutschland weniger stark als im übrigen Westeuropa gewachsen. Die Wachstumsdifferenz ist hier aber größer als bei den Passagieren, was Hinweise darauf gibt, dass sich die Anzahl der Passagiere pro Flug in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich entwickelt hat.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass beide Studien zum Ergebnis kommen, dass das Passagierwachstum in 2011 in Deutschland geringer ausgefallen ist als bei den europäischen Vergleichsländern (Intraplan Consult GmbH: Differenz 1,8 Prozent, Infrac 3,8 Prozent). Dabei ist das geringere deutsche Passagierwachstum nicht zwingend allein auf die Einführung der Luftverkehrsteuer zurückzuführen, sondern hängt auch maßgeblich mit dem unterschiedlichen Wirtschaftswachstum der einzelnen Länder zusammen, das in den europäischen Vergleichsländern höher als in Deutschland ist. Bezüglich

<sup>50</sup> Infrac (a. a. O., Fn. 1) Seite 8 f., 43 ff. Die der Grafik zugrunde liegenden Zahlenwerte können ebenda Seite 45 entnommen werden.

<sup>51</sup> Infrac [(a. a. O., Fn. 1) Seite 46 Fn. 13] verwendet bei dieser Betrachtung die nominale Wachstumsrate des BIP, da die Datenanalyse der vergangenen fünf Jahre zeigt, dass der Zusammenhang zwischen nominaler Wachstumsrate des BIP und Passagierwachstum deutlicher ausgeprägt war als jener zwischen realem BIP und Passagierwachstum.

<sup>52</sup> Infrac (a. a. O., Fn. 1) Seite 45.

des verhaltenen Flugbewegungswachstums zeigen sich Hinweise, dass sich die Anzahl der Passagiere pro Flug in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich entwickelt hat.<sup>53</sup>

### c) Ergänzende Detailbetrachtung der zukünftigen Entwicklung des Passagieraufkommens in Deutschland

Damit verbleibt als relevanter und wesentlicher Punkt noch die Frage, ob sich die oben dargestellte Dämpfung des Wachstums in den Folgejahren fortsetzen wird oder nicht.

Das Unternehmen Infras führt zu diesem Thema aus:<sup>54</sup> „Aus ökonomischer Perspektive wirkte die Einführung der Luftverkehrsteuer für die Akteure im deutschen Luftverkehrsmarkt wie ein exogener Einfluss, der für die Akteure zudem relativ unmittelbar zum Tragen gekommen ist. Die in der vorliegenden Studie präsentierte Faktoranalyse stellt eine Möglichkeit dar, die (kurzfristigen) Auswirkungen dieses Markteingriffes abzubilden. Finden keine weiteren Änderungen diesbezüglich mehr statt, kann für die kommenden Jahre erwartet werden, dass das Luftverkehrswachstum wieder vergleichbar ausfällt wie in den übrigen europäischen Ländern. Die im Jahr 2011 auf die Luftverkehrsteuer zurückzuführende Dämpfung des Passagierwachstums wird aber in den kommenden Jahren als Niveaufekt bestehen bleiben und nicht wieder aufgeholt.“

Der Befund von Infras deckt sich mit den Erkenntnissen der ökonomischen Lehren zu Sondereffekten, also politischen wie sonstigen Ereignissen.<sup>55</sup> Für Ereignisse oder auch Krisen dieser Art zeigt sich der Luftverkehrssektor besonders anfällig. Hierbei existieren Einmaleffekte, die in der Zukunft durch vermehrtes Wachstum wieder aufgeholt werden bzw. Dauereffekte, bei denen die einmalige Auswirkung nicht wieder aufgeholt wird, das Trendwachstum in den Folgejahren aber wieder konstant bleibt.

Mithin ist davon auszugehen, dass die gezeigte Dämpfungswirkung der Luftverkehrsteuer ein einmaliger Effekt mit Niveaufwirkung ist.

## 5. Zusammenfassung von C. I.

Von deutschen Flughäfen sind in 2011 rd. 200 Millionen Passagiere abgeflogen (ADV 200,3 Millionen, Statistisches Bundesamt 199,6 Millionen). Das sind rd. 9 Millionen Passagiere mehr als in 2010 (2010: ADV 191,6 Millionen, Statistisches Bundesamt 190,3 Millionen).

Beide Studien kommen zu dem Ergebnis, dass das Passagierwachstum ohne die Luftverkehrsteuer noch etwas höher hätte sein können.

Die Berechnung der Intraplan Consult GmbH, wonach das Passagierwachstum ohne Einführung der Luftverkehrsteuer in Deutschland rd. 5 Millionen Fluggäste höher gewesen wäre, scheint eher eine obere Maximalgrenze abzubilden, als dass sie einer detaillierten Betrachtung

standhält. So legt die Intraplan Consult GmbH bei ihrer Berechnung einen extrem hohen bereinigten Elastizitätswert (Verhältnis zwischen BIP und Luftverkehrswachstum von 1995 bis 2010) von 1,9 zu Grunde (Infras 0,6 bis 1,4) und setzt eine Bereinigung um Sondereffekte nur für das Jahr 2010 an, anstatt auch eine Einbeziehung von Sondereffekten für das Jahr 2011 vorzunehmen (Wachstumsdämpfung durch Unruhen in Nordafrika).

Die Berechnungen von Infras in Höhe einer Dämpfung von bis zu rd. 2 Millionen Passagieren ist mit mehreren Berechnungsmethoden valide ermittelt, argumentativ abgesichert und berücksichtigt die beiden maßgeblichen Sondereffekte der Jahre 2010 und 2011. Zudem sind die quantitativen Analysen im Hauptbericht nur in Bandbreiten angegeben und verweisen auf die bestehende Unsicherheit.

## II. Entwicklung der Flughäfen in Deutschland

Nachfolgend wird insbesondere der Frage nachgegangen, inwieweit sich eine – durch die Luftverkehrsteuer mit verursachte – Dämpfung in Höhe von bis zu rd. 2 Millionen Passagieren auf die einzelnen Flughäfen und auf deren einzelne Marktsegmente bzw. Destinationen ausgewirkt hat.

### 1. Entwicklung der Flughäfen nach Darstellung der Verbände und der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH

#### a) Stellungnahmen der einzelnen Verbände

Die Luftfahrtverbände sind der Auffassung, dass die Einführung der Luftverkehrsteuer zu einer Verkehrsverlagerung ins Ausland und zur Wettbewerbsverzerrung geführt hat. Dabei wird von den kritischen Verbänden (ADV, BARIG, BDI, BDL, DIHK, Deutsches Verkehrsforum, DTV und Vereinigung Cockpit) insbesondere die Belastung von Flughäfen mit Drehkreuzfunktion und von grenznahen Flughäfen genannt. Verkehrsverlagerungen zu ausländischen Drehkreuzen und grenznahen Flughäfen im benachbarten Ausland seien durch die Verteuerung der Tickets vorprogrammiert. Ausländische Fluggesellschaften könnten im Gegensatz zu deutschen Luftverkehrsunternehmen das Geschäft schnell ins benachbarte Ausland verlagern und dort Kunden aufnehmen. Dabei hätten die deutschen Flughäfen aufgrund des geringeren Aufkommens von ca. 5 Millionen Passagieren Einnahmeverluste in Höhe von 175 bis 180 Mio. Euro erlitten. BDI und BDL weisen zudem auf die stärkere Belastung des innerdeutschen Flugverkehrs durch die Besteuerung von Hin- und Rückflug und die zusätzliche Belastung durch die Berechnung der Mehrwertsteuer hin. Dies führe dazu, dass der innerdeutsche Flugverkehr nur ein Wachstum von 1,5 Prozent im Vergleich zum Gesamtwachstum von 4,8 Prozent aufweise. Insgesamt sei eine Verschlechterung der Luftverkehrsanbindung Deutschlands zu wichtigen Wirtschafts- und Tourismusdestinationen eingetreten

<sup>53</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 10.

<sup>54</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 21 und 115 f.; Hervorhebung vom Verfasser.

<sup>55</sup> Hierzu bereits ausführlich in C. I. 1. .



und wirke sich negativ auf die Wettbewerbsposition hiesiger Luftfahrtunternehmen aus.

Von der Darstellung der vorgenannten Verbände weicht die gemeinsame Stellungnahme von Brot für die Welt, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), Germanwatch und Greenpeace ab. Diese Verbände sehen keine Schädigung der wirtschaftlichen Entwicklung des Flugverkehrs. Trotz Einführung der Luftverkehrsteuer sei das Gesamtwachstum der Passagierzahlen an deutschen Flughäfen mit 5 Prozent in 2011 das stärkste seit fünf Jahren und läge deutlich über dem Wachstumstrend. Der innerdeutsche Flugverkehr habe zugenommen (+1,4 Prozent), lediglich Flüge in nordafrikanische Länder seien stark zurückgegangen. Dies sei aber mit den Unruhen in Nordafrika zu begründen. Sie weisen zusätzlich darauf hin, dass es innerhalb der Luftverkehrsbranche durchaus unterschiedliche Entwicklungen gebe, da die Abgabe überproportional Low-Cost-Carrier, kaum jedoch „klassische“ Luftverkehrsunternehmen treffe, die primär Linienflüge anbieten. Ein Trend zur Verlagerung von Flugreisen ins benachbarte Ausland sei nicht zu erkennen. ADF und BFV verweisen darüber hinaus angesichts der rückläufigen Passagierentwicklung an Flughäfen mit hohen Low-Cost-Carrier-Anteilen auf die umweltpolitischen Aspekte der Steuer. Diese Entwicklung dürfe nicht als Rechtfertigung zur Abschaffung der Steuer herangezogen werden.

#### **b) Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH**

Die Intraplan Consult GmbH stützt insgesamt die eher kritischen Aussagen der Verbände. So sei in 2011 bei den grenznahen Drehkreuzen Amsterdam, Brüssel und Zürich ein höheres Wachstum zu verzeichnen gewesen als bei den deutschen Drehkreuzen Frankfurt am Main und München.<sup>56</sup>

Außerdem habe das Wachstum im Verkehr der westeuropäischen Drehkreuze (Amsterdam, London-Heathrow, Paris-Charles de Gaulle, Brüssel, Zürich, Madrid, Mailand, Rom, Kopenhagen) mit Deutschland rund doppelt so hoch gelegen wie das Gesamtwachstum dieser Flughäfen.<sup>57</sup>

Die Wachstumsdämpfung des Interkontinentalverkehrs beziffert die Intraplan Consult GmbH auf ca. 1,5 Millionen Passagiere, wobei hier auch die Passagiere enthalten sind, die auf eine Reise verzichten. Die Intraplan Consult GmbH erklärt, im Inlandsverkehr sei es zu einer Angebotsreduktion von -5 Prozent gekommen, indem statt 5 818 Flügen nur noch 5 529 Flüge angeboten wurden.<sup>58</sup> Dies hätte zur Folge, dass die Attraktivität des Verkehrs-

angebotes vermindert wurde, was wiederum nachfragewirksam sei.<sup>59</sup> Im Geschäftsverkehr Inland sei es in 2011 zu einer Reduktion von 0,2 Millionen Passagieren gekommen, im Privatverkehr Inland hingegen sogar zu einer Reduktion von 1,35 Millionen Passagieren (insgesamt ca. 1,5 Millionen Passagiere), das entspreche einem Rückgang von -3 bis -3,5 Prozent des Passagieraufkommens im innerdeutschen Flugverkehr.<sup>60</sup> Davon seien 2/3 der Flüge ganz entfallen, eine Verlagerung auf andere Verkehrsmittel sei nur geringfügig erfolgt. Ursache sei die Besteuerung des Hin- und Rückflugs und die zusätzliche Erhebung der Mehrwertsteuer. Luftverkehrsunternehmen, die besonders viele Routen innerhalb Deutschlands im Angebot haben, seien daher besonders betroffen, weil die höheren Ticketpreise wegen des hohen Konkurrenzdrucks nur zum Teil an die Kunden weitergeben werden könnten. Infrast bestätigt diese Einschätzung.<sup>61</sup>

Die Studie der Intraplan Consult GmbH geht davon aus, dass es an den grenznahen Flughäfen Dresden, Düsseldorf, Friedrichshafen, Hahn, Karlsruhe/Baden-Baden, Köln-Bonn, Memmingen, Saarbrücken und Niederrhein/Weeze zu einem Passagierrückgang durch die Verlagerung grenzüberschreitenden Flugverkehrs ins Ausland gekommen sei. Die Veränderung zum Vorjahr betrage unbereinigt -0,4 Prozent, bereinigt um Sondereffekte sogar -2,9 Prozent. Bei Flughäfen, an denen ein Ausweichen auf ausländische Flughäfen schwieriger sei, habe im Vergleich zu 2010 ein unterdurchschnittliches Wachstum stattgefunden (+5,9 Prozent unbereinigt, bereinigt +3,4 Prozent, in 2010 dagegen bereinigt +7,2 Prozent).<sup>62</sup> Die grenznahen Flughäfen im Ausland (weniger als 150 km zur deutschen Grenze) hätten einen Zuwachs von +9,8 Prozent in 2011 verzeichnen können (+4,0 Prozent in 2010).<sup>63</sup> Von dem Zuwachs in 2011 entfalle auf die Drehkreuze Amsterdam, Brüssel, Zürich ein Zuwachs von +8,9 Prozent (+7,6 Millionen Fluggäste), auf die sonstigen grenznahen Flughäfen (Basel, Luxemburg, Eindhoven, Maastricht, Lüttich, Metz-Nancy, Straßburg, Billund, Rotterdam) ein Zuwachs von +15,6 Prozent (+2,1 Millionen Fluggäste).<sup>64</sup> Wie groß der Anteil der Flugpassagiere ist, die zu den ausländischen Flughäfen abwandern, stellt die Intraplan Consult GmbH nicht dar.

Nach den Erkenntnissen der Intraplan Consult GmbH handle es sich bei den Flughäfen mit Verkehrsrückgängen vor allem um Flughäfen mit einem hohen Verkehrsanteil preisensibler Kundensegmente. Haben diese Flughäfen zudem noch eine grenznahe Lage (Hahn, Niederrhein-Weeze, Köln-Bonn, Memmingen),<sup>65</sup> so hätten sie einen höheren Verkehrsverlust, als die ebenfalls Verkehrsverluste aufweisenden grenzfernen Flughäfen mit ähnlicher Verkehrsstruktur (Berlin-Schönefeld, Lübeck, Dortmund, Bremen).<sup>66</sup>

<sup>56</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 17.

<sup>57</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 21.

<sup>58</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 22.

<sup>59</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 22.

<sup>60</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 30.

<sup>61</sup> Infrast (a. a. O., Fn. 1) Seite 49 f.

<sup>62</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 14.

<sup>63</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 15.

<sup>64</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 16.

<sup>65</sup> Hierzu unter C. II. 3. c).

<sup>66</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 14 f.

Tabelle 13

**Wachstumsänderungen zwischen ausgewählten deutschen und ausländischen Drehkreuzen 2010 bis 2011**

	Millionen Passagiere		Veränderung in %	Zum Vergleich Entwicklung 2010 : 2005
	2011	2010	2011/2010	In % p. a.
Drehkreuze Deutschland (MUC, FRA)	94,2	87,73	+7,4	+1,7
Grenznahe Drehkreuze (AMS, BRU, ZRH)	92,8	85,19	+8,9	+1,7

Quelle: Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Tab 2-8.

## 2. Entwicklung der Flughäfen (Eigene Einschätzung)

Nach den Erkenntnissen der Infrac-Studie hat sich das Passagieraufkommen an den großen und einigen kleineren Flughäfen, an denen 83,5 Prozent (2011) bzw. 88,8 Prozent (1. Quartal 2012) des gesamten Passagieraufkommens in Deutschland anfallen, gut entwickelt. Eine weniger gute Tendenz weisen die übrigen Flughäfen auf, bei denen aber in den meisten Fällen schon vor dem Jahr 2010 eine rückläufige Entwicklung des Passagieraufkommens feststellbar ist. Hinsichtlich der Flughäfen wird im Folgenden eine detaillierte Betrachtung mit dem Blickpunkt auf die einzelnen Flughäfen vorgenommen. Maßstab der Betrachtung sind hierbei die ausgewählten Flughäfen im Sinne der Fachserie 8 Reihe 6.1 des Statistischen Bundesamtes. Diese decken rd. 99,5 Prozent des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen ab.<sup>67</sup> Danach hat sich das Gesamtpassagieraufkommen (Ein- und Aussteiger) entsprechend der Tabelle 14, Seite 27, entwickelt.

Nach Auswertung dieser Daten hat sich die Einführung der Luftverkehrssteuer auf das Passagieraufkommen der großen Flughäfen kaum und auf die übrigen Flughäfen nur im begrenzten Umfang ausgewirkt. Zur letzteren Gruppe gehören hierbei insbesondere kleinere und schon im Jahr 2010 von Rückgängen betroffene Flughäfen.

So weisen 13 von insgesamt 27 Flughäfen von 2010 nach 2011 ein Wachstum im Passagieraufkommen auf. Es handelt sich hierbei um die Flughäfen in Tabelle 15, Seite 28.

Dieses Wachstum fällt bei den Flughäfen Berlin-Tegel, Dortmund, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hannover, Leipzig/Halle, München, Münster/Osnabrück und Stuttgart sogar größer aus als das von 2009 nach 2010; hierbei wird bei den fünf Flughäfen Berlin-Tegel, Düsseldorf, Frankfurt am Main, Hamburg und München das höchste Passagieraufkommen, das jemals gezählt wurde, erreicht. Diese 13 Flughäfen mit positivem Wachstum repräsentieren rd. 83,5 Prozent des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen.

Hingegen waren 2011 an 14 Flughäfen Rückgänge zu verzeichnen. (Tabelle 16, Seite 28)

Der Standort Zweibrücken weist die Besonderheit auf, dass er in 2011 zwar einen Passagierrückgang aufweist, dieser aber um rd. 9 Prozent niedriger ausfällt als der Rückgang von 2009 nach 2010.

Bei folgenden Standorten ist mithin seit 2005 eine durchgängig oder im Trendverlauf rückläufige Entwicklung festzustellen:

- Hahn: kontinuierlicher Rückgang seit 2008,
- Erfurt: Rückgang seit 2005 (Ausnahme 2010),
- Friedrichshafen: Rückgang seit 2006 (Ausnahme 2010),
- Köln/Bonn: Rückgang seit 2008 (Ausnahme 2010),
- Lübeck: Rückgang seit 2005 (Ausnahme 2009) und
- Paderborn/Lippstadt: Rückgang seit 2005 (Ausnahme 2010).

Der Grund für fortgesetzte Rückgänge vor und bis 2011 kann an diesen Flughäfen daher nicht alleine der Luftverkehrssteuer zugerechnet werden. Auch für diejenigen Flughäfen, die 2010 eine gegenläufige Entwicklung hatten, ist ein mehrjähriger rückläufiger Trend vorhanden. Auch hier dürften neben der Luftverkehrssteuer weitere Einflussfaktoren eine Rolle für diese Entwicklung spielen.

Berlin-Schönefeld, Bremen, Karlsruhe/Baden-Baden, Memmingen und Niederrhein (Weeze) haben hingegen nach dem Jahr des jeweils stärksten Passagieraufkommens in 2010 Rückgänge in 2011 zu verzeichnen.

Die Passagierzahlen in Nürnberg bewegen sich seit den Jahren 2007/2008 mit leichten Schwankungen auf einem relativ konstanten Niveau. Die Entwicklung von Saarbrücken ist über die Jahre von starken Schwankungen geprägt und einer trendbezogenen Systematisierung nicht zugänglich.

Die Entwicklung im 1. Quartal 2012 ist im Vergleich zum 1. Quartal 2011 der Tendenz im gesamten Jahr 2011 an den Standorten hinsichtlich eines Wachstums bzw. eines Rückganges ähnlich. Im Gegensatz zur Vorjahresentwicklung ist an den Standorten Berlin-Schönefeld und Saarbrücken nunmehr ein Wachstum zu verzeichnen, während Münster/Osnabrück, Rostock-Laage und Sylt-Westerland Rückgänge aufweisen.

<sup>67</sup> Die den Luftverkehr auf allen Flugplätzen in Deutschland abbildende Fachserie 8 Reihe 6.2 ist zum Vorlagezeitpunkt dieses Berichts für das Jahr 2011 noch nicht erschienen.

Tabelle 14

**Passgieraufkommen (Ein-/Aussteiger) an ausgewählten deutschen Flughäfen 2005 bis 2011**

<b>Flughafen</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Berlin-Schönefeld	5.002.998	6.013.186	6.306.353	6.615.751	6.767.703	7.254.898	7.098.842
Berlin-Tegel	11.474.687	11.768.513	13.331.182	14.454.014	14.133.497	14.966.099	16.892.424
Bremen	1.710.007	1.677.624	2.219.485	2.476.709	2.435.122	2.657.285	2.552.632
Dortmund	1.688.016	1.957.655	2.090.361	2.298.532	1.691.726	1.732.329	1.808.956
Dresden	1.739.850	1.790.348	1.804.180	1.821.338	1.681.629	1.795.561	1.902.662
Düsseldorf	15.392.702	16.510.893	17.782.173	18.104.388	17.726.141	18.909.703	20.298.970
Erfurt	424.446	348.916	305.135	298.000	255.777	305.256	264.726
Frankfurt am Main	51.791.030	52.403.633	53.855.515	53.189.273	50.573.544	52.646.223	56.276.006
Friedrichshafen	574.998	630.196	621.742	618.321	543.710	570.099	539.376
Hahn	2.998.209	3.509.041	3.953.156	3.885.259	3.738.013	3.454.093	2.829.589
Hamburg	10.574.554	11.874.542	12.690.114	12.782.352	12.178.559	12.884.170	13.528.395
Hannover	5.534.510	5.609.156	5.587.377	5.569.981	4.906.756	4.995.994	5.302.487
Karlsruhe/Baden-Baden	686.068	813.554	960.639	1.133.060	1.073.520	1.163.745	1.107.496
Köln/Bonn	9.387.356	9.812.815	10.404.466	10.297.756	9.696.594	9.787.419	9.599.976
Leipzig/Halle	2.033.872	2.127.991	2.359.419	1.980.360	1.834.936	1.810.461	1.834.406
Lübeck	699.728	658.498	597.403	528.594	683.488	531.472	329.159
Memmingen	–	–	169.304	460.081	806.113	902.563	755.458
München	28.451.022	30.608.976	33.815.514	34.402.131	32.561.196	34.518.696	37.593.829
Münster/Osnabrück	1.479.664	1.502.174	1.554.724	1.521.504	1.345.362	1.288.392	1.293.315
Niederrhein	584.059	582.519	846.054	1.518.999	2.390.347	2.881.610	2.410.060
Nürnberg	3.882.739	4.000.547	4.230.156	4.229.582	3.928.882	4.020.361	3.933.626
Paderborn/Lippstadt	1.282.769	1.226.849	1.208.813	1.116.489	937.599	977.119	954.095
Rostock-Laage	141.126	153.300	171.141	151.080	137.867	158.640	164.227
Saarbrücken	442.635	380.152	309.523	448.279	396.574	417.284	411.473
Stuttgart	9.248.485	10.020.611	10.270.885	9.876.704	8.878.715	9.138.065	9.536.000
Sylt-Westerland	28.748	92.064	115.886	136.770	157.860	191.214	195.438
Zweibrücken	–	–	–	305.157	314.412	242.025	207.957

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab 2.1.1.) und Auskunft des Statistischen Bundesamtes. Für Memmingen und Zweibrücken liegen in den markierten Jahren keine Angaben vor.

Tabelle 15

**Flughäfen mit steigenden Passagierzahlen von 2010 nach 2011**

<b>Flughafen</b>	<b>Passagiere 2011</b>	<b>Veränderung ggü. 2010</b>
Berlin-Tegel	16.892.424	+12,87 %
Dortmund	1.808.956	+4,42 %
Dresden	1.902.662	+5,96 %
Düsseldorf	20.298.970	+7,35 %
Frankfurt am Main	56.276.006	+6,89 %
Hamburg	13.528.395	+5,00 %
Hannover	5.302.487	+6,13 %
Leipzig/Halle	1.834.406	+1,32 %
München	37.593.829	+8,91 %
Münster/Osnabrück	1.293.315	+0,38 %
Rostock-Laage	164.227	+3,52 %
Stuttgart	9.536.000	+4,35 %
Sylt-Westerland	195.438	+2,21 %

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben des Statistischen Bundesamts Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab 2.1.1.) und Auskunft des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 16

**Flughäfen mit rückläufigen Passagierzahlen von 2010 nach 2011**

<b>Flughafen</b>	<b>Passagiere 2011</b>	<b>Veränderung ggü. 2010</b>
Berlin-Schönefeld	7.098.842	-2,15 %
Bremen	2.552.632	-3,94 %
Erfurt	264.726	-13,28 %
Friedrichshafen	539.376	-5,39 %
Hahn	2.829.589	-18,08 %
Karlsruhe/Baden-Baden	1.107.496	-4,83 %
Köln/Bonn	9.599.976	-1,92 %
Lübeck	329.159	-38,07 %
Memmingen	755.458	-16,30 %
Niederrhein (Weeze)	2.410.060	-16,36 %
Nürnberg	3.933.626	-2,16 %
Paderborn/Lippstadt	954.095	-2,36 %
Saarbrücken	411.473	-1,39 %
Zweibrücken	207.957	-14,08 %

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben des Statistischen Bundesamts Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab 2.1.1.) und Auskunft des Statistischen Bundesamtes.

Tabelle 17

**Flughäfen mit steigendem Passagieraufkommen (Ein-/Aussteiger) an ausgewählten deutschen Flughäfen 1. Quartal 2012**

Flughafen	1. Quartal 2012	Änderung zum Vorjahresquartal
Berlin-Schönefeld	1.521.566	+0,07 %
Berlin-Tegel	3.765.566	+8,00 %
Dortmund	346.383	+5,66 %
Dresden	370.733	+3,70 %
Düsseldorf	4.234.356	+5,83 %
Frankfurt am Main	12.135.653	+3,49 %
Hamburg	2.965.361	+5,33 %
Hannover	993.545	+0,86 %
Leipzig/Halle	339.167	+14,56 %
München	8.411.421	+5,20 %
Saarbrücken	71.758	+2,95 %
Stuttgart	1.833.407	+7,20 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6 (Tab 2.1.1.).

Tabelle 18

**Flughäfen mit rückläufigem Passagieraufkommen (Ein-/Aussteiger) an ausgewählten deutschen Flughäfen 1. Quartal 2012**

Flughafen	1. Quartal 2012	Änderung zum Vorjahresquartal
Bremen	494.580	-7,37 %
Erfurt	8.555	-80,83 %
Friedrichshafen	99.765	-8,44 %
Hahn	443.999	-23,64 %
Karlsruhe/Baden-Baden	173.677	-10,93 %
Köln/Bonn	1.719.377	-3,57 %
Lübeck	48.479	-26,25 %
Memmingen	128.340	-11,82 %
Münster/Osnabrück	172.616	-17,44 %
Niederrhein	354.801	-34,94 %
Nürnberg	853.351	-9,85 %
Paderborn/Lippstadt	137.652	-13,92 %
Rostock-Laage	19.424	-22,29 %
Sylt-Westerland	12.968	-0,89 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6 (Tab 2.1.1.).

Die Flughäfen, die im 1. Quartal 2012 ein positives Wachstum aufweisen, stehen dabei für rd. 88,8 Prozent des Passagieraufkommens an deutschen Flughäfen. Damit ist der Passagieraufkommensanteil, der an Flughäfen in Deutschland generiert wird, die ein Wachstum aufweisen, um rd. 5 Prozent gestiegen.

Danach könnte sich am ehesten an den Standorten Bremen, Karlsruhe/Baden-Baden, Memmingen und Niederrhein (Weeze) über den gesamten Zeitraum 2011 und 1. Quartal 2012 andeuten, dass hier ein stärkerer Einfluss wirkt als an den anderen Standorten. Diese Standorte repräsentieren am Gesamtpassagieraufkommen einen Anteil von 3,4 Prozent in 2011 (2,8 Prozent für 1. Quartal 2012).

Für diese Standorte wie auch für die weiteren o. g. Flughäfen wird daher im Folgenden die Entwicklung des innerdeutschen Flugverkehrs wie des Verkehrs zu Zielen im Ausland ergänzend betrachtet, um weitere Aussagen treffen zu können.

### 3. Ergänzende Detailbetrachtungen:

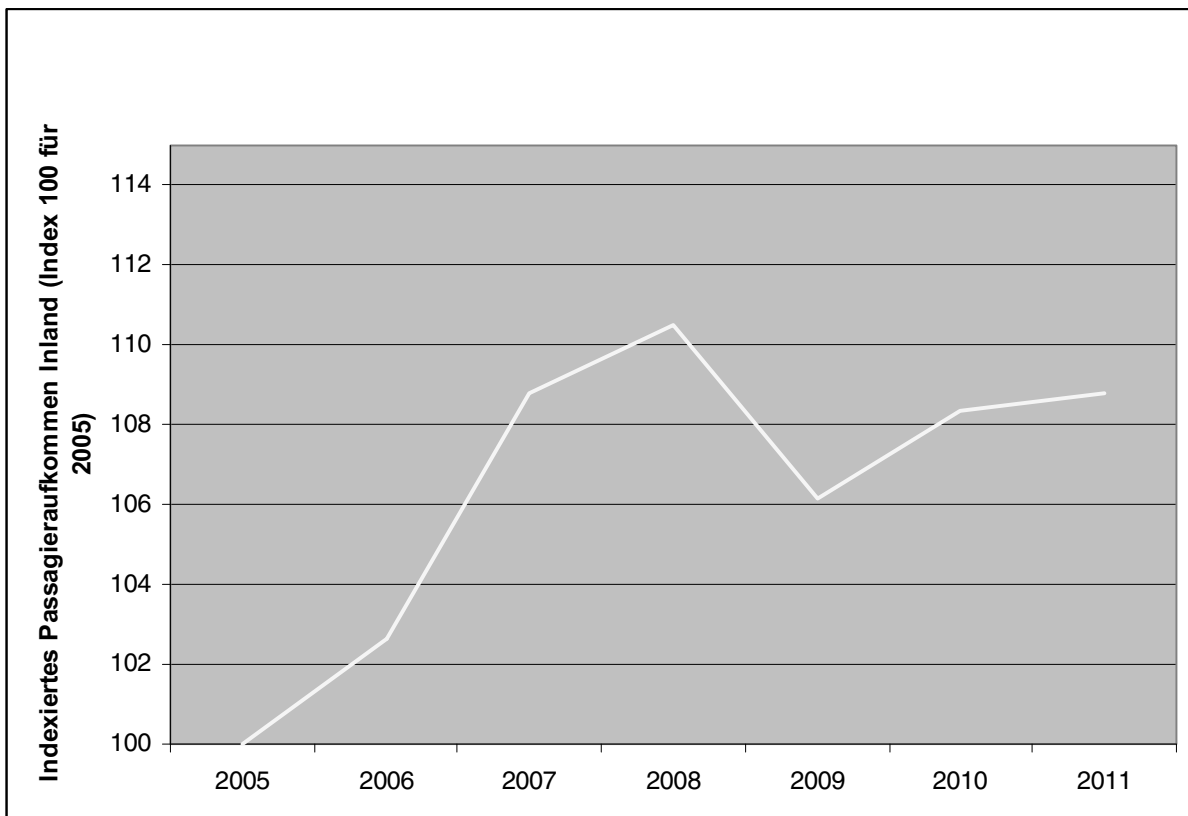
#### a) Ergänzende Detailbetrachtung zu Veränderungen beim Passagieraufkommen zwischen deutschen Flughäfen (innerdeutscher Verkehr)

Das Passagierwachstum im Inlandsverkehr hat nach den Ergebnissen der Studie von Infrac eine gewisse Dämpfung im Jahr 2011 erfahren und war tendenziell stärker betroffen als die sonstigen Flugverkehre. Trotz des festgestellten, hier relevanten maximalen Dämpfungseffekts von 1,25 Millionen Passagieren, ist im Jahr 2011 in tatsächlicher Hinsicht ein Anstieg um rd. 100 000 Passagiere zu verzeichnen.

Die Entwicklung des Flugverkehrs im Inland stellt sich wie folgt dar:

Grafik 8

Passagiere auf Inlandsflügen 2005 bis 2011



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 1.1.1.).

Diesem Verlauf liegen die folgenden Zahlen zugrunde:

Tabelle 19

### Anzahl Passagiere auf Inlandsflügen 2005 bis 2011 in Millionen

Jahr	Passagiere auf Inlandsflügen in Mio.	Änderung ggü. Vorjahr
2005	22,8	---
2006	23,4	+2,7 %
2007	24,8	+6,0 %
2008	25,2	+2,0 %
2009	24,2	-4,1 %
2010	24,7	+1,9 %
2011	24,8	+0,3 %

Quelle: Infras (a. a. O., Fn. 1, Seite 50) auf Grundlage von Angaben des Statistischen Bundesamtes Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 1.1.1.).

Festzuhalten ist danach, dass es ausweislich der angegebenen absoluten Zahlen des Statistischen Bundesamtes von 2010 nach 2011 einen leichten Anstieg im Inlandspassagierbereich gegeben hat. Dieser Anstieg fällt insgesamt gering aus, wobei festzuhalten ist, dass in dem Betrachtungszeitraum auch im Jahr 2010 nur ein geringer Anstieg im Vergleich zum Vorjahr zu konstatieren war, obwohl das Niveau des Jahres 2009 mit einem Rückgang der inländischen Flugpassagierzahlen von 4,1 Prozent gegenüber dem Jahr 2008 bereits sehr niedrig war. Die Tatsache, dass dieser starke Rückgang in den Folgejahren nicht aufgeholt werden konnte, spricht für das Vorhandensein eines starken allgemeinen Trends mit dämpfendem Charakter. Die Luftverkehrsteuer allein reicht für eine Erklärung dieses zögerlichen Passagierwachstums im innerdeutschen Verkehr nicht aus.

Im ersten Quartal 2012 stagnierte das inländische Passagieraufkommen bei einer leicht rückläufigen Tendenz (-0,5 Prozent) weitgehend auf diesem Niveau. Die Gründe hierfür lassen sich nicht abschließend finden, könnten z. B. in den Fluglotsenstreiks an deutschen Flughäfen im Februar/März 2012 liegen. Die Luftverkehrsteuer kann

diese Entwicklung eigentlich nicht kausal bedingt haben, da sie in den beiden Vergleichsquartalen erhoben wurde.

Tabelle 20

### Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) Inland im ersten Quartal 2010/2011

Jahr	Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) Inland	Änderung ggü. Vorjahr
1. Q. 2011	5.793.046	---
1. Q. 2012	5.762.104	-0,5 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6 (Tab 1.1.1.).

Aus den absoluten Zahlen zum Inlandsverkehr und der Entwicklung von 2010 nach 2011 lassen sich kaum wesentliche Faktoren für einen kausalen Einfluss der Luftverkehrsteuer finden. Allerdings stellt sich die Entwicklung von 2010 nach 2011 als weniger dynamisch dar als die der Jahre 2005 bis 2010 (mit Ausnahme des Jahres 2009, in dem es zu einem Rückgang der Passagierzahlen kam). Ein Rückgang des Fluggastaufkommens ist aber von 2010 nach 2011 jedenfalls nicht zu verzeichnen.

Festzustellen ist aber, dass im Jahr 2011, obwohl das Wachstum des Inlandsflugverkehrs tendenziell immer geringer ist als das des gesamten deutschen Flugverkehrs, die Wachstumsdifferenzen zwischen beiden Werten höher sind als in den Vorjahren.<sup>68</sup> Die Daten bestätigen daher die Vermutung, dass der Inlandsverkehr tendenziell stärker durch die Luftverkehrsteuer berührt wurde als die anderen Flugverkehre. Jedoch kann aufgrund der Beobachtungen der Vorjahre nicht die gesamte Wachstumsdifferenz zwischen den Inlandpassagieren und der Gesamtpassagierzahlen von Deutschland im Jahr 2011 auf die Luftverkehrsteuer zurückgeführt werden.<sup>69</sup>

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang allerdings, dass die Konkurrenz mit ausländischen Unternehmen auf innerdeutschen Verbindungen im Jahr 2011 so gut wie nicht existent war und damit insbesondere keine nennenswerte Verlagerung auf ausländische Luftverkehrsunternehmen stattgefunden haben kann. Das Angebot auf innerdeutschen Verbindungen wird von deutschen Unternehmen dominiert, wie die folgende Tabelle verdeutlicht.

Tabelle 21

### Innerdeutscher Flugverkehr (Ein- und Aussteiger) 2011 nach Sitz der Fluggesellschaften

Herkunft der Fluggesellschaften aus	Einsteiger	Aussteiger	Gesamt
	% - Strukturanteil		
Deutschland	99,03	98,97	99,03
EU (ohne Deutschland)	0,95	0,96	0,96
andere Länder	0,02	0,06	0,04

Quelle: Auswertung des Statistischen Bundesamtes.

<sup>68</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 9, 45 ff.

<sup>69</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 45 ff.

Auf dem innerdeutschen Markt liefern sich insbesondere die beiden größten deutschen Luftverkehrsunternehmen einen harten Wettbewerb und Preiskampf, ausländische Unternehmen spielen hierbei eine zu vernachlässigende Rolle. Die sich aus diesem Preiskampf ergebenden Auswirkungen auf die Unternehmen, ihre Umsätze und Gewinne sind aber Ausfluss der unternehmerischen Entscheidungen und nicht der Luftverkehrssteuer.

#### Fazit zu a)

Eine gewisse Dämpfung des Passagierwachstums im Inlandsflugverkehr in 2011 und im ersten Quartal 2012 ist nicht auszuschließen. Trotz des festgestellten, hier relevanten maximalen Dämpfungseffekts von bis zu 1,25 Millionen Passagieren sind nach Einführung der Luftverkehrssteuer dennoch in 2011 tatsächlich rd. 100 000 Passagiere

mehr als in 2010 auf innerdeutschen Flügen befördert worden.

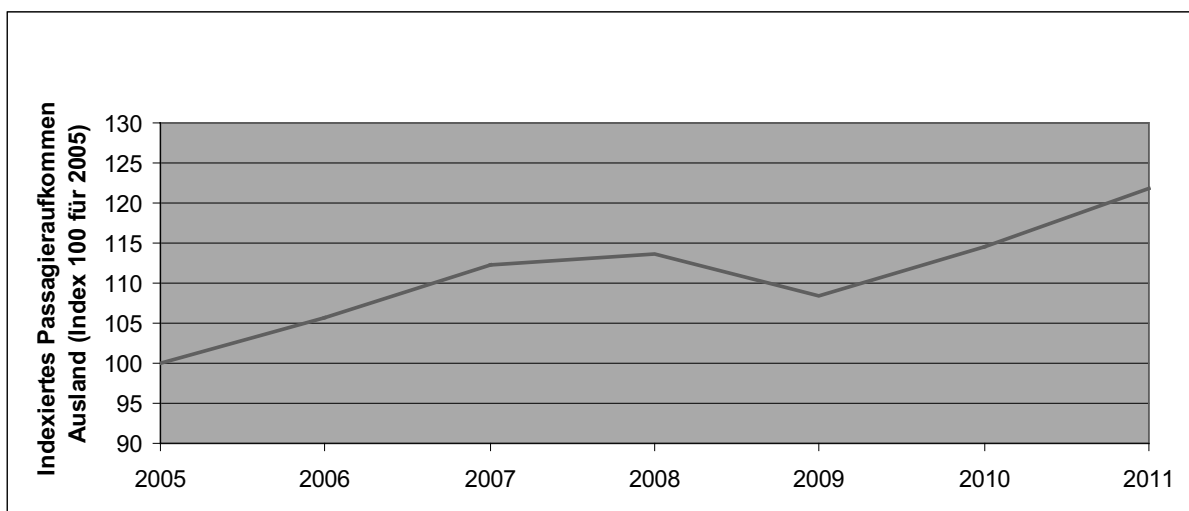
#### b) Ergänzende Detailbetrachtung zur Entwicklung des Flugverkehrs zwischen deutschen und ausländischen Flughäfen (Auslandsflugverkehr)

Das Passagieraufkommen hat sich im Auslandsflugverkehr im Jahr 2011 bei einer Wachstumsrate von +6,3 Prozent gegenüber 2010 positiv entwickelt. Die Entwicklung im Passagierverkehr zwischen Deutschland und ausländischen Zielen gestaltet sich damit positiv und die vor Einführung der Steuer vorgetragene Befürchtung erheblicher Rückgänge zum Status quo ist nicht feststellbar.

Die Entwicklung des Flugverkehrs mit dem Ausland stellt sich wie folgt dar.

Grafik 9

#### Entwicklung des bundesweiten Auslandspassagierverkehrs



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Statistischem Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1).

Tabelle 22

#### Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) Ausland 2005 bis 2010

Jahr	Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) Ausland	Änderung ggü. Vorjahr
2005	123.951.996	
2006	131.125.784	+5,79 %
2007	139.269.615	+6,21 %
2008	140.745.824	+1,06 %
2009	134.422.321	-4,49 %
2010	141.966.368	+5,61 %
2011	150.897.693	+6,29 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1).



Ausweislich der angegebenen absoluten Zahlen des Statistischen Bundesamtes von 2010 nach 2011 hat es einen signifikanten Anstieg von rd. +6,3 Prozent im Auslands-passagierbereich gegeben. Dies ist der höchste prozentuale Anstieg im Betrachtungszeitraum.

Im ersten Quartal 2012 setzt sich diese positive Entwicklung fort; allerdings mit leicht abnehmender Tendenz: Die Steigerungsrate beträgt im Vergleich zum ersten Quartal des Vorjahres rd. +3,6 Prozent.

Tabelle 23

**Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) Ausland  
im ersten Quartal 2010/2011**

Jahr	Passagierzahlen (Ein-/Aussteiger) ins/aus dem Ausland	Änderung ggü. Vorjahr
1. Q. 2011	29.224.667	---
1. Q. 2012	30.273.894	+3,6 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6 (Tab. 2.1.1).

**Fazit zu b)**

Trotz gewisser Dämpfungseffekte, die nach obiger Darstellung mit bis zu maximal 750 000 zu ausländischen Flughäfen abgewanderten Passagieren zu beziffern sind, hat der Auslandsverkehr in Deutschland ein Wachstum von rd. 8,9 Millionen Passagieren (+6,3 Prozent) zu verzeichnen.

**c) Ergänzende Detailbetrachtung zur Entwicklung auf grenznahen Flughäfen (ohne Drehkreuzfunktion)**

Nach dem Ergebnis der Infras-Studie ist davon auszugehen, dass von den bis zu maximal 750 000 auf ausländische Flughäfen ausgewichenen Passagieren nur bis zu 200 000 ihren Abflug auf grenznahe ausländische Flughäfen verlegt haben.<sup>70</sup>

Wie bereits unter C. I. 2. a) dargestellt, sind die Luftfahrtverbände – gestützt auf das Gutachten der Intraplan Consult GmbH – der Auffassung, es sei durch die Luftverkehrsteuer bei den grenznahen deutschen Flughäfen zu Verkehrsverlagerungen ins Ausland gekommen.<sup>71</sup> Hier wird allerdings die Auffassung vertreten, dass maximal nur rd. 200 000 Fluggäste auf grenznahe Flughäfen ins Ausland ausgewichen sind, die sie per Zug oder Auto erreichen können.

Entsprechend dem Vorgehen von Infras wurde zur Ermittlung der Ausweichpassagiere eine Betrachtung von drei geographischen Flughafen-Clustern vorgenommen.

Bei einem Vergleich der Passagierentwicklung der deutschen mit den ausländischen Flughäfen im Zeitraum von 2005 bis 2011 in diesen Clustern ist festzustellen, dass im Cluster Süden keine Anhaltspunkte für eine Verkehrsverlagerung ins Ausland festgestellt werden konnten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass Österreich in 2011 ebenfalls eine Luftverkehrsteuer eingeführt hat und die Währung Schweizer Franken im Jahr 2011 gestiegen ist.<sup>72</sup> Im Cluster Osten ist das Wachstum auf den ausländischen Flughäfen im gesamten Zeitraum geringer als auf den inländischen, so dass auch hier kein Verdrängungseffekt durch die Luftverkehrsteuer zu erkennen ist. Dies umso mehr als im Jahr 2011 die Wachstumsdifferenz zugunsten Deutschlands im Vergleich zu den Vorjahren sogar eher hoch ausfällt.<sup>73</sup>

Tabelle 24

**Einteilung der Flughäfen in Cluster**

	Deutsche Flughäfen	Ausländische Flughäfen
Cluster Westen	Bremen, Weeze, Düsseldorf, Köln/Bonn, Saarbrücken, Karlsruhe/Baden-Baden	Groningen, Maastricht, Eindhoven, Lüttich, Luxemburg, Straßburg, Metz
Cluster Süden	Karlsruhe/Baden-Baden, Friedrichshafen, München	Basel, Zürich, Innsbruck, Salzburg
Cluster Osten	Dresden, Berlin (Tegel, Schönefeld, Tempelhof)	Prag, Stettin

Quelle: Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 82.

<sup>70</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 20 f., 80 f.

<sup>71</sup> Eine Quantifizierung erfolgt in der Studie von Intraplan (a. a. O., Fn. 2) Seite 31, für die grenznahen Flughäfen ohne Drehkreuzfunktion nicht.

<sup>72</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 85 ff.

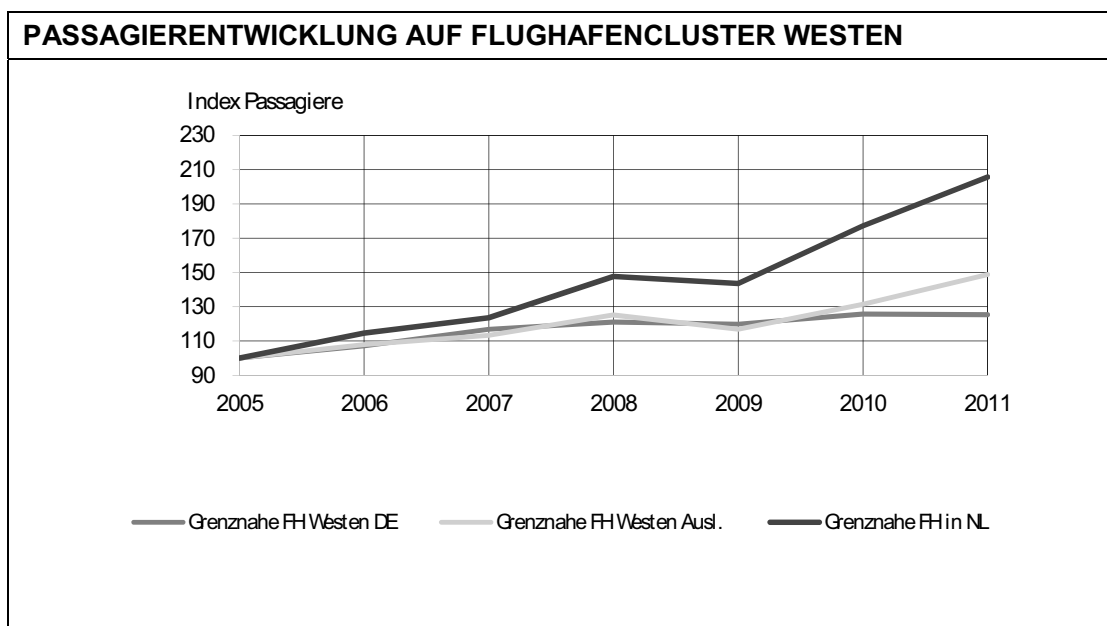
<sup>73</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 87 ff.

Dies gilt nicht für den Cluster Westen. Die nachstehende Grafik zeigt, dass sich die Passagierzahlen auf den Flughäfen des Cluster Westen im In- und Ausland von 2005 bis 2010 in etwa ähnlich entwickelt haben, im Jahr 2011 die deutschen Flughäfen aber schwächer gewachsen sind als ihre westlichen Konkurrenten.<sup>74</sup>

Da insbesondere die Standorte Maastricht und Eindhoven immer wieder thematisiert werden, soll das Passagieraufkommen an diesen Flughäfen insbesondere dem an den deutschen Flughäfen (Düsseldorf, Köln/Bonn, Niederrhein [Weeze]) gegenübergestellt werden, die primär als konkurrierende Alternativflughäfen gelten.

Tabelle 25

### Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 an grenznahen Flughäfen



Quelle: Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 84.

Tabelle 26

### Passagierzahlen an ausgewählten grenznahen Flughäfen im Ausland im Vergleich zu Deutschland in Millionen

		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<b>1.</b>	<b>Dt. grenznahe Flughäfen</b>							
<b>1.0</b>	<b>Gesamt</b>	<b>25,36</b>	<b>26,90</b>	<b>29,03</b>	<b>29,92</b>	<b>29,81</b>	<b>31,58</b>	<b>32,31</b>
2.1	Düsseldorf	15,39	16,51	17,78	18,10	17,73	18,91	20,30
2.2	Köln/Bonn	9,39	9,81	10,40	10,30	9,69	9,79	9,60
2.3	Niederrhein (Weeze)	0,58	0,58	0,85	1,52	2,39	2,88	2,41
<b>2.</b>	<b>Ausl. Ausweichflughäfen</b>							
<b>2.0</b>	<b>Gesamt</b>	<b>1,32</b>	<b>1,51</b>	<b>1,63</b>	<b>1,96</b>	<b>1,94</b>	<b>2,45</b>	<b>2,82</b>
2.1	Maastricht	0,34	0,33	0,18	0,29	0,19	0,26	0,36
2.2	Eindhoven	0,98	1,18	1,45	1,67	1,75	2,19	2,46
	<b>Verhältnis von 2.0 zu 1.0</b>	<b>5 zu 100</b>	<b>6 zu 100</b>	<b>6 zu 100</b>	<b>7 zu 100</b>	<b>7 zu 100</b>	<b>8 zu 100</b>	<b>9 zu 100</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1) für deutsche Flughäfen, Zahlen von Eurocontrol/ACI für ausländische Flughäfen.

<sup>74</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 83 ff.

Dabei zeigt sich, dass erstens der vielfach angeführte Flughafen Maastricht ein sehr kleiner Standort ist und zweitens – nach deutlichen Rückgängen zwischen 2006 und 2009 – nach starkem Wachstum seit 2010 in 2011 wieder das Niveau des Jahres 2005 erreicht hat. Diese Entwicklung im Jahr 2010 kann aber nicht in einem Zusammenhang mit der Luftverkehrsteuer stehen. Es liegt insoweit nahe, dass andere regionale Entwicklungen und Ereignisse neben der Luftverkehrsteuer einen Einfluss haben. Zu berücksichtigen ist insbesondere, dass hohe prozentuale Zuwachsraten durch die absoluten Zahlen der grenznahen Flughäfen in den im Westen angrenzenden Ländern stark relativiert werden (Zuwachs beim Flughafen Maastricht um rd. 38 Prozent aber nur 100 000 Passagiere gegenüber 2010).

Bei der Betrachtung des Themas Ausweichen auf grenznahe Flughäfen darf ein weiterer Punkt aber nicht vernachlässigt werden: Die Gründe, aus denen ein Kunde einen Flughafen für eine bestimmte Destination auswählt.

Für die Auswahlentscheidung für einen Flughafen bzw. ein bestimmtes Ziel sind jedoch folgende drei Kriterien in der Regel wesentlich:<sup>75</sup>

- der Preis des Flugtickets,
- die Zeit und die aufzuwendenden Kosten für die Anreise sowie
- die angebotene Flugfrequenz.

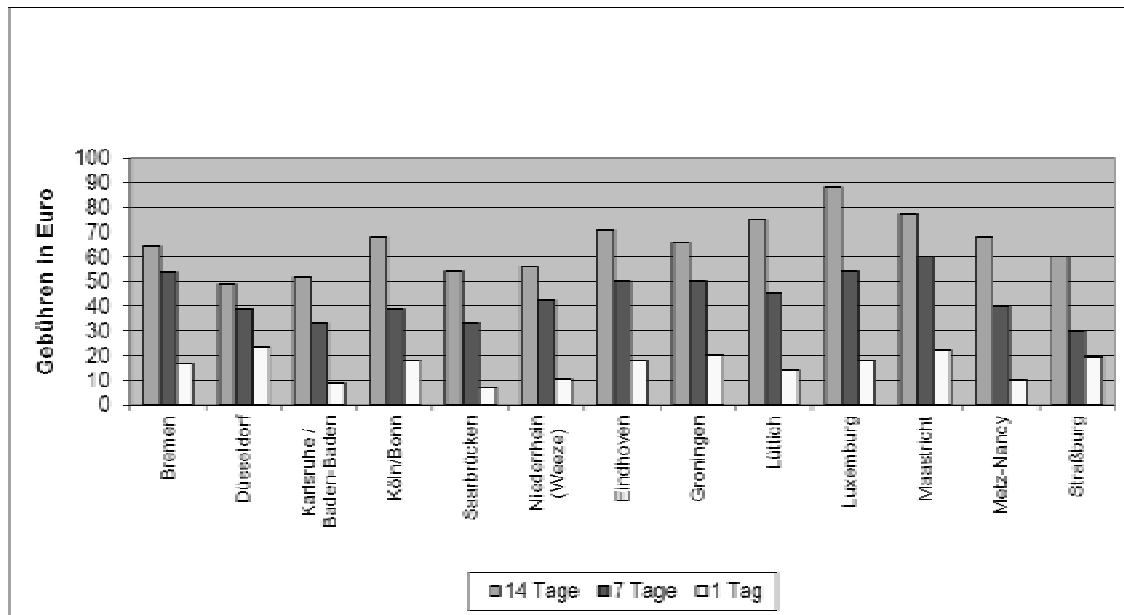
Die Gewichtung dieser Einflussgrößen auf die Auswahlentscheidung für einen Flughafen ist von Person zu Person verschieden. Bei Urlaubsreisenden ist eher das preisliche Element stärker im Fokus als die anderen, bei Geschäftsreisenden tritt das Element der Erreichbarkeit – insbesondere aus zeitlichen Gründen – mehr in den Vordergrund.<sup>76</sup>

Da Zeit und Kosten der Anreise aufgrund der Entfernung von Kunde zu Kunde differieren und die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Ticketpreis später erörtert werden,<sup>77</sup> soll hier für den Fall der Anreise mit dem Pkw zu einem Flughafen ein Vergleich der Parkgebühren als weiterer wesentlicher Auswahlfaktor durchgeführt werden.

Ausgehend vom oben dargestellten Cluster Westen zeigt sich das folgende Bild hinsichtlich der Parkgebühren für den jeweils günstigsten – und damit für den besonders preissensitiven Flughafennutzer interessantesten – Parkplatz:

Grafik 10

### Übersicht Parkgebühren grenznahe Flughäfen im Cluster Westen



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben zu Parkgebühren in den Internetauftritten der Flughäfen.

<sup>75</sup> KiM Hugo Gordijn/Joost Kolkman [KiM Netherlands: Institute for Transport Policy Analysis] in der Abhandlung „Effects of the Air Passenger Tax - Behavioral responses of passengers, airlines and airports“; Februar 2011 – Veröffentlichung des Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Seite 23 ff.

<sup>76</sup> KiM (a. a. O., Fn. 75) Seite 24.

<sup>77</sup> Vgl. C. III. 3. a).

Es zeigt sich bereits hier, dass die überwiegende Zahl der deutschen Flughäfen im Cluster Westen günstigere Parkgebühren hat als die der ausländischen Vergleichsgruppe. Damit wird deutlich, dass die durchschnittlichen Tarife an den betrachteten deutschen Flughäfen niedriger sind als an den ausländischen Vergleichsflughäfen. Die Differenz beträgt:

Tabelle 27

**Mittelwerte der Parkgebühren und deren Differenz an deutschen und ausländischen Flughäfen im Cluster Westen**

Zeitraum	14 Tage	7 Tage	1 Tag
Mittelwert deutsche grenznahe Flughäfen (Cluster Westen)	57 Euro	40 Euro	14 Euro
Mittelwert ausländische grenznahe Flughäfen (Cluster Westen)	72 Euro	47 Euro	17 Euro
Differenz grenznahe Flughäfen (Cluster Westen)	15 Euro	7 Euro	3 Euro

Quelle: Eigene Berechnung aufgrund Angaben zu Parkgebühren in den Internetauftritten der Flughäfen.

Betrachtet man diese Ersparnis alleine bei den Parkgebühren, wenn man an den ausgewählten deutschen Flughäfen abfliegt, so ist die Ersparnis der Luftverkehrssteuer im Ausland – in Abhängigkeit von der Personenzahl – aufgrund der Mehrkosten für den Parkplatz im Ausland weitgehend wieder aufgezehrt. Da der besonders preissensitive Kunde diesen Kostenfaktor auch beachten wird, existiert ein beachtliches Argument für eine Flugreise nicht auf einen Flughafen im Ausland auszuweichen, sondern den hinsichtlich der Parkgebühren günstigeren deutschen Flughafen zu nutzen.

**Fazit zu c)**

Bis zu maximal 200 000 – von den insgesamt bis zu maximal 750 000 auf ausländische Flughäfen ausgewichenen – Passagiere haben ihren Abflug auf grenznahe ausländische Flughäfen ohne Drehkreuzfunktion auf dem Landweg verlegt.

**d) Ergänzende Detailbetrachtung: Entwicklung auf Flughäfen mit Drehkreuzfunktion**

Hinsichtlich der Entwicklung auf Flughäfen mit Drehkreuzfunktion wird die Auffassung vertreten, dass von den maximal 750 000 auf ausländische Flughäfen ausgewichenen Passagieren nur bis zu maximal 150 000 Passagiere zu ausländischen grenznahen Drehkreuzen auf dem Landweg sowie bis zu maximal 400 000 Passagiere zu ausländischen Drehkreuzen auf dem Luftweg abgewandert sind.

Ausländische Drehkreuze als Alternativen zu den beiden größten deutschen Drehkreuzen, Frankfurt am Main und München, sind auf zwei Wegen erreichbar: Soweit der Ausgangspunkt relativ grenznah liegt auf dem Landweg (Amsterdam, Brüssel und Zürich), andernfalls insbesondere im Hinblick auf die größten europäischen Drehkreuze auf dem Luftweg (Amsterdam, London, Madrid und Paris).

Für die Drehkreuze, die als auf dem Landweg zu erreichende Alternative angesehen werden können, zeigt ein indexierter Vergleich des absoluten Passagieraufkommens das folgende Bild: (Grafik 11)

Damit zeigt sich, dass die drei auf dem Landweg erreichbaren Drehkreuze durchgängig seit 2005 hinsichtlich des Passagieraufkommens mit gewissen Schwankungen eine bessere Entwicklung hatten als die beiden deutschen Drehkreuze. Im Jahr 2011 ist diese Differenz aber verglichen mit 2010 größer geworden.

Für die Drehkreuze, die über den Luftweg als Alternative angesehen werden können, zeigt ein indexierter Vergleich des Passagieraufkommens das folgende Bild: (Grafik 12 Seite 38)

Hier zeigt sich, dass sich von 2010 nach 2011 das Passagieraufkommen an den beiden großen deutschen Drehkreuzen sogar besser entwickelt hat als an den vier anderen großen europäischen Drehkreuzen. Bis 2009 war die Entwicklung der beiden Vergleichsgruppen nahezu identisch und seitdem ist die Entwicklung des Passagieraufkommens der beiden deutschen Drehkreuze besser, wobei die Entwicklung 2011 sogar noch günstiger war als in 2010.

Nach dem Ergebnis von Infras ist davon auszugehen, dass die Passagierverdrängung auf grenznahe Drehkreuze auf dem Landweg – wohl in erster Linie nach Amsterdam – als Mittelwert mit bis zu 150 000 Passagieren zu beziffern ist. Diese geringe Zahl spiegelt die positive Entwicklung deutscher Drehkreuze im Vergleich zu den Drehkreuzen in Amsterdam, London, Madrid und Paris wider.<sup>78</sup>

Bei Auswertung der Entwicklung der vier o. g. großen europäischen Drehkreuze mit den beiden deutschen ist ein Verdrängungseffekt auf dem Luftweg von rd. 400 000 Passagieren festzustellen. Dabei zeigt sich, dass in 2011 in Madrid kein Passagieraufkommenswachstum zu verzeichnen war, so dass eine Verlagerung auf das Drehkreuz Madrid unwahrscheinlich ist. Die Entwicklung der Passagierströme zu den Flughäfen London, Paris und Amsterdam lassen allerdings erkennen, dass hier das Wachstum in 2011 größer war als in den Vorjahren. Diese Daten stützen für Infras die These, dass ein Teil der Interkontinentalpassagiere auf ausländische Drehkreuze ausgewichen ist.<sup>79</sup> Dieser Befund bedürfte aber – insbesondere mit Blick auf den oben gezeigten Vergleich des absoluten Passagieraufkommens an den großen europäischen und deutschen Drehkreuzen sowie der bisher nur fragmentarischen Datenlage – noch einer vertiefenden Validierung, wie Infras betont.<sup>80</sup>

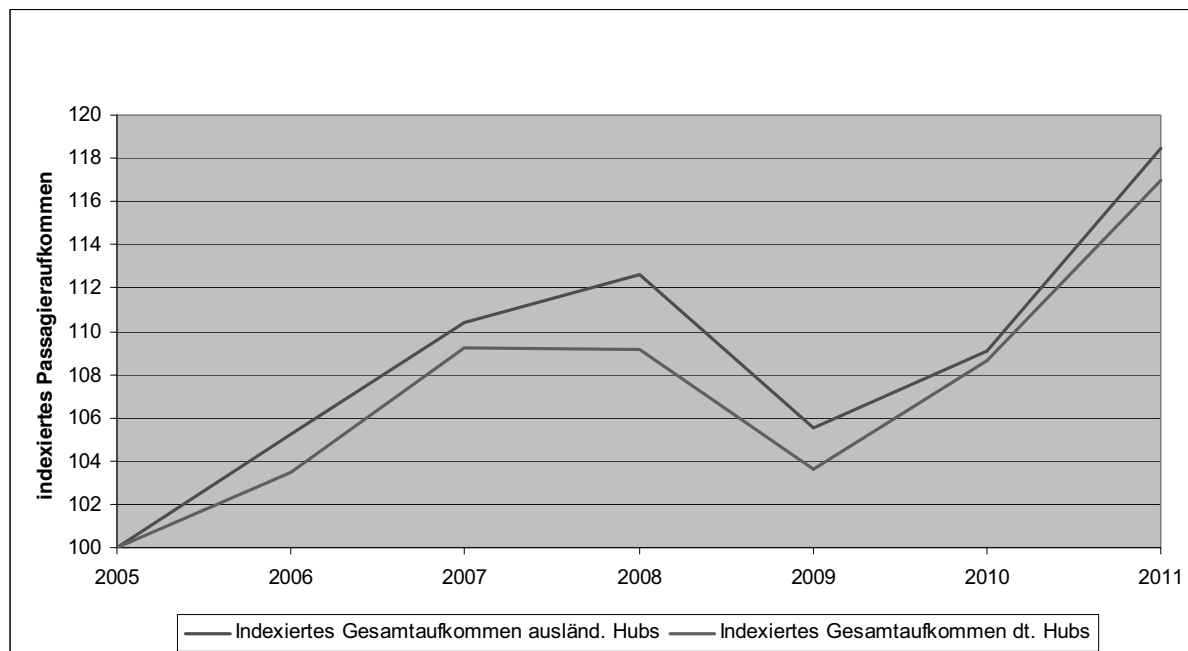
<sup>78</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 90 ff.

<sup>79</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 96 ff.

<sup>80</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 20 Fn. 6.

Grafik 11

**Vergleich des indixierten Passagieraufkommens an ausgewählten deutschen und ausländischen Drehkreuzen 2005 bis 2011**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Statistischem Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1) für deutsche Flughäfen, Zahlen von Eurocontrol/ACI für ausländische Flughäfen.

Tabelle 28

**Passagieraufkommen in Millionen an ausgewählten deutschen und ausländischen Drehkreuzen 2005 bis 2011**

	Brüssel	Zürich	Amsterdam	Gesamt	Index	Frankfurt am Main	München	Gesamt	Index
2005	16,05	18,15	44,22	78,42	100	51,79	28,45	80,24	100
2006	16,74	19,66	46,13	82,52	105	52,40	30,61	83,01	103
2007	17,93	20,81	47,85	86,60	110	53,86	33,82	87,67	109
2008	18,71	22,12	47,47	88,30	113	53,19	34,40	87,59	109
2009	17,17	21,99	43,62	82,78	106	50,57	32,56	83,13	104
2010	17,32	22,92	45,29	85,53	109	52,65	34,52	87,16	109
2011	18,79	24,34	49,76	92,88	118	56,28	37,59	93,87	117

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1) für deutsche Flughäfen, Zahlen von Eurocontrol/ACI für ausländische Flughäfen.

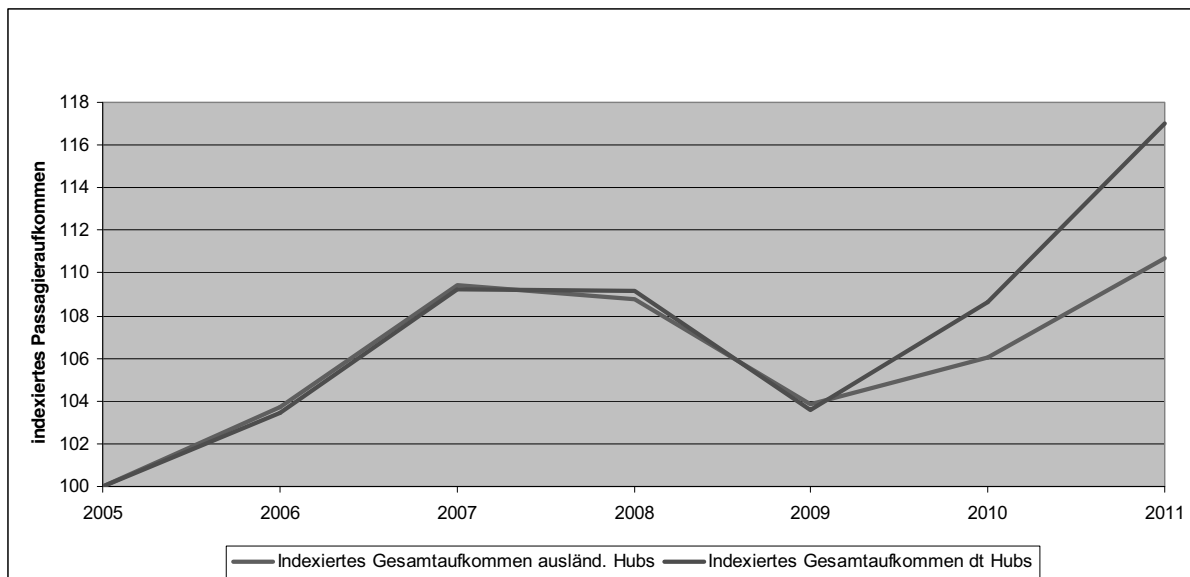
**Fazit zu d)**

Hinsichtlich der bis zu maximal 750 000 auf ausländische Flughäfen ausgewichenen Passagieren hat eine Verschiebung der Passagierströme von bis zu maximal 150 000 Passagieren zu ausländischen grenznahen Drehkreuzen auf dem Landweg – in erster Linie nach Amsterdam – so-

wie bis zu maximal 400 000 Passagieren zu ausländischen Drehkreuzen auf dem Luftweg – in erster Linie nach Amsterdam, London und Paris – stattgefunden. Trotz dieser Verdrängung haben die beiden großen deutschen Drehkreuze – Frankfurt am Main und München – in 2011 tatsächlich rd. 6,7 Millionen mehr Passagiere befördert als 2010. Dies entspricht einem Wachstum von 7,7 Prozent.

Grafik 12

**Vergleich des indextierten Passagieraufkommens an ausgewählten deutschen und ausländischen Drehkreuzen 2005 bis 2011**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Statistischem Bundesamt (Tab. 2.1.1) Fachserie 8 Reihe 6.1. für deutsche Flughäfen, Zahlen von Eurocontrol/ACI für ausländische Flughäfen.

Tabelle 29

**Indexiertes Passagieraufkommen an ausgewählten deutschen und ausländischen Drehkreuzen 2005 bis 2011  
Angaben in Millionen**

	London-Heathrow	Paris	Madrid	Amsterdam	Gesamt	Index	Frankfurt am Main	München	Gesamt	Index
2005	68,14	53,38	41,82	44,22	207,56	100	51,79	28,45	80,24	100
2006	67,72	56,45	44,93	46,13	215,23	104	52,40	30,61	83,01	103
2007	68,28	59,55	51,40	47,85	227,08	109	53,86	33,82	87,67	109
2008	67,20	60,50	50,55	47,47	225,72	109	53,19	34,40	87,59	109
2009	66,17	57,69	48,08	43,62	215,56	104	50,57	32,56	83,13	104
2010	66,02	59,00	49,83	45,29	220,13	106	52,65	34,52	87,16	109
2011	69,40	60,97	49,66	49,76	229,78	111	56,28	37,59	93,87	117

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1) für deutsche Flughäfen, Zahlen von Eurocontrol/ACI für ausländische Flughäfen.

**e) Ergänzende Detailbetrachtung: Entwicklung auf Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil und auf Regionalflughäfen**

Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil sowie einige Regionalflughäfen sind offensichtlich stärker von dem – mit bis zu maximal 2 Millionen Passagieren – ermittelten

Dämpfungseffekt der Luftverkehrsteuer betroffen als große Flughäfen oder Flughäfen mit Drehkreuzfunktion.

Dieser Themenkomplex basiert auf einer eingeschränkten Datengrundlage, da die umfangreichste Darstellung von Zahlen und Statistiken zum Low-Cost-Bereich, der Low-Cost-Monitor des Deutschen Zentrums für Luft- und

Raumfahrt e. V. (DLR) – Institut für Flughafenwesen und Luftverkehr – zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts nur für das erste Halbjahr 2011 vorlag<sup>81</sup> und insoweit nur erste Tendenzen zu erkennen sind.

Die Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil (Low-Cost-Anteil von rd. 50 Prozent am Passagieraufkommen) sind dem Low-Cost-Monitor 2/2011 entsprechend in der folgenden Tabelle aufgeführt.<sup>82</sup> Ein Abgleich mit der Liste der Flughäfen, die im Jahr 2011 einen Passagierrückgang zu verzeichnen hatten, ergibt, dass diese Flughäfen außer Dortmund, Münster/Osnabrück und Rostock-Laage im Jahr 2011 ein geringeres Passagieraufkommen als im Vorjahr hatten.

Tabelle 30

**Passagierzahlenentwicklung auf Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil von 2010 nach 2011**

Flughafen	Veränderung des Passagieraufkommens ggü. 2010
Berlin-Schönefeld	-2,15 %
Bremen	-3,94 %
Dortmund	+4,42 %
Erfurt	-13,28 %
Friedrichshafen	-5,39 %
Hahn	-18,08 %
Karlsruhe/Baden-Baden	-4,83 %
Köln/Bonn	-1,92 %
Lübeck	-38,07 %
Memmingen	-16,30 %
Münster/Osnabrück	+0,38 %
Niederrhein (Weeze)	-16,36 %
Nürnberg	-2,16 %
Paderborn/Lippstadt	-2,36 %
Rostock-Laage	+3,52 %
Saarbrücken (LCC-Anteil 49,8 %)	-1,39 %

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben des Statistischen Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1. (Tab. 2.1.1) sowie Low-Cost-Monitor 2/2011.

Damit kann festgestellt werden, dass die überwiegende Mehrzahl der Flughäfen mit den höchsten Low-Cost-Anteilen in Deutschland in 2011 Rückgänge zu verzeichnen hatten. Diese Entwicklung ist bedeutsam, weil bei Betrachtung der Flughäfen Hahn, Lübeck, Karlsruhe/Baden-Baden, Niederrhein (Weeze), Memmingen und Dortmund<sup>83</sup> zwischen 2005 und 2009 (außer in 2007) die Anzahl der Flugbewegungen und die Anzahl der Passagiere stärker gewachsen sind als im deutschen Durchschnitt. Während die Entwicklung in 2010 noch nicht eindeutig ist, sind 2011 sowohl die Anzahl der Flugbewegungen als auch die Passagieranzahl gesunken.<sup>84</sup> Trotz anderer Entwicklungen im Low-Cost-Bereich (Konsolidierung des Angebotes oder unternehmerische Entscheidungen) ist aus dieser Datenlage ein deutlicher Hinweis zu erkennen, dass Flughäfen mit ausgeprägtem Low-Cost-Segment stärker von der Luftverkehrsteuer betroffen sind.<sup>85</sup> Da Low-Cost-Flughäfen zumeist regionale Flughäfen – teils auch ehemalige Militärflughäfen – sind, ist die weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich eines Rückganges in der Gruppe der Regionalflughäfen und der Low-Cost-Flughäfen nahe liegend.

Die Rückgänge der Passagierzahlen bei regionalen Flughäfen sind zum Teil auf einen einzigen Anbieter zurückzuführen, der sein Geschäftsmodell verändert hat. Insbesondere bei Low-Cost-Carriern ist zu vermuten, dass die Einführung der Luftverkehrsteuer als Anlass genommen wurde, bereits länger unprofitable Flugstrecken und -standorte zu bereinigen. Inzwischen ist – wie z. B. am Flughafen Hahn – die Einrichtung neuer Flugstrecken feststellbar.

#### Fazit zu e)

Nach hiesiger Einschätzung ist ein deutliches Indiz vorhanden, dass insbesondere Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil stärker vom – mit bis zu maximal 2 Millionen Passagieren – ermittelten Dämpfungseffekt der Luftverkehrsteuer als andere Flughäfen betroffen sind.

#### 4. Zusammenfassung von C. II.

Als wesentliches Ergebnis ist herauszustellen, dass sich der tatsächliche Zuwachs von rd. 9 Millionen Passagieren im Jahr 2011 insbesondere bei den großen aber auch bei einigen kleinen Flughäfen niedergeschlagen hat, die einen Anteil am Gesamtpassagieraufkommen in Deutschland von 83,5 Prozent in 2011 bzw. 88,8 Prozent im 1. Quartal 2012 repräsentieren. Eine weniger gute Entwicklung weisen die verbleibenden Flughäfen auf, die aber in vielen Fällen schon vor dem Jahr 2010 eine rückläufige Entwicklung des Passagieraufkommens aufwiesen.

Eine mögliche Dämpfung durch die Luftverkehrsteuer in einer Größenordnung von insgesamt bis zu 2 Millionen Passagieren hat sich – unter Berücksichtigung mehrerer

<sup>81</sup> Im Internet sind die Low-Cost-Monitore des DLR der Jahre 2006 bis 2011 abrufbar unter [www.dlr.de](http://www.dlr.de) > Luftfahrt > Luftfahrtinstitute > Institut für Flughafenwesen & Luftverkehr > Daten & Analysen > Low Cost Monitor (Stand Juni 2012).

<sup>82</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 51, legt einen Anteil von 60 Prozent seiner Untersuchung zu Grunde.

<sup>83</sup> Auswahl nach Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 51.

<sup>84</sup> Zum Ganzen: Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 51 ff.

<sup>85</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 52 f.

Faktoren – auf die verschiedenen Flugverkehre bzw. Marktanteile bei den Flughäfen wie folgt ausgewirkt:

- Der Inlandsverkehr war mit einem Wachstum 2011 von nur rd. +0,3 Prozent tendenziell stärker betroffen als die sonstigen Flugverkehre. Trotz des festgestellten, hier relevanten maximalen Dämpfungseffekts von 1,25 Millionen Passagieren im Jahr 2011 ist im Vergleich zu 2010 noch ein Anstieg um rd. 100 000 Passagiere zu verzeichnen.
- Das Passagieraufkommen im Auslandsflugverkehr hat sich im Jahr 2011 bei einer Wachstumsrate von +6,3 Prozent gegenüber 2010 ebenso insgesamt positiv entwickelt; eine mögliche Dämpfung in Höhe von maximal 750 000 Passagiere hat sich hierbei wie folgt ausgewirkt:
  - bis zu 200 000 Passagiere, die ihren Abflug auf grenznahe ausländische Flughäfen verlegt haben,
  - bis zu maximal 150 000 Passagiere, die zu ausländischen grenznahen Drehkreuzen auf dem Landweg ausgewichen sind
  - sowie bis zu maximal 400 000 Passagiere, die alternative ausländische Drehkreuze auf dem Luftweg zwecks Weiterflug aufgesucht haben.
- Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil sowie einige Regionalflughäfen sind stärker vom ermittelten Dämpfungseffekt der Luftverkehrssteuer betroffen als große Flughäfen oder Flughäfen mit Drehkreuzfunktion.

### III. Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen

Im folgenden Abschnitt stehen die Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen im Fokus der Betrachtung. Hintergrund dieser Betrachtung sind die Aussagen der Verbände sowie der Studien, dass sich die Luftverkehrssteuer nicht einheitlich auf alle Luftverkehrsunternehmen auswirkt.

#### 1. Aktuelle Markt- und Wettbewerbssituation im Luftverkehrsmarkt

Der Luftverkehrsstandort Deutschland bietet ein erhebliches Potenzial für Beschäftigung und Wachstum. Mit durchschnittlich ca. 850 000 Mitarbeitern stellt der Luftverkehrssektor einen bedeutenden Wertschöpfungsfaktor dar.

Während der innerdeutsche Flugverkehr derzeit fast ausschließlich von Luftfahrtunternehmen mit Unternehmenssitz in Deutschland bedient wird, wird die Markt- und Wettbewerbssituation insbesondere im Interkontinentalverkehr zu Deutschland durch die erhebliche Konkurrenz zu ausländischen Anbietern und Märkten bestimmt. Die großen Drehkreuze in London, Amsterdam und Paris stehen hier in unmittelbarer Konkurrenz insbesondere zu dem größten deutschen Drehkreuz Frankfurt am Main. Dazu kommen schnell wachsende Märkte wie z. B. in den

Vereinigten Arabischen Emiraten, die mit mehreren Fluggesellschaften auch in den europäischen Markt eindringen. In diesem Kontext ist auch die Beteiligung von Etihad an Air Berlin zu sehen, die als Indiz für eine weitere dynamische Entwicklung des Marktes zu bewerten ist. Luftfahrtunternehmen mit europäischem Unternehmenssitz sind hierbei aufgrund ihrer jeweiligen hohen Marktanteile bei Flügen im jeweils nationalen oder europäischen Luftraum durch regulatorische und fiskalische Maßnahmen nationaler oder europäischer Art, z. B. die Luftverkehrssteuer und die Einbeziehung des Luftverkehrs in das Europäische Emissionshandelssystem sowie restriktive Betriebszeiten, betroffen.

Allerdings gilt das auch für ausländische Fluggesellschaften. So wird beispielsweise in den USA eine Kerosinsteuer für inländische Reisen erhoben. Zudem gibt es auch in vielen außereuropäischen Ländern zusätzliche Gebühren (z. B. für den Abflug), die in Deutschland nicht erhoben werden, die lediglich der Einnahmeerzielung dienen.<sup>86</sup>

Auch zukünftig wird man sich für einen fairen und chancengleichen Wettbewerb einsetzen, sieht sich jedoch vor dem Hintergrund der Finanzkrise und des fortschreitenden Klimawandels sowie der weiteren Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm nicht in der Lage, den Luftfahrtsektor von jeglichem Beitrag zur Haushaltskonsolidierung und von Verbesserungen beim Umweltschutz auszuschließen.

Allerdings sind auch die deutschen Luftfahrtunternehmen aufgerufen, Maßnahmen zu ergreifen, um ihre Wettbewerbssituation zu verbessern. Die deutschen Luftfahrtunternehmen befinden sich derzeit in einer schwierigen wirtschaftlichen Situation. Die beiden großen Fluggesellschaften Lufthansa und Air Berlin schreiben rote Zahlen. Beide große Gesellschaften haben deshalb Sparprogramme aufgelegt (Air Berlin nach mehreren Jahren ohne Gewinne seit 2011 „Shape & Size“, Lufthansa seit diesem Frühjahr „SCORE“). In beiden Fällen sind Rationalisierungsmaßnahmen und Personalabbau vorgesehen. Lufthansa hat begonnen, fliegendes Personal in neuen Beschäftigungsgesellschaften neu einzustellen, in denen niedrigere Gehälter gezahlt werden.

Die Luftverkehrsgesellschaften machen geltend, dass sich in den vergangenen Jahren die Wettbewerbsbedingungen für deutsche Unternehmen kontinuierlich verschlechtert haben. Während in anderen Weltregionen moderne Fluggesellschaften, teilweise mit staatlicher Unterstützung, in den Markt drängen und expandieren, haben deutsche Unternehmen sich in einem Umfeld zunehmender externer Belastungen zu behaupten: Der nach 2010 nun im Jahr 2011 erneute Anstieg des Kerosinpreises um mehr als 20 Prozent und die Einführung der Luftverkehrssteuer im vergangenen Jahr haben das Wachstum des Luftverkehrs „gedämpft“. Hierbei stellt nach Einschätzung der Mehrzahl der Luftunternehmen die Luftverkehrssteuer nur eine weitere, aber nicht die entscheidende Kostenbelastung dar.

<sup>86</sup> Quelle: z. B. <http://www.iata.org/SiteCollectionDocuments/Documents/SampTaxlist.pdf> (Stand Juni 2012).



Auch in anderen europäischen Staaten ist eine Restrukturierung in der Luftfahrt zu beobachten. Die dynamische Entwicklung bei den Marktanteilen von Low-Cost-Fluggesellschaften zwingt die traditionellen „Netzwerk-Carrier“ dazu, ihre Geschäftsmodelle zu überarbeiten. Allerdings werden diese Luftfahrtunternehmen im globalen Wettbewerb nur dann weiterhin eine bedeutende Rolle spielen können, wenn es ihnen gelingt, sich in einem dynamisch entwickelnden Marktumfeld dauerhaft erfolgreich zu positionieren.

Hierbei werden die deutschen Luftfahrtunternehmen weiterhin unterstützt werden. Dies wird insbesondere auch bei Festlegung der Luftverkehrssteuer als notwendigen Beitrag des Luftverkehrssektors zur Haushaltskonsolidierung und zum Klima- und Umweltschutz bereits in angemessener Weise berücksichtigt. In die Abwägung muss auch einbezogen werden, dass die Luftverkehrssteuer grundsätzlich auf Passagiere überwält werden kann.

## **2. Stellungnahmen zur Entwicklung der Luftverkehrsunternehmen**

### **a) Stellungnahme der Verbände**

Die Branchenvertreter beurteilen die Situation wie folgt: Nach Ansicht der BARIG e. V. ist eine Überwälzung der Luftverkehrssteuer nur in geringem Umfang möglich, da die Fluggäste nicht bereit seien, höhere Ticketpreise zu zahlen. Darüber hinaus sei es zu einer Verlagerung von Mittelstreckenflügen (in Länder der Anlage 2) zu Kurzstreckenflügen (Länder der Anlage 1) gekommen, da auf Grund des niedrigeren Steuersatzes die Überwälzung der Steuer eine geringere Rolle spiele. Der BDI ist ebenfalls der Auffassung, dass die Fluggesellschaften zu einem großen Teil nicht in der Lage seien, die Steuer an ihre Fluggäste weiterzugeben, da weitere Passagierverluste zu befürchten seien. Auch der BDL geht davon aus, dass eine Überwälzung der Luftverkehrssteuer in Form höherer Ticketpreise nicht oder nur zum Teil gelungen ist. Wo aus wettbewerblichen Gründen eine Weitergabe der Steuer an die Passagiere nicht gelungen sei, habe man seitens der Luftverkehrsunternehmen den reinen Ticketpreis, unter Inkaufnahme einer direkten Ergebnisverschlechterung, entsprechend abgesenkt; dies gelte insbesondere für den innerdeutschen Flugverkehr. Zudem seien besonders preissensitive Strecken gestrichen worden, da dort eine vollständige Überwälzung der Luftverkehrssteuer zusätzlich zu den Kerosinpreisen zu einem so deutlichen Nachfragerückgang geführt hätte, dass die Strecke nicht mehr wirtschaftlich hätte befliegen werden können. Der DRV geht davon aus, dass in den überwiegenden Fällen der reine Ticketpreis um den entsprechenden Luftverkehrssteuerbetrag abgesenkt wurde, da eine entsprechende Preiserhöhung von den Kunden nicht akzeptiert worden wäre und zu einem Nachfragerückgang geführt hätte.

Entsprechende Belege für die Aussagen der Verbände sind nicht vorgelegt worden, insbesondere fehlt es an konkreten Aussagen hinsichtlich der tatsächlichen Überwälzungsquote bei den verschiedenen Fluggesellschaften.

### **b) Ergebnisse der durch den BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH**

Nach Einschätzung der Intraplan Consult GmbH sind die aus ihrer Sicht signifikanten Nachfrageeffekte in Form einer Reduzierung der Flugreisen in Deutschland und der Abwanderung zu ausländischen Flughäfen auf die Tatsache zurückzuführen, dass eine Überwälzung der Steuer zumindest in Teilen stattgefunden hat. Dabei wird nach verschiedenen Reaktionsmöglichkeiten seitens der Fluggesellschaften differenziert:

1. Vollständige und unmittelbare Überwälzung der für den jeweiligen Passagier tatsächlich entstandenen Steuer.
2. Vollständige Überwälzung der gesamten Steuerbelastung an alle Passagiere, unabhängig von der Besteuerung des jeweiligen Fluges.
3. Keine Überwälzung der Steuer; dafür entsprechende Kosteneinsparungen, z. B. Reduktion von Angeboten und Serviceleistungen.
4. Keine Überwälzung der Steuer; verbunden mit entsprechendem Ergebnisrückgang.

Die Intraplan Consult GmbH geht davon aus, dass die Fluggesellschaften alle vorgenannten Möglichkeiten anteilig umgesetzt haben.

Eine vollständige und unmittelbare Überwälzung käme nach Einschätzung der Intraplan Consult GmbH nur in den Geschäftsfeldern in Betracht, in denen eine geringe Nachfragerreaktion zu erwarten sei, wie z. B. im innerdeutschen Geschäftsreiseverkehr. Insgesamt sieht die Intraplan Consult GmbH, dass ein nennenswerter Teil der Luftverkehrssteuer unmittelbar an die Passagiere weitergegeben wurde, was insbesondere auf den Preisanstieg im Jahr 2011 gegenüber 2010, auch unter Berücksichtigung des Kerosinpreisanstiegs, zurückzuführen sei.

Eine mittelbare Überwälzung des gesamten Steueraufkommens eines Luftverkehrsunternehmens auf alle Passagiere wird von der Intraplan Consult GmbH diversifiziert gesehen, da die Art der Überwälzung grundsätzlich bei einem hohen, fast ausschließlich innerdeutschen Flugangebot einer direkten Überwälzung gleichkomme und so zu einem Wettbewerbsvorteil für ausländische Unternehmen mit einem geringeren Anteil an Flügen ab Deutschland führe.

Die Möglichkeit, die Steuer durch Kosteneinsparungen zu kompensieren, wird insbesondere vor dem Hintergrund der in 2011 stark gestiegenen Kerosinkosten nicht als Möglichkeit gesehen. Die Intraplan Consult GmbH geht davon aus, dass die Fluggesellschaften zur Kostensenkung eine Angebotsreduktion vorgenommen haben. Dies zeige sich insbesondere bei innerdeutschen Flügen, die im Vergleich von 2010 zu 2011 um -5 Prozent reduziert worden seien.

Die Intraplan Consult GmbH führt die Verschlechterung der Ergebnissituation (am Beispiel des Lufthansa-Konzerns und der Gesellschaft Air Berlin) zwar nicht ausschließlich auf die nicht gelungene Überwälzung der Luftverkehrssteuer zurück, sieht sie aber neben der Treib-

stoffverteuerung und weiteren gestiegenen Kostenfaktoren als zu der Verschlechterung beitragend an.<sup>87</sup>

Im Ergebnis errechnet die Intraplan Consult GmbH, auf Basis der eigenen modellgestützten Berechnung des Nachfragerückgangs, d. h. der bereits oben betrachteten Dämpfung der Nachfrage von 5 Millionen Passagieren, in den verschiedenen Verkehrssegmenten und unter Berücksichtigung des jeweiligen durchschnittlichen Ticketpreises, einen Rückgang der Ticketerlöse im Jahr 2011 von 675 Mio. Euro. Daneben werden Schmälerungen der Erlöse für Zusatzdienstleistungen (z. B. Hotel- und Mietwagenvermittlung, Bordverkäufe u. ä.) mit 67,5 Mio. Euro beziffert, sodass die Erlösrückgänge der Fluggesellschaften mit insgesamt ca. 740 Mio. Euro zu beziffern seien.

### 3. Auswirkungen auf Luftverkehrsunternehmen (Eigene Einschätzung)

Hier wird die Auffassung vertreten, dass mit der Einführung der Luftverkehrsteuer eine durchschnittliche zusätzliche Kostenbelastung von ca. 2,3 Prozent für alle Luftverkehrsunternehmen einherging, die aber weitgehend auf die Passagiere überwältigt werden kann. Für die deutschen Luftverkehrsunternehmen, die überwiegend Flugleistungen in/ab Deutschland anbieten und damit tendenziell stärker von der Luftverkehrsteuer betroffen sind, ist – aufgrund der Infrass-Auswertung der Angaben der Luftverkehrsunternehmen in der Internetbefragung sowie den Interviews –<sup>88</sup> von einer Überwälzung der Kosten an die Passagiere im Umfang von rd. 80 Prozent auszugehen. Entsprechend deren Anteil am Gesamtsteueraufkommen von rd. 55 Prozent ergeben sich hieraus bis zu 100 Mio. Euro an Zusatzkosten für deutsche Luftverkehrsunternehmen.

#### a) Auswirkung auf Preise für Flugtickets sowie die Erlössituation von Luftverkehrsunternehmen

Luftverkehrsunternehmen, die Abflüge aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge im Kalenderjahr 2011 durchführten, entrichteten für diese Flüge ab Deutschland rd. 959 Mio. Euro an Luftverkehrsteuer (Kasseneinnahme).<sup>89</sup>

Die steuerliche Belastung in diesem Umfang führte zu einer durchschnittlichen zusätzlichen Kostenbelastung von ca. 2,3 Prozent für alle Luftverkehrsunternehmen, die Flugleistungen ab Deutschland anbieten. Diese Steuer wurde von den Luftverkehrsunternehmen teilweise an die Passagiere als Preiserhöhung weitergegeben, teilweise als Erlösverlust von den Luftverkehrsunternehmen selber getragen. Die Frage, wie hoch aufgrund dessen die Erlösverluste für Luftverkehrsunternehmen bzw. Nachfragerückgänge für Luftverkehrsunternehmen sind, hängt vom Grad der Möglichkeit ab, die Luftverkehrsteuer an die Passagiere weiterzugeben.<sup>90</sup>

Dies ist nach den allgemeinen ökonomischen Lehren eine „normale“ Folge einer Steuer mit Lenkungswirkung. Entsprechend dieser Lehren bedingt eine neue Steuer, die in einem wettbewerbsintensiven Markt eingeführt wird, steigende Preise, die mit Nachfragerückgängen einhergehen können, sodass – in Abhängigkeit auf die jeweiligen Marktreaktionen – mögliche unterschiedliche Folgewirkungen für Arbeitsmarkt, Wirtschaft und Verbraucher eintreten können.

Insoweit hatte die Luftverkehrsteuer eine die Nachfrage dämpfende Wirkung. Dies bestätigt die ökonomische Sicht und stützt zudem den – in der Begründung des Haushaltsbegleitgesetzes für das LuftVStG enthaltenen – Aspekt, Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen.

Wie viel der o. g. Zusatzkosten von den Luftverkehrsunternehmen auf die Passagiere weitergegeben wurden und welchen Anteil die Unternehmen aus den eigenen Erlösen getragen haben, lässt sich nicht mit endgültiger Genauigkeit feststellen. Die Antwort auf diese Frage steht in Abhängigkeit mit dem genauen Umfang der Weitergabe der Steuer auf die Passagiere. Inwieweit dies durch die Unternehmen tatsächlich erfolgt, ist in den Einzelheiten nicht nachvollziehbar. Insbesondere das individuelle, komplexe – zudem als internes Unternehmensgeheimnis nicht öffentliche – Yield-Management der Luftverkehrsunternehmen lässt keine genauen Rückschlüsse darüber zu, ob bzw. in welchem Umfang die Steuer an die Fluggäste weitergegeben wurde.<sup>91</sup>

Aufgrund der Berechnungen der Studie von Infrass ist die Einschätzung realistisch, dass dies – aufgrund der Infrass-Auswertung der Angaben der Luftverkehrsunternehmen in der Internetbefragung sowie den Interviews –<sup>92</sup> im Mittel bei den deutschen Luftverkehrsunternehmen zu 80 Prozent der Fall war. Unter dieser Prämisse belaufen sich die aufgrund der Einführung der Luftverkehrsteuer von den deutschen Luftverkehrsunternehmen als Gewinnreduktion oder Defizitvergrößerung zusätzlich zu tragenden Kosten auf bis zu 100 Mio.<sup>93</sup>

Diese Annahme wird einerseits durch die Entwicklung der Preise für Flugtickets im Jahr 2011 bestätigt. Hier war im Vergleich zu anderen Ländern Westeuropas für Deutschland eine stärkere Zunahme zu verzeichnen. Diese Entwicklung ist – entsprechend der folgenden Grafik – zwar schon seit 2007 festzustellen, hat sich im Jahr 2011 aber verfestigt. Hieraus lässt sich folgern, dass ein Großteil der Zusatzkosten – somit auch die Luftverkehrsteuer – an die Kunden über die Ticketpreise weitergegeben wird.<sup>94</sup>

Das Bestreben einer möglichst weitgehenden Weitergabe der verschiedenen Faktoren für eine Ticketpreiserhöhung und den Grad der Überwälzung haben andererseits die Luftverkehrsunternehmen im Übrigen auch gegenüber den Gutachtern von Infrass bestätigt.<sup>95</sup>

<sup>87</sup> Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 19–23.

<sup>88</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 68 f.

<sup>89</sup> Vgl. oben unter B. II. 1.

<sup>90</sup> Zum Ganzen Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 7, 14, 24, 70 f., 104.

<sup>91</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 60 f.

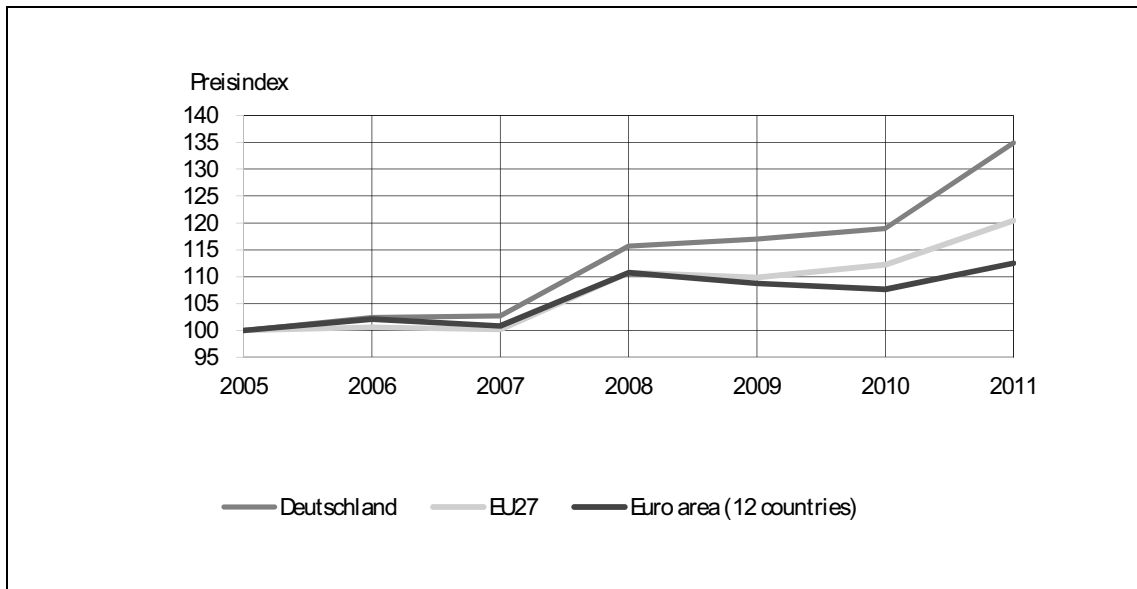
<sup>92</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 70 ff.

<sup>93</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 104.

<sup>94</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 14.

<sup>95</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 70 f.

### Harmonisierter Konsumentenpreisindex für Luftverkehrsleistungen 2005 bis 2011 in ausgewählten westeuropäischen Ländergruppen



Quelle: Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 14.

Die individuelle Betroffenheit des jeweils einzelnen Luftverkehrsunternehmens hängt vom örtlichen Schwerpunkt der wirtschaftlichen Betätigung sowie vom unternehmenseigenen Geschäftsmodell ab. Hierbei haben Unternehmen, deren Betätigungsschwerpunkt oder Geschäftsmodell geringer von der Luftverkehrsteuer tangiert wird, größere Möglichkeiten als Unternehmen, deren Betätigungsschwerpunkte oder Geschäftsmodelle stärker betroffen sind.

Hier wird die Meinung vertreten, dass eine stärkere Betroffenheit von der Luftverkehrsteuer einerseits für Flüge im Inlandsverkehr im Vergleich zu grenzüberschreitenden Flügen sowie andererseits von Unternehmen, deren Betätigungsschwerpunkt auf dem deutschen Luftverkehrsmarkt anzusiedeln ist, im Vergleich zu Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland oder mit mehreren starken Standorten im Ausland festzustellen ist.<sup>96</sup> Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass deutsche Unternehmen auf dem heimischen Markt – wie auch vorliegend beim Luftverkehr – regelmäßig stärker als auf ausländischen Märkten vertreten sind.

Dieser Erkenntnis entsprechend sind aus der für Deutschland relevanten Entwicklung der Preise Anhaltspunkte ersichtlich, wonach eine Weitergabe an den Passagier auf Flügen ins Ausland in einem höheren Umfang überwält werden konnte als auf innerdeutschen Flügen.<sup>97</sup>

Hier ist allerdings erneut auf den allgemeinen Erfahrungssatz bei nationalen Steuern hinzuweisen, wonach regelmäßig Unternehmen von den Steuern im Land des jeweiligen Unternehmenssitzes stärker betroffen werden als Unternehmen mit einem Sitz außerhalb des betroffenen Landes und dessen Steuerhoheit.<sup>98</sup> Dies ist insbesondere auch vor dem Hintergrund zu sehen, dass deutsche Unternehmen auf dem heimischen Markt – wie auch vorliegend beim Luftverkehr – regelmäßig überproportional vertreten sind.

Zudem sind Geschäftsmodelle, die sich vorrangig an Kunden im Low-Cost-Segment wenden, stärker betroffen als Geschäftsmodelle in anderen Segmenten mit höheren Ticketpreisen. Diese stärkere Betroffenheit des Low-Cost-Segments steht jedoch nicht im direkten Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Steuer und deren Steuersätzen, sondern ist auf die allgemeine Tatsache zurückzuführen, dass der prozentuale Kostenaufschlag bei gegebener Steuerlast, jedoch niedrigeren Preisen höher ist. Dadurch entsteht ein stärkerer Nachfragerückgang. Das Low-Cost-Segment ist daher auch von anderen Kostensteigerungen stärker betroffen.<sup>99</sup>

Hinsichtlich einer Umverteilung der steuerlichen Belastung durch die Unternehmen auf andere Flugverbindungen oder eine unterschiedliche Weitergabe innerhalb der Buchungsklassen liefert die Datenlage Hinweise dafür,

<sup>96</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 22, 79.

<sup>97</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 59 ff.

<sup>98</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 7 f.

<sup>99</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 51 f., 65.

dass die Luftverkehrssteuer teilweise von innerdeutschen Flügen auf Flüge zu Zielen im Ausland (Europa- und Interkontinentalverkehr) weitergereicht wurde, sowie zudem innerhalb dieser Verkehre teilweise von Europaflügen auf Interkontinentalflüge weitergegeben wurde. Eine Umverteilung der Luftverkehrssteuer durch unterschiedliche Weitergabe innerhalb der Buchungsklassen – also primär Flüge in der Economy-Class auf Flüge in der Business- oder First-Class – kann anhand der Datenlage nicht bestätigt werden.<sup>100</sup>

#### b) Überblick über weitere Kostenfaktoren

Neben der Luftverkehrssteuer sind aber zahlreiche weitere Kostenfaktoren für die Bildung des Gesamtticketpreises entscheidend.

Typische weitere Kostenfaktoren im Luftverkehr, die Einfluss auf den Ticketpreis haben, sind – ohne Anspruch auf Vollständigkeit:

- Kerosinpreisentwicklung (+39,8 Prozent),
- Luftsicherheitsgebühren (+7,6 Prozent)<sup>101</sup> und
- Flugsicherungsgebühren (+9,9 Prozent).

Diese sind – im Jahr 2011 im Vergleich zu 2010 – entsprechend der in Klammern angegebenen Werte gestiegen.

Ein weiterer Kostenfaktor in den Flugtickets sind die Flughafenengebühren. Jeder Flughafen erhebt Nutzungsgebühren für die Bereitstellung und den Betrieb der für einen Flugbetrieb notwendigen Infrastruktur und Serviceleistungen. Da jeder der deutschen Verkehrsflughäfen eine eigene Gebührenordnung hat, ist ein Vergleich der Jahre 2010 und 2011 im Rahmen dieses Berichts nicht möglich gewesen.

Weitere Informationen zu der Entwicklung der anderen drei Kostenfaktoren können Anhang G. II. entnommen werden.

#### 4. Ergänzende Detailbetrachtung: Auswirkungen für Unternehmen im Low-Cost-Segment

Hier wird die Einschätzung vertreten, dass Luftverkehrsunternehmen, die vorrangig im Low-Cost-Segment tätig sind, aufgrund der Preissensitivität ihre Kundschaft – insbesondere der Privatreisenden – stärker vom mit maximal rd. 2 Millionen Passagieren zu beziffernden Dämpfungseffekt der Luftverkehrssteuer betroffen sind als Unternehmen mit geringerem Low-Cost-Anteil sowie mit einem relevanten Anteil an Geschäftsreisenden.

Eine Vielzahl von Aussagen, Bewertungen und Analysen zum Thema Low-Cost-Segment wurde bereits zuvor un-

ter C. II. 3. e) gemacht. Insoweit sei zur Vermeidung von Wiederholungen auf diese Ausführungen verwiesen. Hiernach besteht eine gewisse Übereinstimmung zwischen dem Rückgang des Passagieraufkommens im Low-Cost-Segment und der Einführung der Luftverkehrssteuer. Dies dürfte seinen Grund in erster Linie in der Preissensitivität der Nutzer dieser Flughäfen bzw. Unternehmen finden. Das im o. g. Abschnitt gezeichnete Bild abrundend sollen hier nur einige weitere Betrachtungen mit Bezug zu Low-Cost-Unternehmen folgen. Grundlage ist – wie schon im Abschnitt zu Low-Cost-Flughäfen – der Low-Cost-Monitor des DLR. Hier sei erneut darauf hingewiesen, dass diese Publikation zum Zeitpunkt der Erstellung des Berichts nur für das erste Halbjahr 2011 vorlag<sup>102</sup> und insoweit – wenn überhaupt – nur eine erste Tendenz erkennen lässt.

Die Einschätzung am Anfang dieses Abschnitts zum Dämpfungseffekt im Low-Cost-Segment gründet allerdings weniger in der gesetzlichen Ausgestaltung der Luftverkehrssteuer, als in der Tatsache, dass ein absoluter Steuerbetrag sich auf einen niedrigen Flugpreis prozentual höher auswirkt, als bei einem höheren Fluggrundpreis wie in anderen Luftverkehrssegmenten. Dieser Effekt – der im Übrigen nicht nur für die Überwälzung der Luftverkehrssteuer Geltung beansprucht, sondern für alle Arten von Kostensteigerungen (Kerosin, Gebühren, etc.) gilt – führt damit zu einem im Vergleich mit anderen Luftverkehrssegmenten relativ gesehen stärkeren Nachfragerückgang.<sup>103</sup> Diese Entwicklung hat zudem auch ihren Grund in der höheren Anzahl der in diesem Segment vorhandenen etwas preissensibleren Kunden, insbesondere aus dem Bereich der Privatreisenden.<sup>104</sup>

Die Anzahl der Low-Cost-Unternehmen, die in Deutschland Luftverkehrsleistungen anbieten, befindet sich seit 2009 auf einem weitgehend konstanten Niveau von 19 bis 20 Unternehmen. Ein Zurückziehen von Low-Cost-Unternehmen vom deutschen Markt ist nicht zu verzeichnen. Von diesen 19 bis 20 Unternehmen bieten im o. g. Zeitraum die sechs größten Unternehmen 93 bis 95 Prozent der Flüge an.<sup>105</sup>

Die Anzahl der von diesen Unternehmen angebotenen Strecken zeigt sich dabei im Gegensatz zum bisherigen Trend im Low-Cost-Monitor 2/2011 als fallend; es wurden 635 Strecken angeboten, was im Vergleich zu den vorhergehenden Analysen des DLR folgende Entwicklung bedeutet.

Mithin haben die Unternehmen weniger Strecken ab bzw. in Deutschland im Angebot gehabt. Insoweit ist das Angebot der entsprechenden Unternehmen zurückgegangen. Es zeigt sich allerdings, dass in den neuen Flugplänen für 2012 Strecken neu hinzukommen. Dies deutet darauf hin, dass die Streichung von Verbindungen in 2011 eher temporärer Natur gewesen zu sein scheint.

<sup>100</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 59 ff., 65, 70 ff.

<sup>101</sup> Einnahmen aus den Luftsicherheitsgebühren, die durch die Bundespolizei an 13 deutschen Flughäfen berechnet und eingezogen wurde.

<sup>102</sup> Zur Fundstelle der Low-Cost-Monitore des DLR vgl. Fn. 81.

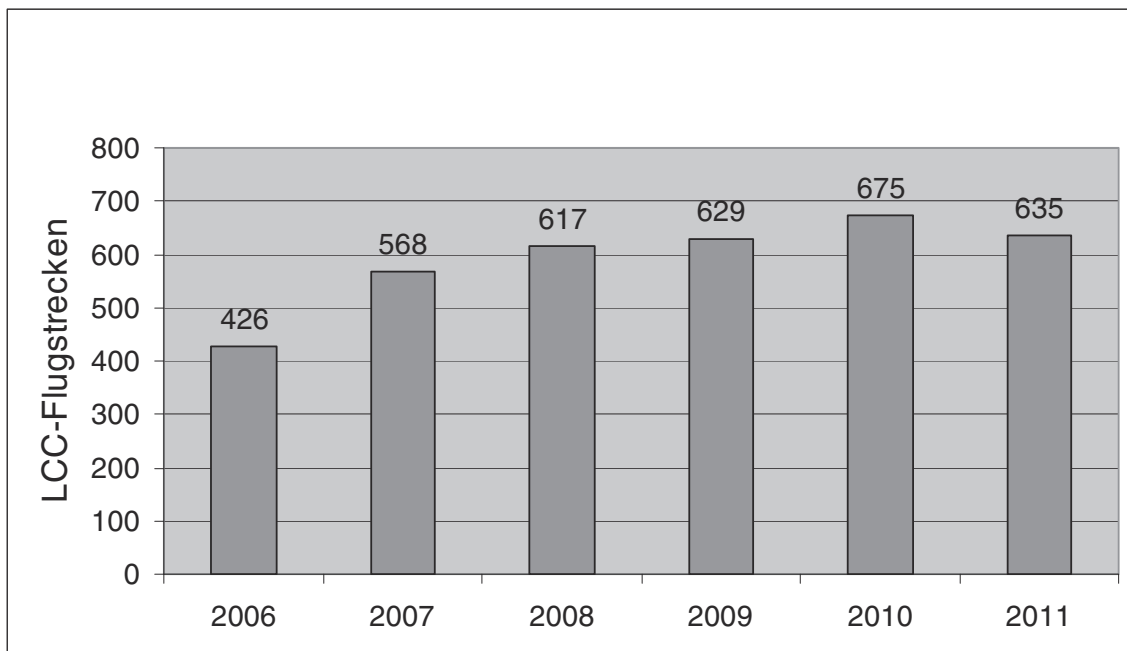
<sup>103</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 65.

<sup>104</sup> Infrass (a. a. O., Fn. 1) Seite 68 ff.

<sup>105</sup> Low-Cost-Monitore 1/2009 - 2/2011 (Fundstelle wie in Fn. 81).

Grafik 14

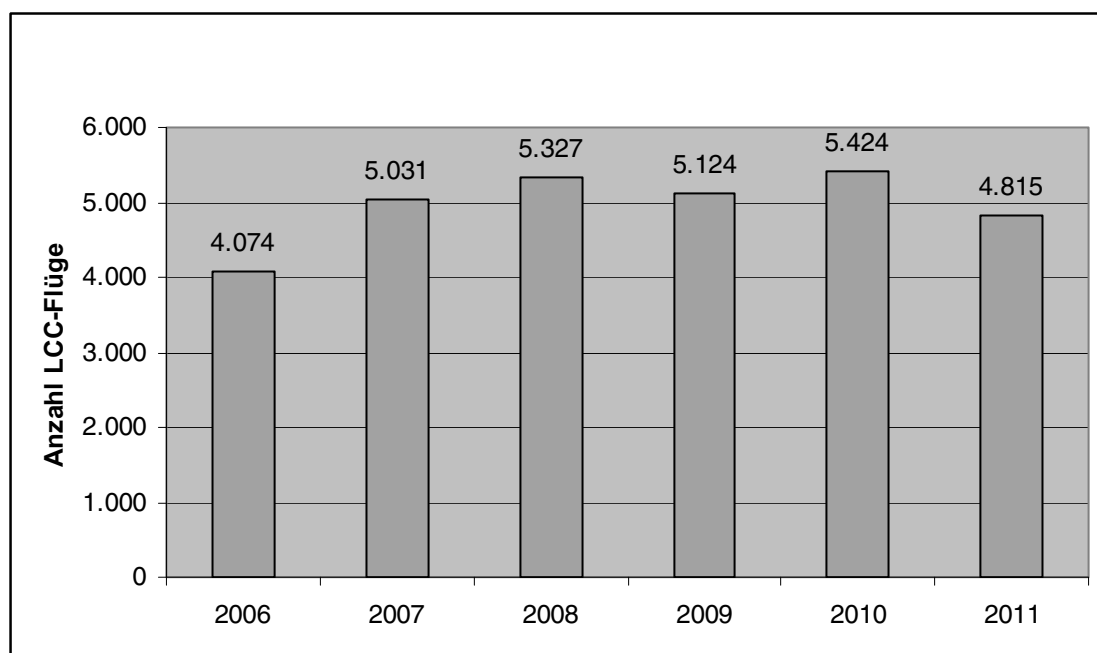
**Low-Cost-Flugstrecken in/ab Deutschland 2006 bis 2011**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von LCC-Monitor 2006 bis 2011, jeweils die zweite Jahresausgabe. Weiteres zu Grundlage und Methodik der Ermittlung dieser Zahlen dort.

Grafik 15

**Low-Cost-Flugstrecken in/ab Deutschland 2006 bis 2011**



Quelle: Eigene Darstellung auf Grundlage von LCC-Monitor 2006 bis 2011, jeweils die zweite Jahresausgabe. Weiteres zu Grundlage und Methodik der Ermittlung dieser Zahlen dort.

Hierbei zeigt sich allerdings der Wettbewerb zwischen den Low-Cost-Unternehmen – entgegen der Aussage zur hohen Wettbewerbsintensität im Luftverkehr und gerade im Low-Cost-Segment – als äußerst gering: Auf 612 Strecken (96,5 Prozent) verkehrt nur ein Unternehmen, auf 23 Strecken (3,5 Prozent) sind zwei Anbieter zu verzeichnen. Auf keiner einzigen gibt es mehr als zwei Anbieter von Flugleistungen. Diese Situation zeigt sich – von leichten Schwankungen abgesehen – seit Einführung des Low-Cost-Monitors seit 2006 durchgängig.

Auch die Anzahl der Flüge, die in/ab Deutschland im Low-Cost-Bereich angeboten werden, zeigt sich in 2011 ebenfalls rückläufig. Dies war zwar auch 2009 der Fall; das Jahr zeigte aber im Luftverkehr insgesamt eine rückläufige Tendenz.

#### Fazit zu 4.

Insgesamt zeichnet sich ab, dass der Low-Cost-Bereich möglicherweise von dem – mit bis zu 2 Millionen zu beziffernden – Dämpfungseffekt durch die Einführung der Luftverkehrsteuer tendenziell stärker als andere Segmente des Luftverkehrs tangiert wurde. Hier ist die Datenlage aber noch sehr unsicher und die Veröffentlichung der Daten für das gesamte Jahr 2011 bzw. für längere Zeiträume zur Feststellung eindeutiger Befunde unabdingbar.

#### 5. Zusammenfassung von C. III.

Hier wird die Auffassung vertreten, dass mit der Einführung der Luftverkehrsteuer eine durchschnittliche zusätzliche Kostenbelastung von ca. 2,3 Prozent für alle Luftverkehrsunternehmen einherging.

Diese Kostenbelastung betrifft alle Luftverkehrsunternehmen, die Flugleistungen in/ab Deutschland anbieten, anteilig aber Unternehmen mit dem Betätigungsschwerpunkt in Deutschland stärker als Unternehmen mit Schwerpunkt in anderen Ländern. Bei einem Weitergabegrad – aufgrund der Infras-Auswertung der Angaben der Luftverkehrsunternehmen in der Internetbefragung sowie den Interviews<sup>106</sup> von 80 Prozent für deutsche Luftverkehrsunternehmen bedeutet dies bis zu 100 Mio. Euro an Zusatzkosten, welche die deutschen Luftverkehrsunternehmen als Gewinnreduktion oder Defizitvergrößerung tragen mussten.

Hier wird die Einschätzung vertreten, dass Luftverkehrsunternehmen, die vorrangig im Low-Cost-Segment tätig sind, aufgrund der Preissensitivität ihrer Kundschaft – insbesondere der Privatreisenden – stärker vom mit bis zu rd. 2 Millionen Passagieren zu beziffernden Dämpfungseffekt der Luftverkehrsteuer betroffen sind als Unternehmen mit geringerem Low-Cost-Anteil oder mit einem relevantem Anteil an Geschäftsreisenden.

#### IV. Auswirkungen auf den Luftverkehrsstandort in Deutschland

Als letztes Thema im Rahmen dieses Kapitels soll der Frage der Auswirkungen auf den Luftverkehrsstandort in Deutschland nachgegangen werden.

##### 1. Entwicklung in Deutschland in den letzten Jahren

Der Luftverkehr hat sich in den letzten Jahren dynamisch weiterentwickelt. Die Zahl der Fluggäste von den großen deutschen Verkehrsflughäfen steigerte sich abgesehen vom Jahr 2009 in den letzten Jahren kontinuierlich.

Der Luftverkehr reagiert sensibel auf externe Einflüsse wie die Konjunktorentwicklung, auf sicherheitsrelevante Ereignisse oder Naturkatastrophen, wie zum Beispiel den isländischen Vulkanausbruch 2010.<sup>107</sup>

In den vergangenen Jahren hat in Europa der Marktanteil der Low-Cost-Fluggesellschaften sehr stark zugenommen. Damit hat sich der Wettbewerb auch für deutsche Luftfahrtunternehmen verstärkt. Die günstigeren Flugpreise der Low-Cost-Gesellschaften bedingen auch bei den traditionellen Fluggesellschaften Anpassungen ihrer Kostenstruktur.

Folge dieser Anpassungen ist auch die zunehmende Zahl der Kooperationen in sog. Luftfahrtallianzen. Das größte deutsche Luftfahrtunternehmen Lufthansa konnte sich zwar bislang relativ gut behaupten, schreibt aber – wie auch Air Berlin – in diesem Jahr rote Zahlen.

Die deutsche Luftverkehrswirtschaft hat ihre Interessen seit einem Jahr in einem Dachverband für Flughäfen und Fluggesellschaften, dem Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) gebündelt.

##### Europäisches Emissionshandelssystem

Der Luftverkehr ist seit dem 1. Januar 2012 in das europäische Emissionshandelssystem einbezogen. Die Federführung obliegt dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit.

Zur Teilnahme verpflichtet sind alle Luftverkehrsgesellschaften, die Starts oder Landungen in Europa durchführen. Dies war bei der Verhandlung der Richtlinie eine zentrale Forderung der Bundesregierung, um Wettbewerbsnachteile für europäische Fluggesellschaften zu vermeiden. Die Einbeziehung von Fluggesellschaften aus Drittstaaten stößt international – insbesondere in den USA, in China, Russland und Indien – auf deutlichen Widerstand.

Die finanziellen Belastungen für die Fluggesellschaften durch den Kauf von CO<sub>2</sub>-Zertifikaten sind zumindest bis jetzt moderat, da der Zertifikatspreis derzeit sehr niedrig liegt.

<sup>106</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 68 f.

<sup>107</sup> Hierzu bereits unter C. I. 1.

### **Einheitlicher Europäischer Luftraum (SES)**

Mehr als 3 Millionen Flugbewegungen allein im deutschen Luftraum spiegeln das Aufkommen und damit die Komplexität im Bereich der Flugsicherung wider. Da der Luftverkehr weitgehend im internationalen Rahmen erfolgt, muss auch die Flugsicherung international operieren. Das Netzwerk einzelstaatlicher Flugsicherungssysteme wird diesem Anspruch nicht gerecht.

Die EU-Initiative zur Schaffung eines Einheitlichen Europäischen Luftraums (SES) soll eine Verbesserung der Gesamteffizienz des Flugverkehrs in Europa unterstützen: Diese umfasst eine Kostensenkung sowie eine Kapazitätssteigerung. Eines der wesentlichen Elemente ist hierbei die Optimierung der grenzüberschreitenden Luftraumstruktur, die z. B. kürzere Flugrouten zur Folge hat. Jedoch kann der volle Effizienzgewinn der Initiative SES nur mit der erforderlichen technologischen Unterstützung garantiert werden.

Das Vorhaben SESAR (Single European Sky ATM Research Programme) verfolgt dieses Anliegen und liegt inhaltlich in der Verantwortung der Industrie (Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzer und Flughäfen). SESAR dient der Modernisierung und Harmonisierung der europäischen Flugsicherungssysteme und hat folglich neben der finanziellen Beteiligung der EU auch Systeminvestitionen der Flugsicherungsorganisationen, Luftraumnutzer und Flughäfen zur Folge.

SES kann nur zum Erfolg führen, wenn alle beteiligten Akteure ihren Beitrag leisten.

### **Nachtflugverbot**

Die Betriebszeiten von Flughäfen sind Bestandteil der Flugplatzgenehmigung, die von den Ländern im Wege der Bundesauftragsverwaltung auf der Grundlage des je-

weiligen Planfeststellungsbeschlusses erteilt werden. Insbesondere nächtliche Flugbewegungen stoßen aber bei den Anliegern von Flughäfen auf zunehmende Kritik (z. B. an den Flughäfen Frankfurt am Main und Köln/Bonn, sowie am neuen Flughafen Berlin Brandenburg International).

Gleichwohl gibt es Flughäfen mit 24-Stunden-Betrieb, wie z. B. Hannover, Münster-Osnabrück oder Hahn, deren Anlieger noch keine – oder jedenfalls geringere – Probleme mit dem Flugbetrieb äußern. Gründe hierfür sind vergleichsweise dünn besiedelte Regionen und dass die Flughäfen häufig einer der Hauptarbeitgeber der Region sind. Die Identifikation der Region mit den Flugplätzen ist hier offenbar so groß, dass Fluglärm eine akzeptable Negativwirkung im Verhältnis zu den sozialen und wirtschaftlichen Vorteilen darstellt.

Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts müssen Verkehre in der Kernnacht und in den Randstunden hingenommen werden, wenn die jeweiligen Verkehre entweder Aufgaben der Daseinsvorsorge erfüllen (z. B. Verteilung und Zustellung von Postsendungen) oder ihre Bedeutung für die Volkswirtschaft so groß ist, dass die Anwohner die hiermit verbundenen Lärmbelastungen hinnehmen müssen.

## **2. Steuerliche Belastungen des Luftverkehrs**

Flugkraftstoffe im gewerblichen Luftverkehr werden gegenwärtig weltweit auf grenzüberschreitenden Flügen einer Vielzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen zwischen den einzelnen Staaten nicht mit einer Energiesteuer („Kerosinsteuer“) belegt.

Die steuerlichen Belastungen des Luftverkehrs stellen sich im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern wie folgt dar:<sup>108</sup>

<sup>108</sup> Anhang zur Antwort auf Frage 19 der Kleinen Anfrage „Kosten der Mobilität“, (Bundestagsdrucksache 17/9836), als Bundestagsdrucksache im Erscheinen.

Abgaben der Verkehrsträger

Beförderung von	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschiff-fahrt		Binnenschiff-fahrt	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
<b>Energiessteuer</b> (bis 01.08.06 Mineralölsteuer)	<u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	- dito - Ausnahme ÖPNV: ÖPNV erhält eine Entlastung für Diesellokraftstoff oder Ottokraftstoff 54,02 Euro/1000 l - Flüssiggas 13,37 Euro/1000kg - Erdgas 1 Euro/MWh	<u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	- dito - Ausnahme ÖPNV: ÖPNV erhält eine Entlastung für Diesellokraftstoff oder Ottokraftstoff 54,02 Euro/1000 l - Flüssiggas 13,37 Euro/1000kg - Erdgas 1 Euro/MWh	Steuerfrei, mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Luftfahrt. Bei letzterer gilt folgendes:  Kerosin 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flugbenzin</u> 721 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	Steuerfrei mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Schiffahrt. Bei letzterer gilt folgendes:  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	Steuerfrei mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Luftfahrt. Bei letzterer gilt folgendes:  Kerosin 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flugbenzin</u> 721 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	Steuerfrei mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Luftfahrt. Bei letzterer gilt folgendes:  Kerosin 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flugbenzin</u> 721 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	Steuerfrei mit Ausnahme der privaten, nichtgewerblichen Luftfahrt. Bei letzterer gilt folgendes:  Kerosin 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flugbenzin</u> 721 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Diesellokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 485,70 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 470,40 Euro/1.000 l  <u>Ottokraftstoff</u> mit einem Schwefelgehalt von mehr als 10 mg/kg: 669,80 Euro/1.000 l  mit einem Schwefelgehalt von höchstens 10 mg/kg: 654,50 Euro/1.000 l  <u>Flüssiggas</u> 180,32 Euro/1000 kg  <u>Erdgas</u> 13,90 Euro/MWh	



noch Abgaben der Verkehrsträger

Beförderung von	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschiff-fahrt		Binnenschiff-fahrt	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
<b>Umsatzsteuer</b> (für den inländischen Streckenanteil)	Regelsatz von 19 % Güterbeförderungen im Zusammenhang mit Ausfuhrlieferungen (Lieferungen in Drittstaaten) sind USt-frei (§ 4 Nr. 3 UStG).	Regelsatz von 19 % ÖPNV: 7 %	Regelsatz von 19 % Güterbeförderungen im Zusammenhang mit Ausfuhrlieferungen (Lieferungen in Drittstaaten) sind USt-frei (§ 4 Nr. 3 UStG).	Regelsatz von 19 % ÖPNV: 7 %	Regelsatz von 19 % Güterbeförderungen im Zusammenhang mit Ausfuhrlieferungen (Lieferungen in Drittstaaten) sind USt-frei (§ 4 Nr. 3 UStG).	Inlandsflüge: 19 % Bei grenzüberschreitenden Personenbeförderungen im Luftverkehr wird USt auf Basis der Gegenseitigkeit nicht erhoben (wirkt wie eine USt-Befreiung, § 26 Abs. 3 UStG).	Regelsatz von 19 % Beförderungen, im Zusammenhang mit Ausfuhrlieferungen aus der EU sind USt-frei (§ 4 Nr. 3 UStG).	Regelsatz von 19 % Genehmigter Linienverkehr mit Schiffen und Fährverkehr mit einer Beförderungsstrecke von nicht mehr als 50 km 7 %	Regelsatz von 19 % Beförderungen, im Zusammenhang mit Ausfuhrlieferungen aus der EU sind USt-frei (§ 4 Nr. 3 UStG).	Regelsatz von 19 % Genehmigter Linienverkehr mit Schiffen und Fährverkehr innerhalb einer Gemeinde oder mit einer Beförderungsstrecke von nicht mehr als 50 km 7 %

noch Abgaben der Verkehrsträger

	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschiffahrt		Binnenschiffahrt	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
Beförderung von										
<b>Versicherungsteuer für Versicherungen</b>										
<b>a) der Fahrzeuge</b>	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie 3 % für Seeschiffskaskovers.	19 % der Prämie	19 % der Prämie	19 % der Prämie
<b>b) Transportversicherungen</b>	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)	19 % der Prämie (Steuerbefreiung für Versicherungsprämien von Gütern, die ausschließlich im Ausland oder im grenzüberschreitenden Verkehr einschließlich der Durchfuhr befördert werden nach § 4 Nr. 10 VersStG)
<b>Stromsteuer</b>	Der Strom für den Fahrbetrieb im Verkehr mit O-Bussen wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Der Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Der Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Der Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Der Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Der Strom für den Fahrbetrieb im Schienenbahnverkehr wird mit rd. 56 % des Regelsteuersatzes besteuert (anstelle 2,05 nur 1,142 Cent/kWh)	Ermäßigter Steuersatz für die landseitige Stromversorgung in Höhe von 0,50 Euro/MWh mit Ausnahme der privaten, nicht gewerblichen Schiffahrt	Ermäßigter Steuersatz für die landseitige Stromversorgung in Höhe von 0,50 Euro/MWh mit Ausnahme der privaten, nicht gewerblichen Schiffahrt	Ermäßigter Steuersatz für die landseitige Stromversorgung in Höhe von 0,50 Euro/MWh mit Ausnahme der privaten, nicht gewerblichen Schiffahrt	Ermäßigter Steuersatz für die landseitige Stromversorgung in Höhe von 0,50 Euro/MWh mit Ausnahme der privaten, nicht gewerblichen Schiffahrt

noch Abgaben der Verkehrsträger

Beförderung von	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschifffahrt		Binnenschifffahrt	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
<b>Kraftfahrzeugsteuer</b>	<p><b>Betrifft nur Straße:</b></p> <p>a) Güter</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Für schwerere Nfz gelten emissionsbezogene Tarife, die progressiv in Stufen von 200 kg zulässiges Gesamtgewicht gestaffelt sind. Die jährliche Höchststeuer beträgt für: Schadstoffklasse S2 und besser 556 €, Schadstoffklasse S1 914 €, Geräuschkategorie G1 1.425 € und Übrige 1.681 €.</li> <li>▪ Leichte Nfz und andere Kfz mit zulässigem Gesamtgewicht bis 3,5 t werden nur gewichtsbezogen besteuert: bis 2.000 kg 11,25 €, über 2.000 bis 3.000 kg 12,02 €, über 3.000 bis 3.500 kg 12,78 € jeweils je angefangene 200 kg.</li> <li>▪ Die Steuer für reine Elektrofahrzeuge wird um die Hälfte ermäßigt.</li> <li>▪ Für Anhänger gilt ein linearer Tarif mit 7,46 € je angefangene 200 kg zulässiges Gesamtgewicht, höchstens aber 373,24 €.</li> <li>▪ Steuervergünstigungen existieren z. B. für bestimmte Fahrzeuge in der Land- und Forstwirtschaft, im Kombinierten Verkehr, im sog. Huckepackverkehr mit der Eisenbahn und für überzählige Anhänger.</li> <li>▪ Zulassungsfreie Fahrzeuge werden nicht besteuert.</li> </ul> <p>b) Personen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Für Omnibusse, die überwiegend im Linienverkehr fahren, gilt Steuerbefreiung. Übrige Omnibusse werden wie Nutzfahrzeuge besteuert.</li> <li>▪ Für Pkw mit Erstzulassung bis 30. Juni 2009 wird die Steuer nach Emissionsklasse und Hubraum bemessen, unterschieden nach Fremdzünder (z. B. Otto) und Selbstzünder (z. B. Diesel). Die Steuersätze sind gestaffelt von 6,75 € bis 37,58 € je angefangene 100 ccm Hubraum.</li> <li>▪ Für Pkw mit Erstzulassung ab 1. Juli 2009 gilt die vorrangig CO<sub>2</sub>-orientierte Besteuerung mit folgenden Komponenten:             <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Hubraumbezogener Sockelbetrag, unterschieden nach Fremdzünder (2 € je angefangene 100 ccm) und Selbstzünder (9,50 € je angefangene 100 ccm), zuzüglich</li> <li>2. CO<sub>2</sub>-bezogener Betrag, ermittelt mit 2 € je Gramm des für den Pkw ausgewiesenen CO<sub>2</sub>-Wertes pro km, wobei ein Teil steuerfrei bleibt (Erstzulassungen vor 2012: 120 g/km, 2012/2013: 110 g/km, ab 2014: 95 g/km).</li> </ol> </li> <li>▪ Reine Elektro-Pkw sind ab Erstzulassung für fünf Jahre steuerbefreit.</li> <li>▪ Für dreirädrige und leichte vierrädrige Kfz der Klasse L wird die Steuer nach Hubraum und Emissionsklasse bemessen. Die Steuersätze entsprechen denen für ältere Pkw.</li> <li>▪ Die Jahressteuer für Kraffräder beträgt 1,84 € je angefangene 25 ccm Hubraum.</li> <li>▪ Zulassungsfreie Fahrzeuge werden nicht besteuert.</li> </ul>									

noch Abgaben der Verkehrsträger

Beförderung von	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschifffahrt		Binnenschifffahrt	
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen
<b>Ertragsteuern</b>	<p>Keine Unterschiede zwischen den Verkehrsträgern. Besteuerung des Gewinns je nach Rechtsform des Verkehrsträgers:</p> <p>a) als <b>Kapitalgesellschaft</b> seit dem 01.01.2008 aufgrund der Änderungen durch die Unternehmenssteuerform 2008 mit 15% Körperschaftsteuer + Solidaritätszuschlag 0,83% + rd. 14% GewSt = Gesamtbelastung von rd. 29,83 %</p> <p>b) als <b>Personenunternehmen</b> mit dem persönlichen Einkommensteuersatz des (Mit-)Unternehmers (bis zu 45 %) + Solidaritätszuschlag und ggf. Kirchensteuer, pauschale Anrechnung der von dem Personenunternehmen zu zahlenden GewSt auf die ESt des (Mit-)Unternehmers. Hinweis: ab dem Veranlagungszeitraum 2008: Möglichkeit der Thesaurierungsbegünstigung: Nicht entnommene Gewinne eines Personenunternehmens können auf Antrag mit einem Einkommensteuersatz in Höhe von 28,25 % versteuert werden. Bei einer späteren Entnahme der thesaurierten Gewinne ist eine Nachversteuerung i. H. v. 25% vorzunehmen.</p>									
					<p>Möglichkeit</p> <p>a) zur pauschalen Gewinnermittlung anhand der Schiffstonnage („Tonnagebesteuerung“) und</p> <p>b) zum 40 % igen Lohnsteuereinbehalt</p>					

noch Abgaben der Verkehrsträger

Beförderung von	Straße		Schiene		Luftfahrt		Seeschifffahrt		Binnenschifffahrt		
	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	Güter	Personen	
<b>Verkehrssteuer</b>					Ab dem 01. Januar 2011 wird die Luftverkehrssteuer (LuftVSt) erhoben; diese gilt nur für gewerbliche Personenbeförderung, nicht für Güterbeförderung. Der Steuersatz ist abhängig vom Zielort. Ausgangspunkt für den Steuertarif ist die Entfernung des größten Verkehrsflughafens im Zielland vom Flughafen Frankfurt am Main. Abflüge in Mitgliedstaaten der EU und Drittstaaten, die in diesem Entfernungskreis liegen, werden mit einem Steuersatz von € 7,50 (in 2011: € 8,-) belegt. Für andere Zieländer mit einer Entfernung bis zu max. 6.000 Kilometern wird ein Steuersatz von € 23,43 (in 2011: € 25,-) erhoben, Entfernungen über 6000 Kilometer werden mit dem Höchstsatz von € 42,18 (in 2011: € 45,-) belegt.						

**Gebühren/Entgelte der Verkehrsträger**

<b>Gebühren oder Entgelte</b>	<b>Straße</b>	<b>Schiene</b>	<b>Luftfahrt</b>	<b>Seeschifffahrt</b>	<b>Binnenschifffahrt</b>
	<p>Maut für Lkw ab 12 t auf Bundesautobahnen und Abschnitte von Bundesstraßen; Mautsatz: 14,1 – 28,8 Cent/km</p> <p><b>Hinweis:</b> Ziel ist es, ab dem 1. August 2012 mit der Bemaßung von schweren Lkw auf mindestens vierstreifigen Bundesstraßen mit unmittelbarer Anbindung an einer Bundesautobahn unter den Voraussetzungen des Bundesfernstraßenmautgesetzes vom 12.07.2011 zu starten.</p>	<p>Trassennutzungsentgelte (an DB Netz AG)</p> <p>Stationspreise (an DB Station und Service AG)</p>	<p>Flughafenentgelte (privatrechtl.)</p> <p>Flugsicherungsgebühren (einschließlich anteiliger Wetterdienstgebühren)</p> <p>Luftsicherheitsgebühren</p> <p>Verwaltungsgebühren</p>	<p>Für Seeschifffahrt keine Gebühren (für Schifffahrtsstraßen, Schleusen, Zufahrtlinien)</p> <p>Für Seehäfen (öffentlich oder privat) Hafentgelte / Hafenumschlagentgelte</p> <p>Entgelte für Lotsen (privatrechtl.)</p>	<p>Auf den bedeutendsten Binnenwasserstraßen ist aufgrund von intern. Schifffahrtsabkommen keine Gebührenhebung möglich, aber: Binnenschifffahrtsabgaben werden auf den stauergeregelten Flüssen und Kanälen erhoben.</p> <p>Entgelte für Hafen- und Umschlagsbetriebe aufgrund privatrechtlicher Verträge.</p>

Im 23. Subventionsbericht der Bundesregierung von 2011 ist als einzige Subvention im Sinne des Subventionsberichts die Befreiung von der Kerosinsteuer ausgewiesen.<sup>109</sup> Diese wird in 2011 mit rd. 680 Mio. Euro beziffert.

Eine steuerliche Sonderregelung wird allerdings nach Auffassung des Bundesministeriums der Finanzen als Subvention angesehen, wenn es sich um mittel- oder unmittelbar wirkende Begünstigungen einzelner Sektoren oder Teilbereiche der Wirtschaft handelt. Dies ist beim Luftverkehr im Vergleich zu anderen Kraftstoff verbrauchenden Sektoren gegeben.

Aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Handel mit Emissionszertifikaten hat die Bundesregierung mit Wirkung zum 1. Januar 2012 auf Basis der Schätzung des für 2012 erwarteten Zertifikatspreises die Steuersätze um rd. 6,3 Prozent abgesenkt.

### 3. Luftverkehrssteuern oder vergleichbare Steuern in anderen europäischen Ländern

Die Luftverkehrssteuer in Deutschland stellt sich – entgegen eines entsprechenden Einwandes der Verbände – auch in einem europäischen Kontext nicht als nationaler Alleingang dar. Einige andere Staaten in Europa erheben Abgaben auf den Luftverkehr, die hinsichtlich der Ausgestaltung oder Wirkung durchaus Ähnlichkeiten zum LuftVStG aufweisen; andere Länder nehmen Besteuerungen des Luftverkehrs vor, die eine solche Ähnlichkeit nicht haben. Derzeit werden solche Abgaben auf den Luftverkehr in Großbritannien, Österreich, Irland, Frankreich und Italien erhoben; in den Niederlanden war dies nur für das Jahr 2008 der Fall. Weiterhin gibt es eine Vielzahl von Abgaben und Steuern weltweit, die auch fiskalische Zwecke verfolgen, deren Betrachtung im Rahmen dieses Berichtes zu weit führt.

#### a) Situation in den Niederlanden

In den Niederlanden wurde zum 1. Juli 2008 eine der deutschen Luftverkehrssteuer in Teilen der gesetzlichen Ausgestaltung ähnliche „Fluggaststeuer“ eingeführt, die jedoch zum 1. Juli 2009 wieder ausgesetzt und zum 1. Januar 2010 endgültig abgeschafft wurde.<sup>110</sup>

Die Steuer knüpfte als Besteuerungsgrundlage an den Abflug eines Fluggastes von einem niederländischen Flughafen an. Steuerschuldner der niederländischen Fluggaststeuer war der Flughafenbetreiber, wenn der Flughafen eine Start- bzw. Landebahn von wenigstens 1 800 Metern Länge aufwies. Der Flughafenbetreiber sollte die Steuerschuld an das Luftverkehrsunternehmen, das den besteuerungsrelevanten Abflug durchführte, weitergeben. Ferner wurde dem betroffenen Luftverkehrsunternehmen wieder-

rum freigestellt, die Steuer auf den jeweiligen Fluggast zu überwälzen.

Der Steuersatz betrug:

- bei Flugzielen innerhalb der EU auf dem europäischen Kontinent sowie außerhalb eines Mitgliedsstaates der EU bei einer Flugstrecke von weniger als 2 500 Kilometer: 11,25 Euro pro Passagier,
- für alle anderen Flugziele 45,00 Euro pro Passagier.

Hierzu wurde in einer niederländischen Studie festgestellt<sup>111</sup>:

- Die Einführung der niederländischen Luftverkehrssteuer hat den in den Niederlanden bereits vorhandenen Trend, von deutschen Flughäfen aus abzufliegen, verstärkt, aber keinen neuen Trend dieser Art begründet.<sup>112</sup> Profitiert von diesem Trend haben in Deutschland in erster Linie die Flughäfen Düsseldorf und Niederrhein (Weeze), während auf holländischer Seite Amsterdam-Schiphol, Maastricht und Eindhoven betroffen waren, Groningen und Rotterdam hingegen kaum.<sup>113</sup>
- Nach der Einführung der deutschen Steuer sei davon auszugehen, dass einige dieser abgewanderten niederländischen Fluggäste wieder niederländische Flughäfen nutzen. Allerdings sei – eventuell unter Ausnahme des Flughafens Maastricht – nicht zu erwarten, dass eine wesentliche Anzahl deutscher Fluggäste zu niederländischen Flughäfen abwandern, was in erster Linie in den zu großen Entfernungen der niederländischen Flughäfen für deutsche Flugreisende gründet.<sup>114</sup>

Die Auffassungen aus der Studie werden unter Verweis insbesondere auf die Entwicklung beim Flughafen Düsseldorf, der nach der Studie von der Einführung der niederländischen Steuer maßgeblich profitiert hat, geteilt. Im Jahr 2011 ist dort gegenüber 2010 ein deutliches Passagierwachstum von 5,83 Prozent und die höchste jemals erfasste Zahl an Passagieren zu verzeichnen.<sup>115</sup> Dies spricht jedenfalls dafür, dass die von den Verbänden vorgebrachte Argumentation, die deutsche Luftverkehrssteuer führe zu den identischen Effekten wie die niederländischen, nur mit „umgekehrten Vorzeichen“, nicht zuzutreffen scheint.

Festzuhalten ist daher, dass eine einfache Übertragung der Effekte der niederländischen Luftverkehrssteuer auf die Situation in Deutschland schon mit Blick auf erkennbare Passagierentwicklungen, insbesondere am Standort Düsseldorf, nicht möglich ist. Vielmehr scheinen beide Steuern teilweise verschiedene Wirkungen zu entfalten, zumal die Einführung in den Niederlanden von dem Ein-

<sup>109</sup> 23. Subventionsbericht der Bundesregierung 2009 bis 2012, Seite 17.

<sup>110</sup> Eine ausführliche Darstellung zur niederländischen Fluggaststeuer bieten KiM (a. a. O., Fn. 75).

<sup>111</sup> Hugo Gordijn/Joost Kolkman [KiM Netherlands: Institute for Transport Policy Analysis] in der Abhandlung „Effects of the Air Passenger Tax – Behavioral responses of passengers, airlines and airports“; Februar 2011 – Veröffentlichung des Ministerie van Infrastructuur en Milieu, ISBN: 978-90-8902-086-4.

<sup>112</sup> KiM (a. a. O., Fn. 75), Seite 7, 9 f., 41, insbesondere Seite 44 ff., 61.

<sup>113</sup> KiM (a. a. O., Fn. 75), Seite 8 f., 34 f., 37, 61.

<sup>114</sup> KiM (a. a. O., Fn. 75), Seite 10, 71 f.

<sup>115</sup> Vgl. ausführlich unter C. I. 1. .

tritt der Finanzkrise und damals ebenfalls steigenden Kerosinpreisen überlagert wurde.

### b) Situation in Großbritannien

Bereits zum 1. November 1994 führte Großbritannien als erstes europäisches Land mit der „Air Passenger Duty“ eine Abgabe ein, die Ähnlichkeiten mit der deutschen Luftverkehrsteuer aufweist.<sup>116</sup>

Diese Fluggastgebühr wird erhoben auf die Beförderung von Passagieren von einem britischen Flughafen mit einem gebührenpflichtigen Luftfahrzeug. Sie wird fällig mit Abflug des Passagiers. Schuldner der Fluggastgebühr ist der Luftfahrzeughalter, welcher den Abflug durchführt. Von der Fluggastgebühr befreit sind beispielsweise unter bestimmten Voraussetzungen Transit- und Zubringerpassagiere.

Die Festlegung der Distanzklassen basiert grundsätzlich auf der Entfernung zwischen London und der Hauptstadt des Ziellandes. Die Distanzklassen sind wie folgt festgelegt:

- Distanzklasse A: 0 – 2 000 Meilen,
- Distanzklasse B: 2 001 – 4 000 Meilen,
- Distanzklasse C: 4 001 – 6 000 Meilen und
- Distanzklasse D: mehr als 6 000 Meilen.

Es gelten ab 1. April 2012 folgende Steuersätze pro beförderten Passagier:

Tabelle 31

#### Steuersätze 2012 der „Air Passenger Duty“ in Großbritannien ab 1. April 2012

Distanzklasse	Standardsteuersatz	Steuersatz für niedrigste Buchungsklasse
A	26 Britische Pfund	13 Britische Pfund
B	130 Britische Pfund	65 Britische Pfund
C	162 Britische Pfund	81 Britische Pfund
D	184 Britische Pfund	92 Britische Pfund

Quelle: [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) (im Einzelnen wie Fn. 116).

### c) Situation in Österreich

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 wurde in Österreich unter anderem eine Flugabgabe eingeführt. Die gesetzli-

che Grundlage der österreichischen Flugabgabe bildet das am 1. Januar 2011 in Kraft getretene Flugabgabegesetz (FlugAbgG),<sup>117</sup> das sich in der Ausgestaltung stark an das deutsche LuftVStG anlehnt.

Die Flugabgabe beträgt gemäß § 5 Absatz 1 und Absatz 2 FlugAbgG je Passagier für Abflüge mit einem Zielflughafen innerhalb der

- Kurzstrecke gemäß Anlage 1 zum FlugAbgG 8,00 Euro
- Mittelstrecke gemäß Anlage 2 zum FlugAbgG 20,00 Euro
- Langstrecke (weder Anlage 1 oder 2 zum FlugAbgG) 35,00 Euro.

In Österreich wird derzeit über eine geringe Absenkung der ersten beiden Steuersätze auf 7,00 bzw. 15,00 Euro mit Geltung zum 1. Januar 2013 beraten.

Bis auf wenige Ausnahmen entspricht die Einstufung der Staaten und Gebiete in die drei Distanzklassen der Einstufung im deutschen Luftverkehrsteuergesetz.

### d) Situation in Irland

Zum 30. März 2009 führte die Republik Irland als „Air Travel Tax“ eine Steuer für den Personenluftverkehr ein, die von den irischen Finanzbehörden verwaltet wird.<sup>118</sup>

Besteuert wird jeder Abflug eines Fluggastes von einem irischen Flughafen unabhängig davon, wann der Buchungsvorgang des Tickets oder die Zahlung stattgefunden hat. Maßgebend für die Entstehung der Steuer ist allein der tatsächliche Abflug des Passagiers. Steuerschuldner ist das jeweilige Luftverkehrsunternehmen. Die Steuer soll aber über den Ticketpreis auf den Fluggast abgewälzt werden, jedoch sind die Luftfahrtgesellschaften verpflichtet, die Steuer von den mit ihren Flugzeugen reisenden Fluggästen zu erheben und abzuführen. Die Steuer ist monatlich zu entrichten – Fälligkeit tritt am 23. Tag des Folgemonats ein.

Vom Steuergegenstand nicht erfasst ist der gesamte Frachtflugverkehr sowie Abflüge von Luftfahrzeugen, die weniger als 20 Passagiere transportieren können. Steuerbefreiungen bestehen u. a. für so genannte „Transferreisende“, die in einem anderen Staat gestartet sind, in Irland das Luftfahrzeug wechseln und anschließend weiterreisen, vorausgesetzt, dem liegt ein einheitlicher Buchungsvorgang zugrunde und der Aufenthalt beträgt weniger als sechs Stunden, sowie für „Transitreisende“, die in Irland eine planmäßige Zwischenlandung einlegen und das Flugzeug nicht wechseln.

<sup>116</sup> Die Regelungen der „Air Passenger Duty“ sind im Internet abrufbar unter [www.legislation.gov.uk](http://www.legislation.gov.uk) > Search (Suchbegriff Title: Finance Act 1994) > Chapter IV Air Passenger Duty oder Search (Suchbegriff Title: Air Passenger Duty); weitere Informationen zur „Air Passenger Duty“ sind im Internet abrufbar unter [www.customs.hmrc.gov.uk](http://www.customs.hmrc.gov.uk) > businesses & corporations > Excise Duty and other taxes > Air Passenger Duty (Stand Juni 2012).

<sup>117</sup> Der Gesetzestext des österreichischen Flugabgabegesetzes (in der Fassung des Abgabenänderungsgesetzes 2011, BGBl. I Nr. 76/2011 (Österreich)) sowie weitere Informationen zur Flugabgabe sind im Internet abrufbar unter [www.bmf.gv.at](http://www.bmf.gv.at) > Steuern > Fachinformation > Weitere Steuern > Flugabgabegesetz (Stand Juni 2012).

<sup>118</sup> Der Gesetzestext der Number 25 of 2008 Finance (NO. 2) Act 2008, Section 55 ist als Gesamttext abrufbar unter [www.irishstatutebook.ie](http://www.irishstatutebook.ie) > Search (Suchbegriffe section: 55, year: 2008) > Finance (NO. 2) Act 2008, Section 55. Weitere Informationen zur „Air Travel Tax“ können abgerufen werden unter [www.revenue.ie](http://www.revenue.ie) > Taxes & Duties > Excise & Licences > Leaflets > Guide to Air Travel Tax (Stand jeweils Juni 2012).



Der Steuersatz für sämtliche Abflüge beträgt ab dem 1. März 2011 für alle Flugziele einheitlich 3,00 Euro.

### e) Situation in Frankreich

In Frankreich werden zwei verschiedene Steuern auf Leistungen im Luftverkehr erhoben: seit 1999 die „Taxe de l’aviation civile“ („Zivilluftfahrt-Steuer“) und seit 2006 ergänzend die „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“.<sup>119</sup>

Das Steueraufkommen aus der zum 1. Januar 1999 eingeführten „Taxe de l’aviation civile“ („Zivilluftfahrt-Steuer“) fließt derzeit sowohl einem Sonderhaushalt „Luftsicherheitskontrolle und Luftbetrieb“ als auch dem allgemeinen Haushalt zu.

Die Steuer wird auf gewerbliche Passagierabflüge sowie Fracht- und Postflüge in Frankreich – einschließlich der dazugehörigen überseeischen Départements und der überseeischen Körperschaften Saint-Barthélemy und Saint-Martin – erhoben. Schuldner der Steuer sind die Luftverkehrsunternehmen.

Für das Jahr 2012 betragen die Steuersätze

- 4,24 Euro pro Passagier mit Zielflughafen in Frankreich (einschließlich der französischen Überseege-

biete), in Ländern der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz.

- 7,62 Euro pro Passagier mit Zielflughafen in anderen Ländern.
- 1,27 Euro pro Tonne Fracht- und Postverkehr.

Die Steuersätze werden seit dem Jahr 2011 jährlich in einem gleichen Verhältnis zu der prognostizierten Wachstumsrate des Verbraucherpreisindex, verbunden mit der aktuellen Haushaltsjahrrechnung, angepasst.

Seit 1. Juli 2006 wird neben der „Taxe de l’aviation civile“ zusätzlich zugunsten des Solidaritätsfonds für die Entwicklung eine weitere Steuer auf Flugtickets („Taxe de solidarité sur les billets d’avion“) erhoben.

Bemessungsgrundlage dieser „Solidaritätssteuer“ ist die Anzahl der in Frankreich (einschließlich der dazugehörigen überseeischen Départements und der überseeischen Körperschaften Saint-Barthélemy und Saint-Martin) abfliegenden Passagiere.

Die Höhe der Steuer beträgt 1 Euro, 4 Euro, 10 Euro oder 40 Euro pro Passagier und ist abhängig vom endgültigen Bestimmungsort und der gewählten Buchungsklasse.

Kumuliert aus der „Taxe de l’aviation civile“ und der „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“ ergibt sich in Frankreich daher folgende Besteuerung im Luftverkehr.

Tabelle 32

### Steuersätze 2012 der „Taxe de l’aviation civile“ und der „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“ in Frankreich

	„Taxe de l’aviation civile“	„Taxe de solidarité sur les billets d’avion“		Gesamte Steuerbelastung pro Passagier
		First oder Business Class oder gleichwertige Buchungsklassen	Andere Buchungsklassen	
Steuersatz pro Passagier mit Zielflughafen in Frankreich (einschließlich der französischen Überseegebiete), in Ländern der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz	4,24 Euro	10,00 Euro	---	14,24 Euro
		---	1,00 Euro	5,24 Euro
Steuersatz pro Passagier mit Zielflughafen in anderen Ländern	7,62 Euro	40,00 Euro	---	47,62 Euro
		---	10,00 Euro	17,62 Euro

Quelle: [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) und [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) (im Einzelnen wie Fn. 120).

<sup>119</sup> Gesetzliche Grundlage für die „Taxe de l’aviation civile“ und die „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“ ist Artikel 302 bis K Code général des impôts. Der Gesetzestext ist im Internet abrufbar unter [www.legifrance.gouv.fr](http://www.legifrance.gouv.fr) > Accueil > Les codes en vigueur > Consulter (Suchbegriff Nom du code: Code général des impôts) > Consulter (Suchbegriffe Jour: 7, Mois: Mai, Année: 2012) > Article 302 bis K. Weitere Informationen dazu sind abrufbar unter [www.developpement-durable.gouv.fr](http://www.developpement-durable.gouv.fr) > Accéder au site du ministère de l’Ecologie, du Développement durable et de l’Energie > Transports > Secteur Aérien > Achat public, Taxes & redevances > Taxes > Taxe de l’aviation civile/Taxe de solidarité sur les billets d’avion (Stand jeweils Juni 2012).

## f) Situation in Italien

In Italien wurde 2011 als Teil einer umfassenden Besteuerung von „Luxusgütern“ eine „Steuer“ für Privatflugzeuge eingeführt, die mit der Luftverkehrssteuer nach deutschem Recht keine Gemeinsamkeiten aufweist.<sup>120</sup> Gegenstand der Besteuerung ist hier nämlich nicht die gewerbliche Beförderung von Fluggästen, sondern die Registrierung sowie das Halten des „Luxusgutes“ Privatflugzeug auf italienischem Staatsgebiet. Steuerschuldner ist der Halter des Luftfahrzeugs.

## D. Mittelbare Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrssteuer

### I. Berücksichtigung ökologischer Belange durch das LuftVStG

Neben dem fiskalisch orientierten Zweck der Generierung von Einnahmen für den Bundeshaushalt zielt das LuftVStG ausweislich der Begründung im Haushaltsbegleitgesetz 2011 auch auf ökologische Belange ab. So heißt es in den Drucksachen:

„Mit dem Luftverkehrsteuergesetz, mit dem auch der Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen werden soll, um Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen, beinhaltet der Entwurf des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 ein neues Stammgesetz, das Auswirkungen auf die Einnahmeseite des Bundeshaushalts entfaltet.“<sup>121</sup>

bzw.

„Mit dem Luftverkehrsteuergesetz soll auch der Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen werden, um Anreize für umweltgerechtes Verhalten zu setzen. Bei der Besteuerung sind ökologische Belange zu berücksichtigen. Während durch die Belastung mit der verbrauchsorientierten Energiesteuer für alle anderen Verkehrsträger ein Anreiz zum energiesparenden Einsatz von Kraftstoffen gegeben wird, ist der gewerbliche Luftverkehr hier von befreit.“<sup>122</sup>

Mithin ist die Luftverkehrssteuer auch als eine ökologische Lenkungssteuer konzipiert und zwar als eine Steuer, mit der der Staat – neben der Einnahmeerzielung – auch beabsichtigt, das Verhalten der potenziellen Luftverkehrsnutzer und mittelbar auch das der Luftverkehrsunternehmen über steuerliche Anreize zu einem möglichst effektiven und umweltschonenden Einsatz von Luftfahrzeugen im gewerblichen Passagierverkehr zu beeinflussen. So bieten sich für potenzielle Luftverkehrsnutzer gerade bei Reisen im innerdeutschen Verkehr insbesondere Fernreisezüge als eine umweltschonendere Substitutionsmöglichkeit für Flugreisen an. Die Luftverkehrsunternehmen werden im Hinblick auf die Attraktivität der Gesamtticketkosten vor allem auf eine bessere Auslastung ihrer

Flugzeuge und damit weniger Flugbewegungen achten müssen, um somit insbesondere kostenbewusste Reisewillige als Kunden halten zu können.

In den nachfolgenden Abschnitten werden die nachweisbaren Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrssteuer im Hinblick auf einen effektiveren und umweltschonenderen Einsatz von Flugzeugen in qualitativer und quantitativer Hinsicht dargestellt.

### 1. Einführung: Verkehrsträgervergleich unter umweltpolitischen Aspekten

Für die Einschätzung der umweltpolitischen Bedeutung des Flugverkehrs ist ein Vergleich zu anderen Verkehrsträgern und insbesondere zum Straßen- und Schienenverkehr sinnvoll, da diese im Wesentlichen als alternative Verkehrsträger zu Flugreisen zumindest im Kurzstreckenverkehr in Betracht kommen.

Im Vordergrund der Betrachtung steht dabei der Kraftstoffverbrauch und die damit verbundene CO<sub>2</sub>-Emissionen. In der nachfolgenden Grafik sind die verschiedenen Verkehrsträger im Vergleich dargestellt.

Neben der Klimawirkung spielen allerdings weitere Umwelteffekte wie die Luftverschmutzung, Lärm, Wasserverschmutzung sowie Beeinträchtigung von Natur und Landschaft eine Rolle. Die folgende Abbildung stellt diese Umweltwirkungen in monetarisierter Form dar.

Es wird deutlich, dass der Luftverkehr – insbesondere unter Berücksichtigung der Klimateffekte – der Verkehrsträger mit den höchsten Umweltbelastungen ist und dass daher eine Verlagerung auf andere Verkehrsträger aufgrund der Luftverkehrssteuer aus Umweltsicht zu begrüßen ist.

Insbesondere im Hinblick auf die Treibhausgase ist damit die Reise per Flugzeug im Ranking mit Abstand der schädlichste Verkehrsträger.

### 2. Qualitative Betrachtung der Umweltwirkung der Luftverkehrssteuer

Die aus heutiger Sicht bedeutendste Umweltwirkung des Luftverkehrs ist dessen schädlicher Beitrag zur Beschleunigung des Klimawandels. Eine zentrale Herausforderung dabei ist, dass die Verkehrsleistung des Flugverkehrs in den verschiedenen aktuellen Prognosen übereinstimmend auch in den kommenden Jahrzehnten deutlich zunehmen wird und Effizienzsteigerungen die Wachstumsraten bei Weitem nicht kompensieren können. Weiterhin ist zu berücksichtigen, dass der Flugverkehr, neben dem Ausstoß von Kohlendioxid aus der Verbrennung von Kerosin, durch weitere Effekte (Aufbau von Ozon, Veränderung der natürlichen Wolkenbildung) zur Erwärmung der Atmosphäre beiträgt. Diese Effekte sind darauf zurück zu

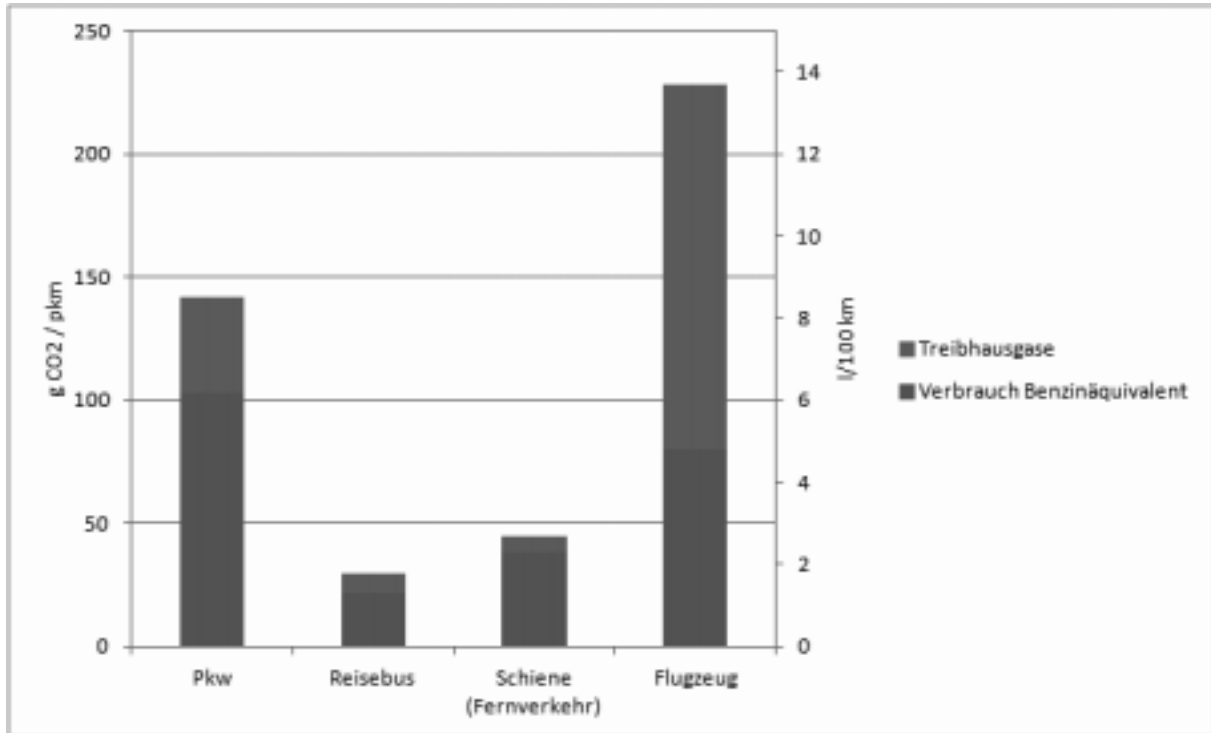
<sup>120</sup> Gesetzliche Grundlage ist Artikel 16 Nr. 11 des Gesetzes vom 6. Dezember 2011 (Nr. 201) in der Fassung des „Decreto Salva Italia“ vom 22. Dezember 2011 (Nr. 3066) – jeweils abrufbar unter [www.parlamento.it](http://www.parlamento.it) > Leggi > Indici delle Leggi > Im Feld „Anno“ 2011 eingeben > Mostra Elenco > Dic. > Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 und Decreto Legge 22 dicembre 2011, n. 211 (Stand Juni 2012).

<sup>121</sup> Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 23.

<sup>122</sup> Bundestagsdrucksache 17/3030, Seite 36.

Grafik 16

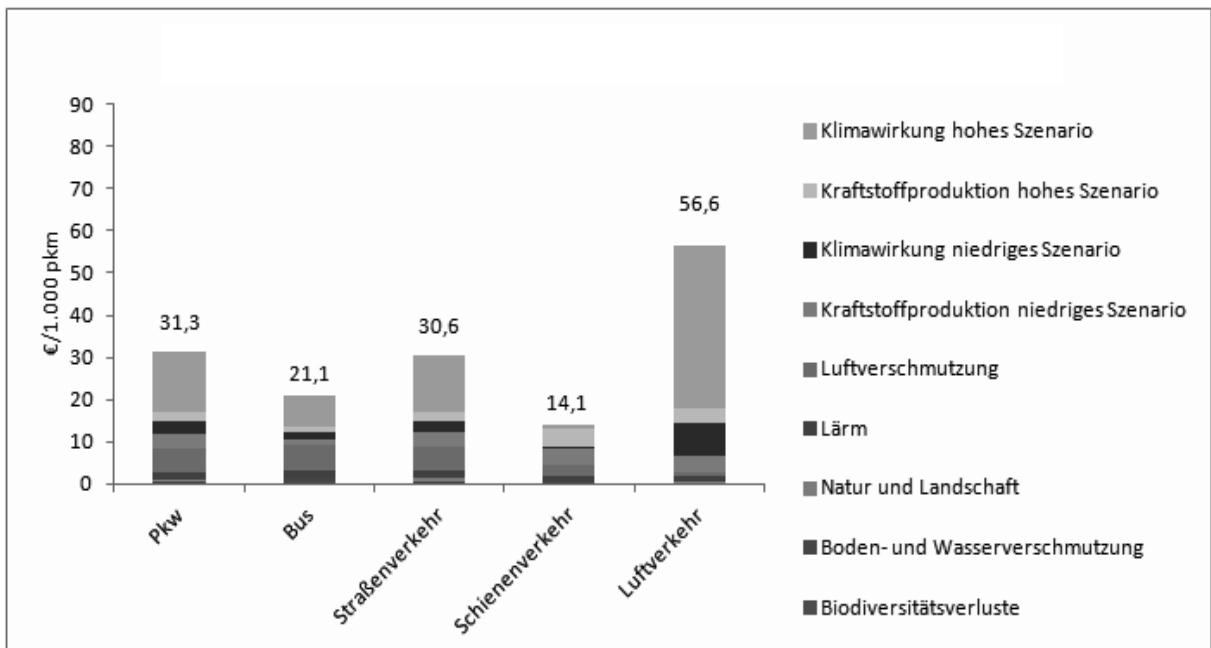
Vergleich der CO<sub>2</sub>-Emissionen der konkurrierenden Verkehrsträger



Quelle: Darstellung aufgrund Daten- und Rechenmodell: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs – TREMOD-Version 5.25, Dessau/Heidelberg 2011.

Grafik 17

Vergleich der konkurrierenden Verkehrsträger



Quelle: Eigene Darstellung der Werte aus CE Delft, External Costs of Transport in Europe, Update Study for 2008, Delft, September 2011. Ergänzende Erläuterung: In die Szenarien sind unterschiedliche Zertifikatspreise einbezogen, so dass sich eine Spannweite hinsichtlich der Kosten für den Klimawandel ergibt. Das Verhältnis der Umweltkosten der Verkehrsträger ändert sich mit den Zertifikatspreisen nicht.

führen, dass die Emissionen in Reiseflughöhe und nicht am Boden stattfinden. Die gesamte Klimawirkung des Flugverkehrs ist durch die weiteren Effekte mindestens doppelt so hoch wie durch CO<sub>2</sub> allein.<sup>123</sup>

Die für die Luftqualität bedeutendsten Luftschadstoffe aus Flugzeugtriebwerken sind Stickoxide und Partikel (Feinstaub). Daneben stellt der Ausstoß von unverbrannten Kohlenwasserstoffen eine nicht unerhebliche Umweltbelastung dar.

Darüber hinaus führen Flugbewegungen an und im Umfeld von Flughäfen zu erheblichen Lärmbelastungen, wobei die technischen Verbesserungen bislang durch die starke Zunahme der Flugzeugbewegungen kompensiert werden. Die aktuellen Diskussionen und zunehmenden Rechtsstreite um Beschränkungen von Flugbewegungen sowie von Nachtflügen zeigen, dass diese Belastungen und insbesondere deren weiterer Anstieg von einem Teil der betroffenen Bevölkerung nicht mehr akzeptiert werden.

Wie in den vorhergehenden Kapiteln des Berichts dargestellt, hatte die Einführung der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 eine gewisse dämpfende Wirkung auf das Wachstum der deutschen Passagierluftfahrt. Hieraus ergeben sich im Hinblick auf die Umweltbelastungen folgende Veränderungen:

- Soweit dieser Rückgang den vorliegenden Feststellungen zufolge zum größeren Teil auf der Vermeidung von Flugreisen und die Verlagerung auf andere Verkehrsmittel beruht, resultiert daraus eine Reduzierung der oben aufgezeigten Emissionen.
- Abwanderungen zu grenznahen Flughäfen im Ausland sind in geringerem Umfang aufgetreten. Allerdings dürften aus diesen Bewegungen kaum zusätzliche Emissionen, aber auch keine Emissionsminderungen resultieren, da in jedem Fall Anfahrstrecken zurückgelegt werden müssen. Soweit allerdings ausländische Fluggäste nunmehr teilweise wieder einen näher gelegenen ausländischen Flughafen anstelle eines weiter entfernten deutschen nutzen, wäre auch insoweit ein Umwelteffekt zu verzeichnen.<sup>124</sup> Das Gegenteil gilt entsprechend für den umgekehrten Fall.
- Eine rechtliche Teilung von Flügen in einen ersten Teilflug zu einem ausländischen Drehkreuz ist in der Gesamtbewertung für die Emissionshöhe irrelevant.
- Sofern die dämpfende Wirkung der Luftverkehrsteuer zu einer Reduzierung der Flugbewegungen an einzelnen Flughäfen geführt hat, geht damit auch eine Verringerung der Lärmbelastung im Vergleich zum Fall einer Entwicklung ohne Luftverkehrsteuer einher.

Diese Dämpfung war offenbar vor allem bei Flugbewegungen im Low-Cost-Segment der Fall.

### 3. Effekte auf die Entwicklung der Klimagas-, Luftschadstoff- und Lärmemissionen

Nach einem Jahr Wirkungszeitraum des LuftVStG kann nach aller Erfahrung noch nicht mit einem verfestigten Effekt gerechnet werden, der den Aufwand für eine Erhebung zur Entwicklung einzelner Flüge, des dabei eingesetzten Fluggeräts und der sich daraus ableitenden Entwicklung des Treibstoffverbrauchs rechtfertigen würde.

Allerdings lässt sich die Größenordnung der dämpfenden Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die CO<sub>2</sub>-Emissionen durchaus mit dem Benchmark der EU für das Europäische Emissionshandelssystem eingrenzen; danach werden pro 1 000 Passagierkilometer in Europa durchschnittlich 0,6796 kg an CO<sub>2</sub>-Emissionen zu Grunde gelegt.<sup>125</sup>

Es wird weiterhin zu Grunde gelegt,

- dass ausgehend von einem Gewicht pro Passagier mit Gepäck von etwa 100 kg ein Ausstoß von 0,06796 kg CO<sub>2</sub> pro Passagierkilometer entsteht und
- dass für Inlandsflüge (Flüge unter 500 km) ein durchschnittlicher Mehrausstoß von 62 Prozent, für Kontinentalflüge von 18 Prozent und für Mittelstreckenflüge von 12 Prozent gegenüber Langstreckenflügen resultiert. Hintergrund ist, dass wegen des hohen Verbrauchs beim Start die spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen im Durchschnitt mit der Abnahme der Fluglänge ansteigen, d. h., Kurzstrecken sind besonders energieintensiv.<sup>126</sup> So ist der Energieverbrauch pro Personenkilometer bei Kurz- und Mittelstreckenflügen (bis 500 km) rund 4,4-mal so hoch wie bei einer Fahrt mit der Bahn.<sup>127</sup>

Daraus lassen sich die in der Tabelle 33 dargestellten durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Passagier für die drei Distanzklassen der Luftverkehrsteuer ableiten.

Aus der Dämpfung des Wachstums von rd. 2 Millionen Passagieren auf dem deutschen Luftverkehrsmarkt ergibt sich nach Infras eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von rd. 0,38 Mio. t. für den deutschen Luftraum. Dies entspricht rd. 1,2 Prozent der gesamten Emissionen des deutschen Luftverkehrs in 2011.

Die Emissionen der Passagiere, die wegen der Luftverkehrsteuer aus dem Ausland abfliegen oder einen anderen Verkehrsträger wählen, haben nach Infras etwa 0,17 Mio. t CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht, so dass per saldo eine Gesamtreduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen von 0,21 Mio. t verbleibt. Dies entspricht etwa 0,6 Prozent der gesamten Emissionen des deutschen Luftverkehrs in 2011.

<sup>123</sup> Umweltbundesamt, Klimawirksamkeit des Flugverkehrs, mit DLR abgestimmtes Hintergrundpapier zum aktuellen wissenschaftlichen Kenntnisstand, Dessau 2012, [http://www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/publikationen/klimawirksamkeit\\_des\\_flugverkehrs.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/klimaschutz/publikationen/klimawirksamkeit_des_flugverkehrs.pdf) (Stand Juni 2012).

<sup>124</sup> Zu diesem Effekt vgl. für die Niederlande KiM (a. a. O., Fn. 75) Seite 10, 71 f.

<sup>125</sup> European Commission 2011 (2011/638/EU): Beschluss der Kommission vom 26. September 2011 über Benchmarks für die kostenlose Zuteilung von Treibhausgasemissionszertifikaten an Luftfahrzeugbetreiber gemäß Artikel 3e der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates Text von Bedeutung für den EWR.

<sup>126</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 118.

<sup>127</sup> Daten- und Rechenmodell: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs – TREMOD-Version 5.25, Dessau/Heidelberg 2011.

Tabelle 33

**Durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Passagier nach Distanzklasse**

CO <sub>2</sub> -Emissionen pro Passagier		
	Durchschnittliche Distanz	CO <sub>2</sub> pro Passagier
Inlandsflug	435 km	47.9 kg
Übrige Flüge mit Luftverkehrssteuer = 8 EUR	1.380 km	110.3 kg
Flüge mit Luftverkehrssteuer = 25 EUR	3.790 km	288.4 kg
Flüge mit Luftverkehrssteuer = 45 EUR	8.000 km	543.7 kg

Quelle: Berechnungen von Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 119.

#### 4. Effekte auf die Entwicklung der Lärm- und Schadstoffemissionen in quantitativer Hinsicht

Im Gegensatz zum Klimaeffekt ist die Flugentfernung für die Bewertung der Lärm- und Schadstoffemissionen nicht entscheidend; vorrangige Bedeutung hat vielmehr die Entwicklung der Anzahl von Starts und Landungen an den Flughäfen. Für eine umfassende Bewertung müsste neben den Emissionsänderungen auch die jeweilige Wirkung der Emissionen auf die betroffene Bevölkerung unter Hinzuziehung entsprechender Erhebungen betrachtet werden.

Die von Infras vorgelegten Untersuchungsergebnisse sind systembedingt vorrangig globaler Natur und ermöglichen es daher nicht, die oben aufgezeigten Zuordnungen zwischen der Luftverkehrssteuer und der Anzahl der Flugbewegungen an konkreten Flughäfen herzustellen.

Allgemein lassen sich jedoch folgende Aussagen zu Auswirkungen konstatieren:

- Die Flugbewegungen an deutschen Flughäfen haben im Jahr 2011 zugenommen, jedoch zugleich prozentual weniger als die Passagiere. Grundsätzlich dürften steigende Kosten und damit auch die Luftverkehrssteuer einen Anreiz für die Fluggesellschaften darstellen, die Auslastung ihrer Flugzeuge weiter zu steigern. Im Jahr 2011 konnten in einzelnen Bereichen durchaus sehr hohe Auslastungen festgestellt werden. Beispielsweise stellte das Statistische Bundesamt Ende 2011 fest, dass es in den Sommermonaten eine Rekordauslastung von 81,2 Prozent bei Flügen in das Ausland gab.<sup>128</sup> Da auch die Luftverkehrssteuer – neben anderen Kosten – die Luftfahrtunternehmen zu einer effektiveren Auslastung von Flugverbindungen bewegt haben dürfte, hat die Luftverkehrssteuer vermutlich zur verbesserten Auslastung und den dadurch verringerten Lärm- und Schadstoffemissionen beigetragen. Wegen der Schwankungen der Auslastung im Jahr 2011 sind für weitergehende Aussagen jedoch detaillierte Untersuchungen notwendig.

- An den Low Cost-Flughäfen waren im Jahr 2011 auch Rückgänge der Flugbewegungen zu beobachten. Da davon auszugehen ist, dass ein Teil dieser Entwicklungen auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen ist, kann abgeleitet werden, dass die damit einhergehenden Lärminderungen auch durch die Luftverkehrssteuer induziert wurden.

- In quantitativer Hinsicht kann der Effekt der Luftverkehrssteuer nur grob geschätzt werden, indem die prozentuale Dämpfung des Passagieraufkommens auch für die Dämpfung von Lärm- und Schadstoffemissionen unterstellt wird. Ausgehend von einer dämpfenden Wirkung der Luftverkehrssteuer in Höhe von bis zu rd. 2 Millionen Passagiere (rd. 1,1 Prozent des Passagieraufkommens) dürften sich in diesem Prozentbereich auch die Vermeidung von Lärm- und Schadstoffemissionen in Deutschland bewegen.

#### 5. Verlagerungen auf andere Verkehrsträger in quantitativer Hinsicht

Statistiken oder besondere Erhebungen über derartige Verlagerungsprozesse sind nicht vorhanden, so dass nur eine generelle Bewertung der quantitativen Auswirkungen erfolgen kann. Nach dem Untersuchungsergebnis von Infras sind in einer Größenordnung von etwa 0,7 Millionen Passagiere auf andere Verkehrsträger wie Auto oder Bahn ausgewichen. Hierbei ist die spezifische Klimawirkung dieser anderen Verkehrsträger im Durchschnitt geringer als beim Flugverkehr. Nach der Modelberechnung von Infras basierend auf vorhandenen Untersuchungen von CE nimmt beim Umstieg vom Flugzeug auf die Schiene diese um 71 Prozent und beim Umstieg auf das Auto um 29 Prozent ab.<sup>129</sup>

Ausgehend davon, dass diese Verlagerungen auf andere Verkehrsträger überwiegend im Bereich der Inlandsflüge stattgefunden haben, lässt sich hieraus Folgendes ableiten:

Bezogen auf den Verkehrsträgervergleich und die von Infras getroffenen Annahmen ergibt sich eine Reduktion an

<sup>128</sup> Pressemitteilung zur „Zahl der Woche“ des Statistischen Bundesamtes vom 6. Dezember 2012, im Internet abrufbar unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) > Presse > Pressemitteilungen > Zahl der Woche (Stand Juni 2012).

<sup>129</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 119.

Tabelle 34

**CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Passagier nach Verkehrsträger**

<b>CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Inlandsdistanzen</b>			
<b>Verkehrsträger</b>	<b>Durchschnittliche Distanz</b>	<b>CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Person</b>	<b>CO<sub>2</sub>-Emissionen bei 0,35 Millionen Personen (Diff. ggü. Flug)</b>
Flug	435	47,9 kg (100 %)	0,017 Mio. t
Schiene	435	13,9 kg ( 29 %)	0,005 Mio. t. (-0,012 Mio. t)
Auto	435	34,0 kg ( 71 %)	0,012 Mio t. (-0,005 Mio t)

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 118 ff.

CO<sub>2</sub>-Emissionen durch die Verlagerung auf die Verkehrsträger Auto und Schiene in einer Größenordnung von etwa 0,017 Mio. t. Diese Reduktion ist in der oben unter D. I. 3. dargestellten Gesamtreduktion von 0,21 Mio. t bereits enthalten.

## **6. Volkswirtschaftliche Betrachtung der Umwelteffekte**

Eine umfassende volkswirtschaftliche Beurteilung der Luftverkehrssteuer setzt u. a. voraus, dass auch die Umweltwirkungen einbezogen werden. Da der Luftverkehr die Kosten für Umweltschäden bisher nicht selbst trägt, verursachen diese Umweltwirkungen externe Kosten. Die externen Kosten des Flugverkehrs betragen in Deutschland 2008 vor Einführung der Luftverkehrssteuer 59 Euro pro 1 000 Personenkilometer.<sup>130</sup> In der gesamten EU waren es 57,10 Euro pro 1 000 Personenkilometer, die sich wie folgt zusammensetzen:

Die externen Kosten des deutschen Luftverkehrs betragen vor Einführung der Luftverkehrssteuer etwa 3,5 Mrd. Euro.

Mithilfe der Luftverkehrssteuer konnten die externen Kosten je Passagier von etwa 35 Euro auf 25 Euro gesenkt werden.<sup>131</sup> Der volkswirtschaftliche Nutzen dieser Internalisierung betrug daher im Durchschnitt 30 Euro je Passagier. Ausgehend von einer Dämpfung von bis zu 2 Millionen Passagieren ergibt sich durch die Internalisierung ein Wohlfahrtsgewinn von rd. 30–60 Mio. Euro.

## **7. Zusammenfassung von C. I.**

Die ökologische Wirkung der Luftverkehrssteuer steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der Entwicklung der Passagierzahlen und Flugbewegungen. Da nach Einführung der Luftverkehrssteuer diesbezüglich weder ein Rückgang noch eine einschneidende Dämpfung des nach wie vor ansteigenden Flugverkehrs in Deutschland stattgefunden hat, sind positive ökologischen Auswirkungen in dem Umfang der Dämpfung der Passagierwachstums eingetreten.

Auf das in 2011 um +4,8 Prozent gewachsene Passagieraufkommen hat die Luftverkehrssteuer nur dämpfend im Umfang von zusätzlichen bis zu rd. 2 Millionen Passagierabflügen von deutschen Flughäfen gewirkt (etwa 1,1 Prozent des deutschen Gesamtflugaufkommens in 2011). Hiervon sind wiederum rd. 750 000 Passagiere auf ausländische Flughäfen ausgewichen, so dass es im Ergebnis diesbezüglich zu keiner Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen gekommen ist. Unter Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von alternativen Verkehrsträgern, auf die anstatt des Luftverkehrs zurückgegriffen worden ist, hat die Luftverkehrssteuer im Jahr 2011 immerhin noch zu einer Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 0,21 Mio. t geführt. Dies entspricht rd. 0,6 Prozent der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs im Jahr 2011.

In einer entsprechenden Prozenzhöhe dürfte das Hinzuwachsen zusätzlicher Lärm- und Schadstoffemissionen ausgehend vom Luftverkehr verhindert worden sein. Weiterhin konnten aufgrund der Einführung der Luftverkehrssteuer die externen Kosten für die vom deutschen Luftverkehr ausgehenden Umweltschäden um rd. 60 Mio. Euro gemindert werden.

Um die ökologische Lenkungswirkung der Luftverkehrssteuer zu verstärken, bedarf es – wie auch bei der Verbändebeteiligung von Umweltverbänden gefordert – vor allem einer deutlichen Anhebung der Steuersätze. Außerdem könnte eine weitergehende Differenzierung sowohl hinsichtlich der Distanzklassen als auch der Umweltpunkte zusätzliche Vorteile erbringen.

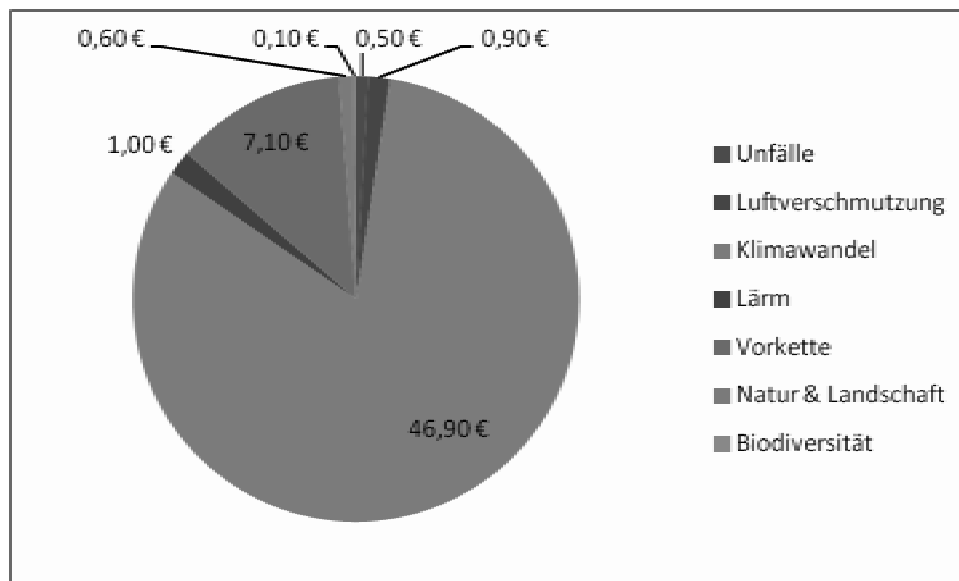
## **II. Volkswirtschaftliche Auswirkungen der Luftverkehrssteuer**

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrssteuer sind nicht Teil des Berichtsauftrags gemäß § 19 Absatz 4 LuftVStG. Bereits bei Einführung der Luftverkehrssteuer sind aber negative volkswirtschaftliche Auswirkungen sowohl von Ländern als auch der Wirt-

<sup>130</sup> CE Delft, External Costs of Transport in Europe, Update Study for 2008, Delft, September 2011.

<sup>131</sup> Gemäß CE Delft (External Costs of Transport in Europe, Update Study for 2008, Delft, September 2011) betragen in Deutschland die externen Kosten des Luftverkehrs im Jahr 2008 43 Euro pro Einwohner und damit insgesamt 3,5 Mrd. Euro. Durch die Luftverkehrssteuer werden davon etwa 1 Mrd. Euro internalisiert, es verbleiben somit etwa 2,5 Mrd. Euro, die nicht internalisiert wurden. Die durchschnittlichen externen Kosten pro Einsteiger betragen vor Einführung der Luftverkehrssteuer 35 Euro (bei einer Gesamtanzahl der Passagiere von ca. 100 000, Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6 Dezember 2011). Nach Einführung der Luftverkehrssteuer von durchschnittlich 10 Euro pro Einsteiger lagen die externen Grenzkosten bei durchschnittlich 25 Euro.

Externe Kosten des Flugverkehrs in der EU



Quelle: External Costs of Transport in Europe, Update Study for 2008, Delft, September 2011.

schaft befürchtet worden. Im Rahmen der Verbändebeteiligung hat der BDL die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrsteuer erneut aufgegriffen und im Rahmen der Studie der Intraplan Consult GmbH erste Einschätzungen hierzu vorgelegt.<sup>132</sup> Wegen des engen Sachzusammenhangs soll dieser Frage, den eigentlichen Bericht nach § 19 Absatz 4 LuftVStG ergänzend, nachgegangen werden. Vorab sei allerdings darauf hingewiesen, dass für eine abschließende Beurteilung der gesamten volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Steuer der Betrachtungszeitraum zu kurz ist, da diese sich zuverlässig nur über einen mittel- bis langfristigen Zeitraum feststellen lassen. Zudem steht eine Darstellung zum jetzigen Zeitpunkt auch vor dem Problem einer unzureichenden Datenlage. Die nachfolgende Darstellung kann daher nur eine erste grobe Einschätzung zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrsteuer geben.

### 1. Einschätzung des BDL (Studie der Intraplan Consult GmbH) zu nachteiligen volkswirtschaftlichen Auswirkungen infolge der Einführung der Luftverkehrsteuer

Die durch den BDL angeführte Studie der Intraplan Consult GmbH errechnet einen Gesamterlösverlust von 1 247 Mio. Euro für die Bereiche Luftverkehrsunternehmen (740 Mio. Euro), Flughafenbetreiber (125 Mio. Euro), Gastronomie und Einzelhandel an den Flughäfen (50 Mio. Euro) sowie für die deutsche Tourismuswirtschaft (232 Mio. Euro). Aus diesen Erlösverlusten wird ein Wertschöpfungsverlust ermittelt, der mit insgesamt 813 Mio. Euro angesetzt ist. Über

pauschalierte Faktoren errechnet die Studie aus dem Wertschöpfungsverlust einen Verlust von insgesamt 13 500 Arbeitsplätzen. Abschließend ergeben sich aus der Besteuerungsquote für den Wertschöpfungsverlust, Gewinnrückgängen der Unternehmen und Rückgängen bei den Sozialversicherungsausgaben/Ausgabensteigerung beim Arbeitslosengeld folgende Auswirkungen:

- Steuerausfall bei Bund, Ländern, Gemeinden in Höhe von 256 Mio. Euro,
- Einnahmerückgang bei der gesamten Sozialversicherung in Höhe von 153 Mio. Euro sowie
- eine Ausgabensteigerung beim Arbeitslosengeld in Höhe von 124 Mio. Euro.

Im Ergebnis erziele die Luftverkehrsteuer zwar einen Einnahmenüberschuss. Hiervon profitiere aber nur der Bund.

### 2. Eigene Einschätzung

#### a) Allgemeine Vorbemerkungen zur BDL-Darstellung

Ausgangspunkt für die Berechnung der verkehrs- und volkswirtschaftlichen Effekte durch die Intraplan Consult GmbH sind die in der Studie berechneten Nachfrageverluste, die per Modellrechnungen auf einzelne Segmente und Wirkungsbereiche heruntergebrochen werden.<sup>133</sup>

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die Intraplan Consult GmbH Erlösverluste der Luftverkehrsgesellschaften, der internationalen Verkehrsflughäfen und der deutschen

<sup>132</sup> Studie der Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 34 ff.

<sup>133</sup> Studie der Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 35.

Tourismuswirtschaft als volkswirtschaftliche Kenngrößen ausweist. Die ersten beiden werden abzüglich der Mehrwertsteuer als Rückgang der Bruttowertschöpfung dargestellt. Die Studie suggeriert, dies sei der volkswirtschaftliche Schaden, der von der Luftverkehrsteuer ausgeht. Es wird nicht beachtet, dass den Erlösminderungen auch Minderungen der Kosten sowie Substitutionseffekte gegenüber stehen.

Das Ergebnis der Studie der Intraplan Consult GmbH zur volkswirtschaftlichen Wirkung stellt damit keine Nettoeffekte für die öffentlichen Haushalte, den Arbeitsmarkt oder die Tourismusbranche dar. Es werden vielmehr „Verluste“, „Rückgänge“ oder „Mindereinnahmen“, postuliert, die sich als Abweichung der Entwicklung der Zahlen des Jahres 2011 – mit einem deutlichen Passagierwachstum von +4,8 Prozent – mit einem noch positiveren Referenzszenario ergeben sollen. Ein solches Referenzszenario muss notwendigerweise immer eine Annahme bleiben; es beschreibt einen fiktiven Verlauf der Entwicklung des Luftverkehrssektors, der zu bewerten bleibt. „Rückgänge“, „Verluste“ und „Mindereinnahmen“ stellen sich also in der Studie der Intraplan Consult GmbH vor allem als Abweichung von diesem Referenzszenario dar und sind demnach eher mit den Begriffen „Dämpfung“, „geringere Zuwächse“ und „geringere Mehreinnahmen“ zu beschreiben.

Die Intraplan Consult GmbH übergeht in diesem Abschnitt ihrer Studie die wesentliche Tatsache des – absolut oder bereinigt – vorliegenden Passagierwachstums von 2010 nach 2011 bundesweit an Flughäfen. Dieser Zu-

wachs um – je nach Bereinigung und statistischer Grundlage – bis zu über 9 Millionen Passagieren (bereinigt nach Intraplan Consult GmbH um Sondereffekte: rd. 4,1 Millionen Passagiere) müsste – nach den eigenen Prämissen des Modells der Intraplan Consult GmbH – zu entsprechenden Mehrwerten, Gewinnen bzw. Zuwächsen geführt haben.

Überschlägige Modellrechnung für den tatsächlichen und bereinigten Passagierzuwachs im Jahr 2011 (auf Basis des Modells der Intraplan Consult GmbH):

Hierzu lassen sich jedoch keine entsprechenden Hinweise aus den einschlägigen Geschäftsberichten der Luftfahrtunternehmen und Flughäfen herleiten.

Im Übrigen ist das von Intraplan Consult GmbH angewandte Berechnungsmodell vorrangig für Neubau- oder Erweiterungsplanungen von Flughäfen entwickelt worden, die stets mit einem erheblichen Ausbau von Flugkapazitäten und Arbeitsplätzen verbunden sind. Die uneingeschränkte Übertragung dieses Modells kann bei Schwankung des Passagieraufkommens in einer Größenordnung von bis zu 5 Prozent regelmäßig nicht vorgenommen werden.

Ebenso berücksichtigt die Studie der Intraplan Consult GmbH nicht, dass die inländischen Personen, die einen Flug nicht antreten, sondern ein anderes Verkehrsmittel nutzen oder gar nicht reisen, das insoweit nicht für das Flugticket investierte und damit „gesparte“ Geld in aller Regel in andere Dienstleistungen oder Produkte investieren. Mit dieser Investition gehen entsprechende Multipli-

Tabelle 35

**Überschlägige Modellrechnung der Auswirkungen des Passagierwachstums 2011 auf Basis der Modellrechnung der Intraplan Consult GmbH**

	<b>2011 (Berechnung mit 4,6 Prozent tatsächlichem Wachstum auf Basis des Modells der Intraplan Consult GmbH)</b>	<b>2011 (Berechnung mit dem von Intraplan Consult GmbH auf 2,1 Prozent bereinigten Wachstum auf Basis ihres Modells)</b>
<b>I. Mehrergebnisse</b>		
– bei den Arbeitsplätzen im Luftverkehr	rd. 24.300	rd. 11.070
<b>II. Mehrerlöse</b>		
– Luftverkehrsunternehmen	rd. 1.332 Mio. Euro	rd. 607 Mio. Euro
– Flughafenbetreiber	rd. 225 Mio. Euro	rd. 103 Mio. Euro
– Gastronomie und Einzelhandel an den Flughäfen	rd. 90 Mio. Euro	rd. 41 Mio. Euro
– deutsche Tourismuswirtschaft	rd. 418 Mio. Euro	rd. 190 Mio. Euro
<b>Gesamtmehrerlös:</b>	<b>rd. 2.065 Mio. Euro</b>	<b>rd. 941 Mio. Euro</b>
<b>III. Wertschöpfungsgewinn:</b>	<b>rd. 1.463 Mio. Euro</b>	<b>rd. 666 Mio. Euro</b>

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis Intraplan Consult GmbH (a. a. O., Fn. 2) Seite 32 ff.



kator-, Arbeitsplatz-, Steuer- und Sozialversicherungseffekte einher. Die entsprechende Wertschöpfung verbleibt also zumindest teilweise in Deutschland und führt zu einem volkswirtschaftlich positiven Nutzen, der sich in einer anderen Branche realisiert.

Damit zeichnet die Intraplan Consult GmbH aufgrund eines fiktiven modellbasierten Referenzszenarios nachteilige Effekte auf, vernachlässigt dabei aber die modellimmanenten vorhandenen positiven Effekte von weitaus größerer finanzieller Bedeutung.

## b) Tatsächlich feststellbare Effekte

Eine konkrete Feststellung der tatsächlich eingetretenen volkswirtschaftlichen Effekte der Luftverkehrsteuer gestaltet sich hingegen diffizil. Sie steht vor dem Problem der derzeit fragmentarischen Datenlage und der Separierbarkeit der Luftverkehrsbranche aus den Gesamtstatistiken.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Jahr 2011 war positiv. Sowohl die Zunahme des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt: +3,0 Prozent)<sup>134</sup> als auch die Steuereinnahmen von Bund, Ländern und Kommunen verzeichneten einen positiven Verlauf (Steuereinnahmen im Vorjahresvergleich um +8,1 Prozent gestiegen).<sup>135</sup> Die Zahl der von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen zeigte sich auf einem niedrigen Stand (Arbeitslosenquote: 7,9 Prozent, Anzahl der Arbeitslosen: weniger als 3 Millionen),<sup>136</sup> die der Erwerbstätigen auf einem hohen Niveau (Veränderung gegenüber Vorjahr: +1,3 Prozent, Anzahl der Erwerbstätigen über 41 Millionen).<sup>137</sup> Letzteres führte damit auch zu einer geringeren Belastung der öffentlichen Kassen als erwartet.

Aus diesen Aussagen zur Gesamtentwicklung in Deutschland sind aber belastbare Aussagen zur Entwicklung der Luftverkehrswirtschaft kaum herzuleiten, da hieraus deren individuelle Entwicklung nicht separiert werden kann.

Zu den Bereichen der Arbeitsplatzentwicklung an und im Umfeld von Flughäfen sowie zur Situation der Tourismusbranche kann Folgendes festgehalten werden:

Konkrete Angaben zu Beschäftigtenzahlen der Luftverkehrsbranche müssten verschiedene Segmente abdecken: die Beschäftigten der Luftverkehrsunternehmen, die Beschäftigten der Flughafenbetreiber sowie andere an Flughäfen ansässiger Unternehmen, die weiteren aufgrund der Entwicklung eines Flughafens im Umfeld ansässigen Unternehmen sowie abschließend die Luftfahrtindustrie als das produzierende Gewerbe der Luftverkehrsbranche.

Die Angaben und Zahlenwerte zum Personalbestand von Unternehmen mit wirtschaftlichem Schwerpunkt in der

Luftfahrt werden vom Statistischen Bundesamt erhoben und in der Fachserie 8 Reihe 6.2 in Abschnitt 10 jährlich publiziert. Die Publikation 2011 wird voraussichtlich erst Mitte 2012 erfolgen und damit nach Erstellung dieses Berichts. Zudem wird dieser Jahrgang die Zahlenwerte für Unternehmen der Luftfahrt auf Grundlage des Jahres 2010 darstellen, weil Abschnitt 10 der Fachserie 8 Reihe 6.2 grundsätzlich die Zahlenlage des der Veröffentlichung vorhergehenden Jahres vorsieht. Die Zahlenwerte zum Personalbestand von Unternehmen mit wirtschaftlichem Schwerpunkt in der Luftfahrt für das Jahr 2011 werden erst Mitte 2013 publiziert werden.

Auf Anfrage hat das Statistische Bundesamt allerdings bereits die Gesamtzahl für den Personalbestand der Luftfahrtunternehmen für 2010 mitteilen können. Für die Jahre seit 2005 zeigt sich grundsätzlich ein positiver Verlauf, bei einem leichten Rückgang in 2009. Festzustellen ist aber, dass sich dieser Verlauf nicht mit den prozentualen Veränderungen der Passagierzahlen in diesen Jahren deckt.<sup>138</sup> Damit erscheint die Annahme eines bestimmbareren Verhältnisses zwischen Passagierzahl bzw. -wachstum und der Anzahl der Arbeitsplätze – wie in der vom BDL vorgelegten Studie der Intraplan Consult GmbH geschehen – fraglich.

Für das Berichtsjahr 2011 liegen noch keine publizierten Zahlenwerte vor, so dass es noch zu früh ist, um hinsichtlich möglicher Einflüsse der Luftverkehrsteuer auf den Arbeitsmarkt abschließende Bewertungen abgeben zu können. Es wäre zudem sinnvoll, die Entwicklung anhand der Angaben des Statistischen Bundesamtes über mehrere Jahre zu bewerten. Ebenso wäre das Hinzuziehen von Evaluierungsuntersuchungen zu entsprechenden Modellstudien, die bislang nur im Zusammenhang mit Neubau- und Erweiterungsplanungen von Flughäfen erstellt worden sind, hilfreich. Entsprechende Evaluierungsuntersuchungen sind allerdings bislang in öffentlich zugänglichen Quellen nicht auffindbar.

Zu der Zahl der Arbeitsplätze an Flughäfen (Flughafenbetreiber und weitere dort ansässige Unternehmen) liegt im Übrigen derzeit kaum belastbares Datenmaterial vor. Zwar publizieren einige Flughäfen sowie die ADV die Anzahl der Arbeitsplätze; für das Jahr 2011 liegen hier aber noch nicht alle Zahlen vor. Die Anzahl der Beschäftigten der im Umfeld eines Flughafens ansässigen Unternehmen sind in keiner Statistik erfasst; hier müsste mit einer modellgestützten Berechnung gearbeitet werden, für die aber die Anzahl der Beschäftigten an den Flughäfen selbst erforderlich wäre.

Auf Grundlage einer modellgestützten Berechnung geht die Studie von Infrast davon aus, dass nach grober Schätzung der Luftfahrtsektor um rd. 1 000 Arbeitsplätze weniger ge-

<sup>134</sup> Statistisches Bundesamt Fachserie 18 Reihe 1.4.

<sup>135</sup> Ergebnis der 140. Sitzung des Arbeitskreises Steuerschätzungen vom 8. bis 10. Mai 2012 in Frankfurt (Oder); vgl. Fn. 20.

<sup>136</sup> Statistisches Bundesamt im Internetauftritt unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) > Zahlen & Fakten > Gesamtwirtschaft & Umwelt > Arbeitsmarkt > Arbeitslose SGB > Arbeitslose, Arbeitslosenquote aller abhängigen zivilen Erwerbspersonen nach Gebietsstand (ab 1950) (Stand Juni 2012).

<sup>137</sup> Statistisches Bundesamt im Internetauftritt unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) > Zahlen & Fakten > Gesamtwirtschaft & Umwelt > Arbeitsmarkt > Erwerbstätigkeit > Erwerbstätigenrechnung > Erwerbstätige (Inländer-/Inlandskonzept) (Stand Juni 2012).

<sup>138</sup> Vgl. im Detail die Ausführungen zur Passagierentwicklung unter C. I. 1.

Tabelle 36

**Personalbestand der Luftfahrtunternehmen von 2005 bis 2010**

Personalbestand	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Luftfahrtunternehmen (Gesamt)	57.719	59.418	59.629	64.587	64.120	64.642
Entwicklung zum Vorjahr	---	+2,9 %	+0,4 %	+8,3 %	-0,7 %	+0,8 %
Passagierentwicklung	---	+5,4 %	+6,2 %	+1,5 %	-4,6 %	+4,8 %

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.2 sowie Auskunft des Statistischen Bundesamtes.

wachsen ist als ohne Einführung der Luftverkehrsteuer. Allerdings ist – entsprechend den obigen Ausführungen zur modellgestützten Berechnung der Intraplan Consult GmbH – auch an dieser Stelle die Anzahl der aufgrund des positiven (bereinigten) Passagierwachstums entstandenen Arbeitsplätze im Luftfahrtsektor gegenüber zu stellen. Da Infras davon ausgeht, dass mit einer Millionen Passagieren etwa 1 000 Vollzeitstellen im Luftfahrtsektor verbunden sind, müssten aufgrund des Passagierwachstums von 4,8 Prozent bzw. rd. 9,4 Millionen Passagieren (bereinigt nach Infras 4,0 Prozent bzw. rd. 7,8 Millionen Passagiere) demgegenüber rd. 9 400 (bzw. bereinigt 7 800) Arbeitsplätze im Luftfahrtsektor geschaffen worden sein. Von diesen neu geschaffenen Arbeitsplätzen entfallen nach der Studie von Infras etwa die Hälfte – mithin rd. 4 700 Arbeitsplätze (bereinigt rd. 3 900) auf deutsche Luftverkehrsunternehmen.<sup>139</sup>

Einzig zur Beschäftigungssituation der Luft- und Raumfahrtbranche und damit des produzierenden Gewerbes liegen für 2011 bereits konkrete Zahlen vor, die über die Jahre 2005 bis 2011 durchgängig ein Wachstum ausweisen.

Auch bei diesen Zahlen ist eine Beziehung zwischen Passagierzahl/-wachstum und den Beschäftigten in der Luft- und Raumfahrtbranche nicht erkennbar.

Allein für den Tourismusbereich in Deutschland liegt die relevante Veröffentlichung des Statistischen Bundesamtes

bereits vor. Aus dieser ist für das Jahr 2011 nicht erkennbar, dass es zu einem Rückgang bei den ausländischen Touristen in Deutschland aufgrund der Einführung der Luftverkehrsteuer gekommen sein könnte und damit zu einem volkswirtschaftlichen Schaden. Im Gegenteil ist hinsichtlich der Entwicklung der Tourismusbranche in Deutschland festzustellen, dass sich die Anzahl von Ankünften und Übernachtungen in Deutschland von 2010 nach 2011 positiv entwickelt hat. Der folgenden Tabelle ist zu entnehmen, dass 2011 – im Vergleich zu den Vorjahren –<sup>140</sup> das Jahr mit dem höchsten Aufkommen an Übernachtungen und Gästen war und dies insbesondere auch bei Gästen mit ständigem Sitz im Ausland, mithin den ausländischen Touristen oder Geschäftsreisenden.

Es kann daher nicht festgestellt werden, dass aufgrund der Luftverkehrsteuer Gäste – insbesondere aus dem Ausland – ausgeblieben wären. Im Gegenteil: Betrachtet man die Anzahl der Gäste – wie auch der Übernachtungen – in Deutschland, ist der Zuwachs bei Gästen mit Wohnsitz im Ausland seit 2009 sogar höher als der allgemeine in Deutschland, wie die folgende Grafik zeigt.

Da sich die Tourismusbranche 2011 im Vergleich zu 2010 also wachsend entwickelt hat und kein Rückgang festzustellen ist, ist ein volkswirtschaftlicher Schaden auch nicht ersichtlich. Selbst ein gedämpftes Wachstum lässt sich im Vergleich zu der Entwicklung in den Vorjahren nicht feststellen.

Tabelle 37

**Personalbestand der Luft- und Raumfahrtindustrie von 2005 bis 2011**

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Beschäftigte Luft- und Raumfahrt	81.300	85.500	88.208	92.271	93.732	95.438	97.438
– davon Zivilluftfahrt	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	62.200	67.500

Quelle: Branchendaten des Bundesverbandes der Deutschen Luft- und Raumfahrtindustrie e. V. (BDLI).

<sup>139</sup> Infras (a. a. O., Fn. 1) Seite 113.

<sup>140</sup> Dies gilt ausweislich der hier verwendeten Publikation des Statistischen Bundesamtes bis zurück zum Beginn dieser Erfassung ins Jahr 1992.

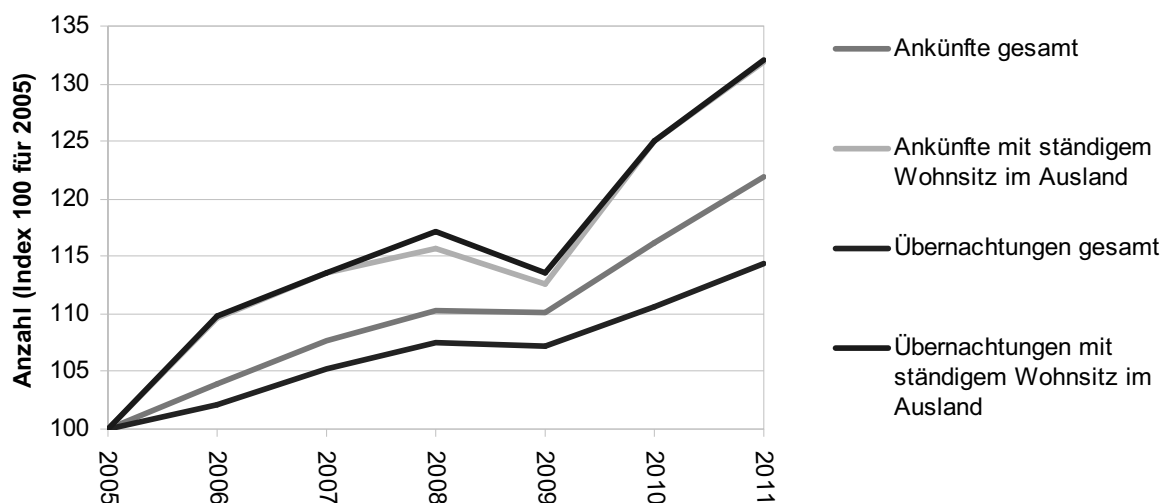
Tabelle 38

**Ankünfte und Übernachtungen von Gästen in Deutschland 2005 bis 2011**

Jahr	Ankünfte von Gästen	Hiervon mit ständigem Wohnsitz im Ausland	Übernachtungen von Gästen	Hiervon mit ständigem Wohnsitz im Ausland
2005	120.553	21.499	343.925	48.243
2006	125.227	23.571	351.185	52.954
2007	129.857	24.420	361.846	54.779
2008	132.947	24.886	369.545	56.540
2009	132.830	24.223	368.690	54.820
2010	139.991	26.875	380.276	60.305
2011	147.067	28.352	393.171	63.673

Quelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 6 Reihe 7.1 Jahrgang 2011 (Zahlen jeweils in Tsd.).

Grafik 19

**Indexierte Darstellung von Ankünften und Übernachtungen in Deutschland 2005 bis 2011**

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Statistisches Bundesamt Fachserie 6 Reihe 7.1 Jahrgang 2011.

**Fazit zu E. II. 2.**

Zur Würdigung der Ansicht des BDL auf Basis der Studie der Intraplan Consult GmbH ist festzuhalten, dass aufgrund eines fiktiven modellbasierten Referenzszenarios nur die Negativeffekte, nicht aber die positiven Auswirkungen rechnerisch ermittelt wurden. Die dem Studienergebnis zugrunde liegenden theoretischen Annahmen sind darüber hinaus nicht zwingend und müssen mit den tatsächlichen Entwicklungen abgeglichen werden. Gegenwärtig ist aufgrund der unzureichenden Datenlage eine negative volkswirtschaftliche Auswirkung durch die Luftverkehrsteuer in der durch den BDL angenommenen Größenordnung nicht feststellbar. Für eine weitergehende und insbesondere quantitative Analyse bedarf es vor allem eines längeren Wirkungszeitraums sowie einer gesicherten Datenlage.

**3. Volkswirtschaftlicher Nutzen der Einnahmen aus der Luftverkehrsteuer**

Die Bundesregierung hat im Jahr 2010 ein wachstumsorientiertes Spar- und Konsolidierungspaket im Umfang von über 80 Mrd. Euro für die folgenden vier Jahre aufgelegt, um die finanzielle Handlungsfähigkeit des Bundes im Rahmen der Einhaltung der neuen Schuldenregel des Artikel 115 Grundgesetz und der Defizitgrenzen des europäischen Stabilitäts- und Wachstumspaket sicherzustellen. Die Umsetzung dieses „Zukunftspakets“ erfolgte zum Teil durch das Haushaltsbegleitgesetz 2011, in dem ein Bündel von Maßnahmen geregelt wurde, das maßgeblich dazu beitrug, die gesetzten Konsolidierungsziele zu erreichen. Die Einführung einer maßvollen Luftverkehrsteuer war nur eines der Instrumente. Mit dem Zukunftspaket hat die Bundesregierung die Grundlage für eine

wachstumsorientierte Konsolidierungsstrategie zur dauerhaften Einhaltung der Vorgaben der Schuldenregel gelegt. Notwendig war dies auch, um die Finanzierung von Maßnahmen zur nationalen Umsetzung der fünf Kernziele der EU-2020-Strategie, die im Nationalen Reformprogramm dargelegt sind, sicherzustellen. Die Leitlinie der Koalition war dabei, durch nachhaltiges Sparen vorwiegend auf der Ausgabenseite nachhaltiges Wachstum zu fördern und Bürger und Unternehmen nicht durch hohe zusätzliche Abgaben zu belasten.

Dennoch müssen die Konsolidierungsanstrengungen angemessen auf die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen verteilt werden. Die Wirtschaft leistete ihren Beitrag durch Subventionsabbau und weitere gezielte einnahmeseitige Konsolidierungsmaßnahmen. Hierbei war die Einführung einer maßvollen Luftverkehrssteuer, die auch der Einbeziehung des Luftverkehrs in die Mobilitätsbesteuerung dient, nur eines der Instrumente. Darüber hinaus wurden unter anderem weitere ökologisch sinnvolle Maßnahmen wie die Rückführung von Energiesteuervergünstigungen und Einführung der Kernbrennstoffsteuer beschlossen.

In diesem Zusammenhang leistet auch die Luftverkehrssteuer mit ihren Einnahmen einen Beitrag, um das Ziel solider Staatsfinanzen und der Konsolidierung des Bundeshaushalts zu erreichen. Hierdurch sorgt sie für eine gesellschaftliche Dividende, indem künftige Zinslasten reduziert werden und auf diese Weise zusätzliche Gestaltungsmöglichkeiten für die Bundesregierung entstehen – insbesondere für weitere notwendige Investitionen in die Zukunftsfähigkeit unseres Landes. So kann eine generationengerechte Finanzpolitik und die künftige Handlungsfähigkeit des Staates sichergestellt werden. Solide Staatsfinanzen stärken schließlich das Vertrauen von Verbrauchern und Unternehmen und sind damit entscheidend für eine tragfähige wirtschaftliche Entwicklung.

Im Zusammenspiel mit den anderen Konsolidierungsmaßnahmen trägt die Luftverkehrssteuer auch dazu bei, dass die jährlichen öffentlichen Investitionen – u. a. auch im Verkehrsbereich einschließlich der Zubringermöglichkeiten zu Flughäfen über Schiene und Straße – trotz der Konsolidierungserfordernisse auf hohem Niveau stabilisiert werden konnten.

Zu der Wirkung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland hat das Rheinisch-Westfälische Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) in einer vom Bundesministerium der Finanzen in Auftrag gegebenen Studie erhebliche kurzfristige positive Konjunktoreffekte ermittelt.<sup>141</sup>

Eine Verstärkung der öffentlichen Investitionstätigkeit trägt darüber hinaus dazu bei, die Wachstumsentwicklung insgesamt zu stabilisieren. Diese Wirkung solider öffentlicher Haushalte – positive Vertrauenseffekte und die Sicherung dauerhafter staatlicher Handlungsfähigkeit –

bleibt im Vergleich zu den (meist kurzfristig konjunkturellen) Effekten neuer Investitions- und Förderprogramme oft unberücksichtigt und sollte nicht unterschätzt werden.

Die Luftverkehrssteuer ist nach Ansicht der Bundesregierung moderat ausgestaltet. Es überwiegen die Vorteile der Einnahmengenerierung und die wirtschaftlichen Einbußen werden in Grenzen gehalten. Erst bei hohen Steuerbelastungen steigen die negativen Verteilungseffekte weiter an, während die wachstumsbegünstigenden Effekte abnehmen.

Durch die Umwelteffekte wird zusätzlich eine volkswirtschaftlich positive Wirkung erzielt. Infolge der Dämpfung des Passagieraufkommens verringern sich die dem Luftverkehr zuzuordnenden Umweltschäden und externe Kosten um 30 bis 60 Mio. Euro.<sup>142</sup>

## **E. Ergänzende Themen mit Bezug zum Bericht nach § 19 Absatz 4 LuftVStG**

Im letzten Abschnitt des Berichts wird im gebotenen Umfang auf weitere Themen mit Bezug zur Luftverkehrssteuer eingegangen, die aus dem parlamentarischen Bereich seit Einführung der Luftverkehrssteuer an die am Bericht beteiligten Bundesministerien herangetragen worden sind.

### **I. Alternative Einführungsmöglichkeit einer Besteuerung von Kerosin im europäischen und internationalen Kontext**

Flugkraftstoffe im gewerblichen Luftverkehr werden gegenwärtig weltweit auf grenzüberschreitenden Flügen aufgrund einer Vielzahl bilateraler Luftverkehrsabkommen zwischen den einzelnen Staaten nicht mit einer Energiesteuer („Kerosinsteuer“) belegt.

Auf EU-Ebene stellt Artikel 14 Absatz 2 der Energiesteuerrichtlinie<sup>143</sup> den Mitgliedstaaten seit dem 1. Januar 2004 frei, reine Inlandsflüge einer Kerosinsteuer zu unterwerfen. Dasselbe gilt für innergemeinschaftliche Flüge, wenn die betroffenen Mitgliedstaaten entsprechende bilaterale Verträge miteinander geschlossen haben. Alle anderen gewerblichen Flüge – also insbesondere alle Flüge zu Drittländern – sind gem. Artikel 14 Absatz 1 der Energiesteuerrichtlinie weiterhin obligatorisch von der Energiebesteuerung befreit.

Derzeit hat Deutschland von der Möglichkeit der Besteuerung inländischer Flüge keinen Gebrauch gemacht. Die Energiesteuerbefreiung bezogen auf das im inländischen Flugverkehr verbrauchte Kerosin wird im 23. Subventionsbericht der Bundesregierung mit 680 Mio. Euro jährlich beziffert.

Bei Berücksichtigung des gesamten Flugverkehrs ab Deutschland beliefe sich der Umfang der Energiesteuer-

<sup>141</sup> „Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – Wachstumsaspekte im Rahmen einer gestaltenden Finanzpolitik - Endbericht – Kurzfassung“ Studie des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung, 2010, Seite 6 ff.

<sup>142</sup> Vgl. ausführlicher unter D. I. 6.

<sup>143</sup> Vgl. zur Energiesteuerrichtlinie Fn. 8.

befreiung für das gesamte in Deutschland gelieferte Kerosin auf 6,7 Mrd. Euro in 2011.<sup>144</sup>

Eine obligatorische Besteuerung aller EU-weiten Flüge erscheint zurzeit ausgeschlossen, da insbesondere die EU-Mitgliedstaaten mit starkem Tourismus unterschiedenen Widerstand gegen die Einführung einer solchen Regelung geäußert haben.

Die Bundesregierung steht der Einführung einer Kerosinsteuer grundsätzlich offen gegenüber, sofern dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden. Eine Besteuerung von EU-weiten Flügen zwischen einzelnen Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Änderung bestehender Luftverkehrsabkommen hätte für die Luftfahrtunternehmen der beteiligten EU-Mitgliedstaaten jedoch verstärkte Wettbewerbsnachteile. Dies hängt vor allem damit zusammen, dass nur die Kraftstoffe besteuert werden dürfen, die in den betroffenen Mitgliedstaaten bzw. in Deutschland getankt werden. Die in den Luftfahrzeugen bei Einflug in einen Mitgliedstaat oder nach Deutschland vorhandenen Kraftstoffe dürfen dagegen entsprechend Artikel 24 des Chicagoer Abkommens nicht besteuert werden. Dadurch besteht die permanente Gefahr einer Steuerumgehung durch Auftanken im Ausland. Damit gingen nicht nur mögliche Steuereinnahmen verloren, es entstünden vor allem Wettbewerbsnachteile für deutsche Luftfahrtunternehmen, da diese ihren Flottenstandort auf deutschen Flughäfen haben und dort auch regelmäßig die Betankung vornehmen. Eine Umlegung von Flugrouten oder eine Verlagerung von Flottenteilen auf „Drehkreuze“ im Ausland wäre deshalb zu erwarten, um einfacher solche Auslandsbetankungen vornehmen zu können.

Auch die Einführung einer Kerosinsteuer auf internationaler Ebene scheint auf absehbare Zeit unrealistisch, da dies von der ICAO entsprechend der erforderlichen Abstimmungsmodalitäten mit einer bestimmten Mehrheit bzw. üblicherweise sogar im Konsens erfolgen müsste.

Vor diesem Hintergrund hat sich die Bundesregierung im Rahmen der Gestaltung des Zukunftsprogramms, auf das die Einführung der Luftverkehrsteuer zurückzuführen ist, gegen eine alternative Besteuerung von Kerosin entschieden.

## II. Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge nach § 5 LuftVStG (Auswahl)

In § 5 LuftVStG sind Tatbestände aufgeführt, die aus verschiedenen Gründen zu einer Steuerbefreiung für eigentlich luftverkehrsteuerpflichtige Rechtsvorgänge, die zu einem Abflug von einem inländischen Startort berechtigen, führen. Im Fokus des politischen Interesses und der Diskussion standen hierbei die Befreiung nach § 5 Nummer 4 und Nummer 5 LuftVStG, so dass sich die Darstellung auf diese Befreiungstatbestände beschränkt. Vertiefende Einzelheiten zu den Befreiungen der Nummern 1

bis 3 und 6 bis 8 des § 5 LuftVStG können aber der Anlage G. I. zum Bericht entnommen werden.

### 1. § 5 Nummer 4 LuftVStG

Nach § 5 Nummer 4 LuftVStG sind Abflüge von Fluggästen, die ihren Hauptwohnsitz auf einer inländischen Insel haben, die der medizinischen Versorgung von Personen, die sich auf einer inländischen Insel aufhalten, dienen oder die hoheitliche Aufgaben auf einer inländischen Insel wahrnehmen von und zu dieser inländischen Insel von der Luftverkehrsteuer befreit. Weitere Voraussetzung ist, dass die in Rede stehende Insel nicht über einen tidenunabhängigen Straßen- oder Gleisanschluss mit dem Festland verbunden ist und der Start- oder Zielort auf dem Festland nicht weiter als 100 Kilometer Luftlinie von der Küste entfernt ist oder sich auf einer anderen inländischen Insel befindet.

Der Tatbestand unterlag einer Genehmigungspflicht durch die Europäische Kommission. Mit Beschluss vom 29. Juni 2011 wurde Deutschland von der Europäischen Kommission ermächtigt, Flüge nach § 5 Nummer 4 LuftVStG von der Luftverkehrsteuer zu befreien. Es handelt sich nach diesem Beschluss um eine Beihilfe sozialer Art nach Artikel 107 Absatz 2 Buchstabe a) AEUV.<sup>145</sup>

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 4 LuftVStG wurde für insgesamt 20 780 Abflüge von Fluggästen gewährt.

Die Anzahl der nach § 5 Nummer 4 von der Steuer befreiten Rechtsvorgänge, bei denen es sich ausschließlich um Flüge mit dem niedrigsten Steuersatz des § 11 LuftVStG handelt, verteilt sich in 2011 auf die einzelnen Monate wie folgt:

Tabelle 39

### Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 4 LuftVStG nach Monaten

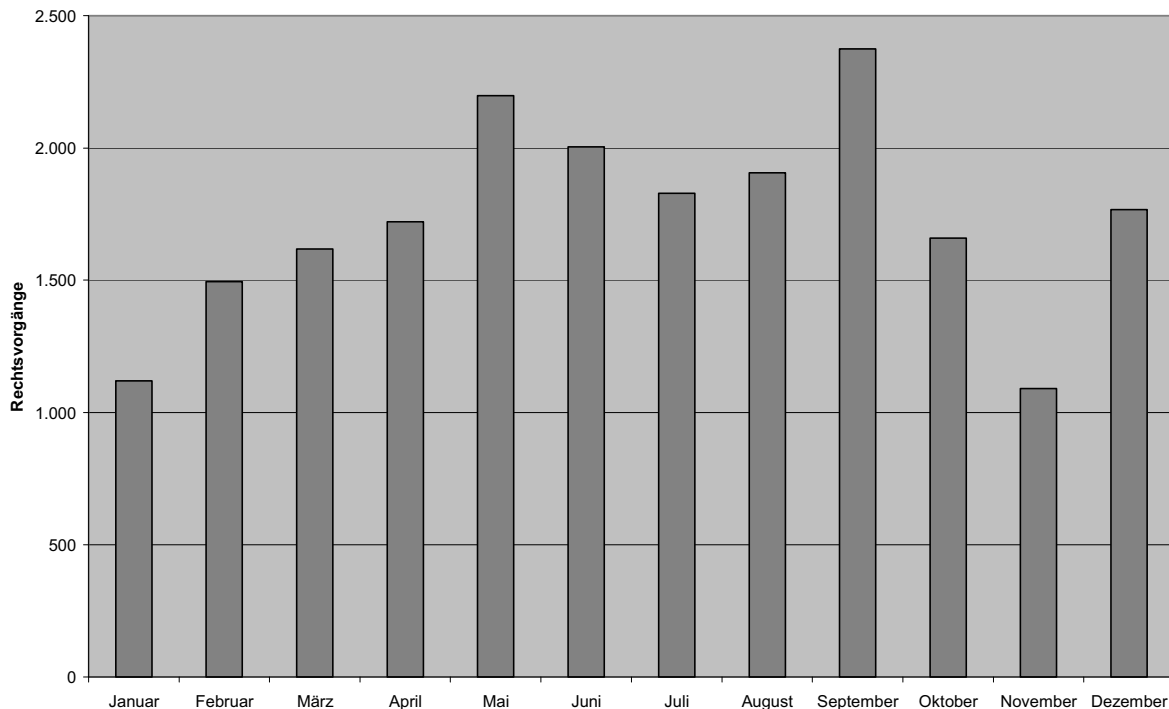
Monat in 2011	Steuersatz 8 Euro
Januar	1.120
Februar	1.495
März	1.618
April	1.721
Mai	2.197
Juni	2.004
Juli	1.829
August	1.906
September	2.374
Oktober	1.659
November	1.090
Dezember	1.767
<b>Insgesamt</b>	<b>20.780</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

<sup>144</sup> Berechnung aufgrund Auskunft des Bundesamtes für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle für Umfang des 2011 gelieferten Kerosins (rd. 10,1 Mrd. Liter).

<sup>145</sup> Aktenzeichen [K(2011)4488 endgültig]. Registriert bei der Europäischen Kommission unter der Nummer SA.32888 (recherchierbar unter <http://ec.europa.eu/competition/elojade/isef/index.cfm>).

Grafik 20

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 4 LuftVStG nach Monaten**

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

**2. § 5 Nummer 5 LuftVStG**

Abflüge von Fluggästen, die nicht bereits gemäß § 5 Nummer 4 LuftVStG steuerbefreit sind, können bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 5 Nummer 5 LuftVStG befreit werden. Durch die Regelung wird die Steuerbefreiung zusätzlich zu § 5 Nummer 4 zur allgemeinen Daseinsvorsorge auf niederländische und dänische Nordseeinseln ohne weitere Beschränkungen ausgeweitet.

Der räumliche Anwendungsbereich der Norm ist identisch mit § 5 Nummer 4 LuftVStG und trägt der Tatsache Rechnung, dass die Inseln in der südlichen Nordsee in Folge des Tidenhubs zeitweise mit anderen Beförderungsmitteln als Flugzeugen oder Drehflüglern nicht zu erreichen sind.

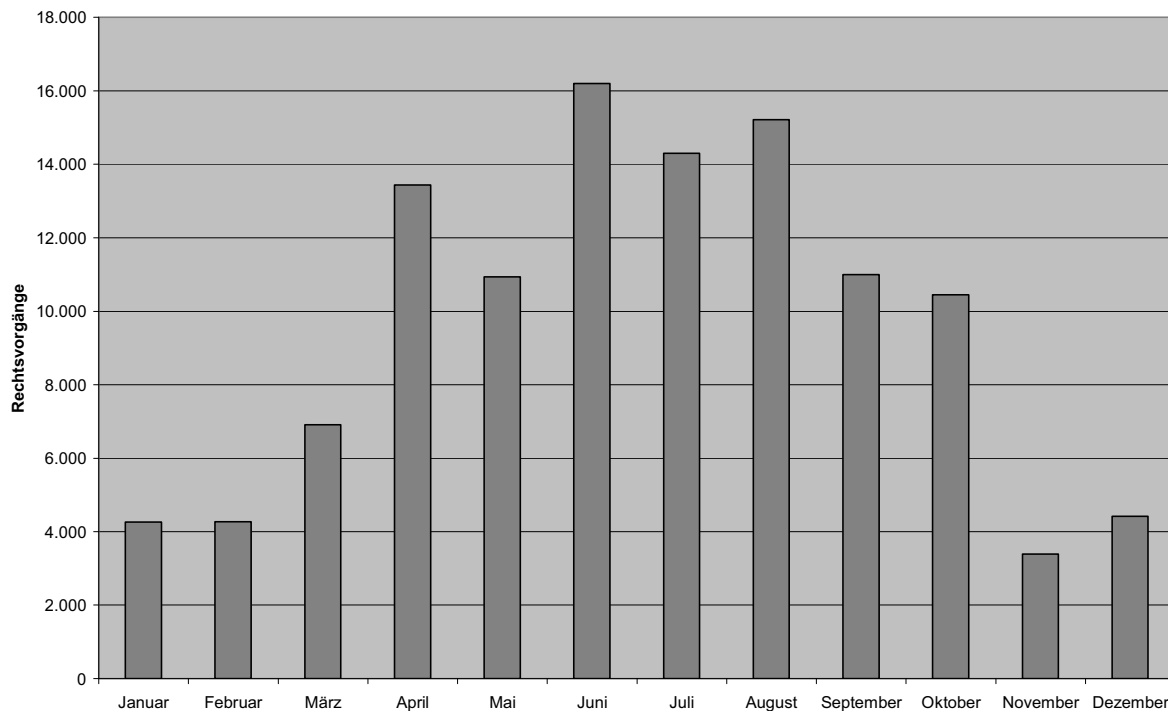
Die Steuerbefreiung ist aufgrund der beihilferechtlichen Relevanz unter den Genehmigungsvorbehalt der Europäischen Kommission gestellt worden. Das Notifizierungsverfahren wurde im Dezember 2010 eingeleitet, ist bislang aber noch nicht abgeschlossen, da die Europäische Kommission die Bundesregierung um weitergehende Informationen, zuletzt mit Auskunftersuchen im April 2012, gebeten hat. Die in diesem Zusammenhang aufgeworfenen Fragen hat die Bundesregierung bereits umfassend beantwortet und umfangreiche Informationen zur Verfügung gestellt. Der weitere Verfahrensablauf und das Ergebnis bleiben abzuwarten.

Tabelle 40

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 5 LuftVStG nach Monaten**

Monat in 2011	Steuersatz 8 Euro
Januar	4.264
Februar	4.267
März	6.911
April	13.438
Mai	10.929
Juni	16.199
Juli	14.301
August	15.211
September	10.998
Oktober	10.451
November	3.390
Dezember	4.422
<b>Insgesamt</b>	<b>114.781</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 5 LuftVStG nach Monaten**

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

### III. Eingruppierung bestimmter Länder im Steuertarif

Im Rahmen der politischen Diskussion ist vermehrt das Thema der Einordnung bestimmter Länder (insbesondere Ägypten und Israel) in die verschiedenen Steuerklassen des Luftverkehrsteuergesetzes aufgeworfen worden.<sup>146</sup>

Die Einteilung der Zielländer im Luftverkehrsteuergesetz in die drei Steuerklassen des § 11 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 LuftVStG ist dabei nach eindeutigen und objektiven Kriterien unter Berücksichtigung der Gebote der Steuergerechtigkeit und der Gleichheit der Besteuerung in Distanzklassen vorgenommen worden. Dabei bestimmt sich die Kategorisierung eines Landes nach der Entfernung des größten deutschen Verkehrsflughafens (Frankfurt am Main) zum größten Verkehrsflughafen des jeweiligen Ziellandes.

In der ersten Distanzklasse (Anlage 1 zu § 11 LuftVStG) befinden sich alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union, deren Beitrittskandidaten, die Mitgliedstaaten der European Free Trade Organisation (EFTA) sowie alle Drittstaaten, die in diesem Entfernungskreis liegen. In der zweiten Distanzklasse (Anlage 2 zu § 11 LuftVStG) befinden sich alle Länder, die nicht in die erste Distanz-

klasse fallen und deren größter Verkehrsflughafen nicht weiter als 6 000 km vom Flughafen Frankfurt am Main entfernt ist. Die dritte Distanzklasse bilden diejenigen Länder, die nicht in eine der anderen beiden fallen.

Vor diesem Hintergrund besteht, schon aus Gründen der Rechtssystematik, kein Spielraum für eine Änderung der Länderzuordnung in Anlage 1 zu § 11 LuftVStG.

Andererseits dient die Kategorisierung der Vereinfachung für Wirtschaft und Verwaltung. Würde die tatsächliche Entfernung zu Grunde gelegt werden, müssten Luftverkehrsunternehmen und Bundesfinanzverwaltung von jedem der deutschen Flughäfen und Flugplätze die Entfernung zu jedem anderen Zielflugplatz in der Welt bestimmen, wobei dann auch noch die einzelnen Flugrouten berücksichtigt werden müssten. Durch die einfache und unbürokratische Regelung in Form der Distanzklassen wird die Besteuerung auch für den Passagier transparent und berechenbar.

### IV. Flüge zu ausschließlich humanitären Zwecken

Gemäß § 5 Nummer 6 LuftVStG sind Flüge zu ausschließlich medizinischen Zwecken von der Steuer befreit.<sup>147</sup>

<sup>146</sup> Mündliche Frage des MdB Hans-Joachim Hacker (SPD) (Bundestagsdrucksache 17/9084 vom 23. März 2012 sowie Plenarprotokoll 17/171, Anlage 42 vom 28. März 2012).

<sup>147</sup> Weitere Informationen zu dieser Steuerbefreiung in Anhang G. I. unter 4.

Flüge zu humanitären Zwecken erfüllen die Voraussetzungen des § 5 Nummer 6 LuftVStG jedoch nicht. Solche Flüge, bei denen Personen aus regionalen Krisen- oder Katastrophengebieten zur Behandlung oder aber nach deren Abschluss für eine rehabilitierende Erholung nach Deutschland befördert werden, sind hinsichtlich des Fluges aus einem solchen Gebiet nach Deutschland nicht vom Anwendungsbereich des LuftVStG erfasst. Da die Rückflüge nach Durchführung der medizinischen Behandlung erfolgen bzw. eine Rückführung nach rehabilitierender Erholung schon kein ausschließlich medizinischer Zweck ist, fallen diese Flüge ab Deutschland nicht unter die Befreiung des § 5 Nummer 6 LuftVStG.

Die Steuerbefreiung ist als Ausnahmetatbestand eng auszulegen und erfasst in erster Linie Rettungseinsätze und Überflüchtigkeitsflüge verletzter oder kranker Personen, die medizinischer Betreuung bedürfen.

Eine Erweiterung des Katalogs der Steuerbefreiungen um humanitäre Flüge ist derzeit nicht vorgesehen, da die steuerrechtliche Förderung gemeinnütziger Einrichtungen im deutschen Steuersystem insbesondere über das Körperschaft- und Gewerbesteuerrecht erfolgt und die Zahl von Steuerbefreiungen – ihrem Charakter als Ausnahmetatbestand entsprechend – grundsätzlich gering gehalten werden sollte. Zudem ist das Luftverkehrssteuergesetz 2011 im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 eingeführt worden, in dessen Rahmen aus Gründen der Haushaltskonsolidierung gerade Steuerbegünstigungen gekürzt wurden. Zu klären wäre im Übrigen auch noch die Frage der beihilferechtlichen Genehmigungsfähigkeit einer solchen Regelung.

## F. Zusammenfassendes Ergebnis

- Entwicklung der Steuereinnahmen:
  - Die Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer entwickeln sich im bisherigen Erhebungszeitraum der Steuer weitgehend entsprechend den Erwartungen aus den Steuerschätzungen für 2011 und 2012 und damit insgesamt positiv.
  - Die Einnahmen im Jahr 2011 betragen kassenmäßig rd. 905 Mio. Euro und bei Zurechnung der gesamten im Jahr 2011 getätigten Rechtvorgänge – auch aus der zweiten Dezemberhälfte – 2011 rd. 959 Mio. Euro. Die Einnahmen im ersten Quartal 2012 belaufen sich auf rd. 187 Mio. Euro. Dies lässt unter Berücksichtigung der Entwicklung der Steuereinnahmen im Verlauf des Jahres 2011 und unter Einbeziehung der in 2012 abgesenkten Steuersätze Gesamteinnahmen für das Jahr 2012 in Höhe von 960 Mio. Euro erwarten.
- Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor:
  - Das Passagieraufkommen ist von 2010 nach 2011 nominal um rd. 9 Millionen Passagiere (rd. 4,8 Prozent) gestiegen.

- Die Einführung der Luftverkehrsteuer hat zu einer gewissen Nachfragedämpfung beim Passagieraufkommen über den tatsächlichen Anstieg hinaus geführt. Auf der Grundlage der Infras-Studie ist hier von einer Nachfragedämpfung von bis zu 2,0 Millionen Passagieren (rd. 1,1 Prozent) auszugehen. Davon sind rd. 0,75 Millionen Passagiere auf grenznahe ausländische Flughäfen oder ausländische Drehkreuze ausgewichen. Rd. 1,25 Millionen Passagiere sind auf andere Verkehrsträger ausgewichen oder haben auf die Reise verzichtet.
- Die Dämpfung hat sich vorrangig niedergeschlagen auf Flughäfen mit hohem Low-Cost-Anteil sowie einigen Regionallughäfen und teilweise dort vorhandene rückläufige Entwicklungen verstärkt.
- Der durchschnittliche Anteil der Luftverkehrsteuer an den Kosten der Luftverkehrsunternehmen beträgt nominal bis zu 2,3 Prozent. Diese Kostenbelastung betrifft alle Luftverkehrsunternehmen, die Flugleistungen in/ab Deutschland anbieten. Die Luftverkehrsteuer wird weitgehend an die Passagiere über die Ticketpreise weitergegeben. Den deutschen Luftverkehrsunternehmen verblieben – aufgrund der Infras-Auswertung, der Angaben der Luftverkehrsunternehmen in der Internetbefragung sowie den Interviews – in 2011 Zusatzkosten von bis zu 100 Mio. Euro, die nicht auf die Passagiere überwälzt werden konnten.
- Ökologische Lenkungswirkung:
  - Durch den Dämpfungseffekt der Luftverkehrsteuer kam es im Jahr 2011 zu einer Reduktion von CO<sub>2</sub>-Emissionen in Höhe von 0,21 Mio. t. Dies entspricht rd. 0,6 Prozent der gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs im Jahr 2011. Weiterhin konnten aufgrund der Einführung der Luftverkehrsteuer die externen Kosten für die vom deutschen Luftverkehr ausgehenden Umweltschäden um rd. 60 Mio. Euro gemindert werden.

## G. Anhänge

### I. Einzelheiten zu steuerbefreiten Rechtsgvorgängen nach § 5 Nummer 1 bis 3, 6 bis 8 LuftVStG

#### 1. § 5 Nummer 1 LuftVStG

Die Steuerbefreiung gilt für Abflüge von Fluggästen, die das zweite Lebensjahr noch nicht vollendet haben, soweit sie keinen eigenen Sitzplatz haben.

Hintergrund ist, dass Kindern unter zwei Jahren regelmäßig kein eigener Sitzplatz im Flugzeug zusteht, da nach § 19 Absatz 1 Nummer 1 der Betriebsordnung für Luftfahrtgerät<sup>148</sup> Flugzeuge, die für die Personenbeförderung verwendet werden, eine Ausstattung insoweit haben müssen, dass für jede Person ein Sitz und für jeden Sitz ein Anschnallgurt vorhanden sein muss. Hierbei können je-

<sup>148</sup> Vom 4. März 1970 (BGBl. I Seite 262), zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 12. September 2008 (BGBl. I Seite 1834) geändert.



doch zwei Kinder mit einem Höchstalter von bis zu zwei Jahren oder ein Kind mit einem Höchstalter von bis zu zwei Jahren und ein Erwachsener auf einem Sitz untergebracht werden.

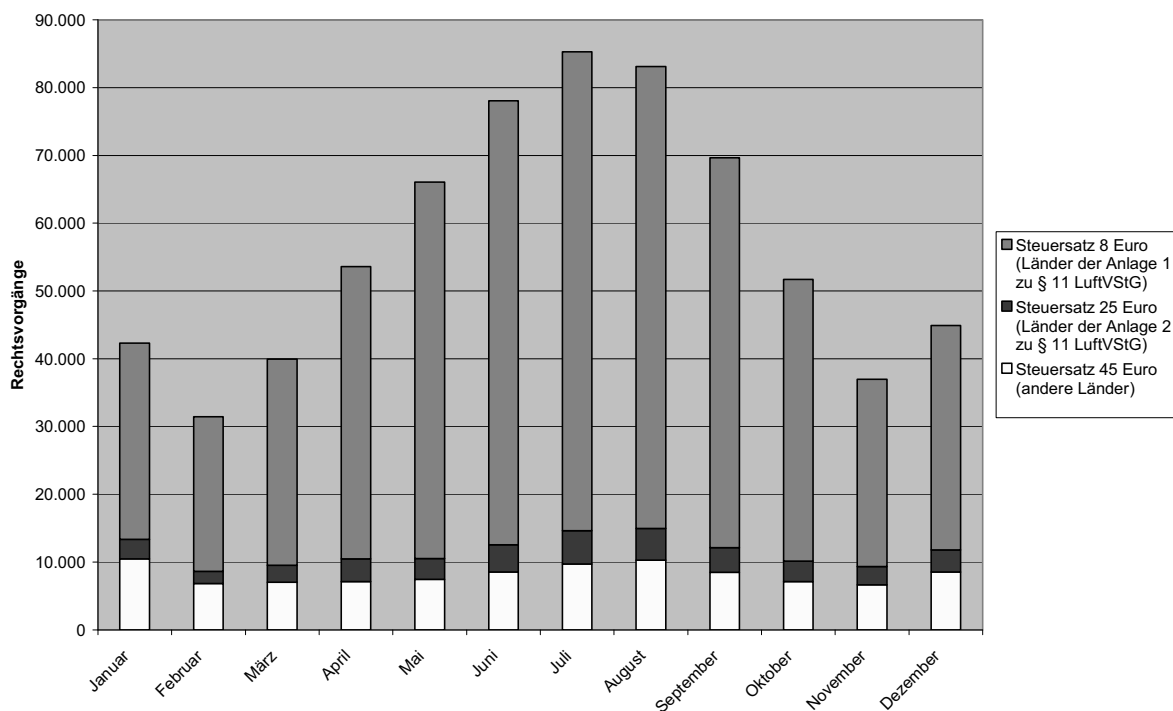
Aus diesem Grund sind Kinder bis zu zwei Jahren auch von der Besteuerung ausgenommen es sei denn, ihnen steht auf Grund des Rechtsvorganges ein eigener Sitzplatz zu.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 1 LuftVStG wurde im Jahr 2011 für insgesamt 683 007 Abflüge von Fluggästen (davon 545 156 in Länder der Anlage 1, 39 764 in Länder der Anlage 2 und 98 087 in andere Länder) gewährt. Sie ist damit eine der zahlenmäßig stärksten Steuerbefreiungstatbestände des LuftVStG.

Aufgegliedert nach Monaten und den drei Steuersätzen des LuftVStG zeigt sie für § 5 Nummer 1 LuftVStG im Jahr 2011 die folgende Entwicklung:

Grafik 22

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 1 LuftVStG nach Monaten und Steuersätzen**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

Tabelle 41

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 1 LuftVStG  
nach Monaten und Steuersätzen**

Monat in 2011	Insgesamt	Steuersatz 8 Euro (Länder Anlage 1)	Steuersatz 25 Euro (Länder Anlage 2)	Steuersatz 45 Euro (andere Länder)
Januar	42.330	29.020	2.843	10.467
Februar	31.447	22.829	1.792	6.826
März	39.931	30.432	2.497	7.002
April	53.582	43.138	3.359	7.085
Mai	66.065	55.556	3.081	7.428
Juni	78.046	65.492	4.010	8.544
Juli	85.300	70.682	4.924	9.694
August	83.126	68.199	4.649	10.278
September	69.660	57.554	3.608	8.498
Oktober	51.701	41.592	3.019	7.090
November	36.929	27.563	2.726	6.640
Dezember	44.890	33.099	3.256	8.535
<b>Insgesamt</b>	<b>683.007</b>	<b>545.156</b>	<b>39.764</b>	<b>98.087</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

## 2. § 5 Nummer 2 LuftVStG

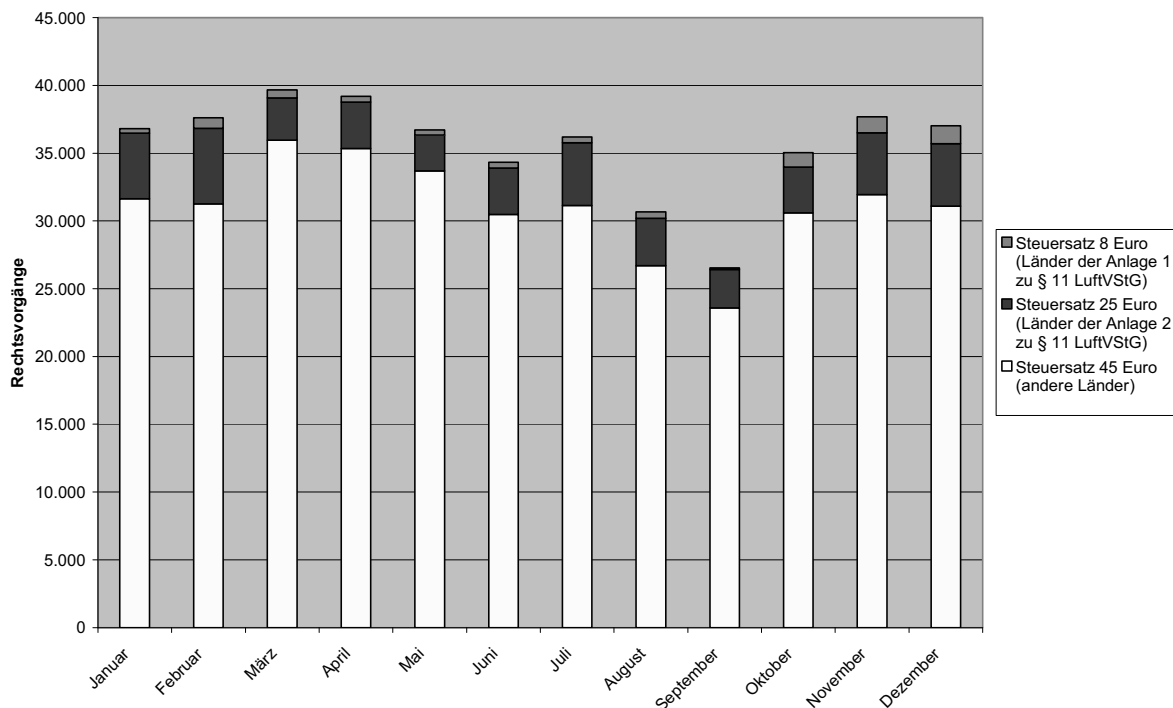
Ebenfalls von der Luftverkehrsteuer befreit sind Abflüge von Fluggästen in Flugzeugen oder Drehflüglern, wenn der Flug ausschließlich militärischen oder anderen hoheitlichen Zwecken dient. Dies gilt auch wenn solche Flüge zu militärischen oder hoheitlichen Zwecken durch Luftverkehrsunternehmen durchgeführt werden, z. B. im Rahmen der Vercharterung eines Luftfahrzeuges.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 2 LuftVStG wurde im Jahr 2011 für insgesamt 427 490 Abflüge von Fluggästen (davon 7 531 in Länder der Anlage 1, 46 536 in Länder der Anlage 2 und 373 423 in andere Länder) gewährt. Wie der erste Tatbestand des § 5 LuftVStG ist auch die Nummer 2 damit einer der zahlenmäßig stärksten Steuerbefreiungstatbestände des LuftVStG.

Aufgegliedert nach Monaten und den drei Steuersätzen des LuftVStG zeigt sie für § 5 Nummer 2 LuftVStG im Jahr 2011 die folgende Entwicklung:

Grafik 23

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 2 LuftVStG nach Monaten und Steuersätzen**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

Tabelle 42

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 2 LuftVStG nach Monaten und Steuersätzen**

Monat in 2011	Insgesamt	Steuersatz 8 Euro (Länder Anlage 1)	Steuersatz 25 Euro (Länder Anlage 2)	Steuersatz 45 Euro (andere Länder)
Januar	36.804	330	4.839	31.635
Februar	37.606	765	5.594	31.247
März	39.669	589	3.117	35.963
April	39.194	418	3.427	35.349
Mai	36.704	373	2.635	33.696
Juni	34.335	428	3.430	30.477
Juli	36.210	450	4.624	31.136
August	30.675	484	3.483	26.708
September	26.532	111	2.841	23.580
Oktober	35.049	1.085	3.358	30.606
November	37.695	1.193	4.563	31.939
Dezember	37.017	1.305	4.625	31.087
Insgesamt	427.490	7.531	46.536	373.423

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

### 3. § 5 Nummer 3 LuftVStG

Dieser Steuerbefreiungstatbestand enthält eine Regelung für erneute Abflüge von Fluggästen, die infolge eines Flugabbruchs zum inländischen Startort, von dem der Abflug erfolgt ist, zurückgekehrt sind oder zu einem anderen inländischen Flugplatz nach § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes oder Grundstück, für das eine Erlaubnis nach § 25 Absatz 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes notwendig ist, befördert wurden.

Falls Fluggäste infolge eines abgebrochenen Fluges zum Beispiel aufgrund höherer Gewalt (wie Wetterbedingungen, Terrordrohungen) oder eines technischen Defekts zum Startort, von dem der Abflug erfolgt ist, zurückkeh-

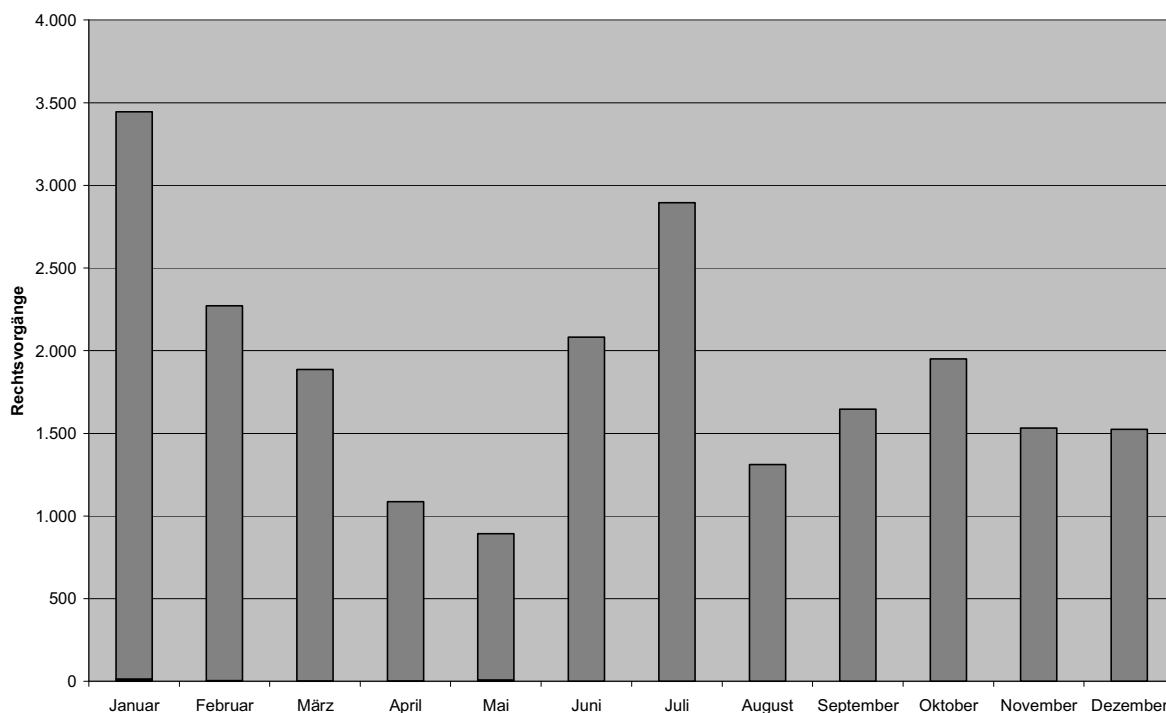
ren müssen oder einen anderen inländischen Flugplatz nach § 6 Absatz 1 des Luftverkehrsgesetzes oder ein Grundstück, für das eine Erlaubnis nach § 25 Absatz 1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes notwendig ist, anfliegen, unterliegt der erneute Abflug von diesem Startort nicht der Besteuerung.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 3 LuftVStG wurde für insgesamt 22 522 Abflüge von Fluggästen (davon 22 492 in Länder der Anlage 1, 8 in Länder der Anlage 2 und 22 in andere Länder) gewährt.

Aufgegliedert nach Monaten und den drei Steuersätzen des LuftVStG zeigt sie für § 5 Nummer 3 LuftVStG im Jahr 2011 die folgende Entwicklung:

Grafik 24

#### Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 3 LuftVStG nach Monaten



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

Tabelle 43

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 3 LuftVStG  
nach Monaten**

Monat in 2011	Insgesamt	Steuersatz 8 Euro (Länder Anlage 1)	Steuersatz 25 Euro (Länder Anlage 2)	Steuersatz 45 Euro (andere Länder)
Januar	3.446	3.433	8	5
Februar	2.271	2.266	0	5
März	1.887	1.885	0	2
April	1.086	1.083	0	3
Mai	893	886	0	7
Juni	2.082	2.082	0	0
Juli	2.895	2.895	0	0
August	1.310	1.310	0	0
September	1.646	1.646	0	0
Oktober	1.949	1.949	0	0
November	1.532	1.532	0	0
Dezember	1.525	1.525	0	0
<b>Insgesamt</b>	<b>22.522</b>	<b>22.492</b>	<b>8</b>	<b>22</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

#### 4. § 5 Nummer 6 LuftVStG

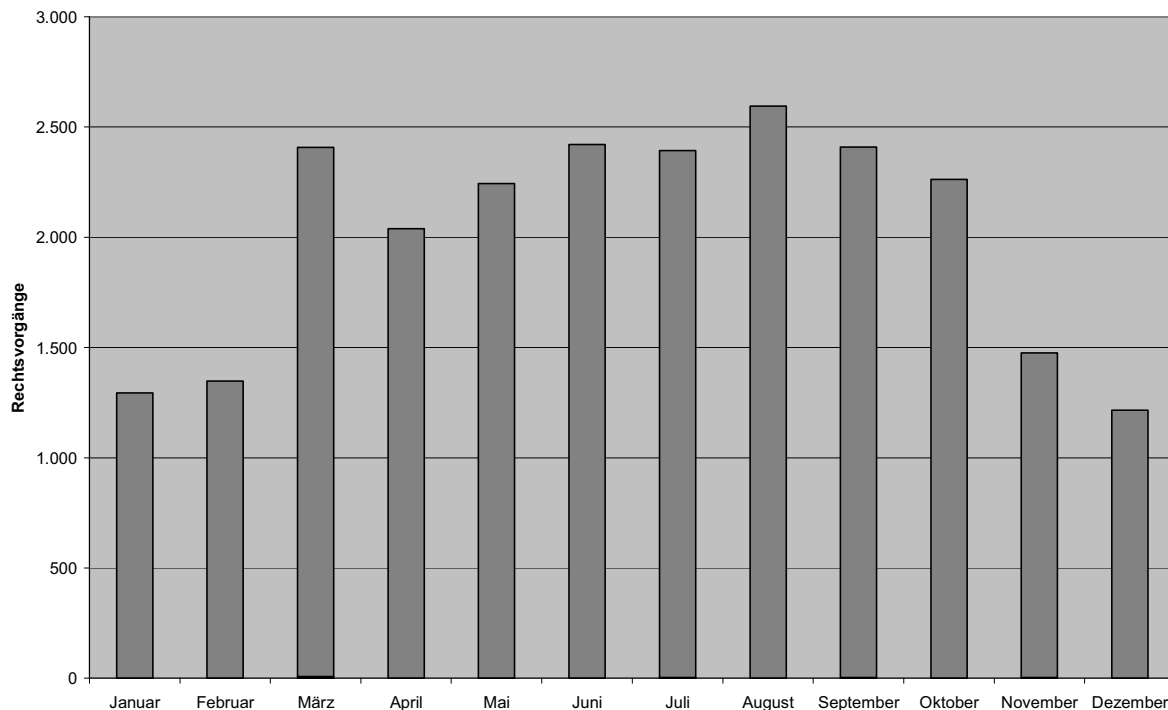
Medizinisch notwendige Flüge sollen nicht besteuert werden. Soweit medizinisch notwendige Flüge (z. B. Rettungseinsätze und Überführungsflüge) durch Luftverkehrsunternehmen durchgeführt werden, sind die Abflüge von Fluggästen in Flugzeugen oder Drehflüglern von einem inländischen Startort dann steuerbefreit, wenn der Flug ausschließlich medizinischen Zwecken dient.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 6 LuftVStG wurde für insgesamt 24 104 Abflüge von Fluggästen (davon 24 082 in Länder der Anlage 1, 13 in Länder der Anlage 2 und 9 in andere Länder) gewährt.

Die Anzahl der nach § 5 Nummer 6 von der Steuer befreiten Rechtsvorgänge hat sich in den Monaten des Jahres 2011 wie folgt entwickelt:

Grafik 25

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 6 LuftVStG  
nach Monaten**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

Tabelle 44

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 6 LuftVStG  
nach Monaten**

Monat in 2011	Insgesamt	Steuersatz 8 Euro (Länder Anlage 1)	Steuersatz 25 Euro (Länder Anlage 2)	Steuersatz 45 Euro (andere Länder)
Januar	1.294	1.293	0	1
Februar	1.347	1.346	0	1
März	2.408	2.400	5	3
April	2.039	2.039	0	0
Mai	2.244	2.243	1	0
Juni	2.420	2.420	0	0
Juli	2.393	2.389	3	1
August	2.595	2.595	0	0
September	2.409	2.406	3	0
Oktober	2.263	2.262	1	0
November	1.476	1.473	0	3
Dezember	1.216	1.216	0	0
<b>Insgesamt</b>	<b>24.104</b>	<b>24.082</b>	<b>13</b>	<b>9</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

**5. § 5 Nummer 7 LuftVStG**

Steuerbefreit durchgeführt werden können auch Abflüge bei Rundflügen aufgrund von Rechtsvorgängen in Flugzeugen oder Drehflüglern, wenn diese ein Maximalgewicht nicht überschreiten. Für Flugzeuge beträgt dieses maximale Startgewicht bis zu 2 000 Kilogramm oder für Drehflügler bis zu 2 500 Kilogramm.

Rundflüge werden von der Steuer befreit, weil Luftverkehrsunternehmen, die gewerbsmäßige Rundflüge zu meist auf regionalen Flugplätzen anbieten, im Wettbewerb zu Luftsportvereinen stehen, die diese Flüge zum Selbstkostenpreis durchführen. Die Steuerbefreiung wird auf Flugzeuge dabei auf das o. g. maximale Startgewicht beschränkt, weil nur diese Luftfahrzeuge im Wettbewerb zu denen der Luftsportvereine stehen.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 7 LuftVStG wurde für insgesamt 62 347 Abflüge von Fluggästen gewährt.

Die Anzahl der nach § 5 Nummer 7 LuftVStG von der Steuer befreiten Rechtsvorgänge hat sich im Jahr 2011 wie folgt entwickelt:

Tabelle 45

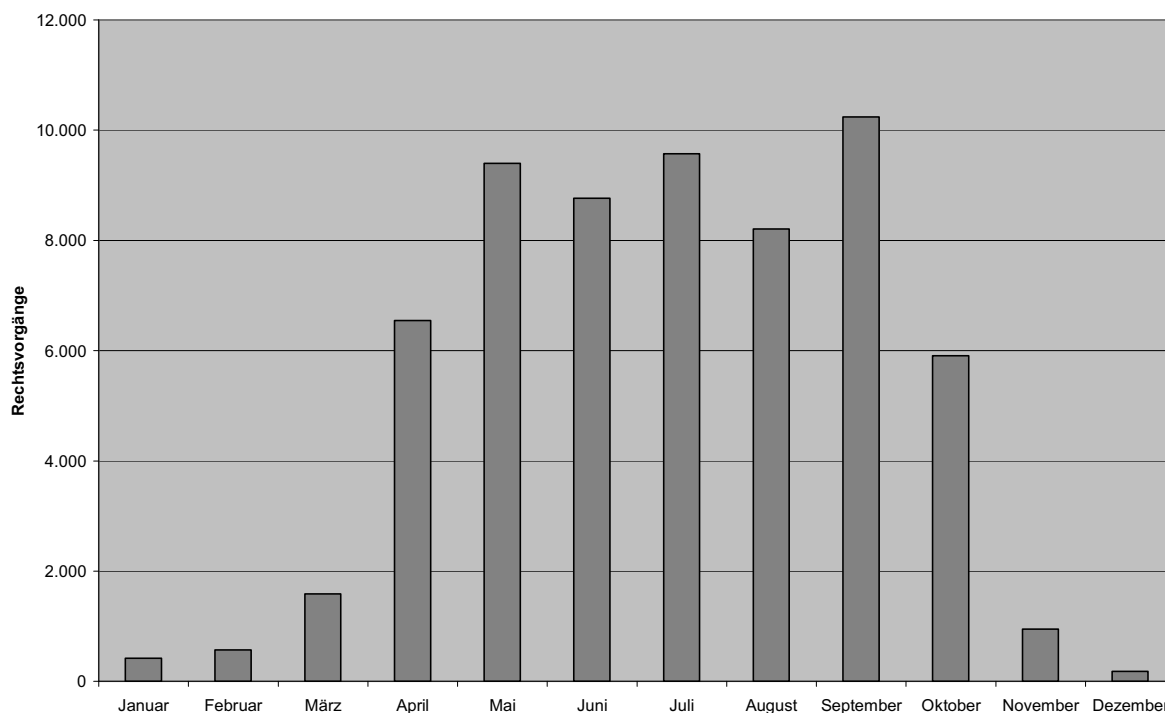
**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 7 LuftVStG nach Monaten**

Monat in 2011	Steuersatz 8 Euro
Januar	419
Februar	572
März	1.585
April	6.547
Mai	9.398
Juni	8.768
Juli	9.573
August	8.208
September	10.238
Oktober	5.911
November	946
Dezember	182
<b>Insgesamt</b>	<b>62.347</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

Grafik 26

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 7 LuftVStG nach Monaten**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.

**6. § 5 Nummer 8 LuftVStG**

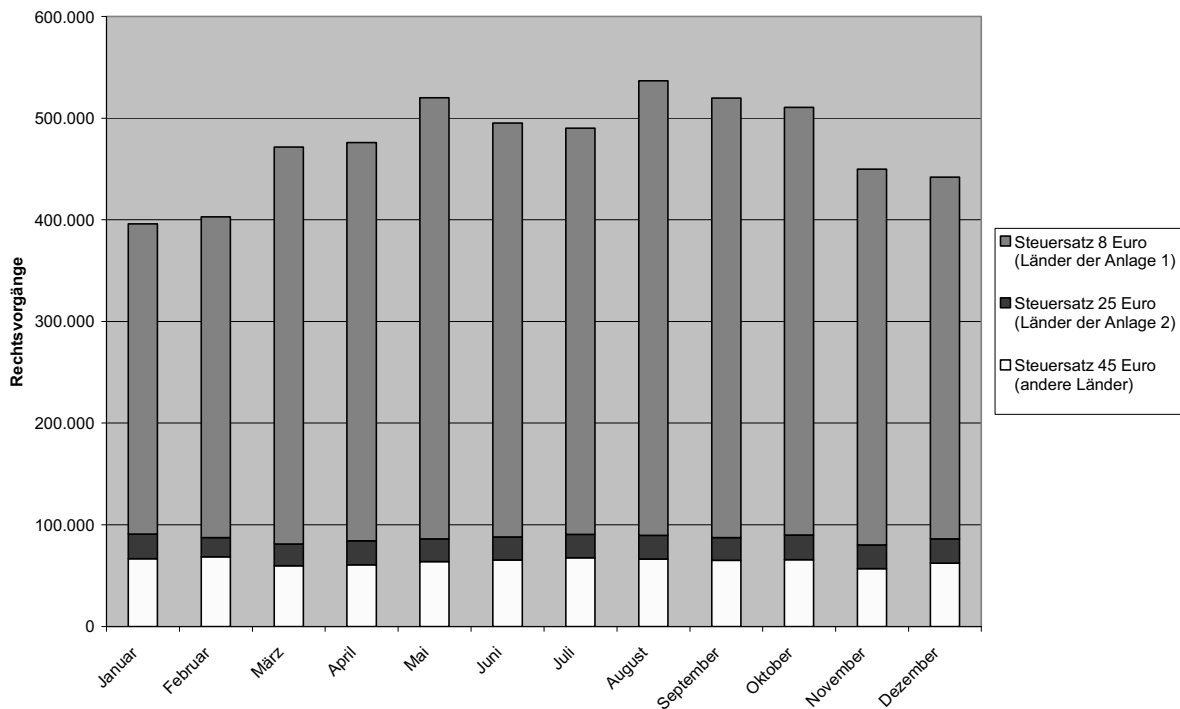
Die letzte Steuerbefreiung des § 5 LuftVStG betrifft Abflüge der Flugbesatzung. Die Anwesenheit des unter dem Begriff „Flugbesatzungen“ zusammengefassten Personenkreises steht insbesondere im Hinblick auf die Sicherheit des Luftverkehrs im öffentlichen Interesse. Daher werden die Abflüge dieser Personen von der Luftverkehrsteuer befreit.

Die Steuerbefreiung nach § 5 Nummer 8 LuftVStG wurde für insgesamt 5 710 150 Abflüge von Fluggästen (davon 4 669 038 in Länder der Anlage 1, 272 897 in Länder der Anlage 2 und 768 215 in andere Länder) gewährt. Dieser Steuerbefreiungstatbestand ist damit der zahlenmäßig am meisten in Anspruch genommene von den Steuerbefreiungstatbeständen des LuftVStG.

Aufgegliedert nach Monaten und den drei Steuersätzen des LuftVStG zeigt sie für § 5 Nummer 8 LuftVStG im Jahr 2011 die folgende Entwicklung:

Grafik 27

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 8 LuftVStG nach Monaten und Steuersätzen**



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Erhebung der Hauptzollämter.



Tabelle 46

**Entwicklung der steuerbefreiten Rechtsvorgänge von § 5 Nummer 8 LuftVStG  
nach Monaten und Steuersätzen**

Monat in 2011	Insgesamt	Steuersatz 8 Euro (Länder Anlage 1)	Steuersatz 25 Euro (Länder Anlage 2)	Steuersatz 45 Euro (andere Länder)
Januar	395.829	305.031	24.119	66.679
Februar	402.946	315.516	18.712	68.718
März	471.548	390.505	21.303	59.740
April	475.970	391.791	23.302	60.877
Mai	520.001	433.868	22.443	63.690
Juni	495.031	407.000	22.603	65.428
Juli	490.060	399.642	23.002	67.416
August	536.765	447.212	23.358	66.195
September	519.724	432.359	22.401	64.964
Oktober	510.642	420.914	24.113	65.615
November	449.747	369.530	23.391	56.826
Dezember	441.887	355.670	24.150	62.067
<b>Insgesamt</b>	<b>5.710.150</b>	<b>4.669.038</b>	<b>272.897</b>	<b>768.215</b>

Quelle: Erhebung der Hauptzollämter.

## II. Entwicklung ausgewählter Kostenfaktoren im Luftverkehr in 2011

### 1. Entwicklung des Kerosinpreises

Hinsichtlich des Kerosinpreises war in 2011 ein starker Anstieg im Vergleich zu 2010 zu verzeichnen; eine steigende Entwicklung setzt sich in 2012 fort.

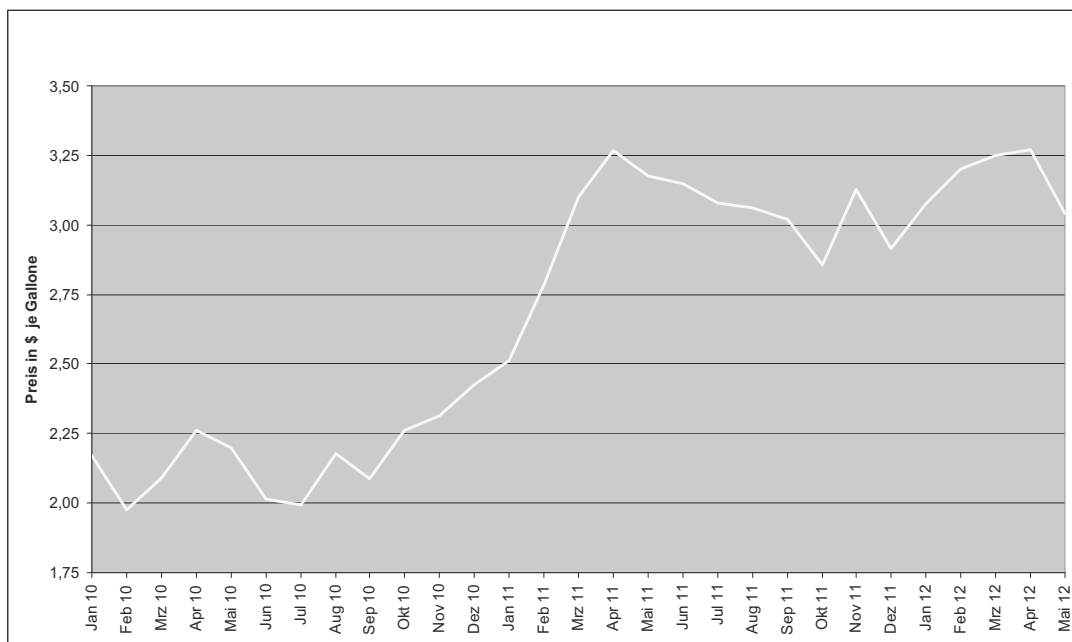
Der Durchschnittspreis für eine Gallone Kerosin lag 2011 bei rd. 3,00 US-Dollar, das sind rd. +39,8 Prozent mehr als der durchschnittliche Preis in 2010. Im Vergleich zwi-

schen 2011 und 2012 zeigt sich im bisherigen Jahresverlauf ein weiterer Anstieg auf einen Durchschnittspreis von rd. 3,14 US-Dollar, was erneut +4,65 Prozent Steigerung bedeutet.

Diese Kostensteigerung durch das Kerosin wird in der Regel mittels sog. Kerosinzuschläge an die Kunden weitergegeben und erhöht damit auch in entsprechendem Umfang die Ticketpreise. Die Entwicklung des Kerosinpreises ist als weltweites Phänomen belastend für alle Luftverkehrsunternehmen.

Grafik 28

## Entwicklung des Kerosinpreises von Januar 2010 bis Mai 2012



Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben der US Energy Information Administration.<sup>149</sup>

## 2. Entwicklung der Luftsicherheitsgebühren im Jahr 2011

Angestiegen sind im Vergleich von 2010 nach 2011 die Luftsicherheitsgebühren, die – als nationale Gebühren – für die Durchführung der Sicherheitskontrollen bei Passagieren und deren Gepäck in Deutschland erhoben werden.

Die Gebühr steht u. a. in Abhängigkeit vom Passagieraufkommen des jeweiligen Flughafens. Insoweit zeigt sich – wenig überraschend – in den Jahren 2005 bis 2011 ein ähnlicher Verlauf wie beim bundesweiten Passagieraufkommen.

Die Gebühr ist von 2010 nach 2011 um rd. +7,6 Prozent gestiegen und damit deutlich stärker als das Wachstum des Passagieraufkommens in diesen Jahren.

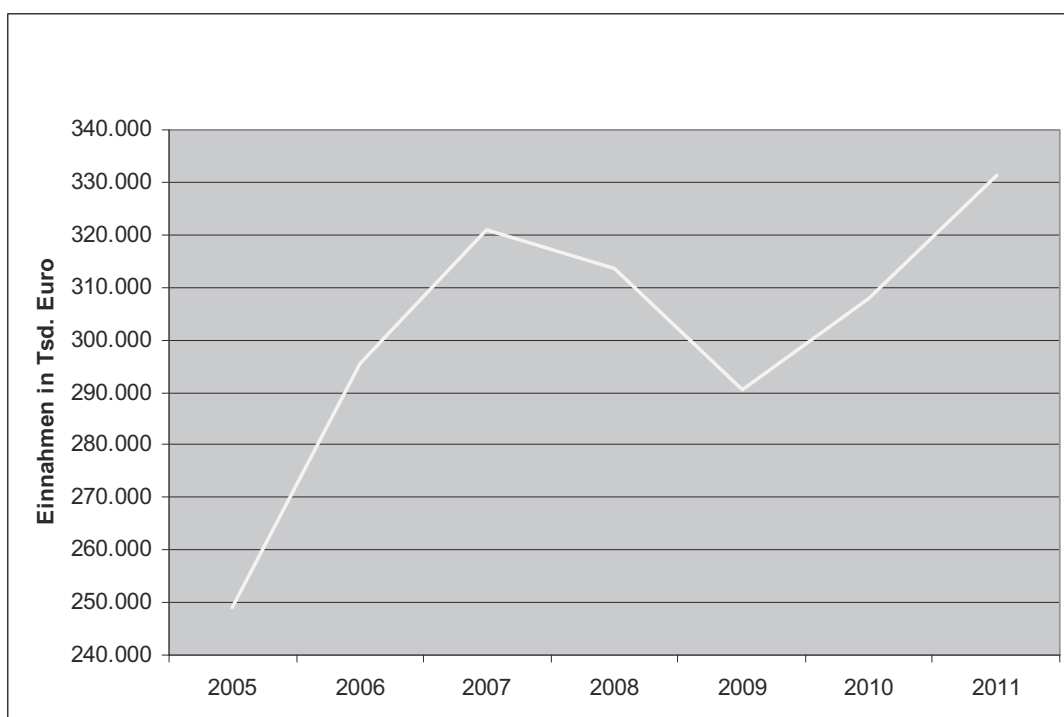
Tabelle 47

### Bundesweite Jahreseinnahmen aus Luftsicherheitsgebühr

Zeitraum	Einnahmen in Tsd. Euro
2005	248.991
2006	295.497
2007	320.807
2008	313.628
2009	290.468
2010	307.843
2011	331.232

Quelle: Bundesministerium des Innern.

<sup>149</sup> Im Internet abrufbar unter [www.eia.gov](http://www.eia.gov) > Sources & Uses > Petroleum & other Liquids > Data > Prices > Spot Prices > Kerosene-Type Jet Fuel History 1990-2012 (Stand Juni 2012).

**Bundesweite Jahreseinnahmen aus Luftsicherheitsgebühr**

Quelle: Eigene Darstellung aufgrund Angaben Bundesministerium des Innern.

### 3. Entwicklung der Flugsicherungsgebühren im Jahr 2011

Die Flugsicherungsgebühren werden für ihre Dienstleistungen von der Deutschen Flugsicherung erhoben.

Ausweislich des Geschäftsberichts der Deutschen Flugsicherung aus dem Jahr 2011 haben sich insgesamt die Erlöse für Gebühren und sonstigen Flugsicherungsleistungen, die letztlich die Luftverkehrsunternehmen bezahlen, von rd. 868 Mio. Euro auf rd. 954 Mio. Euro, mithin rd. +9,9 Prozent erhöht.

Tabelle 48

**Erlöse der Deutschen Flugsicherung 2010/2011**

	2010	2011	Änderung zum Vorjahr
Erlöse aus Streckengebühren (Mio. Euro)	665,3	739,1	+11,1 %
Erlöse aus An- und Abfluggebühren (Mio. Euro)	196,8	207,4	+5,4 %
Erlöse aus sonstigen Flugsicherungsleistungen (Mio. Euro)	6,2	7,6	+22,6 %
Gesamt	868,3	954,1	+9,9 %

Quelle: Geschäftsbericht der Deutschen Flugsicherung 2011.



**III. Studie des unabhängigen Forschungs- und Beratungsbüros Infrass**

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN

**AUSWIRKUNGEN DER  
EINFÜHRUNG DER  
LUFTVERKEHRSTEUER AUF DIE  
UNTERNEHMEN DES  
LUFTVERKEHRSSSEKTORS IN  
DEUTSCHLAND**

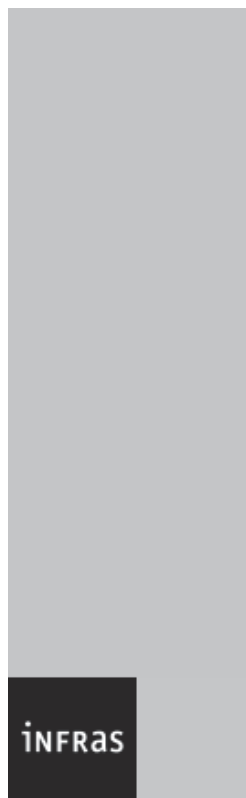
**EX-POST-ANALYSE NACH EINEM JAHR**

Schlussbericht

Zürich, 25. Juni 2012

Martin Peter, Damaris Bertschmann-Aeppli, Remo Zandonella, Markus Maibach

WIRKUNGLVS\_SB\_INFRAS\_270612.DOC



INFRAS

BINZSTRASSE 23  
POSTFACH  
CH-8045 ZÜRICH  
t +41 44 205 95 95  
f +41 44 205 95 99  
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45  
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

|2

## **IMPRESSUM**

### **Auftraggeber**

Bundesministerium der Finanzen (BMF)

### **Autoren**

Martin Peter, Damaris Bertschmann-Aeppli, Remo Zandonella, Markus Maibach (INFRAS)

### **Zitiervorschlag**

Peter M., Bertschmann-Aeppli D., Zandonella R., Maibach M. (Infras) 2012: Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrsteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland – Ex-Post-Analyse nach einem Jahr, Studie im Auftrag BMF.

## INHALT

<b>Z. Zusammenfassung</b>	<b>6</b>
<b>Z.1. Ziel und Vorgehen</b>	<b>6</b>
<b>Z.2. Wesentliche Kernaussagen und Schlussfolgerungen</b>	<b>7</b>
Z.2.1. Steueraufkommen und relative Belastung der Luftverkehrsunternehmen	7
Z.2.2. Entwicklung des Luftverkehrs 2011	8
Z.2.3. Verkehrsentwicklung im Segment Inlandflüge und im Low-Cost-Bereich	11
Z.2.4. Vergleich mit Wirtschaftswachstum	11
Z.2.5. Preiseffekte	13
Z.2.6. Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zum Verhalten und Wettbewerb	15
Z.2.7. Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf das Verkehrsvolumen	16
<b>Z.3. Gesamtergebnis</b>	<b>21</b>
<b>A. Hauptbericht</b>	<b>23</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>23</b>
1.1. Ziel	23
1.2. Herausforderungen	24
1.3. Luftverkehrsteuergesetz	27
<b>2. Methodik der Studie</b>	<b>31</b>
2.1. Denk- und Wirkungsmodell	31
2.2. Vorgehen und Methodik	33
<b>3. Deskriptiv-statistische Analyse: Preis- und Verkehrsentwicklung vor und nach der Luftverkehrsteuer</b>	<b>37</b>
3.1. Verkehrsentwicklung in Deutschland	37
3.2. Vergleich Verkehrsentwicklung Deutschland und Westeuropa	41
3.2.1. Entwicklung der Flugbewegungen	42
3.2.2. Entwicklung der Passagierzahlen	43
3.3. Entwicklung der Struktur des Luftverkehrs in Deutschland	48
3.3.1. Entwicklung der Inlandflüge	49
3.3.2. Entwicklung der „Low-Cost“-Flughäfen	51
3.4. Preisentwicklung und Kostenstruktur im Personenluftverkehr	54
3.4.1. Kostenstruktur	55
3.4.2. Preisentwicklung im internationalen Vergleich	57

## |4

3.4.3.	Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf Tarife und Segmente	59
3.5.	Zusammenfassung der Erkenntnisse dieses Kapitels	65
<b>4.</b>	<b>Qualitative Analyse: Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen</b>	<b>66</b>
4.1.	Methodik und Vorgehen	66
4.2.	Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen	68
4.2.1.	Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zur Kosten- und Preisentwicklung	68
4.2.2.	Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zu verkehrlichen Auswirkungen	73
4.2.3.	Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zu Auswirkungen auf ihre finanzielle Situation und Wettbewerbsposition	77
<b>5.</b>	<b>Quantitative Wirkungsanalyse</b>	<b>80</b>
5.1.	Passagierverdrängung auf ausländische Flughäfen	80
5.1.1.	Verdrängung auf grenznahe ausländische Flughäfen	81
5.1.2.	Verdrängung auf grenznahe Hubs auf dem Landweg	90
5.1.3.	Verdrängung auf europäische Hubs per Flug	96
5.1.4.	Zwischenergebnis Passagierverdrängung	100
5.2.	Preisbedingter Nachfragerückgang ab/nach Deutschland	101
5.2.1.	Annahmen	102
5.2.2.	Resultate	104
5.3.	Nachfragerückgang ab/nach Deutschland anhand der Faktoranalyse	104
5.3.1.	Vorgehen und Annahmen	105
5.3.2.	Modellierung	108
5.3.3.	Ergebnisse	111
5.4.	Übersicht der quantitativen Ergebnisse	113
5.5.	Vergleich mit anderen Schätzungen	116
5.6.	Umweltwirkung durch die Einführung der Luftverkehrsteuer	118
5.6.1.	Annahmen	118
5.6.2.	Resultate	119
<b>B. Annex</b>		<b>121</b>
ANHANG 1:	Rahmenbedingungen des Luftverkehrs 2005-2011	121
ANHANG 2:	Aktuelle Studien und Literatur zu Auswirkungen von Luftverkehrssteuern	128
ANHANG 3:	Gesprächsleitfaden persönliche Interviews mit ausgewählten Luftverkehrsunternehmen	129
ANHANG 4:	Struktur Internetbefragung mit Antwortkategorien	131



**|5**

ANHANG 5: Anlagen zum Luftverkehrsteuergesetz _____	136
ANHANG 6: Passagierdaten _____	138
ANHANG 7: Daten Bruttoinlandprodukt _____	142
<b>C. Literatur _____</b>	<b>143</b>

## Z. ZUSAMMENFASSUNG

Die folgende Zusammenfassung stellt in komprimierter Form die Ziele und Vorgehensweise der Studie sowie deren wesentlichen Kernaussagen und Ergebnisse dar.

### Z.1. ZIEL UND VORGEHEN

*(Details siehe Kapitel 1. und 2. im Hauptbericht)*

Am 28. Oktober 2010 hat der Deutsche Bundestag das Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (BGBl. I 2010, S. 1885) verabschiedet, sodass das Gesetz am 15. Dezember 2010 mit einer Einführung der Luftverkehrssteuer für Abflüge ab dem 1. Januar 2011 in Kraft trat. Die Luftverkehrssteuer gilt für alle ab dem 1. September 2010 getätigten Flugbuchungen mit einem Abflugdatum ab dem 1. Januar 2011 und wird nur auf Passagierflüge erhoben. Dabei werden Rechtsvorgänge mit der Steuer belegt, die zum Abflug eines Fluggastes von einem inländischen Startort mit einem Flugzeug oder Drehflügler durch ein Luftverkehrsunternehmen zu einem Zielort berechtigen, d.h. es werden die Flüge innerhalb Deutschlands und ab Deutschland (mit einigen Ausnahmen) besteuert.

Nach § 19 Absatz 4 LuftVStG ist vom Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juni 2012 ein Bericht über die Auswirkungen der Einführung des LuftVStG auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrssteuer vorzulegen.

Die vorliegende Studie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen konzentriert sich auf die Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor und die Erfahrungen nach einem Jahr LuftVStG. Im Zentrum stehen die Verkehrs- und Preiseffekte für verschiedene Luftverkehrssegmente. Dabei ist zu berücksichtigen, dass neben der Luftverkehrssteuer diverse andere Faktoren die Entwicklung des Luftverkehrs beeinflussen. Eine punktgenaue Feststellung des Einflusses ist deshalb kaum möglich. Um einen höchstmöglichen Grad an Feststellungsgenauigkeit zu den Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf den Luftverkehrssektor zu erreichen, werden deshalb mehrere methodische Ansätze kombiniert:

## 17

- › Ein Vergleich der Entwicklung im Luftverkehrssektor in Deutschland und Europa mit der Fragestellung, ob sichtbare Unterschiede zu erkennen sind, die sich belegbar auf die Luftverkehrssteuer zurückführen lassen.
- › Eine Befragung der in Deutschland wesentlichsten Luftverkehrsakteure (Internet-Befragung bei den bedeutsamsten Luftverkehrsunternehmen auf dem deutschen Markt, ergänzende gezielte Interviews mit einigen für den deutschen Luftverkehrssektor besonders wichtigen Luftverkehrsunternehmen) zur Betrachtung des Verhaltens und der unternehmerischen Konsequenzen auf die Einführung der Luftverkehrssteuer.
- › Eine Detailanalyse der einzelnen Einflussfaktoren und ein Vergleich mit theoretischen Reaktionen auf die beobachtete Preisänderung, um die Einflüsse der Luftverkehrssteuer quantitativ isolieren zu können.

## Z.2. WESENTLICHE KERNAUSSAGEN UND SCHLUSSFOLGERUNGEN

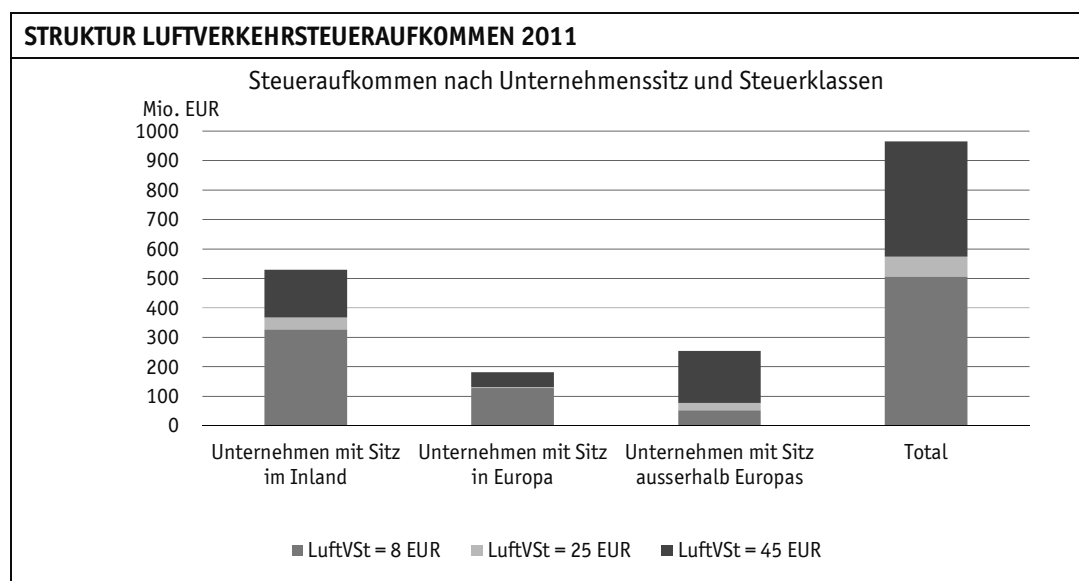
### Z.2.1. STEUERAUFKOMMEN UND RELATIVE BELASTUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN

*(Details siehe Kapitel 1.3. im Hauptbericht)*

Luftverkehrsunternehmen, die Abflüge aufgrund steuerpflichtiger Rechtsvorgänge im Kalenderjahr 2011 durchführten, entrichteten für diese Flüge ab Deutschland rund 961 Mio. EUR an Luftverkehrssteuer (Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14 Reihe 9.6 – 2011). Bezogen auf die Umsätze aus Flügen von und nach Deutschland entspricht dies einer durchschnittlichen zusätzlichen Kostenbelastung von ca. 2,3%. Das bedeutet, die Luftverkehrssteuer hat für Retourflüge ab Deutschland in etwa dieselbe Bedeutung wie ein Erdölpreisanstieg von 100 auf 110 \$ pro Barrel (bei einem Anteil der Treibstoffkosten von 20% an den Gesamtkosten).

Im Gegensatz zu einem Kerosinpreisanstieg, der alle Luftverkehrsunternehmen weltweit trifft, gilt die Luftverkehrssteuer nur für Abflüge aus Deutschland. Ebendies gilt allerdings auch für die weiteren Gebühren, wie Flughafen- oder Sicherheitsgebühren, die start- oder landortspezifisch in Deutschland erhoben werden. Dies führt dazu, dass Luftverkehrsunternehmen mit Unternehmenssitz in Deutschland, die den Großteil ihrer Flüge ab Deutschland anbieten, stärker von landesspezifischen Mehrkosten – wie die oben genannten – betroffen sind. Dieses Ergebnis deckt sich mit der allgemeinen volkswirtschaftlichen Erkenntnis, dass Unternehmen mit Sitz in einem Land im Verhältnis stärker von Mehrkosten durch zusätzliche Steuern dieses Landes betroffen sind, als Unternehmen mit Sitz in anderen Ländern. Vom gesamten o.g. Steu-

erlaufkommen der Luftverkehrsteuer 2011 erbrachten Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland mit rund 529 Mio. EUR einen Anteil von 55%.



**Grafik Z1** Aufteilung des Kostenblocks nach Unternehmen (Sitz in Deutschland, in Europa, im Rest der Welt) und Distanzklassen (Luftverkehrsteuer 8, 25, 45 EUR).

## Z.2.2. ENTWICKLUNG DES LUFTVERKEHRS 2011

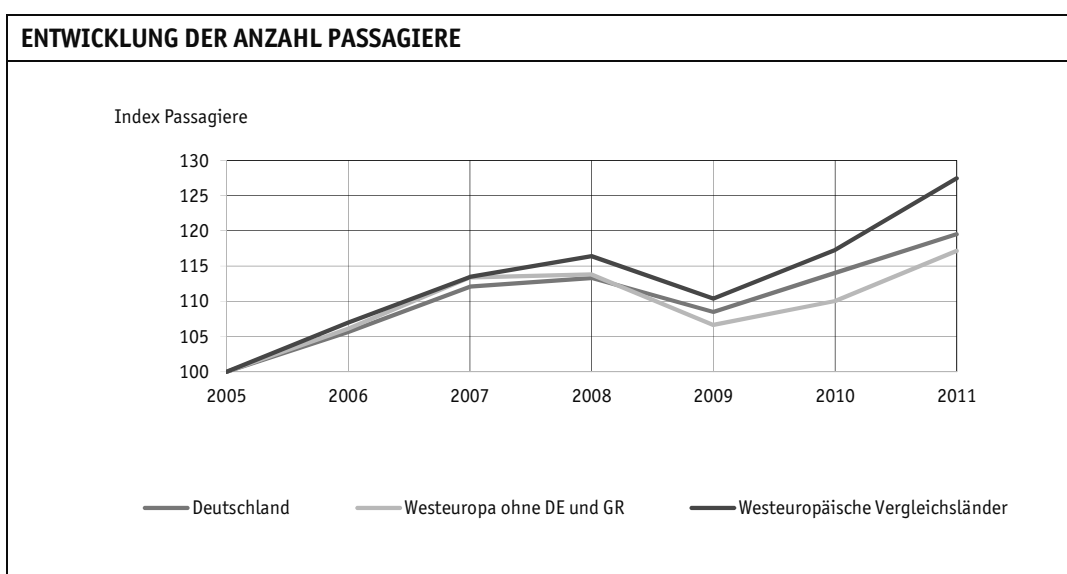
(Details siehe Kapitel 3.1 und 3.2 im Hauptbericht)

Der Luftverkehr in Deutschland ist im Jahr 2011 hinsichtlich des Passagieraufkommens insgesamt weiter deutlich gewachsen und verzeichnete ausweislich der Zahlen des Statistischen Bundesamtes im Vergleich zu 2010 einen Anstieg von 4,8% oder in absoluten Zahlen von 8,2 Mio. auf 176,2 Mio. Passagiere im Jahr 2011.<sup>1</sup> Dieses Wachstum wurde – trotz Einführung der Luftverkehrsteuer – in einem Marktumfeld mit einem positiven Wirtschaftswachstum bei gleichzeitig stark steigenden weiteren Kostenfaktoren, wie z.B. gestiegenen Kerosinpreisen, realisiert.

Hinsichtlich der **Passagierzahlen** verzeichnete Deutschland in den Jahren 2006, 2007 und 2011 ein niedrigeres und in den Jahren 2008 bis 2010 ein höheres Wachstum als das übrige Westeuropa. Das höhere Wachstum in den Jahren 2008 bis 2010 ist möglicherweise im Zusammenhang mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten wichtiger westeuropäischer Länder korres-

<sup>1</sup> Diese Zahl entspricht der Anzahl Passagiere auf Flügen ab und nach Deutschland auf „ausgewählten Flughäfen“ gemäss Definition der Fachserie 8, Reihe 6.1 des Jahres 2005 vom Statistischen Bundesamt. Die „ausgewählten Flughäfen“ decken mehr als 99% der deutschen Passagiere ab. Die Passagiere der „sonstigen Flughäfen“ werden in dieser Studie nur betrachtet, wenn es um die Analyse von Inlandflügen geht. Unter Berücksichtigung dieser „sonstigen“ Flughäfen betrug die Passagierzahl im Jahr 2011 – abweichend von der Angabe im Text (176,2 Mio.) – 177,1 Mio. (Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.1).

pondierend. Stellt man Deutschland die Entwicklung von vergleichbaren westeuropäischen Ländern<sup>2</sup> gegenüber, fällt das Passagierwachstum in Deutschland – mit Ausnahme der Jahre 2007 und 2009 – immer geringer aus. Die Wachstumsdifferenz hat sich aber 2011 gegenüber den Vorjahren erhöht und liegt bei 3,8%, wie die folgende Tabelle Z1 zeigt.



**Grafik Z2** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005. Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI. Griechenland wird nicht berücksichtigt, da keine kompletten Daten vorliegen.

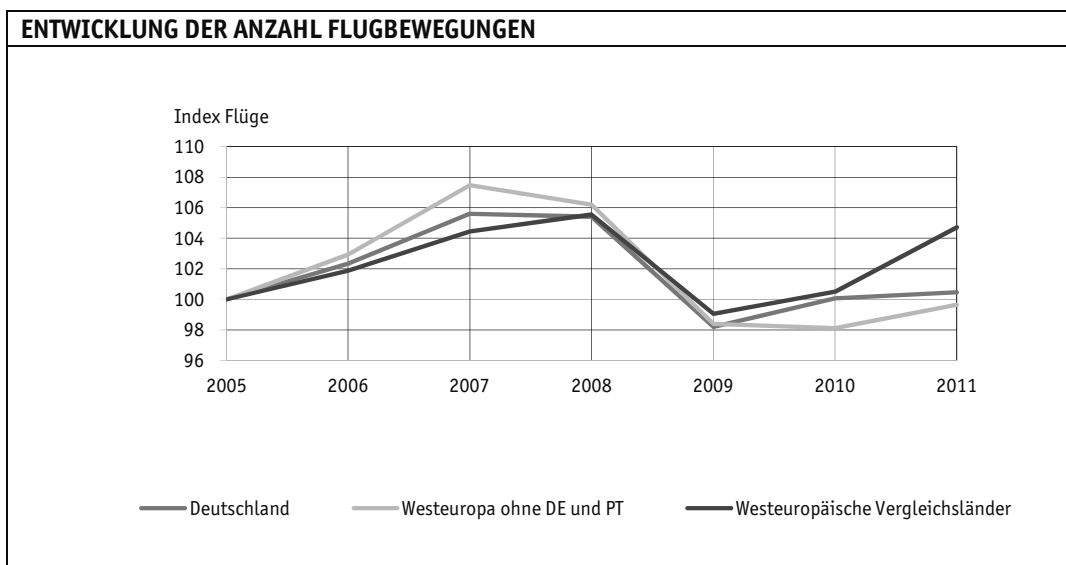
<sup>2</sup> Westeuropäische Vergleichsländer sind alle westeuropäischen Länder ausschließlich einerseits jener, die aufgrund der Finanzkrise in ernsthafte wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten (IR, PT, ES, IT, GR,) und andererseits der Länder, welche im Jahr 2011 die Luftverkehrsteuer erhöht oder eingeführt haben (IR, UK, AT). D.h. Dänemark, Norwegen, Schweden, Finnland, Niederlande, Belgien, Luxemburg, Frankreich, Schweiz.

## | 10

WACHSTUM GEGENÜBER DEM VORJAHR DER ANZAHL PASSAGIERE 2006–2011						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	5,6%	6,1%	1,1%	-4,3%	5,1%	4,8%
Westeuropa ohne DE und GR	6,1%	6,8%	0,4%	-6,3%	3,2%	6,5%
Westeuropäische Vergleichsländer	7,0%	6,0%	2,6%	-5,2%	6,3%	8,6%
Differenz Deutschland zu westeuropäischen Vergleichsländern	-1,4%-Punkte	0,1%-Punkte	-1,5%-Punkte	0,9%-Punkte	-1,2%-Punkte	-3,8%-Punkte

**Tabelle Z1** Jährliches Passagierwachstum in Deutschland und Westeuropa von 2005 bis 2011. Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI. Für Griechenland liegen keine kompletten Daten vor.

Das **Flugbewegungswachstum** ist in Deutschland und im übrigen Westeuropa zwischen 2005 und 2009 ähnlich verlaufen. Im Jahr 2011 wuchsen die Flugbewegungen allerdings in Deutschland weniger stark als im übrigen Westeuropa. Die Wachstumsdifferenz ist hier aber größer als bei den Passagieren, was Hinweise darauf gibt, dass sich die Anzahl Passagiere pro Flug in Deutschland im Vergleich zu den anderen Ländern überdurchschnittlich entwickelt hat.



**Grafik Z3** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Flugbewegungen seit 2005. Datenquelle: Eurocontrol. Berücksichtigt werden alle Flugbewegungen des Personenverkehrs nach IFR. Portugal wird nicht berücksichtigt, da Eurocontrol die Daten der Jahre 2005 bis 2007 nicht veröffentlicht.

### Z.2.3. VERKEHRSENTWICKLUNG IM SEGMENT INLANDFLÜGE UND IM LOW-COST-BEREICH

*(Details siehe Kapitel 3.3. im Hauptbericht)*

Während die Anzahl der Passagiere in Deutschland von 2010 bis 2011 um 4,8%<sup>3</sup> gestiegen ist, ist die Anzahl der Passagiere auf **Inlandflügen** mit 0,3% weniger stark gewachsen. Dies kann ein Indiz dafür sein, dass die verkehrliche Wirkung der Luftverkehrsteuer auf Inlandflügen stärker war als auf anderen Flügen.

Weniger deutlich ist das Bild im **Low-Cost-Bereich**. Die Flughäfen mit ausgeprägtem Low-Cost-Segment verzeichneten zwischen 2005 und 2009 ein stärkeres Wachstum als der Durchschnitt der anderen deutschen Flughäfen. Das Muster ändert sich jedoch bereits im Jahr 2010, als diese Flughäfen zum ersten Mal in der betrachteten Periode ein niedrigeres Wachstum als der Durchschnitt der anderen deutschen Flughäfen aufwiesen. Im Jahr 2011 setzt sich dieser Trend dann fort. Es stellt sich daher die Frage, ob das niedrigere Wachstum im Jahr 2011 Ausdruck einer Strukturanpassung des Low-Cost-Segmentes oder Auswirkung der Luftverkehrsteuer ist. Aus theoretischer Sicht scheint es plausibel, dass das Low-Cost-Segment von der Steuer mit einem in Euro definierten Steuersatz stärker betroffen ist, da der prozentuale Preisanstieg bei niedrigeren Ticketpreisen stärker ausfällt. Die Autoren gehen davon aus, dass sich beide Effekte – Strukturanpassung sowie stärkerer Preisanstieg und dadurch stärkerer Passagierrückgang – überlagert haben. Für eine Zuweisung der Anteile der zwei Komponenten wäre eine vertiefende Analyse notwendig.

### Z.2.4. VERGLEICH MIT WIRTSCHAFTSWACHSTUM

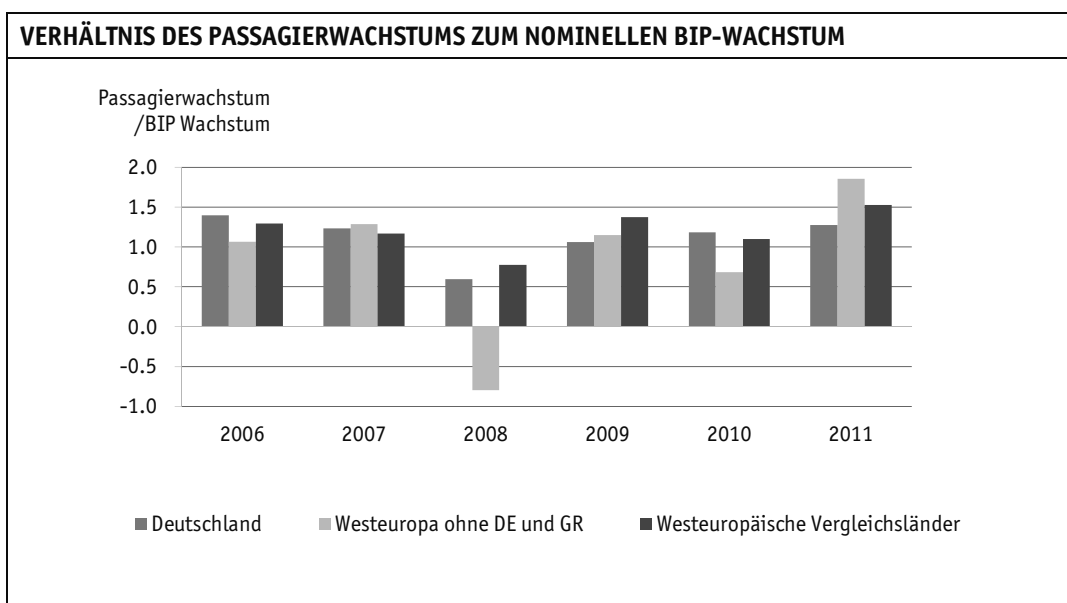
*(Details siehe Kapitel 3.2.1. im Hauptbericht)*

Die empirische Erfahrung der letzten Jahrzehnte zeigt, dass zwischen dem Wachstum des Luftverkehrssektors und jenem des Bruttoinlandproduktes (BIP) ein positiver Zusammenhang besteht. Bei konstanten Rahmenbedingungen wächst der Luftverkehr stärker als das BIP. Negative Einflussfaktoren (z.B. starker Anstieg des Kerosinpreises, Änderungen der innerdeutschen Gebührenstruktur) können den Zusammenhang schwächen. Die unten stehende Grafik stellt das Wachstum der Passagiere im Luftverkehr im Vergleich zum BIP-Wachstum für die Jahre 2005–

<sup>3</sup> Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2, bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Die Datenanalyse der Studie geht, wenn nicht anders vermerkt, von Flight-Stage-Daten der „ausgewählten Flughäfen“ im Jahr 2005 gemäss Fachserie 8, Reihe 6.1 aus. Von den „ausgewählten Flughäfen“ im Jahr 2011 werden daher Memmingen, Rostock, Sylt-Westerland und Zweibrücken nicht berücksichtigt.

## | 12

2011 dar. Der Verhältniswert zwischen Wachstum des BIP und des Luftverkehrssektors liegt in diesen Jahren für Deutschland zwischen 0,6 und 1,4.

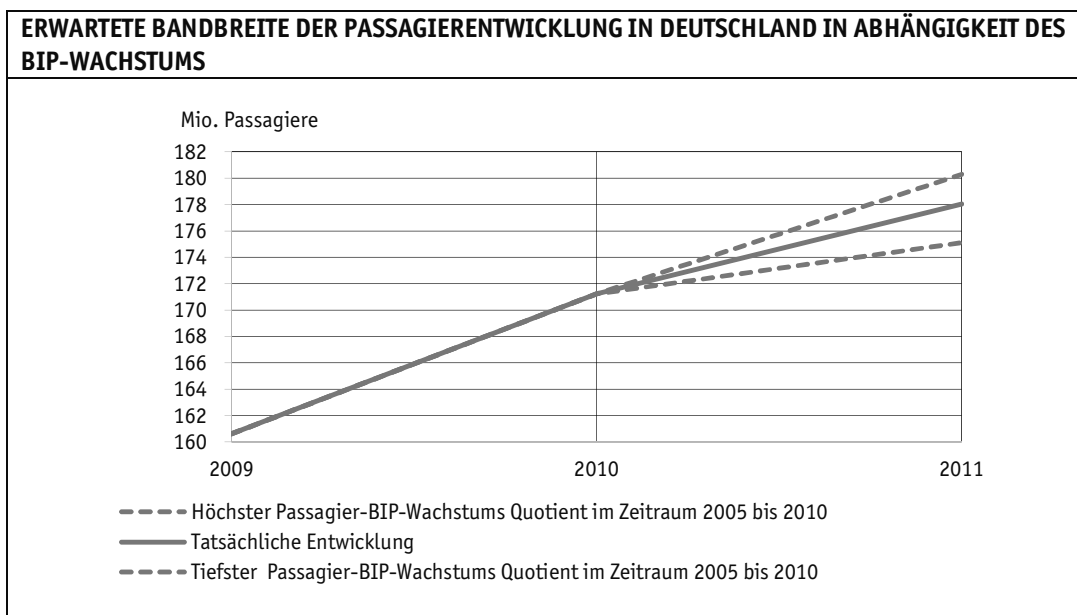


**Grafik Z4** Eigene Berechnung. Datenquelle: Eurostat.

Die folgende Grafik zeigt, welche Entwicklung des Luftverkehrs im Jahr 2011, bei gegebenem BIP-Wachstum für dieses Jahr, aufgrund der Erfahrungen zum Zusammenhang zwischen BIP-Wachstum und Zunahme der Anzahl Passagiere der letzten Jahre im besten resp. schlechtesten Fall erwartet werden konnte (gestrichelte Linien). Die durchgezogene Linie zeigt, wie sich der Luftverkehr tatsächlich ohne die Sondereinflüsse „Vulkanausbruch“ und „arabischer Frühling“ entwickelt hätte. Die Grafik verdeutlicht, dass das Passagierwachstum trotz der Einführung der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 im – aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre – zu erwartenden Korridor lag.



| 13



**Grafik Z5** Wird der größte resp. kleinste beobachtete Passagier-BIP-Wachstums-Quotient (nominal) der Jahre 2006 bis 2010 unterstellt und das Passagieraufkommen des Jahres 2010 um die ausgebliebenen Passagiere aufgrund des Vulkanausbruches auf Island nach oben korrigiert (+2,4 Mio.), wäre im Jahr 2011 mit 180,3 Mio. resp. 175,1 Mio. Passagieren zu rechnen gewesen. Werden die Passagiere des Jahres 2011 um jene korrigiert, welche aufgrund des arabischen Frühlings ihre Reise nicht antraten (+1,1 Mio.), hätten im Jahr 2011 178,1 Mio. Passagiere in Deutschland Luftverkehrsdienstleistungen in Anspruch genommen.

**ERWARTETE BANDBREITE DER PASSAGIERENTWICKLUNG BEI EINEM BIP-WACHSTUM VON 3,8% IM JAHR 2011**

	2009	2010*	2011*
Passagier-BIP-Wachstum Quotient = 1.4	160,6	171,2	180,3
Tatsächliche Entwicklung	160,6	171,2	178,1
Passagier-BIP-Wachstum Quotient = 0.6	160,6	171,2	175,1

**Tabelle Z2** \* Die Passagiere wurden im Jahr 2010 um die 2,4 Mio. Passagiere erhöht, die ihre Reise aufgrund des Vulkanausbruchs nicht antraten und im Jahr 2011 um 1,1 Mio. Passagiere, die aufgrund des arabischen Frühlings nicht reisten. Datenbasis: Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI.

**Z.2.5. PREISEFFEKTE**

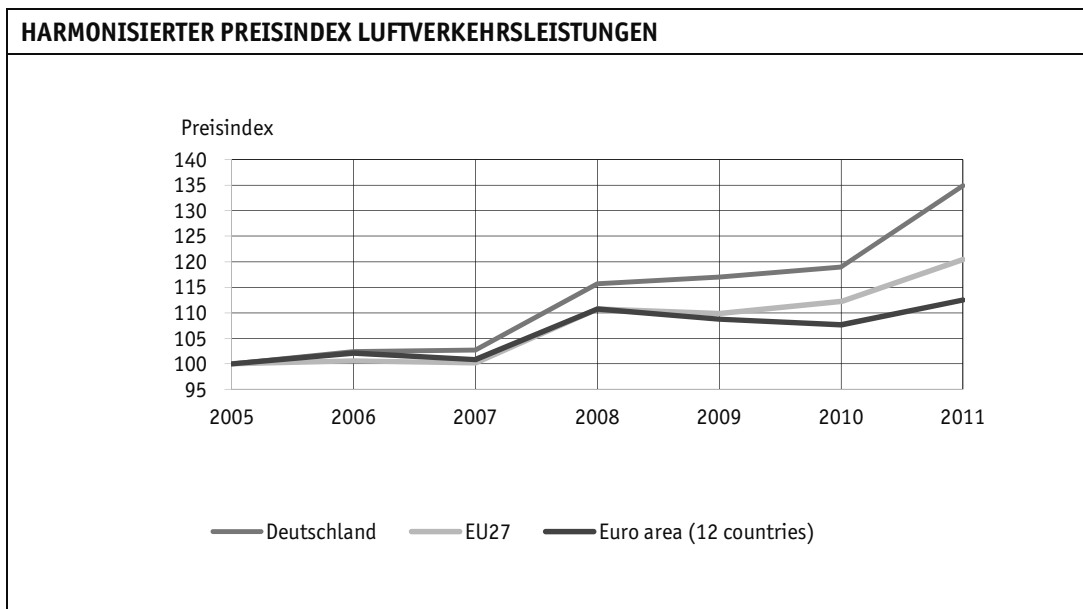
*(Details siehe Kapitel 3.4. im Hauptbericht)*

Entsprechend den allgemeinen ökonomischen Lehren bedingt eine neue Steuer, die in einen wettbewerbsintensiven Markt eingeführt wird, steigende (Ticket-)Preise und allenfalls einen Teilkostenblock, der die Unternehmen direkt selbst tragen müssen. Die Preissteigerung führt zu einem gewissen Nachfragerückgang und dadurch ggf. zu einer Verschlechterung des Betriebser-

## | 14

gebnisses der (Luftfahrt-)Unternehmen. Die Preisdaten (vgl. Grafik Z6) zeigen, dass in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern Westeuropas eine stärkere Zunahme der Ticketpreise im Jahre 2011 zu verzeichnen war. Das Auseinanderlaufen des Preisindex ist allerdings schon seit 2007 zu beobachten. Diese Entwicklung kann aber als Bestätigung dafür gesehen werden, dass die Luftverkehrsunternehmen versuchen, einen Großteil der Zusatzkosten – insbesondere die relevantesten Kostenfaktoren Kerosin, Gebühren und seit 2011 die Luftverkehrssteuer – an die Kunden über die Ticketpreise weiterzugeben. Daraus erfolgen dann entsprechende Nachfrageraktionen.

Die meisten interviewten Luftverkehrsunternehmen erklärten in ihrer Einschätzung entsprechend, sie hätten diese Zusatzkosten zu einem Großteil (67%–100%) auf die Ticketpreise überwälzt, allerdings nicht überall im selben Ausmaß (s.u.). Die durchschnittliche Zunahme der Produktionskosten der Luftverkehrsunternehmen durch die Luftverkehrssteuer lag für Retourflüge ab Deutschland bei ca. 2,3%.



**Grafik Z6** Datenquelle: Eurostat, Harmonisierter Konsumentenpreisindex. EU27 enthält die 27 Mitgliedstaaten der EU. Euro area (12 countries) enthält die ersten 12 Länder, welche den Euro eingeführt haben.

## | 15

## Z.2.6. EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN ZUM VERHALTEN UND WETTBEWERB

*(Details siehe Kapitel 4. im Hauptbericht)*

Die Luftverkehrsunternehmen hatten auf die Einführung der Luftverkehrsteuer grundsätzlich drei Reaktionsmöglichkeiten:

- › Die Steuer auf die Ticketpreise zu überwälzen, was zu einer Abnahme der Nachfrage führt.
- › Die Steuer selbst zu bezahlen, was zu einer Abnahme des Gewinnes bzw. zu einer Verschlechterung des Betriebsergebnisses führt.
- › Das Flugangebot ab Deutschland zu reduzieren, um die Steuer zu vermeiden.

Zu diesen Themenblöcken erhob INFRAS eine Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen durch eine Internetbefragung sowie einige Interviews mit ausgewählten Unternehmen.

Die meisten Luftverkehrsunternehmen gaben an, dass mehrere Möglichkeiten gleichzeitig genutzt würden, wobei die Gewichtung der verschiedenen Reaktionen unterschiedlich ausfalle. Ausländische Unternehmen hätten einen stärkeren Fokus auf eine Reduktion des angestrebten Wachstums der Flüge ab Deutschland gesetzt und den für sie relativ zum Gesamtumsatz kleineren Zusatzkostenblock aus der Luftverkehrsteuer im Gesamtunternehmen einfacher absorbieren können; deutsche Unternehmen betonten die Überwälzung auf die Ticketpreise stärker. Einige inländische Luftverkehrsunternehmen, die sich aufgrund ihres Geschäftsmodells (Fokussierung des Geschäftsmodells primär entweder auf Inlandflüge oder innereuropäische Flüge) besonders exponiert gegenüber nur innerdeutsch wirkenden Preisfaktoren sehen, gaben an, nur einen kleineren Anteil der Mehrkosten überwälzen zu können, weil sie sonst gegenüber der Konkurrenz ausländischer Luftverkehrsunternehmen zusätzlich an Marktanteilen verloren hätten. Hierbei war nach eigener Aussage allen Luftverkehrsunternehmen bewusst, dass bei Überwälzung von Kostenfaktoren – wie der Luftverkehrsteuer – auf die Ticketpreise eine gewisse negative Nachfragereaktion zu erwarten sei.

Gemäß den Angaben der Luftverkehrsunternehmen sei die Angebotsreaktion bei den Inlandflügen stärker ausgefallen. Aufgrund der Luftverkehrsteuer seien die Wachstumspläne in diesem Segment redimensioniert worden (Anzahl Destinationen, Anzahl Verbindungen je Destination). Auch die beobachtete Stagnation bei der Anzahl Inlandpassagiere weise darauf hin.

Die interviewten Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland betonen zudem, dass sie durch die Luftverkehrsteuer eine nicht unwesentliche Zusatzbelastung im Hinblick auf das durchschnittlich pro Jahr erarbeitete operative Ergebnis der Unternehmen sehen würden. Da die Steuerlast in etwa ihrem operativem Ergebnis der letzten Jahre entspreche, könne die Steuer

## | 16

deshalb gegebenenfalls – zusammen mit anderen Kostenfaktoren – entscheidend dafür sein, ob ein Luftverkehrsunternehmen noch profitabel arbeiten könne oder nicht. Als besonders belastend wird dabei empfunden, dass bei innerdeutschen Flügen nach der Rechtssystematik des LuftVStG Hin- und Rückflug der Steuerpflicht unterlägen und auf die eingepreiste Steuer noch die Mehrwertsteuer zu entrichten sei. Davon betroffen seien vor allem Unternehmen mit Sitz in Deutschland und starker Ausrichtung auf Inland- und Europaflüge.

Die Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland wiesen auf Ausweichmöglichkeiten hin (grenznahe Flughäfen und Anpassungen in der Hub-Strategie). Gleichzeitig habe die Luftverkehrsteuer einen dämpfenden Einfluss auf ihre Ausbaupläne in Deutschland. Die kommerziellen Folgen für das Betriebsergebnis werden aber in dieser Gruppe kaum betont. Im Unterschied zu den Unternehmen mit Sitz in Deutschland gaben die Unternehmen mit Sitz im Ausland an, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigt werde.

### Z.2.7. AUSWIRKUNGEN DER LUFTVERKEHRSTEUER AUF DAS VERKEHRSVOLUMEN

*(Details siehe Kapitel 5. im Hauptbericht)*

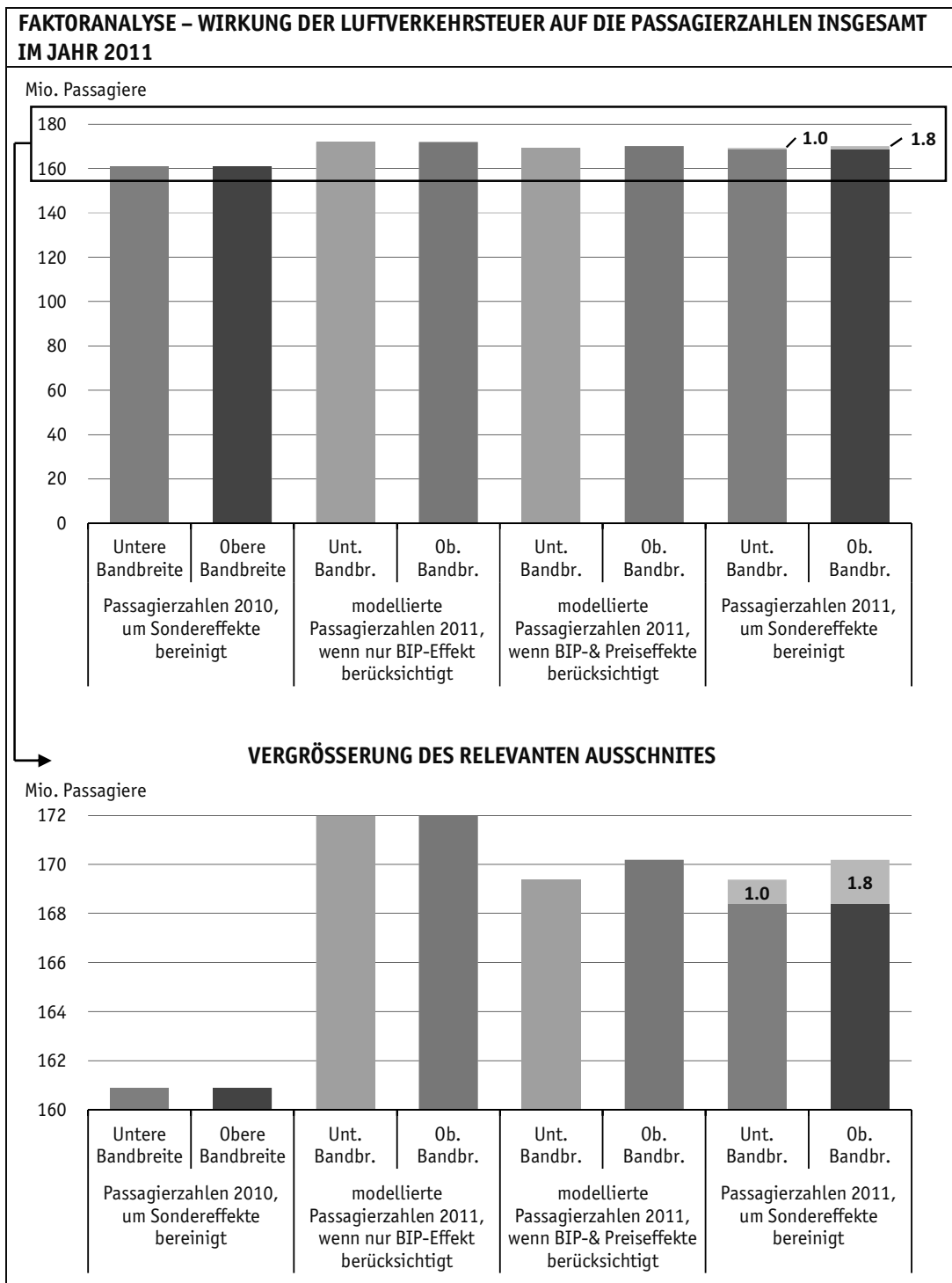
Basierend auf den vorhandenen Datengrundlagen und den verschiedenen Indizien lassen sich quantitative Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf das Verkehrsvolumen ermitteln. Dazu ist ein mehrstufiges Verfahren notwendig, das einerseits die Verdrängungseffekte ermittelt und andererseits die verschiedenen Einflussfaktoren (vor allem Wirtschaftsentwicklung, Kostenentwicklung, exogene Faktoren wie den Vulkanausbruch auf Island 2010 oder die politischen Unruhen in Nordafrika 2011, sog. „arabischer Frühling“) isoliert.

#### **Z.2.7.1. Dämpfung der Wachstumsrate des Luftverkehrs in Deutschland durch die Luftverkehrsteuer**

*(Details siehe Kapitel 5.3. im Hauptbericht)*

Mit Hilfe einer sogenannten Faktoranalyse werden die anderen Einflussgrößen auf den Luftverkehrssektor von der Wirkung der Luftverkehrsteuer isoliert. Die folgende Grafik und Tabelle zeigt die Ergebnisse nach einzelnen Einflüssen.

17



**Grafik Z7** Blaue Balken = um Sondereffekte korrigierte effektive Passagierzahlen; orange Balken = modellierte Passagierzahlen; grüne Flächen = Wirkung LuftVSt. Quelle: Statistisches Bundesamt (Passagierzahlen 2010 und 2011), eigene Berechnungen.

## | 18

Die in der Grafik erwähnte Bereinigung um Sondereffekte berücksichtigt einerseits die durch den Vulkanausbruch auf Island ausgefallenen Flüge mit den entsprechenden Passagieren. Andererseits werden alle Passagiere nach Afrika subtrahiert, um die Auswirkungen des „arabischen Frühlings“ zu isolieren. Die effektiven Passagierzahlen werden entsprechend korrigiert. Ohne diese Einflüsse wäre der Luftverkehr von und nach Deutschland im Jahr 2011 um 4,0% gewachsen (vgl. Kapitel 3.1. im Hauptbericht).

<b>ISOLATION DER WIRKUNG DER LUFTVERKEHRSTEUER IN DEUTSCHLAND</b>	
<b>A: Tatsächliche Entwicklung 2010/2011</b>	<b>B: Erwartete Entwicklung 2010/2011 aus Faktoranalyse</b>
	B1: Aufgrund der beobachteten BIP-Entwicklung und Ticketpreisentwicklung ohne Luftverkehrsteuer 2010/2011 wäre mit folgendem Wachstum zu rechnen gewesen: + 8,5 bis +9,3 Mio. Passagieren
	B2: Bereinigung um Sondereffekte (Vulkanausbruch, „arab. Frühling“): +1,3 Mio. Passagiere
A: Effektiv beobachtete Zunahme Passagiere ab und zu ausgewählten deutschen Flughäfen ohne Transitpassagiere: +8,8 Mio. Passagiere	B: Insgesamt wäre 2010/2011 folgende Zunahme der Passagiere ohne Luftverkehrsteuer erwartet worden (Summe B1+B2): +9,8 bis +10,6 Mio. Passagiere
<b>Schätzung Wirkung Luftverkehrsteuer: Differenz der tatsächlichen und der erwarteten Entwicklung (A-B): -1,0 bis -1,8 Mio. Passagiere ab/nach Deutschland</b>	

Tabelle Z3 Quelle: Eigene Berechnungen.

Wird die effektiv beobachtete Zunahme der Passagiere (in Tabelle Z3 A) mit der zu erwartenden Passagierzunahme ohne Luftverkehrsteuer (in Tabelle Z3 B) verglichen folgt, dass die Luftverkehrsteuer das Passagierwachstums im Jahr 2011 um 1,0 bis 1,8 Mio. Passagieren gedämpft hat. Dieser Effekt umfasst die Anzahl Passagiere, die

- a) auf die Reise gänzlich verzichtet haben,
- b) ein anderes Transportmittel innerhalb Deutschlands gewählt haben (z.B. Schienen- oder Straßenverkehr) oder
- c) mit Bahn, Bus oder Personenwagen auf einen grenznahen Flughafen außerhalb Deutschlands ausgewichen sind, um von dort abzufliegen.

## | 19

Nicht in der Schätzung enthalten sind Passagiere, die nach Einführung der Luftverkehrsteuer einen Flug von Deutschland an einen europäischen Hub buchten, um von dort anstatt von Deutschland aus den gewünschten Interkontinentalflug anzutreten.<sup>4</sup>

**Z.2.7.2. Verdrängungseffekte auf ausländische Flughäfen**

*(Details siehe Kapitel 5.1. im Hauptbericht)*

Als Strategie zur Vermeidung der Luftverkehrsteuer sind passagierseitig – unter der Annahme, dass die Luftverkehrsunternehmen die Steuer ganz oder jedenfalls teilweise an ihre Kunden weitergeben – neben dem Verzicht auf den Flug zwei Reaktionen möglich:

- › Passagiere können die Luftverkehrsteuer vermeiden, indem sie auf Flughäfen im grenznahen Ausland ausweichen, die sie per Zug oder Auto erreichen können. Dieser Effekt ist im Ergebnis der im vorherigen Abschnitt dargestellten Faktoranalyse enthalten.
- › Passagiere können die zu entrichtende Luftverkehrsteuer reduzieren, indem sie von Deutschland aus mit einem innereuropäischen Flug zu einem außerdeutschen Hub fliegen und von dort den geplanten Interkontinentalflug antreten. Dieser Effekt ist zum Ergebnis aus der Faktoranalyse zu addieren.

Im ersten Fall erlangen die Passagiere im Jahr 2011 die Ersparnis der gesamten Steuer von 8, 25 oder 45 EUR. Im zweiten Fall müssen sie nur eine Steuer von 8 EUR für einen Europaflug von Deutschland bis zum ausländischen Hub entrichten und sparen so die Differenz zum Steuersatz von 25 resp. 45 EUR, der auf Interkontinentalflügen ab Deutschland zu entrichten wäre.

Eine Verdrängung auf dem Landweg nach Polen, Österreich oder in die Schweiz konnte nicht beobachtet werden. Grenznahe Flughäfen in Frankreich, Belgien und den Niederlanden konnten jedoch im Jahr 2011 aufgrund der Luftverkehrsteuer schätzungsweise 200.000 Passagiere mehr transportieren, die sonst von deutschen Flughäfen abgeflogen wären.

Bei der Betrachtung der größten fünf europäischen Hubs<sup>5</sup> ist festzustellen, dass das Wachstum der Anzahl Passagiere, die von Deutschland nach Amsterdam Schiphol, Paris Charles de Gaulle und London Heathrow flogen, über dem Wachstum des deutschen Luftverkehrs insgesamt und über jenem der jeweiligen Zielflughäfen lag. Dies ist ein Hinweis, dass vermehrt Passagiere

<sup>4</sup> Dies hat seinen Grund darin, dass auf die Zahl der Passagiere abgestellt wird und diese nicht nach Zielland differenziert werden.

Ob ein Passagier zum nächsten ausländischen Hub fliegt oder einen Interkontinentalflug antritt, kann nicht eruiert werden.

<sup>5</sup> London Heathrow, Paris Charles de Gaulle, Frankfurt am Main, Amsterdam Schiphol, Madrid Barajas.

## |20

ihren Interkontinentalflug anstatt aus Deutschland von einem ausländischen Hub antraten. Eine Ausweichreaktion auf Madrid Barajas konnte nicht festgestellt werden.<sup>6</sup>

Die folgende Tabelle zeigt die Schätzungen zum Ausmaß der Verdrängungseffekte.

<b>VERDRÄNGUNG VON PASSAGIEREN AUF AUSLÄNDISCHE FLUGHÄFEN</b>	
<b>Verdrängungseffekt</b>	<b>Anzahl verdrängte Passagiere</b>
Verdrängung auf grenznahe Flughäfen per Landweg	200.000
Verdrängung auf grenznahe Hubs per Landweg	150.000
Verdrängung auf europäische Hubs per Flug	400.000
<b>Total</b>	<b>750.000</b>

**Tabelle Z4** Geschätzte Anzahl Passagiere, die auf ausländische Flughäfen verdrängt wurden. Außer den auf europäische Hubs verdrängten Passagieren (grau markiert) sind die Verdrängungseffekte schon in der Zahl aus 2.7.1 berücksichtigt.

### **Z.2.7.3. Validierung der Analyse**

Zur Validierung der Ergebnisse wird mit Hilfe von Preiselastizitäten die zu erwartende Reduktion der Passagiere aufgrund der Preisänderungen berechnet. Dieser Ansatz ergibt eine Dämpfung des Passagierwachstums durch die Luftverkehrsteuer um rund 2 Mio. Passagiere. Der Berechnung über den Preiselastizitätenansatz zeigt eine vergleichbare Passagierreaktion auf die Einführung der Luftverkehrsteuer wie die Summe der Passagierreaktion aus Z.2.7.1 und Z.2.7.2. Der Berechnungsansatz über die Preiselastizitäten bestätigt die Größenordnung der Resultate.

<sup>6</sup> Eine Validierung dieser Aussagen zu Ausweichreaktionen im Interkontinentalverkehr könnte anhand einer vergleichenden Betrachtung des Interkontinentalverkehrs ab London-Heathrow, Amsterdam-Schiphol und Paris- Charles de Gaulle erfolgen, der prozentual stärker gestiegen sein müsste, als der ab Frankfurt/Main und München. Zum Zeitpunkt der Studiererstellung war dafür jedoch noch keine einheitliche Datenbasis verfügbar.



## |21

**Z.2.7.4. Zusammenfassung zu Auswirkungen auf das Verkehrsvolumen**

Die einzelnen Effekte zu Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf das Verkehrsvolumen lassen sich damit folgendermaßen zusammenfügen.

- › Zwischen 1,0 und 1,8 Mio. Passagiere sind nicht ab/nach deutschen Flughäfen gereist, was zu einer Dämpfung der vorhandenen, positiven Wachstumsrate im Luftverkehr geführt hat. Diese Personen sind auf andere Verkehrsmittel ausgewichen oder haben auf die Reise verzichtet.
- › Rund 0,75 Mio. Passagiere sind auf ausländische Flughäfen ausgewichen.
  - › 0,35 Mio. sind per Auto oder Zug auf grenznahe ausländische Flughäfen ausgewichen (in den oben genannten 1,0 – 1,8 Mio. Passagieren enthalten).
  - › 0,4 Mio. Passagiere haben anstelle eines Langstreckenfluges von einem deutschen Flughafen einen innereuropäischen Flug ab Deutschland zu einem ausländischen Hub und von dort einen Langstreckenflug gebucht. Sie haben zusätzlich zu den 1,0 Mio. bis 1,8 Mio. Passagieren, die nicht mehr ab deutschen Flughäfen fliegen, ihr Reiseverhalten angepasst.

Daraus resultiert, dass aufgrund der Luftverkehrsteuer rund **2 Mio. Passagiere** ihr Reiseverhalten angepasst haben. Das entspricht 1,1% der Passagiere ab/nach Deutschland im Jahr 2011. Diese Größenordnung wird durch die Kontrollrechnung mit Hilfe von Preiselastizitäten bestätigt.

Für die kommenden Jahre kann erwartet werden, dass das Luftverkehrswachstum wieder vergleichbar ist mit jenem des Auslandes. Der Niveaueffekt aus dem Jahr 2011 bleibt jedoch bestehen.

**Z.3. GESAMTERGEBNIS**

*(Details siehe Kapitel 5.4. im Hauptbericht)*

Im Jahr 2011 nahmen rund 176,2 Mio. Passagiere Luftverkehrsdienstleistungen ab und nach Deutschland in Anspruch. Das sind 4,8% mehr als im Vorjahr. Nach Einführung der Luftverkehrsteuer haben rund 2 Mio. Passagiere ihr Reiseverhalten angepasst; von diesen haben rund 75% auf einen Flug ab und zurück nach Deutschland verzichtet (Ein- und Aussteiger) bzw. rund 25% haben anstatt eines Langstreckenfluges ab und zurück nach Deutschland, einen Kurzstreckenflug ab Deutschland in ein anderes europäisches Land gebucht (Ersetzen eines Langstreckfluges aus Deutschland durch einen Kurzstreckenflug zu einem ausländischen Hub und ab dort Lang-

## | 22

streckenflug). Die Anpassung des Reiseverhaltens führt zu einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen, welche ca. 0,6% der CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs entspricht.

Die Luftverkehrsteuer erhöhte die Kosten von Retourflügen der Luftverkehrsunternehmen ab Deutschland durchschnittlich um etwa 2,3%. Wie viel Prozent der zusätzlichen Kosten auf die Passagiere überwält werden konnte, ist nicht genau bestimmbar. Die Autoren schätzen aufgrund der Analyse der Preisentwicklung, den Berechnungen der Preiselastizitäten und den Aussagen der Luftverkehrsunternehmen, dass im Durchschnitt 80%<sup>7</sup> der Steuer auf Passagiere ab und nach Deutschland überwält wurden. Der Rest der Steuer wurde entweder vom Unternehmen selbst getragen oder (wo möglich) auf Passagiere, welche nicht via Deutschland flogen, überwält.

Je nach Geschäftsmodell sind die Luftverkehrsunternehmen unterschiedlich stark als Gesamtunternehmen betroffen. Stärker betroffen sind Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland und einem hohen Anteil an Flügen von/nach Deutschland. Zudem sind Unternehmen mit Fokus auf deutsche Inlandflüge exponiert, da sowohl auf dem Hin- als auch für den Rückflug Steuern anfallen und – wie auf inländische Dienstleistungen der Regelfall – die Mehrwertsteuer bezahlt werden muss. Weniger stark belastet sind Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland oder mit mehreren starken Standorten im Ausland. Zudem sind Geschäftsmodelle, welche sich stark auf das Low-Cost-Segment abstützen, oft stärker betroffen als Geschäftsmodelle mit höheren Ticketpreisen, da die Steuer zu einem höheren prozentualen Preisaufschlag führt.

<sup>7</sup> Je nach Destination und Airline kann die Überwälzung variieren.

## A. HAUPTBERICHT

Die folgenden Ausführungen und Darstellungen bieten eine vertiefende Aufbereitung der Thematik der Studie über die obige Zusammenfassung hinaus.

### 1. EINLEITUNG

#### 1.1. ZIEL

Am 28. Oktober 2010 hat der Deutsche Bundestag das LuftVStG im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (BGBl. I 2010, S. 1885) verabschiedet, so dass das Gesetz am 15. Dezember 2010 mit einer Einführung der Luftverkehrsteuer für Abflüge ab dem 1. Januar 2011 in Kraft treten konnte. Nach § 19 Absatz 4 LuftVStG ist vom Bundesministerium der Finanzen unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie dem Deutschen Bundestag bis zum 30. Juni 2012 ein Bericht über die Auswirkungen der Einführung des LuftVStG auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer vorzulegen.

Zur Entwicklung der Steuereinnahmen liegen dem BMF detaillierte eigene Daten vor, die für den nach § 19 Abs. 4 LuftVStG zu erstellenden Bericht verwendet werden können. Zu den wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor ist die Datenlage deutlich begrenzter. Das BMF hat deshalb INFRAS im Rahmen eines Forschungsvorhabens beauftragt, eine fundierte Datenzusammenstellung und -auswertung zu erstellen. Die Ergebnisse bilden eine ergänzende Informationsgrundlage für den Bericht an den Deutschen Bundestag nach § 19 Abs. 4 LuftVStG. Der Hauptfokus des vorliegenden Forschungsvorhabens ist es daher, die Auswirkungen auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors – insb. der Luftverkehrsunternehmen - zu untersuchen.

Folgende Themenblöcke werden bearbeitet:

› ***Darstellung der Entwicklung: „Wie hat sich der Luftverkehr im Jahr 2011 entwickelt? Welche Unterschiede zu den Vorjahren sind erkennbar?“***

(Passagiere, Flugbewegungen, Anbieterstruktur, Kostenstruktur der Anbieter etc.)

› ***Bewertung der erkannten Entwicklung: „Welche Folgen hat die Luftverkehrsteuer?“***

(Suche nach Kausalzusammenhängen zwischen Einführung der Luftverkehrsteuer und zeitgleich auftretenden Marktentwicklungen, Verhalten der Luftverkehrsakteure etc.)

## |24

Die vorgelegte Analyse soll im Rahmen einer ex-post-Evaluation auf Basis der vorliegenden Informationen die Wirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Kostenstrukturen der Luftverkehrsunternehmen, auf die Luftverkehrspreise, auf die Verkehrsentwicklung sowie auf die Umwelt und die Wettbewerbsposition des Luftverkehrstandorts Deutschland analysieren. Dabei sind die Wirkungskette und die Überwälzungsmechanismen (vor allem Überwälzung der Steuer auf die Ticketpreise) zu beachten. Um die Auswirkungen gezielt zu erfassen, wird die aktuelle Entwicklung in Deutschland anderen Ländern oder Zuständen ohne Luftverkehrsteuer gegenüber gestellt. Um auch wichtige Verteil- und Struktureffekte erfassen zu können, sind die einzelnen Wirkungen nach geeigneten Segmenten zu differenzieren (Luftfahrtsegmente, verschiedene Akteure des Luftverkehrs, Angebot und Nachfrage). Schließlich sind diese kurzfristigen Auswirkungen zu würdigen (Ausmaß, Relevanz, zukünftige Entwicklung).

## 1.2. HERAUSFORDERUNGEN

Die Analyse der Auswirkungen der Luftverkehrsteuer LuftVSt ist zum aktuellen Zeitpunkt mit verschiedenen Herausforderungen verbunden:

› **Herausforderung Datenlage:**

Es gibt bis jetzt nur für ein volles Jahr (2011) Erfahrungen im Umgang mit der Luftverkehrsteuer in Deutschland. Für dieses Jahr nach der Einführung der Luftverkehrsteuer sind aktuell **noch nicht alle wichtigen statistischen Daten zum Luftverkehrssektor verfügbar** (z.B. sind die Passagierzahlen in anderen Ländern als Deutschland noch nicht veröffentlicht, Geschäftsberichte von wichtigen Akteuren oder wichtige Daten des Low-Cost-Monitors des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) erst für das erste Halbjahr 2011 publiziert). Deshalb werden **neben harten offiziellen quantitativen Fakten auch Daten und qualitative Informationen** aus persönlichen Interviews mit ausgewählten Luftverkehrsunternehmen und aus einer Internetbefragung bei Luftverkehrsunternehmen einbezogen (siehe Kap. 2.2). Im Laufe des zweiten Quartals 2012 werden allerdings weitere Daten und Informationen für 2011 zum Luftverkehrssektor 2011 veröffentlicht. Da der Bericht nach § 19 Abs. 4 LuftVStG spätestens zum 30. Juni 2012 vom Bundesministerium der Finanzen dem Deutschen Bundestag vorzulegen ist, können diese neuen Daten in der vorliegenden Studie nicht einbezogen werden. Dies könnte – wenn – nur im Rahmen einer ergänzenden Zusatzanalyse im weiteren Verlauf des Jahres 2012 erfolgen.

Neben noch nicht veröffentlichten Daten stellte auch die vollständige Überarbeitung der Luftverkehrsstatistik im Jahr 2011 (Fachserie 8, Ausgabe 2011) durch das statistische Bundesamt eine Herausforderung dar. Die Überarbeitung der Modelle führte dazu, dass die Vorjahreswerte

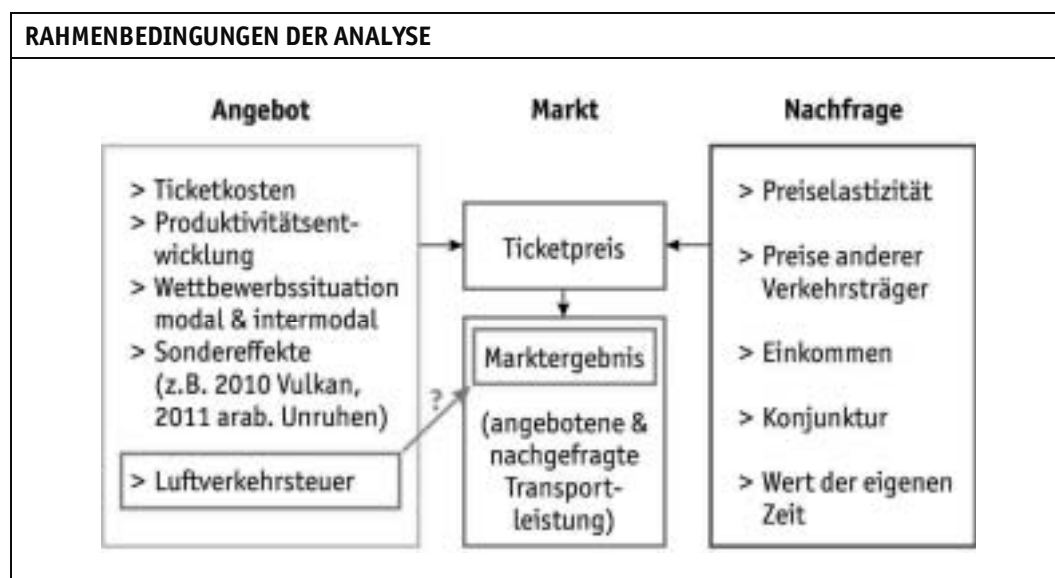
|25

der Statistik 2011 nicht immer exakt mit den Werten in der Statistik 2010 überein stimmen. Die Autoren stützten sich in diesen Fällen für das Jahr 2010 aufgrund der höheren Aktualität jeweils auf die Vorjahreswerte der Statistik 2011.

› **Herausforderung Sondereffekte:**

Als weitere Herausforderung bei der Analyse waren sowohl das Jahr vor der Einführung der Luftverkehrssteuer **von Sondereffekten im Luftverkehr geprägt** (2010, Vulkanausbruch auf Island) als auch das Jahr der Einführung (2011, politische Unruhen in Nordafrika/im Nahen Osten [sog. „arabischer Frühling“], Reaktorkatastrophe von Fukushima/Japan). Dies **erschwert die Faktoranalyse der beobachteten Entwicklungen**, d.h.: diese Sondereffekte machten es schwieriger zu identifizieren, welcher Teil einer beobachteten Entwicklung kausal auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen ist und welcher Teil durch andere Sondereffekte hervorgerufen wurde.

Die folgende Grafik zeigt schematisch die Rahmenbedingungen der vorliegenden Analyse zur Identifikation der Auswirkungen der Luftverkehrssteuer.



Grafik 1

Untersucht werden demzufolge die Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf das Marktergebnis der Luftfahrtbranche in Deutschland. In der fraglichen Zeit 2010/2011 waren sowohl auf Angebots- als auch auf Nachfrageseite wichtige andere Effekte wirksam, die sich auf den Markt aus-

## | 26

gewirkt haben. Unter diesen Rahmenbedingungen ist es nicht möglich, im Sinne einer abschließend gültigen Einzelzahl die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer exakt zu beziffern. In der Studie werden daher Aussagen auf folgenden Ebenen getätigt:

- › Hat die Luftverkehrsteuer einen Effekt auf den Luftverkehrssektor und welches Vorzeichen hat der Effekt?
- › In welcher Größenordnung liegt der Effekt etwa?
- › Wie unterscheiden sich die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer je nach betroffener Akteurguppe?

Der Luftverkehr wird von vielerlei (externen) Faktoren beeinflusst. Die wichtigsten sind:

- › Entwicklung des Bruttoinlandproduktes (BIP),
- › Entwicklung der Ticketpreise (und darin z.B. Kerosinpreise, Gebühren, Personalkosten, Kapitalkosten andere Kosten),
- › Wettereinflüsse und politische Großereignisse,
- › Gesetzliche Regelungen im In- und Ausland.

Bei der Analyse der Wirkungen der Luftverkehrsteuer sind die Entwicklungen dieser Faktoren einzubeziehen und zu berücksichtigen. Im Anhang 1 wird ergänzend detailliert dargelegt, wie sich diese Faktoren im Zeitraum 2005–2011 entwickelt haben. Im Anhang 2 ist zur Abrundung der Studie ergänzend dargelegt, welche Studien sich für Deutschland oder andere Länder ex ante oder ex-post mit den Wirkungen einer Luftverkehrsteuer befasst haben. Die Übersicht im Anhang zeigt neben dem genauen Gegenstand der Studien auch in schlagwortartiger Kurzform ihre zentralen Kernaussagen zu Nachfragewirkungen und Ausweicheffekten über die Grenzen.

Wichtig ist im Rahmen dieser Studie, transparent zu kommunizieren und darzulegen, wie belastbar die unterschiedlichen Aussagen und Folgerungen sind. Die Stärke des gewählten Ansatzes (detaillierte Darstellung in Kap. 2.2) liegt sicherlich darin, dass vermutete Wirkungen oder Hinweise zudem zu möglichen Folgen von verschiedenen Seiten beleuchtet und geprüft werden können.

In dieser Studie werden keine Aussagen dazu gemacht, ob die Luftverkehrsteuer ökonomisch sinnvoll ist, ob sie die externen Kosten des Luftverkehrs internalisiert, ob sie erwünschte oder unerwünschte Wirkungen hat und ob man die gesetzlichen Regelungen in Deutschland ggf. anpassen sollte. Das Ziehen solcher Schlussfolgerungen ist nicht Ziel dieser Studie, sondern

## |27

Aufgabe der weiteren politischen Diskussionen in Deutschland und hängt vor allem davon ab, welche Ziele mit der Luftverkehrsteuer verfolgt werden.

Es wird beschrieben, wie sich der Luftverkehrssektor im Jahr 2011 nach Einführung der Luftverkehrsteuer entwickelte. Darauf werden basierend auf quantitativen und qualitativen Informationen von verschiedenen Seiten Aussagen zur wahrscheinlichen Auswirkung der Luftverkehrsteuer gemacht.

### 1.3. LUFTVERKEHRSTEUERGESETZ

Am 28. Oktober 2010 hat der Deutsche Bundestag das LuftVStG im Rahmen des Haushaltsbegleitgesetzes 2011 verabschiedet. Hintergrund war ein Beschluss der Bundesregierung im Rahmen ihrer Haushaltsklausur am 6./7. Juni 2010 zur Einführung einer ökologischen Luftverkehrsabgabe, mit der auch der Luftverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen und Anreize für umweltgerechteres Verhalten gesetzt werden sollten.

Das LuftVStG vom 9. Dezember 2010 führte mit Wirkung zum 1. Januar 2011 die Luftverkehrsteuer ein. Sie betrifft Flugpassagiere, die von einem Startort in Deutschland mit einem Flugzeug oder Drehflügler durch ein Luftverkehrsunternehmen zu einem Zielort abfliegen (siehe § 1 LuftVStG). Die Steuer entsteht mit dem Abflug eines Flugpassagiers von einem inländischen Startort aufgrund eines Rechtsvorganges, der zum Abflug berechtigt, oder aufgrund Zuweisung eines Sitzplatzes (§ 4 LuftVStG). Die Flugbesatzung wird dabei ausgenommen (§ 2 Nr. 7 i.V.m. § 5 Nr. 8 LuftVStG).

Die Steuersätze knüpfen an die pauschalierte Entfernung zum Zielort an und sind in drei Distanzklassen gegliedert. Die Steuer betrug im Jahr 2011 je Fluggast für Flüge mit einem Zielort (§ 11 Abs. 1 LuftVStG)

- |   |          |
|---|----------|
| › in einem Land der Anlage 1 zum Gesetz (siehe Anhang 5): | 8 Euro,  |
| › in einem Land der Anlage 2 zum Gesetz (siehe Anhang 5): | 25 Euro, |
| › in anderen Länder:                                      | 45 Euro. |

Für die Einordnung eines Ziellandes in eine Entfernungsklasse ist die Entfernung zwischen Frankfurt am Main, als dem größten deutschen Verkehrsflughafen, zu dem jeweils größten Verkehrsflughafen des Ziellandes maßgeblich.

Zum 1. Januar 2012 wurden die Steuersätze aufgrund der Einbeziehung des Luftverkehrs in den europäischen Handel mit Emissionszertifikaten entsprechend den gesetzlichen Vorgaben in § 11 Abs. 2 LuftVStG durch Verordnung (BGBl. I 2011, S. 2732) abgesenkt. Die neuen Steuersätze betragen anstatt der o.g. Steuersätze nunmehr 7,50 Euro, 23,43 Euro und 42,18 Euro für das

## | 28

Jahr 2012. Da diese Änderung aber für das Jahr 2012 gilt, hat sie auf die hier vorgelegte Betrachtung des Jahres 2011 keine Auswirkung und fließt nicht in die weitere Darstellung ein.

Besteuert nach LuftVStG wird der gewerbliche Passagierflugverkehr; nicht betroffen ist der reine Frachtflugverkehr. Der Besteuerung nicht unterliegen in der Regel auch von einem inländischen Flugplatz abfliegende Passagiere im Rahmen von Transit/Transferflügen unabhängig davon, ob die Zubringerflüge im In- oder Ausland gestartet sind (vgl. § 2 Nr. 4 und Nr. 5 LuftVStG):

- › Wer vom Ausland kommend in Deutschland zwischenlandet und über Transit oder Transfer mittels eines Rechtsvorgangs (d.h. in der Regel mit einem durchgebuchten Flugticket) zu einem Flugplatz im In- oder Ausland weiterfliegt, ist nicht von der Steuer tangiert. Stellt aber der Weiterflug ab Deutschland einen eigenen Rechtsvorgang dar (z.B. bei Durchführung von zwei Buchungen bzw. Kauf von zwei unabhängigen Einzeltickets), ist für den Abflug ab Deutschland die Luftverkehrssteuer zu entrichten.
- › Wer im Inland eine Flugreise beginnt, im Inland zwischenlandet und in einem Rechtsvorgang (d.h. in der Regel mit einem durchgebuchten Flugticket) über Transit oder Transfer ins In- oder Ausland weiterfliegt, wird für die Abflugberechtigung beginnend auf dem ersten Flugplatz und endend auf dem finalen Zielflughafen besteuert<sup>8</sup>.

Anderes gilt ggf. dann, wenn die Zwischenlandung bestimmte Zeiten überschreitet (vgl. ausführlich § 2 Nr.5 LuftVStG).

In Fällen, in denen im Rahmen von einem Code Share-Verfahren verschiedene Luftverkehrsunternehmen wechselnd einen bestimmten Flug durchführen, wird die Steuer dem Luftverkehrsunternehmen belastet, das den Flug tatsächlich durchführt (Operator). In der Regel erfolgt der Ausgleich nach Auskunft des Bundesministeriums der Finanzen dann intern mit dem Unternehmen, unter dessen Flugnummer der Flug ebenfalls angeboten wurde.

### **Erträge der Luftverkehrssteuer**

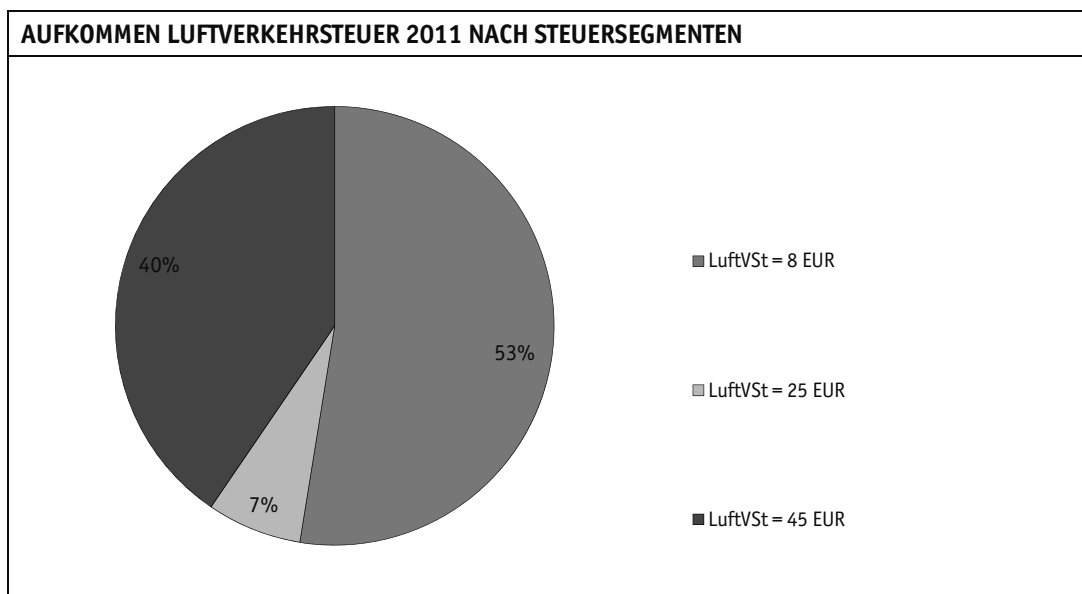
Für Abflüge im Jahr 2011 wurden über die Luftverkehrssteuer 961 Mio. Euro eingenommen (Quelle: Statistisches Bundesamt; Fachserie 14 Reihe 9.6 – 2011). 52% der Erträge stammen von Flügen der kürzesten Distanzklasse (8 EUR Luftverkehrssteuer), 7% aus Flügen der mittleren Dis-

<sup>8</sup> Zum Beispiel: Fliegt ein Passagier Dresden-Frankfurt-Bangkok, bezahlt er für den Abflug von Dresden (Startflughafen) bis Bangkok (finale Destination), also einmal 45 Euro (Steuersatz 2011). Handelt es sich dabei um zwei Rechtsvorgänge (2 einzelne Buchungen, 2 Tickets), muss der Passagier zweimal bezahlen, einmal für Abflug von Dresden nach Frankfurt 8 Euro (Steuersatz 2011) und einmal für Abflug von Frankfurt nach Bangkok 45 Euro. (Steuersatz 2011). Siehe Gesetzesentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2011 (HBegLG 2011) vom 27.9.2010, Teil B „Besonderer Teil, Zu § 1“.



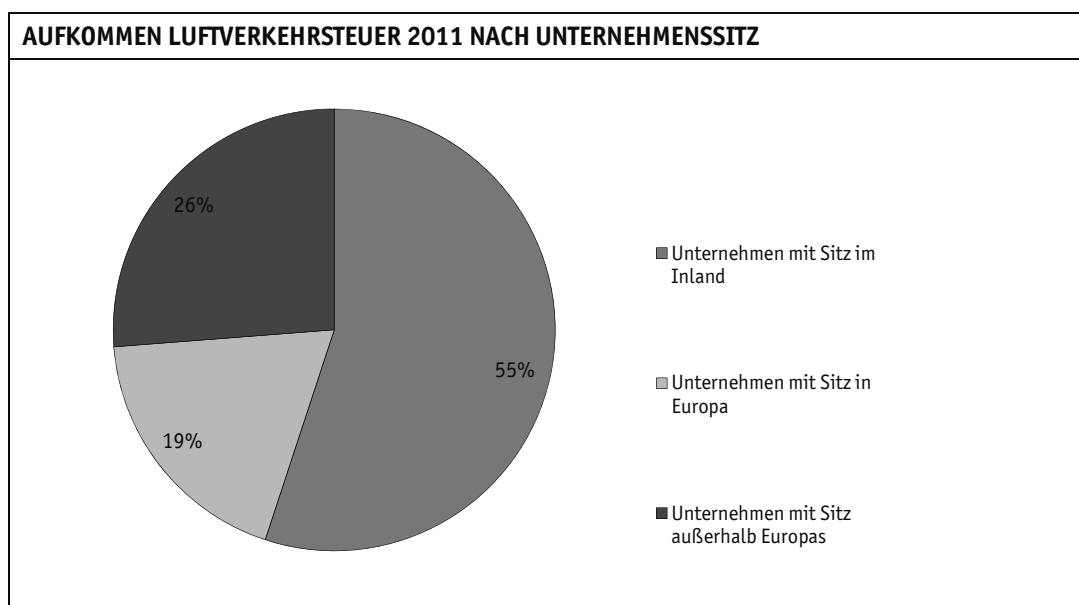
|29

tanzklasse (25 EUR Luftverkehrssteuer) und 40% von Langstreckenflügen (45 EUR Luftverkehrssteuer).



Grafik 2 Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

Die folgende Grafik zeigt, wie sich die Steuerlast auf die Unternehmen verteilt. 55% (529 Mio. EUR) werden von deutschen Luftverkehrsunternehmen bezahlt, 19% (183 Mio. EUR) von Unternehmen mit Sitz in Europa und 26% (250 Mio. EUR) von außereuropäischen Unternehmen.



Grafik 3 Quelle: Bundesministerium der Finanzen.

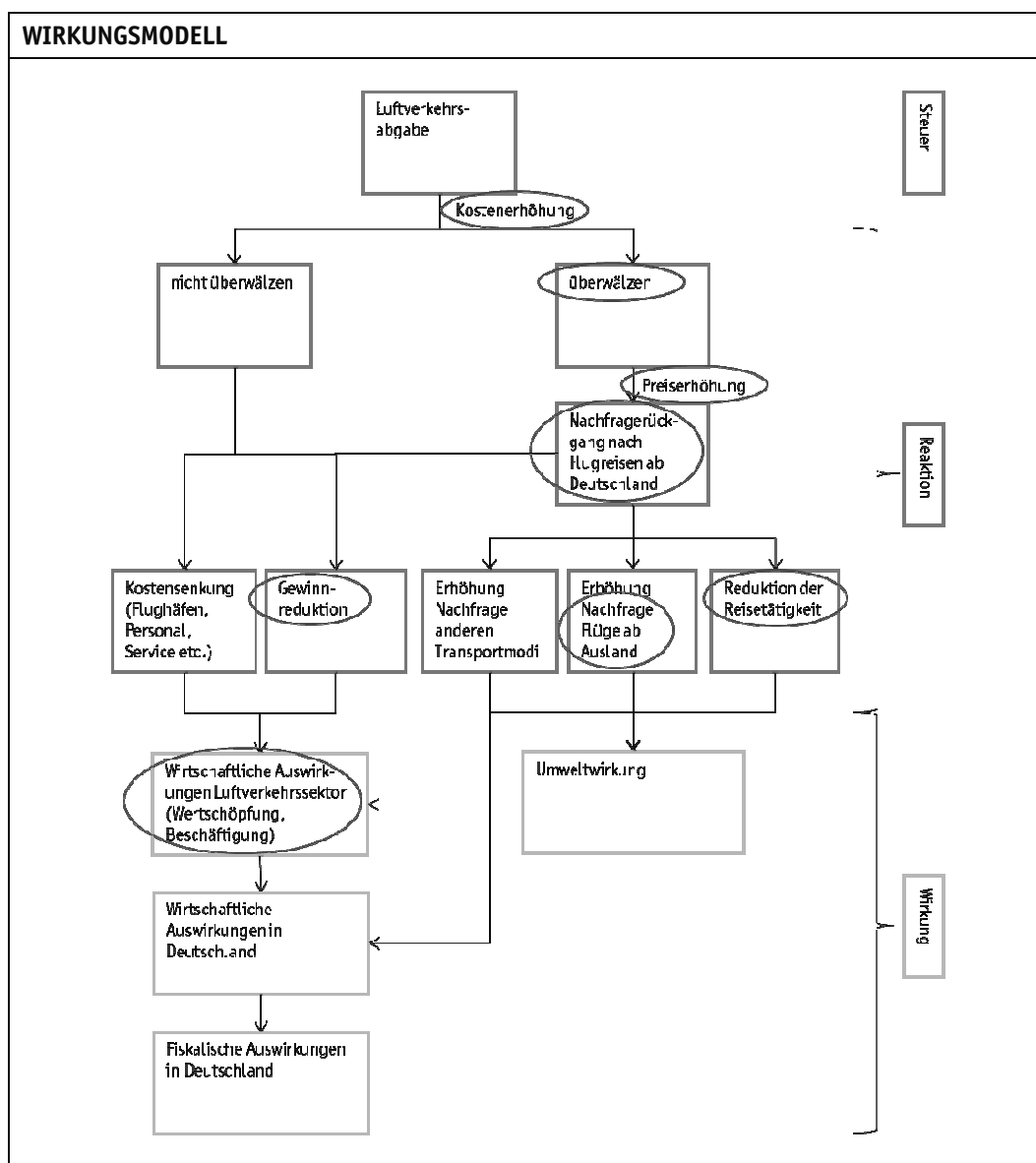
## 2. METHODIK DER STUDIE

### 2.1. DENK- UND WIRKUNGSMODELL

Aussagen über die Auswirkung der Luftverkehrsteuer können nicht anhand eines Einzelindikators festgestellt werden. Vielmehr ist die Luftverkehrsteuer ein Einflussfaktor unter vielen. Deshalb ist es wichtig, ein Denkmodell zu erstellen, das darlegen kann, an welchen Stellen eine Wirkung der Luftverkehrsteuer erkennbar sein könnte, um dann an eben diesen Stellen möglichst die verfügbaren Daten und Hinweise zu sammeln. Die Kreise der folgenden Grafik 4 zeigen daher die Stellen, für die in dieser Studie eine vertiefende Betrachtung vorgenommen wird. Für die umkreisten Reaktionen liegen auswertbare Daten für die Studie vor.

Wo dies nicht der Fall ist und die Datenlage für quantitative Aussagen nicht ausreicht, wird die Relevanz qualitativ mittels ökonomischer Argumentation und Angaben der Luftverkehrsunternehmen abgeschätzt. Aus der Summe der Informationen und durch den Vergleich verschiedener Analysewege ergibt sich ein Gesamtbild der Auswirkungen der Luftverkehrsteuer sowie eine Aussage zur Belastbarkeit des Ergebnisses.

Wie sich die Luftverkehrsteuer auf die Nachfrage bei anderen Transportmitteln (insbesondere Straße, Schiene) ausgewirkt hat, ist aus aggregierten Daten für Deutschland nicht erkennbar. Möglich wäre z.B., exemplarisch einzelne Bahnstrecken (zwischen zwei deutschen Städten je mit Flughafen) zu betrachten und die streckenspezifischen Passagierzahsentwicklungen über den relevanten Zeitraum zu betrachten. Diese Daten konnten wegen der zeitlichen Vorgaben für den Bericht an den Deutschen Bundestag nicht in die Analyse einfließen.



Grafik 4

In der Analyse wird das Untersuchungsfeld wie folgt abgegrenzt und der Luftverkehrssektor wie nachstehend segmentiert:

1. Zeitliche Abgrenzung: 2005<sup>9</sup> bis 2010 als allgemeiner Trend, 2011 als Analysejahr,

<sup>9</sup> In Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Daten.

## | 33

2. Regionale Abgrenzung: Deutschland, Westeuropa, Rest der Welt. Da noch keine offiziellen globalen Statistiken des Luftverkehrs für das Jahr 2011 vorliegen, wird „Rest der Welt“ ausschließlich qualitativ mittels ökonomischer Argumentation und Angaben der Luftverkehrsunternehmen analysiert.
3. Funktionale Segmentierung:
  - › Schwerpunkt interkontinentale Flüge oder Europaflüge oder Low-Cost-Flüge oder innerdeutsche Flüge
  - › Unternehmen mit Sitz in Deutschland / außerhalb Deutschland

## 2.2. VORGEHEN UND METHODIK

Aus den in den Herausforderungen beschriebenen Gründen werden in der Analyse mehrere Methoden kombiniert, um aus verschiedenen Perspektiven den Auswirkungen der Luftverkehrsteuer nachzugehen. Aus dem Vergleich und dem Zusammenlegen der Ergebnisse aus den verschiedenen methodischen Ansätzen ergeben sich dann ein klareres Gesamtbild der generellen Auswirkung und deren Struktur. Es werden zwei quantitative und eine qualitative Herangehensweisen unterschieden:

- › In einem ersten quantitativen Teil (Kapitel 3) wird basierend auf dem verfügbaren Datenmaterial eine **deskriptiv-statistische Analyse** auf der Ebene von einzelnen Indikatoren zum Luftfahrtsektor durchgeführt. Sie stützt sich grundsätzlich auf Datenreihen für den Zeitraum von 2005 bis 2011. Diese Analyse dient dazu, genauer zu erkennen, ob und wenn ja welche Veränderungen nach der Einführung der Luftverkehrsteuer im Luftverkehrsmarkt Deutschland zu beobachten sind. Diese Erkenntnisse fließen dann in die weiteren quantitativen Analysen von Kapitel 5 ein. Zudem wird diese Analysemethode in Kapitel 5.1 verwendet, um die Frage der Verlagerung von Flügen und Passagieren ins Ausland zu analysieren.
- › Die Informationen aus der deskriptiv-statistischen Analyse werden ergänzt durch eine **qualitative Analyse** (Kapitel 4), in die die Luftverkehrsunternehmen einbezogen wurden. Hierbei wurden einerseits Interviews mit vier ausgewählten Luftverkehrsunternehmen durchgeführt und andererseits eine internetbasierte Befragung bei – den in Deutschland für die Luftverkehrsteuer 70 bedeutsamsten – Luftverkehrsunternehmen durchgeführt. Die Schwerpunkte der beiden qualitativen Auswertungen waren:
  - › Höhe der bezahlten Luftverkehrsteuer,
  - › Überwälzungsgrad und Entwicklung der Ticketpreise,
  - › Weitere konkrete Reaktionen der Unternehmen (Flugplan, Flotteneinsatz, Ausweicheffekte),

## | 34

- › Einschätzung Verkehrsentwicklung: Reaktion Passagiere, Menge, Auslastung (Stellenwert der Steuer nebst anderen Effekten),
- › Betriebswirtschaftliche Relevanz,
- › Einfluss auf Wettbewerbsposition,
- › Größenordnung der Sondereffekte in 2010 (Vulkanausbruch) und 2011 (“arabischer Frühling”).

Die Auswahl der Unternehmen für die Interviews und die Internetbefragung erfolgte in Zusammenarbeit mit dem Auftraggeber. Die Resultate der qualitativen Analyse dienen zum einen dazu, aus Sicht der Luftverkehrsunternehmen die Folgen der Luftverkehrssteuer zu beleuchten und zum anderen helfen sie, präzisere Inputs für nötige Annahmen in der quantitativen Analyse zu gewinnen.

- › Kapitel 5 enthält den zweiten Teil der quantitativen Analyse. Unter Einbezug der Informationen aus den beiden oben dargestellten Analysen wird – ausgehend von aggregierten Daten wie BIP, Verkehrsentwicklung Gesamtverkehr Luftfahrt Deutschland, Sondereinflüssen etc. – eine **Faktoranalyse** der Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland zwischen 2005–2011 erarbeitet. Bei dieser Faktoranalyse geht es darum, die Bedeutung der verschiedenen Einflüsse auf die Entwicklung des Luftverkehrs von/nach Deutschland zu separieren und somit die Gesamtwirkung der Luftverkehrssteuer herauszuarbeiten. Innerhalb der Faktoranalyse werden – auch aus Gründen der Validierung der jeweiligen Ergebnisse – drei Berechnungsweisen verwendet:
  - › Im Kapitel 5.1. werden die **Verdrängungseffekte** über die Grenzen Deutschlands quantifiziert. Dabei wird unterschieden zwischen Verdrängungseffekten, bei denen Passagiere mit anderen Verkehrsmitteln an Flughäfen außerhalb Deutschlands fahren und von dort einen Flug antreten (Vermeidung Luftverkehrssteuer) und solchen, bei denen Passagiere mit einem Flug aus Deutschland an einen europäischen Hub fliegen und von dort dann einen Langstreckenflug antreten (Vermeidung 25 resp. 45 EUR auf Langstreckenflug, bei Bezahlung 8 EUR für Kurzstreckenflug von Deutschland an europäischen Hub).
  - › Im Kapitel 5.2. wird **induktiv von den Ticketpreisänderungen** aufgrund der Luftverkehrssteuer ausgegangen und eine Abschätzung der erwartbaren Nachfrageänderungen der Passagiere 2011 direkt vorgenommen. Dieser **Elastizitätenansatz** basiert auf den Preiswirkungen der Luftverkehrssteuer und den für 2011 resultierenden Verkehrszahlen zum Luftverkehr Deutschland.
  - › Im Kapitel 5.3. wird in einer Faktoranalyse **deduktiv von der Gesamtentwicklung der Passagiere** in Deutschland 2010 bis 2011 ausgegangen und alle wichtigen Einflüsse (BIP,

## |35

Ticketpreise (Kerosinpreis, Gebühren, andere Kosten), Sondereffekte) separiert. Übrig bleibt ein Effekt, der hauptsächlich durch die Luftverkehrsteuer bedingt sein dürfte.

Als Grundlage für beide quantitativen Analysen aus Kapitel 3 und Kapitel 5 ist es bedeutsam, ein Datenset gemäß der im vorherigen Kapitel dargelegten Abgrenzung zusammenzustellen. Weiter ist die Kostenstruktur der Luftverkehrsunternehmen zu analysieren und sind die Überwälzungseffekte der Luftverkehrsteuer durch die Luftverkehrsunternehmen zu erfragen. Ebenso sind Preiselastizitäten und Nachfragereaktionen festzuhalten und die Auswirkungen auf Verkehrsstruktur und -mengen darzustellen. Letztlich sollen auch die Kosten und Erträge der Luftverkehrsunternehmen und Flughäfen abgebildet werden. Die Datenzusammenstellung gemäß der Tabelle 1 bildet die Grundlage für beide quantitativen Ansätze. Zudem fließt auch die vorhandene Literatur zur Wirkung von Steuern im Luftverkehr sowohl für Deutschland als auch für andere europäische Länder ein. In der Literatur sind einerseits ex-ante-, andererseits ex-post-Betrachtungen von Steuern im Luftverkehr zu finden (siehe Anhang 2).

## |36

Daten	Bedeutung der Daten	Einbindung der Daten in die Analyse	Quelle
Steueraufkommen	Steueraufkommen gibt Auskunft über Gesamtlast und Steueraufkommen.	Abschätzung des Ausmaßes der Nachfragereaktion	Bundesministerium der Finanzen
Kostenblock Unternehmen und Kostenüberwälzung	Verteilung der Kosten auf Unternehmen und Passagiere hilft, Relevanz der verschiedenen Effekte zu beurteilen.	Abschätzung der Überwälzung, Berechnung der Nachfragereaktion, Auswirkung auf Wertschöpfung.	Internetbefragung, Interviews mit ausgewählten Luftverkehrsunternehmen.
Konsumentenpreisindex	Konsumentenpreisindex für Flugreisen (deutscher und harmonisierter)	Analyse der Preisentwicklung über die Zeit (DE) und im internationalen Vergleich hilft, Unternehmensangaben zu plausibilisieren.	Eurostat: HIPC air passenger transport Statistisches Bundesamt: Verbraucherpreisindex für die Personenbeförderung im Luftverkehr.
Durchschnittliche Ticketpreise	Durchschnittliche Ticketpreise (Endpreis für Konsumenten) differenziert nach Distanzklassen und Business/Leisure und evtl. Network/Low-Cost-Segment.	Abschätzung des Ausmaßes der Nachfragereaktion Abschätzung der Überwälzung	Geschäftsberichte Lufthansa und Air Berlin
Kerosinpreise	Entwicklung der Kerosinpreise 2005 bis 2011	Abschätzung der Ticketpreisentwicklung aufgrund der Kerosinpreise	U.S. Energy Information Administration
Preiselastizität	Preiselastizität der Nachfrage unterteilt nach Business/Leisure, Kontinental/Interkontinental.	Abschätzung des Ausmaßes der Nachfragereaktion	Eigene Literaturrecherche
Flüge	Entwicklung der Anzahl Flüge nach Distanzklassen (National, übrige Kurzstrecken, Mittelstrecken, Langstrecken) in Deutschland und international	Deskriptive Analyse, Faktoranalyse und Preiselastizitäten	Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1 Westeuropa: Eurocontrol
Passagiere	Entwicklung der Anzahl Passagiere nach Distanzklassen (national, übrige Kurzstrecken, Mittelstrecken, Langstrecken) in Deutschland und international	Deskriptive Analyse, Faktoranalyse und Preiselastizitäten	Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1 International: 2005-2010 Eurostat, Wachstum 2010/2011 AIC und Hompages ausgewählter Flughäfen.
Sondereffekte	Auswirkung des Vulkanausbruchs auf die Anzahl Passagiere und Anzahl Flüge in Deutschland und europäischen Ländern.	Faktoranalyse	Eigene Literaturrecherche, Unternehmensbefragung

Tabelle 1



### **3. DESKRIPTIV-STATISTISCHE ANALYSE: PREIS- UND VERKEHRSENTWICKLUNG VOR UND NACH DER LUFTVERKEHRSTEUER**

In diesem Kapitel wird die Verkehrsentwicklung im Luftverkehr in Deutschland und Europa der letzten Jahre auf Basis der verfügbaren Daten dargestellt. Das Ziel dieser deskriptiv-statistischen Analyse ist es, durch die Betrachtung und den Vergleich von Datenreihen Hinweise zu finden, wie sich die deutsche Luftverkehrsteuer auswirkte. Es werden jeweils Zeitreihen von 2005 bis 2011 verwendet. Dabei wird immer die Frage gestellt, ob sich im Jahr 2011 Regelmäßigkeiten verändern, die in den Jahren 2005 bis 2010 beobachtet werden konnten. Die Grundlage für die Analyse bildet das in Kapitel 2.1. dargestellte Wirkungsmodell. Jede Datenanalyse bezieht sich auf einen Punkt im Wirkungsmodell.

In einem ersten Schritt wird die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland betrachtet. Diese Entwicklung wird anschließend jener von Westeuropa gegenübergestellt. Es soll analysiert werden, ob sich Passagierzahlen und Luftverkehrspreise in Deutschland anders entwickelten als im übrigen Westeuropa. Anschließend soll durch den Vergleich von nationalen Verkehrsdaten überprüft werden, welche strukturellen Auswirkungen die Luftverkehrsteuer gehabt haben kann. Im vierten Teil dieses Kapitels werden Hinweise gesucht, wie stark die Luftverkehrsteuer auf die Passagiere überwälzt und auf welche Flüge die Steuer überwälzt wurde.

Die deskriptive Analyse kann Hinweise auf mögliche Zusammenhänge geben. Mit den vorhandenen Daten – die Luftverkehrsteuer wurde erst im Januar 2011 eingeführt – kann die Kausalität jedoch nicht definitiv belegt werden.

#### **3.1. VERKEHRSENTWICKLUNG IN DEUTSCHLAND**

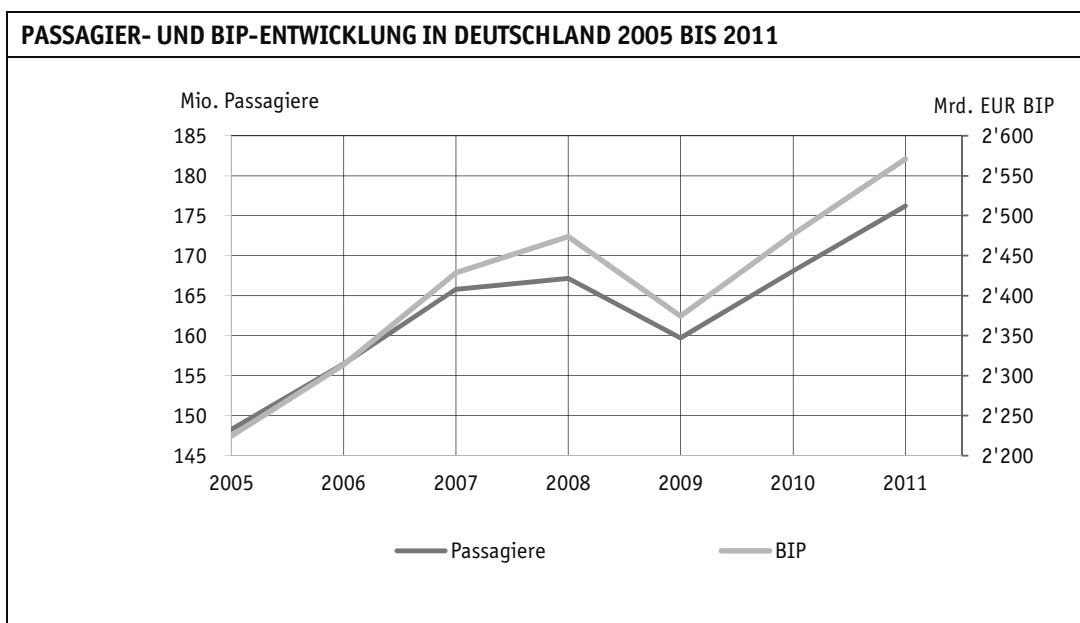
Grundlage der gesamten Analyse ist die Entwicklung des deutschen Luftverkehrs. Aufgrund der Datenverfügbarkeit werden dabei die 24 ausgewählten Flughäfen<sup>10</sup> berücksichtigt, für welche das Statistische Bundesamt über den Zeitraum 2005 bis 2011 Daten publizierte. Diese Flughäfen bilden über 99% des deutschen Passagieraufkommens ab.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung der Passagiere und des BIP in Deutschland in den Jahren 2005 bis 2011. Beide Größen nahmen vom Jahr 2005 bis zum Jahr 2008 zu, erlitten einen

<sup>10</sup> Berlin (Schönefeld), Berlin (Tegel), Berlin (Tempelhof), Bremen, Dortmund, Dresden, Düsseldorf, Erfurt, Frankfurt, Friedrichshafen, Hahn, Hamburg, Hannover, Karlsruhe/Baden-Baden, Köln/Bonn, Leipzig, Lübeck, München, Münster/Osnabrück, Niederrhein, Nürnberg, Paderborn/Lippstadt, Saarbrücken, Stuttgart. Für Rostock, Memmingen, Sylt-Westerland und Zweibrücken liegen keine Daten über die gesamte Periode vor.

## | 38

Einbruch im Jahr 2009, erreichten im Jahr 2010 wieder das Niveau des Jahres 2008 und stiegen im Folgejahr weiter an. Die Luftverkehrsteuer brach den Wachstumstrend des deutschen Luftverkehrs damit nicht.



**Grafik 5** Passagier und BIP-Entwicklung in Deutschland von 2005 bis 2011. Datenquelle Passagiere: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. BIP: Eurostat, Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen.

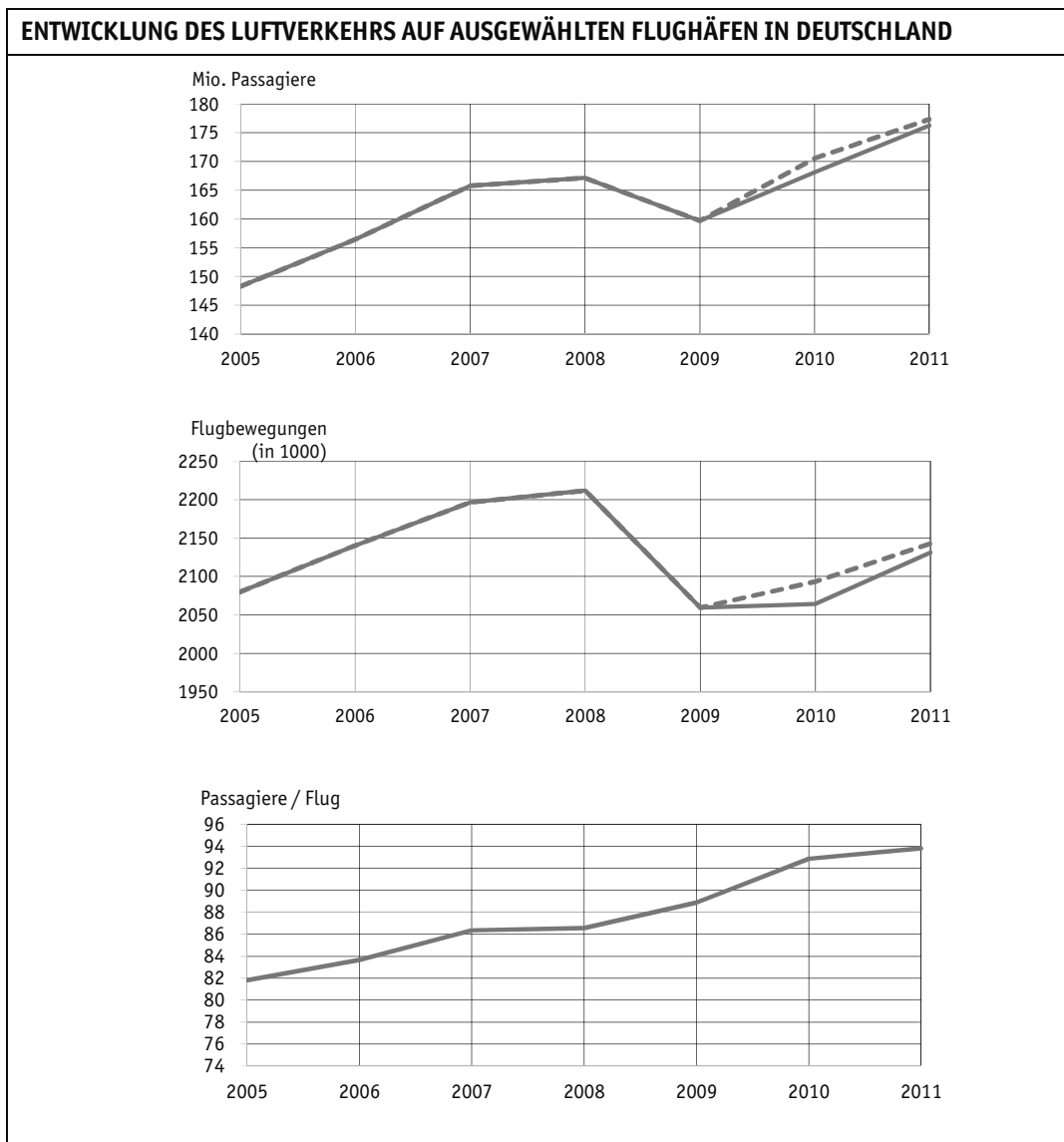
Die Entwicklung des Luftverkehrs wird in den untenstehenden Abbildungen noch etwas detaillierter dargestellt. Neben den Passagierdaten werden auch die Anzahl Flugbewegungen und die durchschnittliche Anzahl Passagiere pro Flug ausgewiesen. Die Passagierentwicklung spiegelt sich auch in der Entwicklung der Flugbewegungen wider. Die Anzahl Passagiere pro Flug nahm über die gesamte Periode zu. Die Zunahme war im Jahr 2011 etwas geringer als im Jahr 2010, jedoch vergleichbar mit jener im Jahr 2008. Dies bedeutet, dass bei konstanter Auslastung die durchschnittliche Anzahl Sitzplätze pro Flugzeug oder bei konstanter Anzahl Sitzplätze pro Flugzeug die Auslastung weniger stark zugenommen hat als in den Vorjahren.

Die gestrichelte Linie zeigt, wie sich der Luftverkehr ohne die Sondereffekte „Vulkanausbruch“ (2010) und „arabischer Frühling“ (2011) entwickelt hätte. Gemäß Eurocontrol (2010) hätten im April und Mai 2010 29.090 zusätzliche Flugbewegungen stattgefunden. Die durchschnittliche Anzahl Passagiere pro Flug betrug im Jahr 2010 92,9 Passagiere. Wird unterstellt, dass 10% der Passagiere auf einen anderen Flug ausweichen konnten, hätten im Jahr 2010 ohne

**| 39**

Vulkanausbruch in Deutschland 2,4 Mio. zusätzliche Passagiere Dienstleistungen des Luftverkehrs in Anspruch genommen (29.090 x 92,9 x 0,9). Für den arabischen Frühling wird unterstellt, dass er das Passagiervolumen ab und nach Deutschland um 1,1 Mio. Passagiere reduzierte.<sup>11</sup> Das Passagierwachstum des Jahres 2010 hätte 6,8% (anstelle von 5,3%) und jenes des Jahres 2011 4,0% (anstelle von 4,8%) betragen.

<sup>11</sup> Die 1,1 Mio. Passagiere entsprechen der Abnahme des Luftverkehrs ab und nach Afrika im Jahr 2011 gegenüber dem Jahr 2010. Wird davon ausgegangen, dass das Wachstum des Afrikaverkehrs ohne arabischen Frühling auch 4,8% betragen hätte, bedeutet dies, dass 20% bis 25% der Passagiere, die nicht mehr nach Afrika flogen anstelle eines Fluges nach Afrika einen Flug in eine andere Weltregion gebucht haben.



**Grafik 6** Entwicklung des deutschen Luftverkehrs 2005–2011. Die gestrichelte Linie zeigt, wie die Entwicklung ohne Vulkanausbruch im Jahr 2011 ausgefallen wäre. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Bei den Passagieren werden Einsteiger, Aussteiger und Transitpassagiere berücksichtigt, bei den Flugbewegungen alle Starts und Landungen, bei den Passagieren pro Flug alle Einsteiger und Transitpassagiere sowie alle Starts. Die ausgewählten Flughäfen bilden über 99% des deutschen Passagieraufkommens ab.

## |41

ENTWICKLUNG DES LUFTVERKEHRS IN DEUTSCHLAND AUF AUSGEWÄHLTEN FLUGHÄFEN							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Passagiere (in Mio.)	148,3	156,5	165,8	167,1	159,7	168,1	176,2
Passagiere ohne Sondereffekte (in Mio.)	148,3	156,5	165,8	167,1	159,7	170,5	177,3
Flugbewegungen (in 1000)	2.080	2.141	2.197	2.212	2.060	2.064	2.131
Flugbewegungen ohne Sondereffekte	2.080	2.141	2.197	2.212	2.060	2.094	2.143
Passagiere/Flug ohne Sondereffekte	81,8	83,7	86,4	86,6	88,9	92,9	93,8

**Tabelle 2** Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Bei den Passagieren werden Einsteiger, Aussteiger und Transitpassagiere berücksichtigt, bei den Flugbewegungen alle Starts und Landungen, bei den Passagieren pro Flug alle Einsteiger und Transitpassagiere sowie alle Starts. Die ausgewählten Flughäfen bilden über 99% des deutschen Passagieraufkommens ab.

### 3.2. VERGLEICH VERKEHRSENTWICKLUNG DEUTSCHLAND UND WESTEUROPA

In diesem Kapitel erfolgt ein Vergleich der Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland mit derjenigen in Westeuropa. Dabei geht es darum Muster zu finden, wie sich die Wachstumsraten in Westeuropa im Vergleich zu jenen in Deutschland verhalten und festzustellen, ob dieses Muster im Jahr 2011 nicht mehr erkennbar ist. Anhand von theoretischen Überlegungen wird analysiert, ob dies auf einen Einfluss der Luftverkehrsteuer zurückzuführen ist.

In einem ersten Schritt wird das Luftverkehrswachstum in Bezug auf die Flugbewegungen und die Passagiere betrachtet. Um auszuschließen, dass unterschiedliches Passagierwachstum in einem Land durch ein im Vergleich zu Deutschland abweichendes Wirtschaftswachstum bedingt ist, wird zusätzlich auch der Quotient des Passagierwachstums zum Wirtschaftswachstum herangezogen.

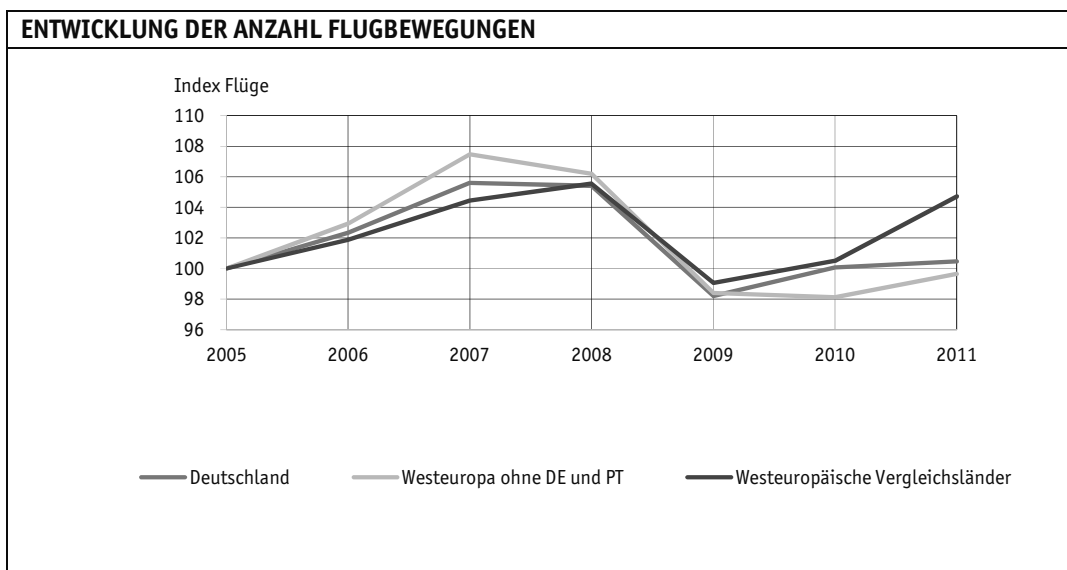
In der Regel werden drei Entwicklungen verglichen: Die Entwicklung in Deutschland, die Entwicklung im übrigen Westeuropa und die Entwicklung in westeuropäischen Vergleichsländern. Während Westeuropa die EU15, die Schweiz und Norwegen umfasst, werden in den westeuropäischen Vergleichsländern jene Länder ausgeschlossen, welche im betrachteten Zeitraum mit starken wirtschaftlichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatten (Portugal, Spanien, Italien, Griechenland, Irland) oder die im Jahr 2011 ihre Luftverkehrsteuer abgeändert oder neu eingeführt haben (Irland, Großbritannien, Österreich). Durch den Ausschluss dieser Länder soll eine Ver-

## |42

gleichsgruppe gebildet werden, welche – abgesehen von der Luftverkehrsteuer in Deutschland – möglichst ähnliche Rahmenbedingungen wie der deutsche Luftverkehr hatte.

### 3.2.1. ENTWICKLUNG DER FLUGBEWEGUNGEN

Das Flugbewegungswachstum im Personenverkehr ist in Deutschland und in den westeuropäischen Vergleichsländern zwischen 2005 und 2010 ähnlich verlaufen. Die maximale Wachstumsdifferenz betrug 1,2%-Punkte. Im Jahr 2011 wuchsen die Flugbewegungen in Deutschland weniger stark als in den europäischen Vergleichsländern. Die Wachstumsdifferenz betrug 3,8%-Punkte.



**Grafik 7** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Flugbewegungen seit 2005. Datenquelle: Eurocontrol. Berücksichtigt werden alle Flugbewegungen nach IFR mit Ausnahme der Frachtflüge. Portugal wird nicht berücksichtigt, da Eurocontrol die Daten der Jahre 2005 bis 2007 nicht veröffentlicht.

ANZAHL FLUGBEWEGUNGEN IM PERSONENVERKEHR 2005–2011 IN MIO.							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	2,23	2,28	2,35	2,35	2,19	2,23	2,24
Westeuropa ohne DE und PT	11,66	12,01	12,54	12,38	11,48	11,44	11,62
Westeuropäische Vergleichsländer	5,02	5,12	5,25	5,30	4,98	5,05	5,26

**Tabelle 3** Anzahl Flugbewegungen im Personenverkehr in Deutschland und Westeuropa von 2005 bis 2011. Datenquelle: Eurocontrol. Berücksichtigt werden alle Flugbewegungen nach IFR mit Ausnahme der Frachtflüge. Portugal wird nicht berücksichtigt, da Eurocontrol die Daten der Jahre 2005 bis 2007 nicht veröffentlicht.

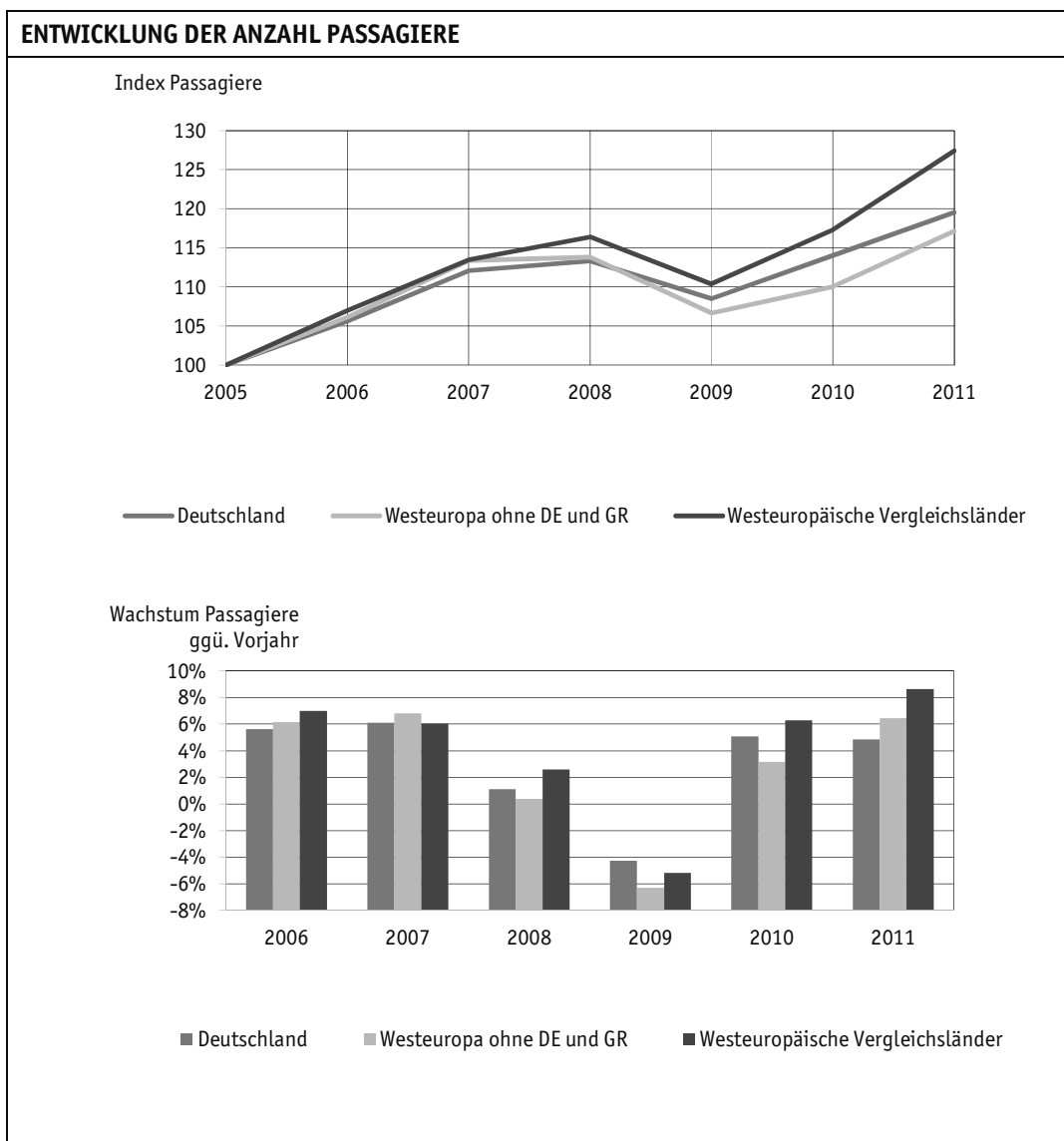
## |43

FLUGBEWEGUNGSWACHSTUM IM PERSONENVERKEHR 2006–2011						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	2,3%	3,2%	-0,2%	-6,8%	1,9%	0,4%
Westeuropa ohne DE und PT	2,9%	4,4%	-1,2%	-7,3%	-0,3%	1,6%
Westeuropäische Vergleichsländer	1,9%	2,5%	1,1%	-6,2%	1,4%	4,2%

**Tabelle 4** Wachstum der Flugbewegungen im Personenverkehr in Deutschland und Westeuropa von 2005 bis 2011. Datenquelle: Eurocontrol. Berücksichtigt werden alle Flugbewegungen nach IFR mit Ausnahme der Frachtflüge. Portugal wird nicht berücksichtigt, da Eurocontrol die Daten der Jahre 2005 bis 2007 nicht veröffentlicht.

### 3.2.2. ENTWICKLUNG DER PASSAGIERZAHLEN

Die Passagierzahlen verzeichneten in Deutschland in den Jahren 2006, 2007 und 2011 ein niedrigeres und in den Jahren 2008 bis 2010 ein größeres Wachstum als im übrigen Westeuropa. Das höhere Wachstum in den Jahren 2008 bis 2010 kann mit den wirtschaftlichen Schwierigkeiten wichtiger westeuropäischer Länder zusammenhängen. Wird Deutschland die Entwicklung der westeuropäischen Vergleichsländer gegenübergestellt, fiel das Passagierwachstum in Deutschland mit Ausnahme des Jahres 2007 und 2009 immer geringer aus. Gemäß den Daten hat Deutschland also ein niedrigeres Trendwachstum als die westeuropäischen Vergleichsländer. Ein geringeres Wachstum Deutschlands im Jahr 2011 kann also nicht alleine durch die Luftverkehrsteuer erklärt werden. Dennoch scheint die Steuer einen dämpfenden Einfluss gehabt zu haben. Die Wachstumsdifferenz zu den westeuropäischen Vergleichsländern ist im Jahr 2011 mit 3,8%-Punkten größer als in den vorgängigen Jahren (vgl. Tabelle 6). Dies kann als Hinweis gesehen werden, dass die Luftverkehrsteuer (teilweise) überwältigt wurde, die Ticketpreise entsprechend stärker anstiegen und dadurch die Nachfrage nach Luftverkehr sank.



**Grafik 8** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005. Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI. Für Griechenland liegen keine kompletten Daten vor.



## 145

ANZAHL PASSAGIERE 2005–2011							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	148	156	166	168	161	169	177
Westeuropa ohne DE und GR	785	833	890	893	837	864	919
Westeuropäische Vergleichsländer	284	304	322	331	313	333	362

**Tabelle 5** Anzahl Passagiere in Deutschland und Westeuropa von 2005 bis 2011. Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI. Für Griechenland liegen keine kompletten Daten vor.

WACHSTUM GEGENÜBER DEM VORJAHR DER ANZAHL PASSAGIERE 2006–2011						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	5,6%	6,1%	1,1%	-4,3%	5,1%	4,8%
Westeuropa ohne DE und GR	6,1%	6,8%	0,4%	-6,3%	3,2%	6,5%
Westeuropäische Vergleichsländer	7,0%	6,0%	2,6%	-5,2%	6,3%	8,6%

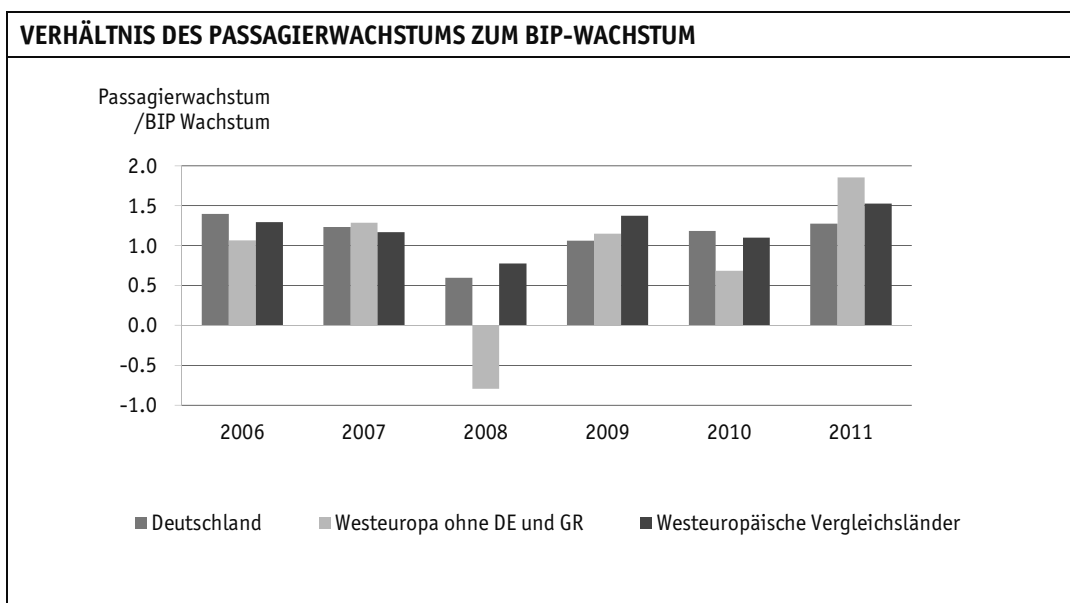
**Tabelle 6** Jährliches Passagierwachstum in Deutschland und Westeuropa von 2005 bis 2011. Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI. Für Griechenland liegen keine kompletten Daten vor.

Das Wachstum des deutschen Luftverkehrs im Jahr 2011 entspricht etwa jenem des Jahres 2010. Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Luftverkehrsteuer keinen Einfluss auf das Passagierwachstum von Deutschland hatte. Diese Interpretation würde jedoch den Sachverhalt verkürzend betrachten. Das Wachstum des Luftverkehrs ist von vielen Faktoren abhängig. Das bedeutet, dass das Wachstum des deutschen Luftverkehrs ohne Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 wohl nicht jenes des Jahres 2010 gewesen wäre. Beispielsweise wurde im vorangegangenen Kapitel aufgezeigt, dass ohne den Vulkanausbruch auf Island im Jahr 2010 das Wachstum im Jahr 2010 höher gewesen wäre und entsprechend jenes des Jahres 2011 geringer. Zudem beeinflussen viele weitere Faktoren wie z.B. die Ticketpreis- und BIP-Entwicklung das Luftverkehrswachstum. Viele dieser Faktoren sind global vergleichbar. Jedoch unterscheidet sich das BIP-Wachstum der Länder. Im Jahr 2011 wuchs das deutsche BIP nominal um 3,8%, jenes der westeuropäischen Vergleichsländer betrug mit 5,6% nominal etwas mehr.<sup>12</sup> Dementsprechend scheint es nahe liegend, dass der Luftverkehr in den westeuropäischen Vergleichsländern prozentual stärker wächst als in Deutschland. Die Wachstumsdifferenz könnte damit auch durch diesen Unterschied

<sup>12</sup> Bruttoinlandsprodukt zu Marktpreisen gemäß Eurostat, Aktualisierung vom 17.3.2012.

## |46

begründet sein. Um diese Hypothese zu untersuchen, stellt sich die Frage, wie sich das Passagierwachstum verglichen mit dem BIP-Wachstum verhält. Die folgende Grafik zeigt das Verhältnis des jährlichen Wachstums des Passagieraufkommens zu jenem des BIP.



**Grafik 9** Eigene Berechnung. Datenquelle: Eurostat, Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen und Gesamtzahl der Fluggäste an Bord. Die Grafik zeigt das Verhältnis des jährlichen Passagierwachstums zum jährlichen BIP-Wachstum.

Der Quotient Passagierwachstum zu BIP-Wachstum (nominal) liegt über die Zeit von 2005 – 2011 für Deutschland zwischen 0,6 und 1,4. Die Wachstumsdifferenz des nominalen BIP zwischen Deutschland und den westeuropäischen Vergleichsländern beträgt 1,8%-Punkte. Diese Differenz kann eine Wachstumsdifferenz im Personenluftverkehr von 1,1%-Punkten (Quotient Passagierwachstum zu BIP-Wachstum von 0,6) bis 2,5%-Punkten (Quotient Passagierwachstum zu BIP-Wachstum von 1,4) erklären. Es ist daher nicht naheliegend, dass die gesamte Wachstumsdifferenz von 3,8%-Punkten auf die Differenz im BIP-Wachstum zurückzuführen ist.<sup>13</sup>

Im Gutachten des BDL zur Luftverkehrsteuer (BDL 2012) wird unterstellt, dass der Luftverkehr im Durchschnitt 1,7 bis 1,9-mal so stark wachse wie das nominale BIP von Deutschland. Wie

<sup>13</sup> Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob der Passagier-/BIP-Wachstums-Quotient mit dem nominalen oder dem realen BIP gebildet werden soll. Die Datenanalyse der vergangenen fünf Jahre zeigt, dass der Zusammenhang zwischen nominaler Wachstumsrate des BIP und Passagierwachstum stärker war als jener zwischen realem BIP und Passagierwachstum. Für Deutschland schwankte der Quotient Passagierwachstum/BIP-Wachstum real zwischen 2006 und 2010 zwischen 0,8 und 1,9 (Mittelwert 1,3), für die EU15 zwischen 1,4 und 2,2 (Mittelwert 1,7). Die Autoren entschieden sich daher, die Analyse aufgrund des nominalen BIP vorzunehmen. Das reale BIP-Wachstum lag im Jahr 2011 in Deutschland bei 3,0% und in der EU15 bei 1,4%.

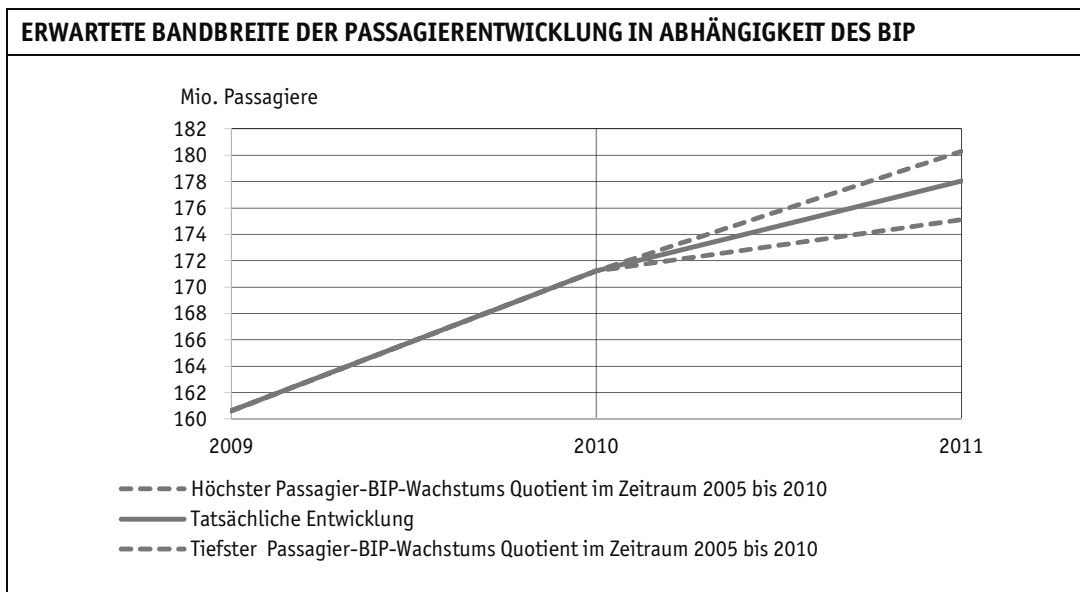
## |47

in Fußnote 13 erläutert, liegt dieser Wert über dem beobachteten Mittelwert der Jahre 2006 bis 2010. Dies zeigt, dass die negative Wirkung der Luftverkehrsteuer im Gutachten der Intraplan Consult GmbH wohl überschätzt wird, da von einem überdurchschnittlichen Normalwachstum (1,7 bis 1,9-mal BIP, Mittelwert in der Periode 2006 bis 2010 lag bei 1,3-mal BIP-Wachstum) ausgegangen wird.

Die folgende Grafik zeigt, welche Entwicklung des Passagierwachstums aufgrund der Entwicklung des deutschen BIP gemäß den Erfahrungen der letzten Jahre zu erwarten gewesen wäre und wie die Entwicklung tatsächlich war. Dabei wird die Auswirkung des Vulkanausbruchs resp. des arabischen Frühlings auf die Passagierzahlen im Jahr 2010 (+2,4 Mio.) resp. 2011 (+1,1 Mio.) berücksichtigt.

Das nominale BIP-Wachstum des Jahres 2011 betrug 3,8%. Wird dieses Wachstum mit dem höchsten Passagier-BIP-Wachstums Quotient der letzten Jahre (2006: 1,40) multipliziert, wäre im Jahr 2011 mit einem Passagieraufkommen von 180,3 Mio. Passagieren zu rechnen gewesen. Wird das deutsche BIP-Wachstum mit dem niedrigsten Passagier-BIP-Wachstums Quotient der letzten Jahre (2008: 0,60) multipliziert, wäre mit einem Passagieraufkommen von 175,1 Mio. Passagieren zu rechnen gewesen. Wird nur der Effekt des BIP unter Berücksichtigung des Vulkanausbruchs und des arabischen Frühlings berücksichtigt, wäre im Jahr 2011 also mit 175,1 Mio. bis 180,3 Mio. Passagieren zu rechnen gewesen. Wird unterstellt, dass zusätzlich 1,1 Mio. Passagiere aufgrund des arabischen Frühlings ihre Reise nicht antraten, hätten 178,1 Mio. Passagiere im Jahr 2011 Luftverkehrsdienstleistungen in Anspruch genommen. Dies liegt innerhalb der „normalen“ Bandbreite.

## |48



**Grafik 10** Wird der größte resp. kleinste beobachtete Passagier-BIP-Wachstums-Quotient (nominal) der Jahre 2006 bis 2010 unterstellt und das Passagieraufkommen des Jahres 2010 um die ausgebliebenen Passagiere aufgrund des Vulkanausbruches auf Island nach oben korrigiert (+2,4 Mio.), wäre im Jahr 2011 mit 180,3 Mio. resp. 175,1 Mio. Passagieren zu rechnen gewesen. Werden die Passagiere des Jahres 2011 um jene korrigiert, welche aufgrund des arabischen Frühlings ihre Reise nicht antraten (+1,1 Mio.), hätten im Jahr 2011 178,1 Mio. Passagiere in Deutschland Luftverkehrsdienstleistungen in Anspruch genommen.

<b>ERWARTETE BANDBREITE DER PASSAGIERENTWICKLUNG BEI BIP-WACHSTUMS VON 3,8% IN 2011</b>			
	2009	2010*	2011*
Passagier-BIP-Wachstums Quotient = 1.4	160,6	171,2	180,3
Tatsächliche Entwicklung	160,6	171,2	178,1
Passagier-BIP-Wachstums Quotient = 0.6	160,6	171,2	175,1

**Tabelle 7** \* Die Passagiere wurden im Jahr 2010 um die 2,4 Mio. Passagiere erhöht, die ihre Reise aufgrund des Vulkanausbruches nicht antraten und im Jahr 2011 um 1,1 Mio., die aufgrund des arabischen Frühlings nicht reisten Datenquelle: 2005 bis 2010: Eurostat, Wachstum 2010/2011: Airports Council International (ACI) und Flughafenbefragung, 2011: Eurostat Daten für 2010 und Wachstum gemäß ACI.

### 3.3. ENTWICKLUNG DER STRUKTUR DES LUFTVERKEHRS IN DEUTSCHLAND

Dieses Kapitel geht der Frage nach, ob bestimmte Segmente und Geschäftsfelder des Luftverkehrs besonders stark von der Luftverkehrsteuer betroffen sind. Zwei Themen werden dabei von den Luftverkehrsunternehmen besonders herausgehoben. Erstens wird gesagt, dass die Inlandflüge besonders stark unter der Steuer leiden würden. Beispielsweise hat Ryanair im Jahr 2011

alle Inlandflüge gestrichen und begründete dies mit der Luftverkehrsteuer. Zweitens wird beklagt, dass die Low-Cost-Flüge von der Luftverkehrsteuer besonders betroffen seien.

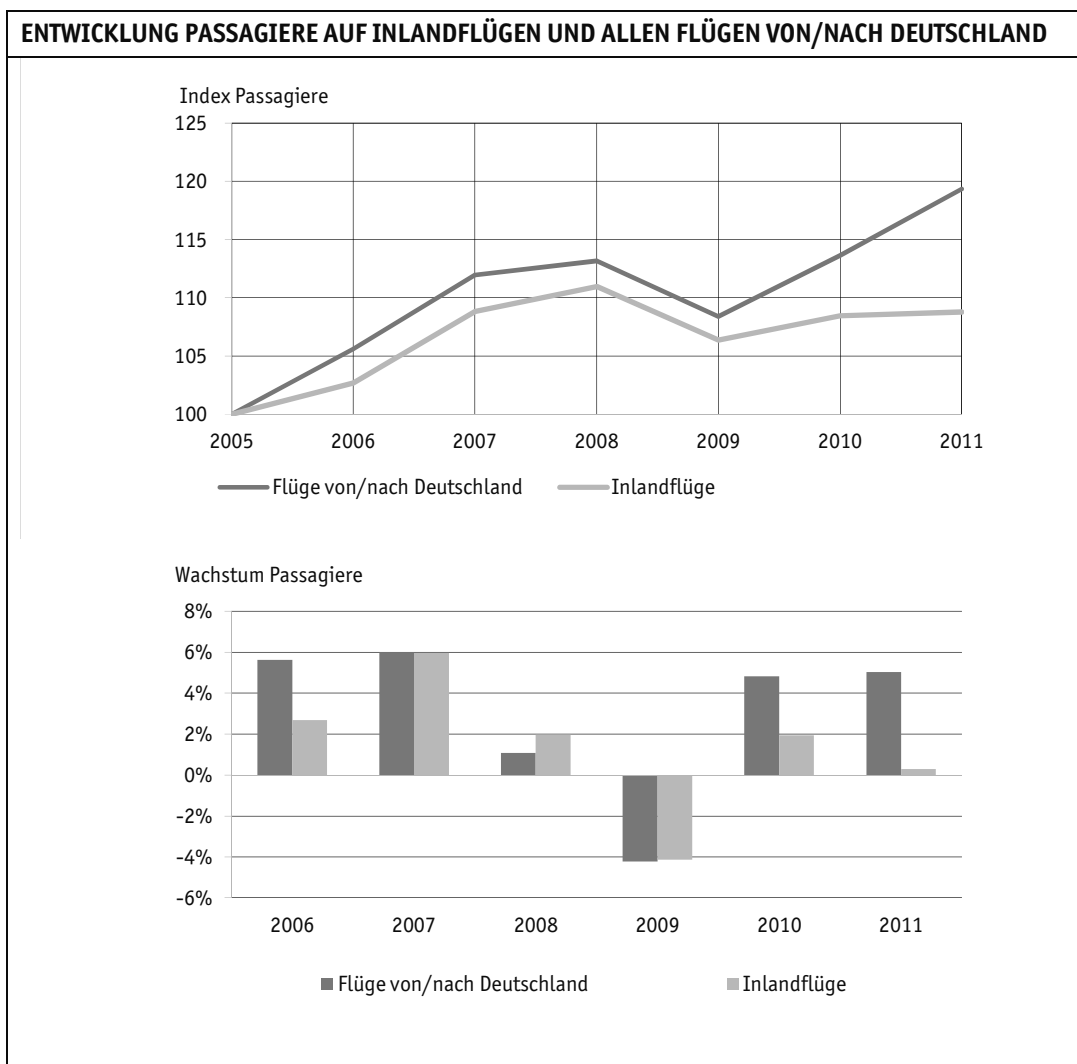
Die Analyse des Low-Cost-Segmentes stützt sich auf dasselbe Datenset wie in Abschnitt 3.1. Das heißt, es werden die „ausgewählten Flughäfen“ gemäß der Statistik des Statistischen Bundesamtes ab dem Jahr 2005 berücksichtigt. Für die Analyse der Inlandflüge sind die „sonstigen Flughäfen“ der Statistik relevant. Kleine Flughäfen haben in der Regel einen sehr hohen Anteil an Inlandflügen. Während sie auf den internationalen Verkehr kaum einen Einfluss haben, müssen sie für die Analyse der Inlandflüge berücksichtigt werden. Die Analyse der Inlandflüge berücksichtigt daher im Gegensatz zur Analyse des Low-Cost-Segmentes alle Flughäfen.

### 3.3.1. ENTWICKLUNG DER INLANDFLÜGE

Die Anzahl der Passagiere auf Inlandflügen entwickelte sich zwischen 2005 und 2010 ähnlich wie die gesamte Passagierentwicklung in Deutschland. Bis ins Jahr 2008 nahmen die Passagiere stetig zu, im Jahr 2009 kam es aufgrund der schlechten allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung zu einer Abnahme und im Jahr 2010 nahmen sie wieder zu. Im Jahr 2011 nahm die Passagieranzahl auf Inlandflügen leicht um 0,3 % zu, während die Gesamtpassagierzahl in Deutschland prozentual stärker wuchs. Mit Ausnahme des Jahres 2008 war das Wachstum der Passagiere auf Inlandflügen immer geringer als resp. gleich wie das durchschnittlichen Passagierwachstum in Deutschland insgesamt. Weisen die Inlandpassagiere im Jahr 2011 ein niedrigeres Wachstum als der gesamte deutsche Luftverkehr auf, kann dies also nicht automatisch durch den Einfluss der Luftverkehrsteuer begründet werden. Werden jedoch die Wachstumsdifferenzen – also die absolute Differenz zwischen dem Passagierwachstum auf Flügen insgesamt in Deutschland zu den rein innerdeutschen Flügen – betrachtet, fällt auf, dass die Differenz im Jahr 2011 mit 4,7%-Punkten höher ist als in den Vorjahren. Auch die Jahre 2006 und 2010 wiesen mit 2,9 %-Punkten bereits eine solche Entwicklung auf, die aber nicht so ausgeprägt wie im Jahr 2011 war.

Die Daten stärken die Vermutung, dass der Inlandverkehr tendenziell stärker durch die Luftverkehrsteuer berührt wurde als die anderen Flugverkehre. Jedoch kann aufgrund der Beobachtungen der Vorjahre nicht die gesamte Wachstumsdifferenz zwischen den Inlandpassagieren und der Gesamtpassagierzahlen von Deutschland im Jahr 2011 auf die Luftverkehrsteuer zurückgeführt werden.

150



Grafik 11 Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.1.

ANZAHL PASSAGIERE 2005–2011 IN MIO.							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Flüge von/nach Deutschland	148,4	156,7	166,1	167,9	160,9	168,6	177,1
Inlandflüge	22,8	23,4	24,8	25,2	24,2	24,7	24,8

Tabelle 8 Anzahl Passagiere auf Flügen von/nach Deutschland (inkl. Inlandflüge) und auf Inlandflügen. Datenquelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.1.

## |51

<b>WACHSTUM GEGENÜBER DEM VORJAHR DER ANZAHL PASSAGIERE 2006–2011</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Flüge von/nach Deutschland	5,6%	6,0%	1,1%	-4,2%	4,8%	5,0%
Inlandflüge	2,7%	6,0%	2,0%	-4,1%	1,9%	0,3%

**Tabelle 9** Anzahl Passagiere auf Flügen von/nach Deutschland (inkl. Inlandflüge) und auf Inlandflügen. Eigene Berechnung gemäß Statistischem Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.1.

### 3.3.2. ENTWICKLUNG DER „LOW-COST“-FLUGHÄFEN

Das Low-Cost-Segment kann von der Steuer besonders betroffen sein, da die Kunden in diesem Segment in der Regel besonders preissensibel sind (Brons et al 2002). Ob dies tatsächlich der Fall ist, soll anhand der Passagierentwicklung an den Low-Cost-Flughäfen analysiert werden. Wunderlich (2011) definiert Low-Cost-Flughäfen wie folgt:

- › Kaum Transferpassagiere,
- › Passagierzahlen unter 10 Mio.,
- › Mittleres bis großes Einzugsgebiet,
- › Anteil Billigflüge mehr als 60%.

Gemäß dieser Definition gehören die Flughäfen Frankfurt-Hahn, Lübeck, Karlsruhe/Baden-Baden, Weeze, Memmingen und Dortmund zu den Low-Cost-Flughäfen (Wunderlich 2011). In der folgenden Darstellung kann Memmingen nicht berücksichtigt werden, da die Daten nicht für den gesamten betrachteten Zeitraum zur Verfügung stehen.

Die Anzahl der Flugbewegungen ist zwischen 2005 und 2010 – mit Ausnahme von 2007 - auf Flughäfen mit bedeutendem Low-Cost-Segment stärker gewachsen als im deutschen Durchschnitt. Nur im Jahr 2007 war das Jahreswachstum der „Low-Cost-Flughäfen“ geringer als der deutsche Durchschnitt. Jedoch steht das Jahr 2007 zwischen den zwei wachstumsintensiven Jahren 2006 und 2008 und kann daher als Einmaleffekt eingestuft werden. Im Jahr 2011 ändert sich das Muster. Während die Anzahl Flugbewegungen in Deutschland stieg, sank jene auf Flugplätzen mit starkem Low-Cost-Segment.

Das Bild der Passagierentwicklung ist ähnlich wie jenes der Flugbewegungen. Die Low-Cost-Flughäfen verzeichneten zwischen 2005 und 2009 ein stärkeres Wachstum als der deutsche Durchschnitt. Das Muster ändert sich jedoch bereits im Jahr 2010, als diese Flughäfen zum ers-

## | 52

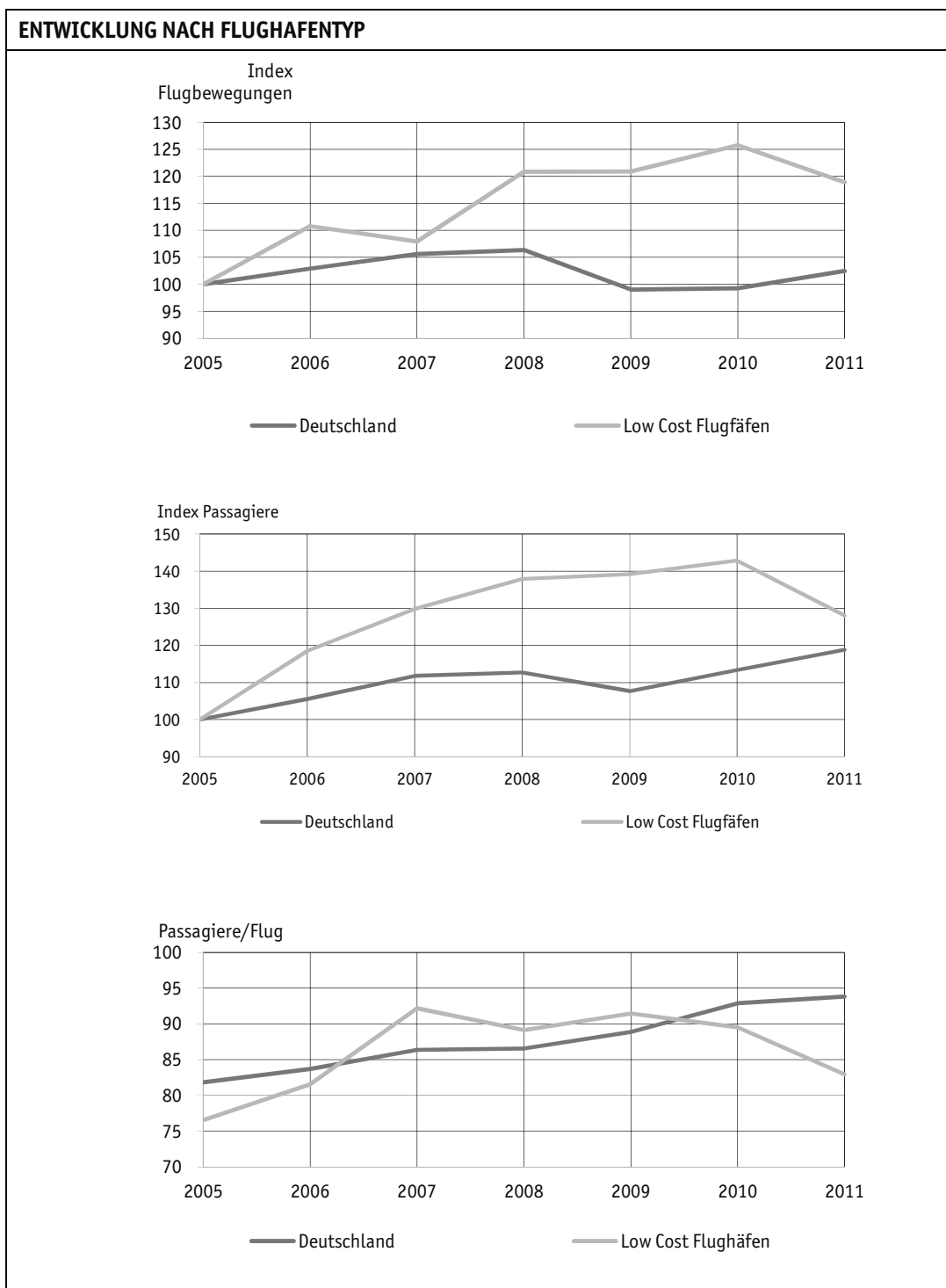
ten Mal in der betrachteten Periode ein niedrigeres Wachstum als der deutsche Durchschnitt aufweisen. Im Jahr 2011 setzt sich dieser Trend fort.

Die Anzahl Passagiere pro Flug variiert auf den Flughäfen mit starkem Low-Cost-Segment stärker als im deutschen Durchschnitt. In den Jahren 2008, 2010 und 2011 nimmt die Anzahl Passagiere pro Flug auf diesen Flughäfen sogar ab. Im deutschen Durchschnitt nimmt die Anzahl Passagiere pro Flug stetig zu. Aufgrund dieser starken Schwankungen über die Zeit ist es schwierig, die Entwicklung im Jahr 2011 allein auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen.

Die These, dass Flughäfen mit starkem Low-Cost-Segment stärker von der Luftverkehrssteuer betroffen sind, wird von den Daten teilweise gestützt. Insbesondere die Tatsache, dass das Flugwachstum auf diesem Flughafentyp mit Ausnahme des Jahres 2007 zum ersten Mal im betrachteten Zeitraum unterdurchschnittlich ausfiel, kann als entsprechender Hinweis gedeutet werden. Auch hier stellt sich jedoch wieder die Frage der Kausalität. Die Daten könnten auch dahingehend interpretiert werden, dass die Reduktion der Flugbewegungen im Jahr 2011 mindestens zum Teil eine Reaktion auf die Abnahme der Anzahl Passagiere pro Flug im Jahr 2010 auf den Low-Cost-Flughäfen war. Dieses Muster war bereits einmal ersichtlich: zum ersten Mal im betrachteten Zeitraum sank die Anzahl Passagiere pro Flug auf den Low-Cost-Flughäfen im Jahr 2008. Im Jahr 2009 war das Passagierwachstum auf den entsprechenden Flughäfen deutlich geringer als in den Vorjahren.

Die Datenlage ist zurzeit nicht ausreichend, um die Frage schlüssig zu beantworten. Die ökonomische Theorie legt die Vermutung nahe, dass die Low-Cost-Flughäfen stärker leiden, da die prozentuale Ticketpreiserhöhung aufgrund der Luftverkehrssteuer stärker ist als auf den übrigen Flughäfen. Selbst bei einer vergleichbaren Preissensibilität der Passagiere ist daher eine stärkere Dämpfung des Passagierwachstums oder gegebenenfalls ein stärkerer Passagierrückgang zu erwarten als auf den übrigen Flughäfen. Der Rückgang der Anzahl Passagiere pro Flug im Jahr 2010 ist ein Indiz, dass zusätzlich zur Luftverkehrssteuer bereits Gründe für eine Konsolidierung des Angebotes bestanden.





Grafik 12 Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 und 2.1.1.

## 154

<b>ANZAHL PASSAGIERE UND FLÜGE 2005–2011</b>							
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Flüge von/nach Deutschland in 1000	2.080	2.141	2.197	2.212	2.060	2.064	2.131
Passagiere von/nach Deutschland in Mio.	148	156	166	167	160	168	176
Flüge von/nach Low-Cost-Flughäfen in 1000	87	97	94	106	107	110	104
Passagiere von/nach Low-Cost-Flughäfen in Mio.	6,6	7,8	8,5	9,0	9,1	9,4	8,4

**Tabelle 10** Anzahl Passagiere auf Flügen von/nach Deutschland (inkl. Inlandflüge) und auf Inlandflügen. Datenquelle: Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 und 2.1.1.

<b>WACHSTUM GEGENÜBER DEM VORJAHR 2006–2011</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Flüge von/nach Deutschland	2,9%	2,6%	0,7%	-6,9%	0,2%	2,9%
Passagiere von/nach Deutschland	5,5%	5,9%	0,8%	-4,5%	5,3%	4,8%
Flüge von/nach Low-Cost-Flughäfen	10,8%	-2,5%	12,0%	0,1%	4,0%	-5,5%
Passagiere von/nach Low-Cost-Flughäfen	18,5%	9,6%	6,2%	0,9%	2,6%	-10,4%

**Tabelle 11** Passagier- und Flugwachstum von/nach Deutschland und von/nach Low-Cost-Flughäfen. Eigene Berechnung gemäß Statistischem Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 und 2.1.1.

### 3.4. PREISENTWICKLUNG UND KOSTENSTRUKTUR IM PERSONENLUFTVERKEHR

Neben der Nachfragereaktion der Passagiere aufgrund der Luftverkehrsteuer ist bedeutsam, ob die Luftverkehrsunternehmen die Steuer vollständig auf ihre Passagiere abwälzen konnten, oder ob sie die Steuer teilweise selbst trugen. Das vorliegende Kapitel widmet sich dieser Frage.

Um den Gesamtzusammenhang besser zu verstehen, wird als erstes auf die Kostenstruktur der Luftverkehrsunternehmen eingegangen. Anschließend wird anhand eines internationalen Vergleichs dargestellt, wie sich die Ticketpreise in Deutschland im Vergleich zur EU entwickelten. Zum Schluss wird analysiert, ob es unterschiedliche Kostenentwicklungen in den verschiedenen Distanzklassen gab und welche Unterschiede in der Kostenentwicklung der Economy und Business-Class-Tickets festzustellen sind.

## | 55

**3.4.1. KOSTENSTRUKTUR**

Um den Einfluss der Luftverkehrssteuer auf die Luftverkehrsunternehmen analysieren zu können, ist es wichtig, die Kostenstruktur der Luftverkehrsunternehmen zu kennen. Dies soll anhand der Konzernrechnungen von Air Berlin und Lufthansa als den beiden im deutschen Markt wesentlichsten Akteuren illustriert werden.

Wie die folgende Tabelle zeigt, sind insbesondere die Materialkosten (Treibstoff, Gebühren, übriger Sachaufwand) besonders wichtig. Sie machen die Hälfte bis drei Viertel aller Kosten aus. Innerhalb der Materialkosten nehmen die Treibstoffkosten eine herausragende Rolle ein. Sie betragen im Jahr 2011 fast ein Viertel der Gesamtkosten. Die Personalkosten machen 10% bis 20% der Gesamtkosten aus. Die Kapitalkosten tragen weniger als 10% zu den Kosten bei. Die Luftverkehrssteuer, welche im Sachaufwand enthalten ist, macht bei der Lufthansa 1% und bei Air Berlin rund 4% der Kosten aus.

<b>KOSTENSTRUKTUR VON LUFTHANSA UND AIR BERLIN IM JAHR 2011</b>					
	<b>Lufthansa in Mio. EUR</b>	<b>in %</b>	<b>Air Berlin in Mio. EUR</b>	<b>in %</b>	
Treibstoff	6.276	21%	1.048	23%	
Gebühren	5.000	16%	917	20%	
übriger Sachaufwand	5.455	18%	1.340	30%	
<i>davon Luftverkehrssteuer</i>	<i>361</i>	<i>1%</i>	<i>166</i>	<i>4%</i>	
Personal	6.678	22%	475	11%	
Abschreibungen	1.722	6%	86	2%	
Sonst. Betriebl. Aufwand	5.293	17%	619	14%	
Total	30.424		4.484		

**Tabelle 12** Eigene Berechnung aufgrund der der Geschäftsberichte von Lufthansa und Air Berlin für das Jahr 2011.

Die Entwicklung der Kosten pro Passagier zwischen 2010 und 2011 wird in Tabelle 13 und Tabelle 14 dargestellt.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Die Kosten pro Passagier sind eine Hilfsgrösse, um die Kostenentwicklung der Luftverkehrsunternehmen darzustellen. Dabei gilt zu berücksichtigen, dass diese Grösse auch durch die Änderung des Gewichtes von verschiedenen Distanzklassen ändern kann.

## 156

<b>ENTWICKLUNG DER KOSTENKOMPONENTEN BEI LUFTHANSA</b>				
	<b>Kosten/Passagier in EUR</b>		<b>Kostendifferenz 2010/2011</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>in EUR</b>	<b>in %</b>
Treibstoff	53,6	62,4	8,8	16%
Gebühren	46,6	49,7	3,1	7%
übriger Sachaufwand	58,5	54,2	-4,2	-7%
<i>davon Luftverkehrssteuer</i>	<i>0,0</i>	<i>3,6</i>	<i>3,6</i>	
Personal	70,0	66,4	-3,6	-5%
Abschreibungen	17,8	17,1	-0,7	-4%
Sonst. Betriebl. Aufwand	54,0	52,6	-1,4	-3%
<b>Total</b>	<b>300,4</b>	<b>302,4</b>	<b>2,0</b>	<b>1%</b>

**Tabelle 13** Eigene Berechnung aufgrund des Geschäftsberichts von Lufthansa für das Jahr 2011.

<b>ENTWICKLUNG DER KOSTENKOMPONENTEN BEI AIR BERLIN</b>				
	<b>Kosten/Passagier Air Berlin</b>		<b>Kostendifferenz 2010/2011</b>	
	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>in EUR</b>	<b>in %</b>
Treibstoff	22,6	29,7	7,1	32%
Gebühren	24,0	26,0	2,0	8%
übriger Sachaufwand	30,2	38,0	7,8	26%
<i>davon Luftverkehrssteuer</i>	<i>0,0</i>	<i>4,7</i>	<i>4,7</i>	
Personal	13,5	13,5	-0,1	0%
Abschreibungen	2,7	2,4	-0,2	-9%
Sonst. Betriebl. Aufwand	15,6	17,5	1,9	12%
<b>Total</b>	<b>108,5</b>	<b>127,0</b>	<b>18,5</b>	<b>17%</b>

**Tabelle 14** Eigene Berechnung aufgrund des Geschäftsberichts von Air Berlin für das Jahr 2011.

Sowohl bei Lufthansa (+1%) wie auch bei Air Berlin (+17%) stiegen die Gesamtkosten. Bei Lufthansa war der stärkste Kostentreiber die Treibstoffkosten. Im Durchschnitt stiegen die Treibstoffkosten pro Passagier um 8,8 EUR. Ebenfalls gestiegen sind die Gebühren. Interessanterweise sanken die Kosten pro Passagier im Bereich „übriger Sachaufwand“, obwohl in diesem Bereich durch die Luftverkehrssteuer zusätzliche Kosten von durchschnittlich 3,6 EUR pro Passagier entstanden. Auch die Kosten pro Passagier in den Bereichen Personal, Abschreibungen und übriger betrieblicher Aufwand konnten gesenkt werden.

Bei Air Berlin stellt sich die Situation etwas anders dar. Die höchste Kostenzunahme absolut entstand mit 7,8 EUR pro Passagier im Bereich „übriger Sachaufwand“. Die Luftverkehrssteuer trug mit durchschnittlich 4,7 EUR pro Passagier dazu bei. Die Treibstoffkosten nahmen absolut um 7,1 EUR pro Passagier – prozentual sogar mehr als der übrige Sachaufwand –, die Gebühren und der sonstige betriebliche Aufwand um je rund 2 EUR pro Passagier zu. Die Personalkosten und die Abschreibungen veränderten sich in EUR pro Passagier kaum. Hierbei ist zu beachten,

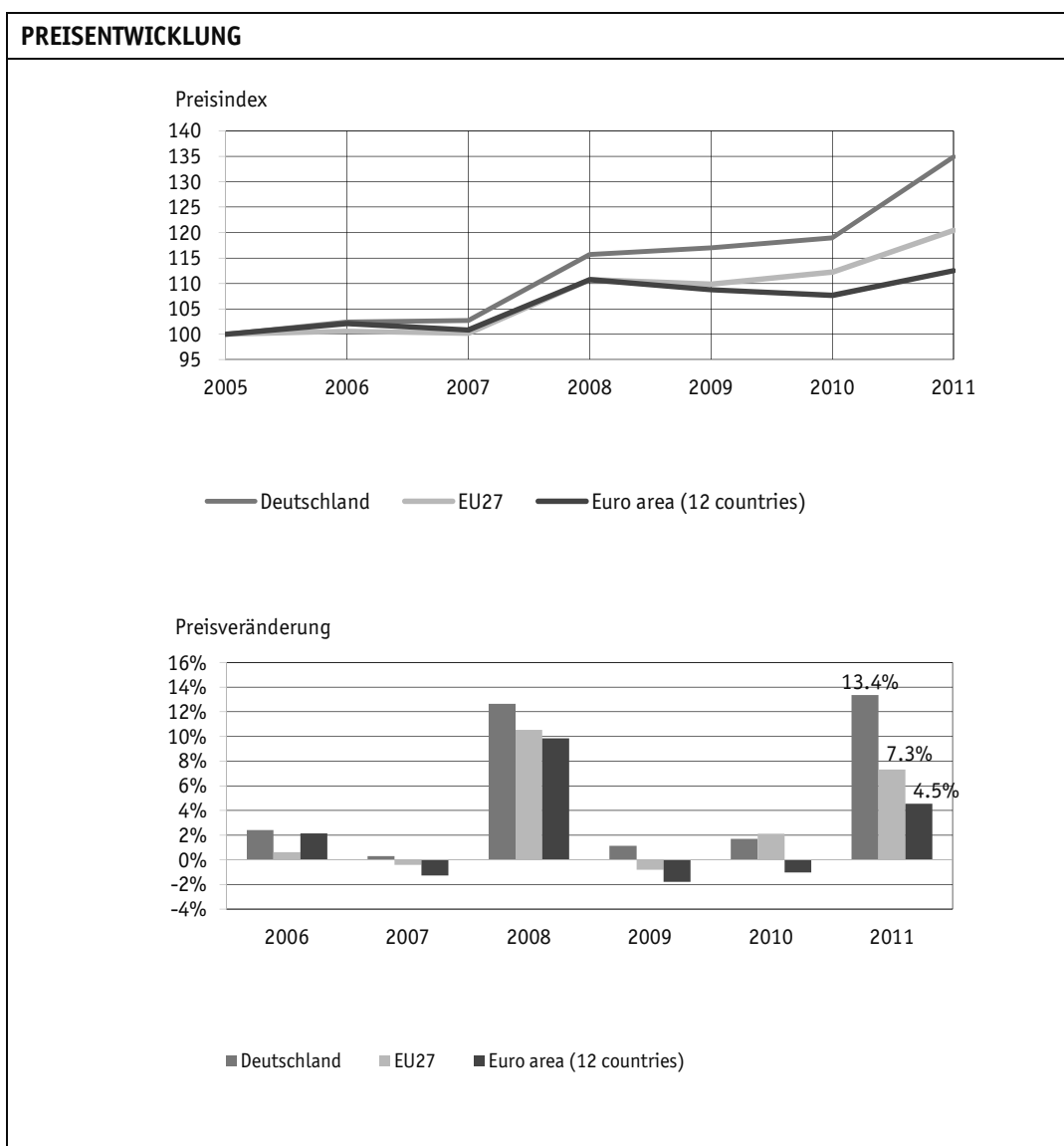
dass Folgerungen hinsichtlich einer Kostenoptimierung der Betriebsstruktur auf Basis dieser Daten nicht gemacht werden können. Die beiden Luftverkehrsunternehmen verfolgen verschiedene Geschäftsstrategien, was sich u.a. in unterschiedlichen Kostenstrukturen niederschlägt.

All diese Kostenkomponenten beeinflussen den Luftverkehr. In der Studie wird einerseits die Ticketpreisentwicklung berücksichtigt, um die gesamte Kostenentwicklung (Kerosin-, Gebühren-, Personal-, Kapitalkosten) abzubilden. Da neben der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 die Kerosinpreise den stärksten Einfluss auf die Kosten des Luftverkehrs hatten, wird an einigen Stellen der Einfluss der Kerosinpreissteigerung einzeln analysiert.

### 3.4.2. PREISENTWICKLUNG IM INTERNATIONALEN VERGLEICH

Die folgenden Grafiken zeigen die Entwicklung sowie das Wachstum des harmonisierten Verbraucherpreisindizes für den Personenluftverkehr von 2005 bis 2011. Aufgrund der Datenverfügbarkeit wird der Index nicht für „Westeuropa ohne Deutschland“ und „Westeuropäische Vergleichsländer“ gezeigt, sondern für die EU 27 und den Euro-12-Raum.

Während die Preissteigerungen in den Jahren 2006, 2007, 2009 und 2010 moderat ausfielen, waren sie in den Jahren 2008 und 2011 in allen Wirtschaftsräumen deutlich höher. Diese Kostenzunahmen sind zumindest teilweise durch die starke Kerosinpreissteigerung in diesen Jahren zu begründen. Im Vergleich der Wirtschaftsräume fällt auf, dass die Kostensteigerung im betrachteten Zeitraum in Deutschland immer über dem europäischen Durchschnitt lag. Eine Ausnahme bildet das Jahr 2010, in dem die Preissteigerung etwa jener der EU 27 entsprach. Die Differenz der Preissteigerung ist im Jahr 2011 höher als in den anderen Jahren. In Deutschland stiegen die Preise um 13,4%, in der EU27 um 7,3% und im Euro-12-Raum um 4,5%. Dies deutet darauf hin, dass zumindest ein Teil der deutschen Luftverkehrsteuer an die Passagiere weitergegeben wurde. Gleichzeitig weist die höhere Ticketpreissteigerung in den Vorjahren auch darauf hin, dass wohl nicht die gesamte Differenz der Preissteigerung zwischen Deutschland und anderen europäischen Ländern auf die Luftverkehrsteuer zurückgeführt werden kann.



**Grafik 13** Eigene Darstellung. Datenquelle: Eurostat, Harmonisierte Verbraucherpreisindizes für Personenluftverkehr. Euro area (12 countries): Österreich, Belgien, Finnland, Frankreich, Deutschland, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Portugal, Spanien.

INDEXIERTE PREISENTWICKLUNG IM PASSAGIERLUFTVERKEHR 2005–2011							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	100,0	102,4	102,7	115,7	117,0	119,0	134,9
EU27	100,0	100,7	100,3	110,9	110,0	112,2	120,3
Euro area (12 countries)	100,0	102,1	100,8	110,8	108,8	107,6	112,5

**Tabelle 15** Harmonisierter Konsumentenpreisindex für den Passagierluftverkehr gemäß Eurostat.

## | 59

Wird die Preissteigerung im Jahr 2011 gemäß dem harmonisierten Verbraucherpreisindex auf der Basis der Ticketpreise des Jahres 2011 (Herleitung der Preise vgl. Kap. 5.2.1) in Euro umgerechnet, zeigt sich, dass – unter der Annahme, dass die Preise aller Distanzklassen gleich stark gestiegen sind – die Ticketpreise in Deutschland für Inlandflüge um 6 EUR bis 10 EUR stärker gestiegen sind als für Flüge innerhalb des Auslands. Bei Flügen mit einer Luftverkehrssteuer von 45 EUR sind die Preise um 65 bis 97 EUR stärker gestiegen. Mit Ausnahme der Inlandflüge stiegen die Ticketpreise aller Distanzklassen im Durchschnitt stärker, als aufgrund der deutschen Luftverkehrssteuer zu erwarten wäre. Dies legt die Vermutung nahe, dass die Ticketpreise ab Deutschland nicht nur aufgrund der Luftverkehrssteuer im europäischen Vergleich überdurchschnittlich gestiegen sind, sondern auch weitere Aspekte eine Rolle spielten. Zudem sind die Differenzen der Preiserhöhungen auch ein Hinweis darauf, dass die Luftverkehrssteuer auf den internationalen Verbindungen weitgehend an die Passagiere weitergegeben werden konnte. Bei den Inlandflügen gelang die Überwälzung wohl nur teilweise.

ERHÖHUNG DER TICKETPREISE IM JAHR 2011						
in EUR	Preise Retour-ticket 2011	Durchschnittl. Preissteigerung ggü. 2010			Durchschnittl. Differenz Preissteigerung	
		Deutschland	EU27	Euro12-Raum	DE zu EU27	DE zu Euro12-Raum
Inland	129	15	9	6	6	10
Rest LuftVSt = 8 EUR	306	36	21	13	15	23
LuftVSt = 25 EUR	708	84	48	31	36	53
LuftVSt = 45 EUR	1.290	152	88	56	65	97

**Tabelle 16** Datenquellen: Preise: Schätzung aufgrund der Geschäftsberichte von Lufthansa und Air Berlin; Preissteigerung: Prozentualer Aufschlag gemäß harmonisiertem Verbraucherpreisindex von Eurostat; durchschnittliche Überwälzung Luftverkehrssteuer: Differenz zwischen Preissteigerung in Deutschland und der EU27 resp. dem Euro-12-Raum.

### 3.4.3. AUSWIRKUNGEN DER LUFTVERKEHRSTEUER AUF TARIFE UND SEGMENTE

Neben der Frage, *ob* die Luftverkehrsunternehmen die Luftverkehrssteuer überwälzen, stellt sich die Frage, *wie* sie überwälzt wird.

In einem ersten Schritt geben die Luftverkehrsunternehmen, die nach dem LuftVStG zur Entrichtung der Luftverkehrssteuer verpflichtet sind, die Luftverkehrssteuer an diejenigen Passagiere weiter, die einen mit der Luftverkehrssteuer belegten Flug gebucht haben. Um die Nachfragerreaktion auf die Preiserhöhung aber zu dämpfen und die Preiserhöhung auf diesen Flügen gering zu halten, werden jedoch zusätzlich die Basisflugpreise (Preise ohne Gebühren) ebenfalls angepasst. Durch diese Anpassungen der Basispreise wird die Steuer indirekt auch auf Passagiere

## | 60

re überwälzt, welche Flüge gebucht haben, die eigentlich nicht dem Regelungsbereich des LuftVStG unterliegen, z.B. Flüge aus dem Ausland nach Deutschland.<sup>15</sup>

Als erstes kann davon ausgegangen werden, dass die Luftverkehrsunternehmen die Steuer auf den Hin- und Rückflug verteilen. Da der Passagier in der Regel einen Retourflug bucht, bezahlt er die Steuer dennoch vollständig, die prozentuale Verteuerung des Hinflugs halbiert sich jedoch.

Aufgrund der unterschiedlichen Preiselastizitäten der Nachfrage wäre es zudem plausibel, dass die Luftverkehrsunternehmen die Gesamtkosten der Luftverkehrsteuer überdurchschnittlich auf die Businesstickets sowie die Langstreckenflüge und unterdurchschnittlich auf die Economyklasse und die Inlandflüge überwälzen. Mehrere interviewte Luftverkehrsunternehmen wiesen jedoch darauf hin, dass diese Klassen je nach Destination und wichtigsten Kundengruppen auch stark verschwimmen könnten, z.B. seien Gruppenreisende auf Businessflügen durchaus sehr preissensitiv.

Folgende Grafik zeigt, dass die Ticketpreise der Inlandflüge in den Jahren 2006 bis 2009 überdurchschnittlich gestiegen sind (im Jahr 2008 nur gegenüber den Interkontinentalpreisen), im Jahr 2010 zwischen jenem der Europatickets und Interkontinentaltickets lag und im Jahr 2011 unterdurchschnittlich war. Das Wachstum der Interkontinentalpreise war in den Jahren 2006 bis 2009 jeweils niedriger als jenes der Inland- und Europapreise, und in den Jahren 2010 und 2011 größer.

Aufgrund der Luftverkehrsteuer müssten die Preise der Inlandflüge stärker als jene der Europa- und Interkontinentalflüge gestiegen sein, weil der prozentuale Aufschlag durch die Luftverkehrsteuer einen größeren Teil der Ticketkosten ausmacht als bei längeren Flügen. In Realität war es jedoch genau umgekehrt. Die Preise von internationalen Flügen stiegen stärker als jene der Inlandflüge, und die Preise der Europaflüge stärker als jene der Interkontinentalflüge. Die Daten weisen darauf hin, dass wahrscheinlich ein Teil der Luftverkehrsteuer für nationale Flüge auf internationale Flüge überwälzt wurden, und ein Teil der Kosten der Europaflüge auf Interkontinentalflüge.

Aufgrund der Datenlage kann aber auch hier die Kausalität nicht abschließend belegt werden. Es stellt sich die Frage, welche weiteren Einflussgrößen die Preisentwicklung entsprechend beeinflussen konnte. Dabei sind die Kerosinpreissteigerungen im Jahr 2011 augenfällig. Die Kerosinpreise könnten diese unterschiedliche Preisentwicklung erklären, wenn der Anteil der

<sup>15</sup> Weitere Aussagen zu diesem Thema sind insbesondere deshalb schwierig zu treffen, weil das Yield-Management als bedeutendes Geschäftsgeheimnis der Luftverkehrsunternehmen nicht öffentlich bekannt, aber wesentlicher Faktor für die Überwälzung der Steuer auf verschiedene Flüge resp. Flugklassen ist.

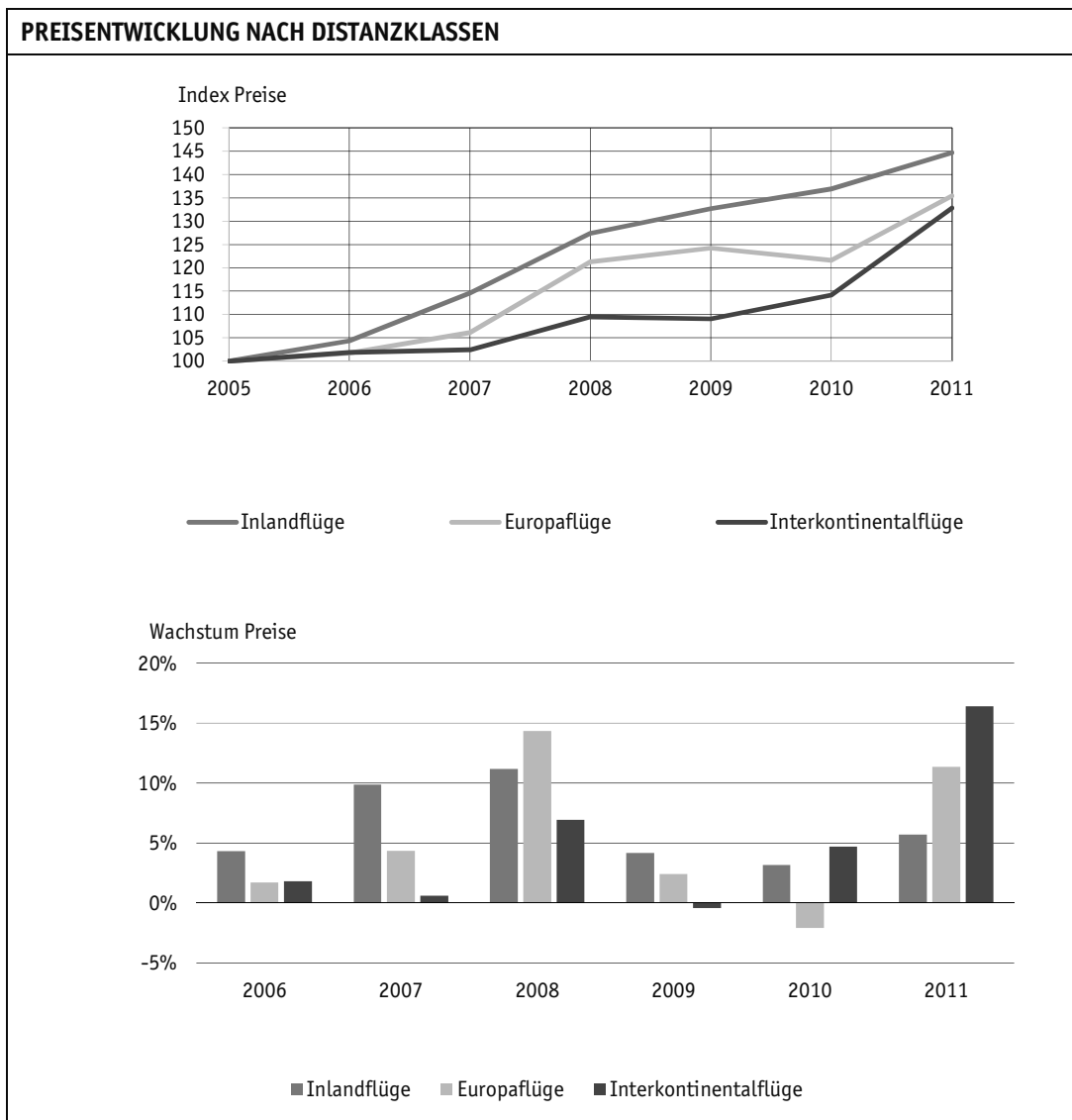


**|61**

Kerosinkosten an den Gesamtkosten eines Fluges auf Langstreckenflügen deutlich höher ist als auf Kurzstreckenflügen. Beim Kerosinpreisanstieg des Jahres 2011 von 38,5% müsste der Anteil der Kerosinkosten an den Gesamtkosten 14%-Punkte höher sein (z.B. 39% anstelle von 25%), um einen 5%-Punkte stärkeren Preisanstieg zu begründen. Wahrscheinlich ist jedoch, dass kaum ein Luftverkehrsunternehmen die volle Kerosinpreissteigerung zu tragen hatte, da die meisten die Kerosinpreise zumindest teilweise durch Termingeschäfte absichern. Der Unterschied im Kostenanteil des Kerosins müsste also noch höher sein als 14%-Punkte. Dies ist kaum realistisch.

Die Vermutung liegt also nahe, dass tatsächlich ein Teil der Luftverkehrsteuer von Flügen mit kürzeren Distanzen auf Flüge mit längeren Distanzen überwältzt wurde.

162



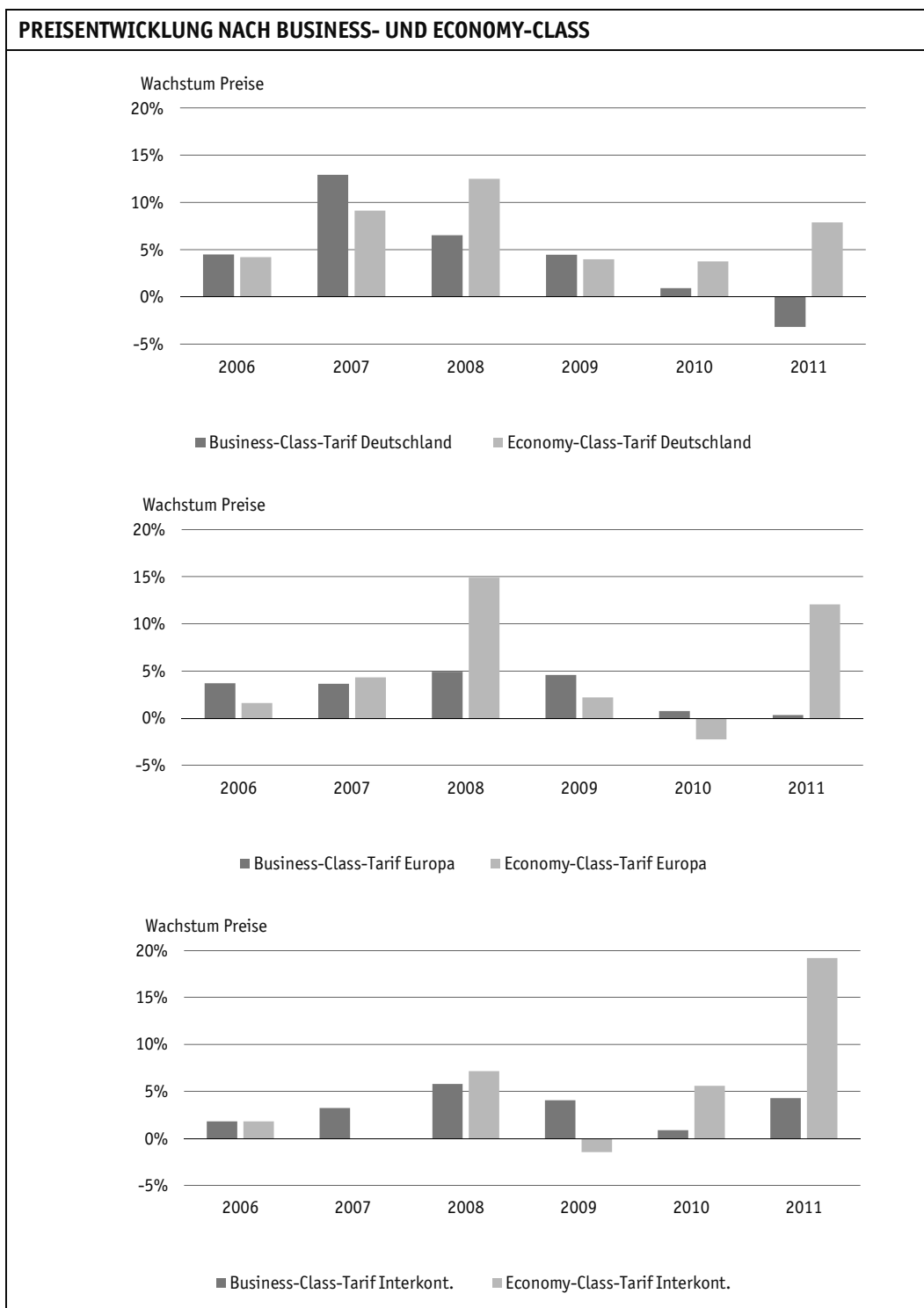
**Grafik 14** Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für die Personenbeförderung im Luftverkehr in Deutschland (Daten auf europäischer/internationaler Ebene dieser Art sind nicht vorhanden).

Folgende Grafik befasst sich mit den verschiedenen Auswirkungen auf die Ticketpreise je nach „Flugklasse“ – also Business- bzw. Economy-Klasse – jeweils unterschieden nach Flugverkehren innerhalb Deutschlands, Europa und auf Interkontinentalebene. Die Grafik zeigt über die Zeit kein klares Muster zu den Preiserhöhungen der Business- und Economy-Tickets. Im Jahr 2011 wurden die Businessstarife prozentual weniger stark erhöht als die Economytarife. Dasselbe Muster ist auch im Jahr 2008 erkennbar, als die Kerosinpreise in vergleichbarem Maße stiegen wie im Jahr 2011. Die Daten weisen darauf hin, dass Kostenerhöhungen nicht überproportional auf

**| 63**

die Business-Class Tickets überwält werden. Die Vermutung, dass die Luftverkehrssteuer stärker auf Business-Passagiere überwält wurde als auf Economy-Passagiere, lässt sich anhand der Daten nicht bestätigen. Das vergleichbare Muster des Jahres 2008 lässt jedoch vermuten, dass das Bild auch stark durch die Kerosinpreise beeinflusst wurde.

164



Grafik 15 Datenquelle: Statistisches Bundesamt, Verbraucherpreisindizes für die Personenbeförderung im Luftverkehr.

### 3.5. ZUSAMMENFASSUNG DER ERKENNTNISSE DIESES KAPITELS

Trotz Einführung der Luftverkehrsteuer wuchs im Jahr 2011 sowohl die Anzahl Flugbewegungen als auch die Anzahl Passagiere gegenüber dem Vorjahr.

Der internationale Vergleich gibt jedoch Hinweise, dass die Luftverkehrsteuer dennoch dämpfend auf die Nachfrage wirkte. Ohne Luftverkehrsteuer wäre der Luftverkehr in Deutschland wohl noch stärker gewachsen. Die strukturelle Analyse des deutschen Luftverkehrs deutet darauf hin, dass dabei insbesondere die Inlandflüge stärker betroffen sind als internationale Verbindungen. Zudem gibt es einige Hinweise, dass dies auch für das Low-Cost-Segment zutrifft. Diese stärkere Betroffenheit des Low-Cost-Segments steht jedoch nicht im direkten Zusammenhang mit der Ausgestaltung der Steuer, sondern ist auf die Tatsache zurückzuführen, dass der prozentuale Kostenaufschlag bei gegebener Steuerlast jedoch niedrigeren Preisen höher ist. Dadurch entsteht ein stärkerer Nachfragerückgang. Das Low-Cost-Segment ist daher auch von anderen Kostensteigerungen (z.B. Kerosinkosten) stärker betroffen.

Der Vergleich der Entwicklung der Flugpreise in Europa und Deutschland sowie der Vergleich der für Deutschland relevanten Preisentwicklung der Inland-, Europa- und Interkontinentalflüge legt die Vermutung nahe, dass die Luftverkehrsteuer auf internationalen Verbindungen weitgehend überwältzt wurde, auf Inlandflügen die Überwälzung jedoch nicht vollständig gelang. Zudem weisen die Daten darauf hin, dass ein Teil der Luftverkehrsteuer von Inlandflügen auf Europaflüge und auf Interkontinentalstrecken überwältzt und ein Teil der Luftverkehrsteuer von Europaflügen auf Interkontinentalflüge überwältzt wurde. Eine Überwälzung von der Economy-Class auf die Business-Class ist aus den verfügbaren Daten nicht ersichtlich.

## 4. QUALITATIVE ANALYSE: EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN

### 4.1. METHODIK UND VORGEHEN

Im Rahmen dieses Projekts sind als qualitative Analyse zum einen persönliche oder telefonische Interviews (Dauer 1–2 Stunden je Interview) mit Vertretern der Luftverkehrsunternehmen und zum anderen eine Internetbefragung bei Luftverkehrsunternehmen mit Angeboten ab/nach Deutschland zum Thema Luftverkehrsteuer durchgeführt worden. Das Ziel war es, in Erfahrung zu bringen, wie die Luftverkehrsunternehmen auf die Luftverkehrsteuer reagierten und wie sie ihre Betroffenheit einschätzten. INFRAS bedankt sich für die Bereitschaft der Luftverkehrsunternehmen, welche an einem Interview und/oder der Internetbefragung teilnahmen. Der Austausch zum Thema war sehr konstruktiv und offen und die punktuelle Unterstützung einzelner Akteure bei der Datenbeschaffung wertvoll.

Die Informationen aus den Interviews und der Internetbefragung der Luftverkehrsunternehmen bilden neben den statistischen Daten aus Kapitel 3 die Basis für die im Kapitel 5 folgende Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf Unternehmensebene.

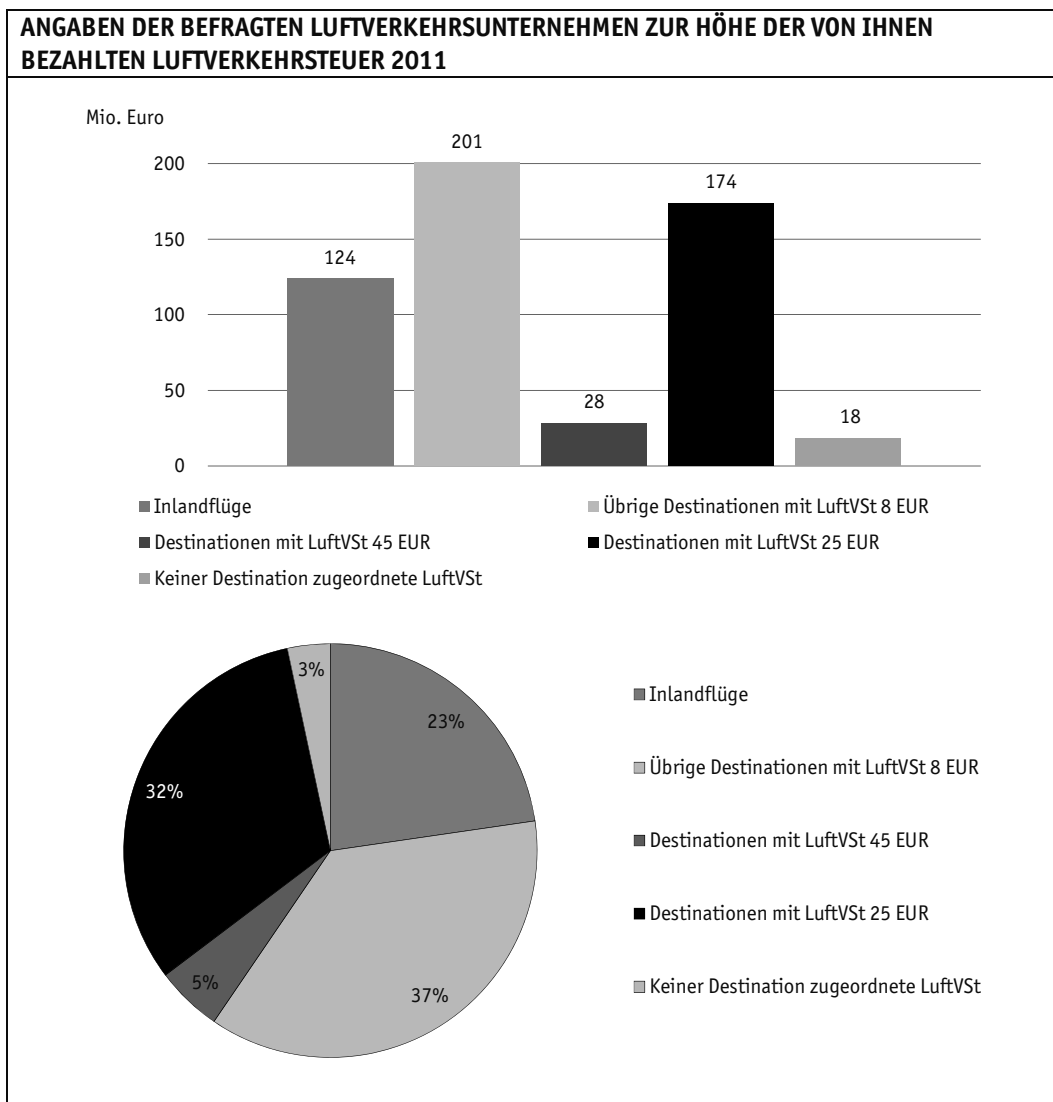
Die Einschätzungen und Aussagen der Luftverkehrsunternehmen aus den Interviews und der Befragung werden in diesem Kapitel weitgehend unkommentiert dargestellt, außer, wenn sie anderen Quellen stark widersprechen.

Interviews wurden mit vier ausgewählten Luftverkehrsunternehmen durchgeführt. Die ausgewählten Unternehmen sind sowohl in, als auch außerhalb von Deutschland ansässig und weisen verschiedene Schwerpunktsetzungen bei den Geschäftsmodellen auf: Befragt wurden zwei internationale Netzwerk-Luftverkehrsunternehmen – eines mit Sitz in Deutschland, eines mit Sitz außerhalb von Deutschland, zwei primär im innereuropäischen Bereich operierende Luftverkehrsunternehmen – auch hier eines mit Sitz in Deutschland und eines mit Sitz außerhalb.

Die Internetbefragung wurde an die 70 Luftverkehrsunternehmen verschickt, welche bezüglich des Passagieraufkommens in Deutschland am bedeutsamsten sind. Von den 70 angefragten Unternehmen haben 20 geantwortet, 12 davon waren in der Lage, alle gestellten Fragen zu beantworten; 8 beantworteten die Fragen teilweise. Die Luftverkehrsunternehmen, welche alle Fragen beantwortet haben, bezahlen zusammen rund 57% des Gesamtaufkommens (545 Mio. EUR) der Luftverkehrsteuer 2011. Die Verteilung der von den befragten Unternehmen bezahlten Steuern auf die verschiedenen Distanzsegmente in Grafik 16 zeigt, dass die Verteilung relativ ähnlich ist wie die Verteilung der gesamten Steuereinnahmen (vgl. Kap. 1.3., Grafik 2). Die Des-

167

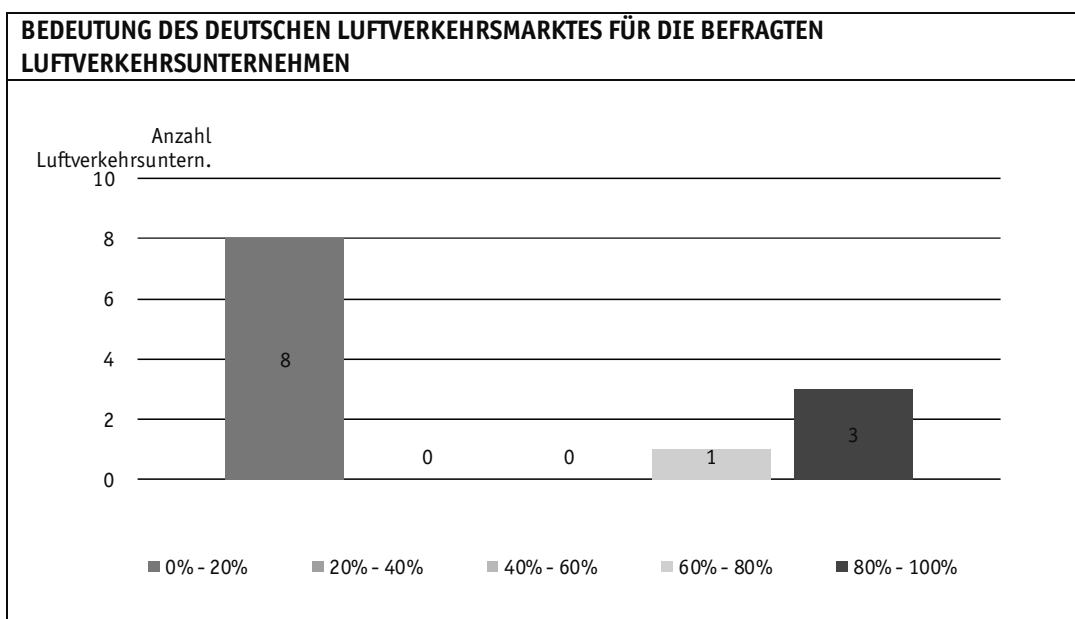
inationen mit einer Luftverkehrssteuer von 8 EUR haben einen 8% höheren Anteil als im gesamten Steueraufkommen, und insbesondere die Destinationen mit einer Luftverkehrssteuer von 45 EUR einen 8% niedrigeren Anteil. Der Prozentsatz der bezahlten Steuern aufgrund von Destinationen mit Luftverkehrssteuer 25 EUR liegt 2% niedriger als im Total. 3% der von den befragten Unternehmen bezahlten Steuern wurden keiner Destination zugeordnet. Weil zudem die Unternehmen, welche die höchsten Einzelanteile der Steuer tragen, unter den Antwortenden sind, vermitteln die Ergebnisse ein verwertbares Bild der Eindrücke der Luftverkehrsunternehmen.



**Grafik 16** Datenquelle: Unternehmensbefragung. Nicht alle Unternehmen legten die Verteilung ihrer Steuern nach Destinationen offen. Die Rubrik „Keiner Destination zugeordnete LuftVSt“ enthält die Steuern, welche nur als Total ausgewiesen wurden.

## | 68

Die folgende Grafik zeigt, welchen Anteil ihres Umsatzes die an der Internetbefragung teilnehmenden Luftverkehrsunternehmen in Deutschland 2011 erwirtschafteten.



Grafik 17 Datenquelle: Unternehmensbefragung.

Für knapp 40% der Luftverkehrsunternehmen, welche an der Internetumfrage teilgenommen haben, macht der Markt ab/nach Deutschland über 60% des Gesamtgeschäftes aus. Für die übrigen gut 60% hat der Umsatz in Deutschland eine Bedeutung bis 20%.

## 4.2. EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN

### 4.2.1. EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN ZUR KOSTEN- UND PREISENTWICKLUNG

Die Einführung der Luftverkehrsteuer hat bei allen auf dem deutschen Luftverkehrsmarkt operierenden Luftverkehrsunternehmen zu einem zusätzlichen Kostenblock geführt. Je höher der Anteil der Flüge von und nach Deutschland am Gesamtumsatz eines Luftverkehrsunternehmens ist, desto stärker sehen die befragten Unternehmen sich von den Folgen der Zusatzbelastung betroffen.

Nach Angaben der Luftverkehrsunternehmen verteuere die Luftverkehrsteuer die Gesamtkosten der Flüge innerhalb sowie von und nach Deutschland im Durchschnitt um rund 2%. Je nach Geschäftsmodell seien die Luftverkehrsunternehmen unterschiedlich stark als Gesamtun-



## | 69

ternehmen betroffen. In Deutschland ansässige Anbieter von Inlandflügen hätten gemäß Interviewaussagen auf den Inlandflügen Zusatzbelastungen von 10–20% der Gesamtkosten zu tragen, Anbieter von Europaflügen ab Deutschland Zusatzkosten von rund 5%, Netzwerk Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland um die 2%.

Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland betonen, dass die Zusatzbelastung höher oder in etwa gleich hoch wie das durchschnittlich pro Jahr erarbeitete operative Ergebnis der Unternehmen sei. Die Steuer könne deshalb entscheidend dafür sein, ob ein Luftverkehrsunternehmen noch profitabel arbeiten könne oder nicht. Besonders störend sei die – in der Systematik des LuftVStG angelegte – Besteuerung der inländischen Hin- und Rückflüge sowie die Verpflichtung, auf diesen Flügen auch noch die Mehrwertsteuer zu entrichten. Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland weisen weiter darauf hin, dass die Luftverkehrsteuer gerade die heimischen Luftverkehrsunternehmen im Vergleich zu Konkurrenten mit Standort in Ländern ohne Luftverkehrsteuer überproportional treffe. Dabei seien in Deutschland angesiedelte Luftverkehrsunternehmen umso stärker betroffen, je stärker sie im Segment der Inlandflüge und/oder der Europaflüge tätig seien. Dadurch könne es dazu kommen, dass Verbindungen, die bereits vor der Einführung der Luftverkehrsteuer niedrige Margen abwarfen, nunmehr unrentabel und daher eingestellt würden.

Die Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland seien weniger von der Luftverkehrsteuer betroffen, da bei diesen die Zusatzkosten einen erheblich geringeren Anteil der Gesamtkosten ausmachen. Sie betonen vor allem, dass es angesichts des Einbezugs des Luftverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem 2012 ein etwas unglücklicher Zeitpunkt für eine solche Steuer gewesen sei und dass die Luftverkehrsteuer firmenpolitisch nicht auf Gegenliebe stoße. Zudem betonen die ausländischen Luftverkehrsunternehmen ihre Ausweichmöglichkeiten und weisen allenfalls darauf hin, dass die Luftverkehrsteuer ihre Ausbaupläne in Deutschland negativ tangiere oder künftig tangieren könne. Die kommerziellen Folgen für das Betriebsergebnis werden aber bei der Gruppe wenig betont.

Zudem gilt nach Aussage eines Luftverkehrsunternehmens, dass je niedriger die Flugpreise von einem Segment vor der Steuer gewesen seien, desto stärker sei nunmehr der Effekt der Steuer für dieses Segment bezüglich ihrer Auswirkungen. Luftverkehrsunternehmen, die stark im Low-Cost-Segment engagiert seien und daher im Durchschnitt etwas preissensiblere Kunden anzögen, seien von Kostenerhöhungen – sei es aufgrund einer Luftverkehrsteuer oder auch aus anderem Grund wie z.B. einer Kerosinpreiserhöhung – etwas stärker betroffen als Luftverkehrsunternehmen, die kaum im Low-Cost-Segment tätig seien.

## | 70

**Überwälzung und Umsetzungskosten**

Die meisten interviewten Luftverkehrsunternehmen erklärten, sie hätten die Zusatzkosten zu einem Großteil auf die Ticketpreise überwälzt (67%–100%). Einige inländische Luftverkehrsunternehmen, welche sich aufgrund ihres Geschäftsmodells (primär Inlandflüge oder primär Europaflüge) als besonders exponiert gegenüber der Luftverkehrsteuer ansehen, gaben an, sie hätten nur einen kleineren Anteil der Mehrkosten weitergeben können, weil sie sonst gegenüber der Konkurrenz ausländischer Luftverkehrsunternehmen zusätzlich an Marktanteilen verloren hätten. Diese Luftverkehrsunternehmen betonen dementsprechend auch, dass die Last der selbst getragenen Mehrkosten hoch sei und längerfristige ihre Existenz bedrohen könne.

Insgesamt aber wurde nach Aussagen der Unternehmen die Luftverkehrsteuer zu spürbaren, aber unterschiedlichen Teilen auf die Ticketpreise überwälzt.

Kommentar INFRAS: Aufgrund dieser Angaben der Luftverkehrsunternehmen und der Analysen in Kapitel 3.4. wird in Kapitel 5 von einem Überwälzungsgrad von 70% bis 100% ausgegangen. Überwälzte sowie nicht weitergegebene Zusatzkosten können für die Luftverkehrsunternehmen negativ auf das Geschäft wirken. Nicht überwälzte Zusatzkosten der Luftverkehrsteuer mindern das Betriebsergebnis der Luftverkehrsunternehmen, überwälzte Zusatzkosten ziehen mögliche Nachfragerückgänge und somit auf diesem Weg eine Verschlechterung des Betriebsergebnisses der Luftverkehrsunternehmen nach sich.

Nicht konsistent sind Argumentationen seitens der Luftverkehrsunternehmen, welche zum einen betonen, dass sie den Großteil der Mehrkosten über eine Gewinnminderung selbst tragen mussten (also nicht auf die Ticketpreise überwälzen konnten) und zum anderen darauf hinweisen, dass zudem die Nachfrage nach Flugdienstleistungen wegen der Ticketpreiserhöhungen durch die Luftverkehrsteuer stark abgenommen habe.

Die Interviews haben die Vermutung bestätigt, dass die Überwälzung der durch die Luftverkehrsteuer bedingten Mehrkosten nicht im Detail nachvollzogen werden kann, da sich gleichzeitig diverse andere Kostenfaktoren ebenfalls änderten (Kerosinpreise, Flughafengebühren, andere Kosten der Luftverkehrsunternehmen). Hinzu kommt, dass auf ein und demselben Flug die Passagiere stark unterschiedliche Preise bezahlen, in Abhängigkeit vom Buchungszeitpunkt, Ticketkategorie etc.

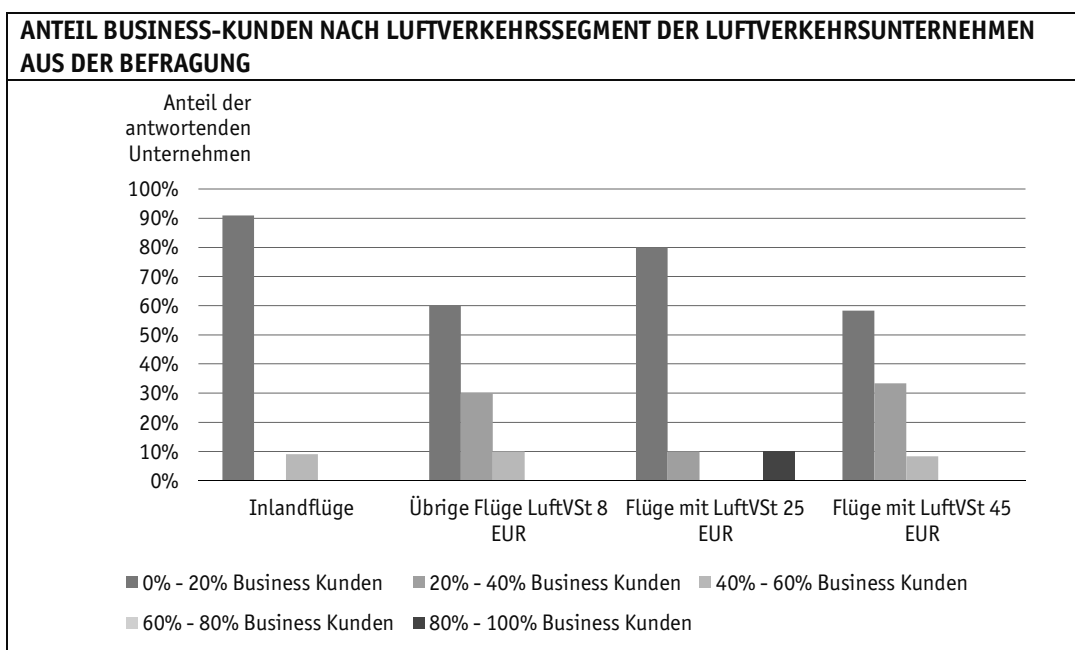
Einhellig haben die Luftverkehrsunternehmen unterstrichen, dass sie die Preise für bestimmte Kernangebote, über welche die Luftverkehrsunternehmen besonders sichtbar untereinander in Konkurrenz stünden und auf welche die Passagiere besonders sensibel reagieren würden, nicht

## | 71

hätten anpassen können. Dies betreffe z.B. markante Eckpreise, welche auch in der Werbung stark präsent sind, sowohl für Europa- als auch für Interkontinentalflüge. Das bedeutet, dass die Überwälzung der Mehrkosten nicht pauschal erfolge, sondern spezifisch, entsprechend den ausgeklügelten und vielschichtigen Preissystemen bei den Luftverkehrsunternehmen. Grundsätzlich verfolge jedes Luftverkehrsunternehmen das Ziel, wenn möglich dort die Preise mehr anzuheben, wo es einen geringeren Rückgang der Nachfrage erwarte. Das bedeute erstens, es würden die Gesamtkosten der Flüge betrachtet und allenfalls angepasst, nicht nur der effektiv besteuerte Abflug ab Deutschland. Zweitens könne es durchaus sein, dass gewisse Flüge einen höheren Aufschlag als die effektive Luftverkehrsteuer hätten und andere einen deutlich geringeren, abhängig von der erwarteten Passagierreaktion auf Preiserhöhungen. Drittens sei es durchaus denkbar, dass Luftverkehrsunternehmen, welche diese Möglichkeit hätten, auch Preise von Flügen leicht erhöhten, die gar nicht von der Luftverkehrsteuer erfasst seien. Zentral für die Luftverkehrsunternehmen sei es, den Zusatzkostenblock dort weiterzugeben, wo er aus Sicht des Luftverkehrsunternehmens am wenigsten Schaden – sprich Nachfragerückgänge – nach sich ziehe. Laut Befragung wurde von etlichen Luftverkehrsunternehmen versucht, die günstigsten Ticketpreise wenig zu verändern, aber deren Zahl pro Flug zu verringern und somit im Durchschnitt eines Flugzeugs den Durchschnittspreis im nötigen Umfang zu erhöhen. Dies gelänge nach den Aussagen der Luftverkehrsunternehmen nur bedingt.

Bisher wurde üblicherweise davon ausgegangen, dass grundsätzlich die Passagiere in der Economy-Klasse preissensibler reagieren als die in der Business-Klasse und Passagiere auf Langstreckenflügen weniger stark als jene auf Kurzstreckenflügen. Diesem pauschalen Bild widersprechen die Luftverkehrsunternehmen. Sie bestätigen, dass es immer noch den Business-Kunden mit hoher Zahlungsbereitschaft und kurzfristiger Buchung gebe, betonen aber, dass gerade in der Business-Klasse die Preissensibilität seitens Geschäftsreisenden, aber vor allem auch der zunehmend in der Klasse reisenden Gruppen mit älteren Leuten, deutlich gestiegen sei. Entsprechend hätten sich die erwarteten Reaktionen der verschiedenen Kundengruppen auf eine gleiche prozentuale Preiserhöhung angenähert. Weiter gültig sei die Aussage, dass die Passagiere auf Langstreckenflügen im Durchschnitt etwas weniger preissensibel seien als auf Kurzstrecken.

Die Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zu den erwarteten Reaktionen bei einer (Teil-)Überwälzung der Luftverkehrsteuer auf die Ticketpreise ist entscheidend für deren Strategie im Umgang mit der Steuer. Die folgende Grafik zeigt die Anteile der Business-Kunden gemäß den Angaben der Internetbefragung. Der Anteil der Business-Kunden variiert zwischen den verschiedenen Segmenten. Gemäß den Angaben der an der Umfrage teilnehmenden Airlines sei der Business-Anteil bei Inlandflügen im Durchschnitt am geringsten und bei den Flügen mit Luftverkehrsteuer 45 EUR am höchsten.



**Grafik 18** Datenquelle: Unternehmensbefragung. Lesebeispiel: Rund 90% der befragten Unternehmen geben an, dass der Anteil der Business-Kunden auf ihren Inlandflügen zwischen 0% und 20% liegt, die übrigen 10% geben an, dass der Anteil bei ihnen zwischen 40% und 60% liegt.

Einzelne der befragten Luftverkehrsunternehmen erläutern, dass sie sich genaue Gedanken gemacht hätten, welche Reaktionen der Nachfrage auf welche angebotsseitigen Änderungen zu erwarten seien. Die tatsächliche Reaktion (sprich der Nachfragerückgang) sei aber eher stärker gewesen als erwartet. Mehrere Luftverkehrsunternehmen betonen, dass der Umgang mit der Luftverkehrsteuer einem „Try-and-Adjust“-Ansatz gleiche, indem man eine gewisse Überwälzung vornehme, die Marktreaktion beobachte und dann dynamisch anpasse.

Die Umsetzungskosten (im Sinne des administrativen Vollzugs der Steuer) wurden von den Luftverkehrsunternehmen nicht speziell betont.

Kommentar INFRAS: Das dürfte bedeuten, dass diese in Relation zur Höhe der Steuer nicht sehr relevant waren.

Mehrfach moniert wurde von den Luftverkehrsunternehmen jedoch, dass die sehr kurze Zeit zwischen dem Beginn der Diskussion und der effektiven Einführung der Luftverkehrsteuer eine sehr hastige Umsetzung nötig gemacht habe. Der fehlende Vorlauf habe die Umstellungskosten erhöht, auch weil die für gute Investitionsentscheidungen nötige Planungs- und Rechtssicher-

## | 73

heit nicht gegeben war. Bis im Sommer 2010 haben die Luftverkehrsunternehmen strategische (Investitions-)Entscheidungen noch vor dem Hintergrund getroffen, dass es diese Steuer nicht gebe. Dies sei betriebs- und volkswirtschaftlich ungünstig.

#### 4.2.2. EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN ZU VERKEHRLICHEN AUSWIRKUNGEN

##### **Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zur Angebotsreaktion**

Die Reaktionen des Angebots (der Luftverkehrsunternehmen) auf die Einführung der Luftverkehrsteuer waren in der Befragung sehr unterschiedlich. Die Luftverkehrsunternehmen sagten, dass sie insbesondere die Inlandflüge stark reduziert hätten. Angesichts der prozentual höchsten Aufschläge wegen der Luftverkehrsteuer entspräche dies auch den erwarteten Wirkungen der Befragten. Einzelne Luftverkehrsunternehmen hätten sich nach der Steuereinführung ganz aus dem innerdeutschen Verkehr zurückgezogen und reduzierten das Angebot an Europaflügen markant. Zum Teil hätten dieselben Luftverkehrsunternehmen 2011 wieder deutlich Kapazitäten ausgebaut. Allerdings wurde in den Interviews betont, dass dies den Abbau 2010 nicht rückgängig mache. Vielmehr folge der Aufbau 2011 dem nach der Luftverkehrsteuer stark reduzierten Wachstumsplan der Luftverkehrsunternehmen. Ohne Luftverkehrsteuer hätte das Luftverkehrsunternehmen stärker in Deutschland wachsen wollen. Nach der Einführung seien diese Pläne revidiert und entschieden worden, in anderen Regionen Europas stärker auszubauen, weil die Rahmenbedingungen in Deutschland für ihr Geschäftsmodell nach der Einführung der Luftverkehrsteuer weniger interessant seien.

Auch die wichtigen Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland betonen, dass die Luftverkehrsteuer die Entwicklung des Angebots (Anzahl Destinationen, Anzahl Verbindungen je Destination) gebremst habe. Dies führe dazu, dass die Erschließung Deutschlands per Luftverkehr sich relativ zu anderen Ländern verschlechtere und somit die Erreichbarkeit innerhalb Deutschlands im Vergleich zu anderen wichtigen Handelspartnern und EU-Ländern abnehme. Dies beeinträchtige das Wirtschaftspotenzial Deutschlands mittelfristig negativ.

Einzelne Luftverkehrsunternehmen erläutern, dass mit der Luftverkehrsteuer durchaus auch bestimmte Flugplätze unter Kostendruck geraten würden, weil einzelne Luftverkehrsunternehmen nach Einführung der Luftverkehrsteuer auf die Flugplätze zugegangen seien und versucht hätten, einen Teil der Mehrkosten auf sie abzuwälzen. Je nach Marktsituation des Flugplatzes sei dies zum Teil gelungen. Auf einem Flughafen, der nahe an der Kapazitätsgrenze operiere, sei dies nicht möglich, aber bei kleineren weniger stark ausgelasteten Plätzen war teilweise eine

## | 74

Senkung der Flughafenengebühren möglich. Dies könne bei einzelnen Flugplätzen ein Defizit verursachen, das ggf. die öffentliche Hand mitzutragen habe, weil diese kleineren Flugplätze zum Teil im (Teil-)Besitz der öffentlichen Hand seien. Dies würde den Nettoeffekt der Steuer bezogen auf alle Ebenen der öffentlichen Hand schmälern. Der Umfang dieses Effekts dürfte aber gering sein.

Es ist allen Luftverkehrsunternehmen bewusst gewesen, dass der Teil der Luftverkehrsteuer, den sie auf die Tickets überwälzen, einen gewissen Nachfragerückgang erwarten lasse. Einzelne Luftverkehrsunternehmen berichteten, dass die effektiven Nachfragerückgänge dann eher stärker ausgefallen seien als erwartet. Andere vor allem größere Luftverkehrsunternehmen können nicht exakt beziffern, welcher Anteil der Nachfrageveränderung nun exakt auf die Luftverkehrsteuer zurückzuführen sei.

Die Nachfrageentwicklung (bzw. der Umsatz) der Luftverkehrsunternehmen, welche an der Internetbefragung teilnahmen, zeigt, dass deren Umsatz zwischen 2010 und 2011 dennoch insgesamt um 11% zugenommen hat.

**Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zur Nachfragereaktion**Gesamtnachfrage

Die meisten befragten Luftverkehrsunternehmen ziehen aus den verfügbaren Daten den Schluss, dass es wegen der Luftverkehrsteuer zu einer Reduktion der Gesamtnachfrage von minus 5 Mio. Passagiere im 2011 gekommen sei (gestützt auf BDL 2012) und dabei auch eine deutliche Verdrängung von Flügen gegeben habe, zum einen an grenznahe Flughäfen und zum anderen von Interkontinentalflügen an andere europäische Hubs.

Kommentar INFRAS: Dieser Wert ist deutlich höher als die in der vorliegenden Studie berechnete Nachfragereduktion.

Trotz der guten Konjunktur stellen die Luftverkehrsunternehmen fest, dass die Luftfahrt ab/nach Deutschland ein geringeres Wachstum aufweise als andere europäische Länder. Insbesondere im Interkontinentalverkehr sei für die Luftverkehrsunternehmen bei Angeboten ab Deutschland der schwächende Einfluss der Luftverkehrsteuer spürbar. In ihrer Wahrnehmung habe es 2011 entsprechend viele "Rail-und-Fly"-Angebote ab Deutschland mit einem Flugbeginn außerhalb Deutschlands gegeben. Wichtige inländische Luftverkehrsunternehmen sind überzeugt, dass es insgesamt einen erheblichen Umstieg auf die Bahn gegeben habe.

## | 75

Kommentar INFRAS: Reutter (2011) stellt ebenfalls fest, dass durch die Luftverkehrssteuer der Preisvorteil von Inlandflügen gegenüber entsprechenden Bahnreisen abnahm und geht von einer gewissen Verlagerung aus. Bei der Analyse werden jedoch die Zeitpräferenzen nicht berücksichtigt, und es wird von relativ kurzfristigen Buchungen (6 Tage im Voraus) ausgegangen.

Zur Frage, wie stark die Dämpfung des Passagierwachstums im Jahr 2011 wegen der Luftverkehrssteuer ausfiel, zeigt sich ein recht weiter Streubereich der Antworten. Je internationaler das Luftverkehrsunternehmen, desto geringer sei die Dämpfung des Passagierwachstums wegen der Luftverkehrssteuer, da ein geringerer Anteil der Passagiere von ihr betroffen sei. Gemäß Aussagen eines ausländischen interviewten Unternehmens würden daher etliche nicht in Deutschland angesiedelte große Luftverkehrsunternehmen nahezu keine Wirkung verspüren.

Kommentar INFRAS: Die große Streubreite der Antworten verdeutlicht zum einen, dass die unterschiedliche Betroffenheit, die unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten und Geschäftsmodelle zu sehr unterschiedlichen Auswirkungen bei den Luftverkehrsunternehmen führt. Zum anderen haben einzelne Luftverkehrsunternehmen hier auch Passagierrückgänge bzw. gedämpfte Passagierzuwächse angegeben, welche nicht im vollen Umfang mit der Luftverkehrssteuer in Verbindung stehen, sondern wegen eines Sets von sich verschlechternden Parametern in Deutschland zu einem Abbau des Angebots und somit auch der Nachfrage geführt haben.

Bei den Inlandflügen ziehe die Luftverkehrssteuer (Hin- und Rückflug je 8 EUR in 2011, plus 19% MwSt) je nach Strecke rasch prozentual zweistellige Ticketaufschläge nach sich. Da diese Zusatzkosten in einem Markt mit geringen bis keinen Gewinnmargen weitgehend auf die Tickets überwältzt werden müssten, sei aus ökonomischer Sicht eine entsprechend starke Passagierreaktion zu erwarten.

Luftverkehrsunternehmen, deren Geschäftsmodell primär auf Europaflüge ab und nach Deutschland abzielt, erachten die Wirkungen der Luftverkehrssteuer als existenzbedrohend. Da sie keinen großen Umsatzanteil von Flügen aufweisen würden, die nicht besteuert würden (Europaflüge ohne Deutschlandbezug, Interkontinentalflüge ab dem Ausland) oder bei denen der Kostenaufschlag prozentual zu den Flugkosten etwas moderater ausfalle (Interkontinentalflüge ab Deutschland), hätten sie keine Möglichkeiten, die Zusatzkosten der Luftverkehrssteuer etwas abzufedern. Weil das Europageschäft im Luftverkehr zurzeit zudem durch einen sehr starken Wettbewerbsdruck, einen Preiskampf und gewissen Überkapazitäten geprägt sei, verschlechtere

## | 76

sich die Situation deutscher Luftverkehrsunternehmen in diesem Segment gegenüber Unternehmen, welche aus Ländern ohne Luftverkehrsteuer operieren würden, besonders stark. Der Betrag der neu zu entrichtenden Luftverkehrsteuer liege bei den deutschen Luftverkehrsunternehmen entsprechend rasch auch in der Größenordnung des betrieblichen Gesamtergebnisses.

Sämtliche Luftverkehrsunternehmen stellen heraus, dass ein Großteil der Nachfragesegmente heute recht preissensibel sei. Die Preissensibilität im Business-Bereich sei ihren Aussagen gemäß nicht mehr viel niedriger als im Economy-Bereich. Reisebüros böten Firmen heute Tools an, um immer den günstigsten Flug buchen zu können. Diese Tools enthielten auch verhandelte Firmenreduktionen. Allenfalls sei die Überwälzung der Luftverkehrsteuer von 45 EUR auf Langstreckenflüge etwas einfacher, weil die Durchschnittspreise etwas höher seien (bei gleicher Preissensibilität geringerer prozentualer Aufschlag) und die Nachfragereaktion prozentual etwas geringer ausfalle, aber nicht, weil man im Businessbereich besser überwälzen könne. Die Kundenreaktionen bei den Luftverkehrsunternehmen würden dies laut Aussagen der Befragten bestätigen. Im Businessbereich habe es denn entsprechend keine Budgeterhöhungen bei den Unternehmen für Geschäftsreisen gegeben und somit sei eben auch in diesem Segment nach der Luftverkehrsteuer entsprechend weniger geflogen worden.

*Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zur Passagierverlagerung auf grenznahe Flughäfen*

Aus Sicht einiger Luftverkehrsunternehmen habe es gerade aus dem Bereich des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen starke Passagierverdrängungen auf grenznahe ausländische Flughäfen gegeben.

In den eigenen Zahlen der Luftverkehrsunternehmen sei die Verdrängungswirkung an grenznahe Standorte (mit Flugzeug) nicht direkt zu sehen. Die Luftverkehrsunternehmen gehen davon aus, dass die meisten Personen, welche anstatt von grenznahen deutschen Flughäfen aus einen Flug gebucht haben, wohl mit dem Zug oder dem Auto zu grenznahen Flughäfen gefahren seien.

*Einschätzung der Luftverkehrsunternehmen zur Passagierverlagerung auf ausländische Hubs*

Das LuftVStG enthält in den Augen der Befragten legale Umgehungslücken, indem man als Passagier die 45 EUR Steuer umgehen könne, wenn man beispielsweise statt ein Ticket für Frankfurt-Paris-Tokio (45 EUR Kosten) zwei Tickets Frankfurt-Paris und Paris-Tokio buche und somit nur auf dem ersten Flug 8 EUR zahle. Wenn man bedenke, dass 30 EUR Differenz bei den Tickets im Buchungssystem bereits einem Verlust von 6–7 Plätzen in der Reihenfolge der Angebote nach Preis ausmache, könne man erkennen, dass das wichtig sei.



Generell stellen die befragten Luftverkehrsunternehmen meist fest, dass bei etlichen größeren Luftverkehrsunternehmen die Anzahl der Langstreckenpassagiere ab/nach Deutschland 2011 nahezu gleich geblieben sei, während sie in Europa sonst im selben Jahr gewachsen seien. Dies sei ein Hinweis, dass es Verlagerungen von Interkontinentalflügen von Deutschland nach ausländische Hubs gab. Dies werde dadurch bestätigt, dass die Anzahl der Passagiere auf Europafügen von Deutschland an europäische Hubs wie Paris, London und Amsterdam viel stärker angestiegen sei als der Gesamtverkehr ab den ausländischen Hubs im Durchschnitt (bei London: +10,9% aus Deutschland gegenüber 5,3% ab London insgesamt; bei Paris: +12,8% aus Deutschland zu +4,8% insgesamt). Das Durchschnittswachstum der Luftverkehrspassagiere in Westeuropa hätte im Jahr 2011 +3,6% betragen, das Wachstum der Luftverkehrspassagiere aus Deutschland in westeuropäische Länder rund +10,0%. Zudem habe die Zahl der Passagiere mit dem Streckenziel Frankreich um +11,0% und mit Ziel Niederlande um +19,0% zugenommen, während der Verkehr aus Deutschland mit einem Interkontinentalziel mit +0,6% leicht zunahm. Das heißt nach Auffassung der Befragten, dass etliche Personen anstatt eines Interkontinentalverkehrs ab Deutschland (mit Luftverkehrsteuer 45 Euro) einen Europaflug (mit 8 Euro Luftverkehrsteuer) gebucht hätten und von dem ausländischen Hub dann den Interkontinentalflug angetreten hätten.

Befragte, welche sich zur räumlichen Aufteilung der Verlagerungseffekte äußerten, gehen davon aus, dass es keine Verlagerungen aus Deutschland in die Schweiz und Österreich gegeben hätte, sondern vor allem nach Frankreich und in die Niederlande.

#### 4.2.3. EINSCHÄTZUNG DER LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN ZU AUSWIRKUNGEN AUF IHRE FINANZIELLE SITUATION UND WETTBEWERBSPOSITION

##### **Einschätzung zur Struktur der Luftverkehrsunternehmen in Deutschland**

Die Luftverkehrsunternehmen mit Unternehmensstandort Deutschland stellen fest, dass die Luftverkehrsteuer die einheimischen Unternehmen viel stärker betreffe als die ausländischen, bei denen der deutsche Markt einen geringeren Teil ihres Gesamtumsatzes ausmache. Somit gefährde die Luftverkehrsteuer auch primär Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland, während ausländische Luftverkehrsunternehmen von den Zusatzkosten weniger betroffen seien. Dies führe dazu, dass es sich kaum mehr lohne, Inlandflüge durchzuführen, weil die Steuer einen erheblichen Teil des Ticketpreises ausmache. Auch für primär im Europamarkt ab/nach Deutschland tätige Luftverkehrsunternehmen stelle die Luftverkehrsteuer einen massiven Wett-

## | 78

bewerbsnachteil dar, welcher zum Teil klar existenzbedrohend sei, weil die Zusatzkosten höher seien als der durchschnittliche Gewinn pro Jahr. Vor allem für einige inländische Luftverkehrsunternehmen könne es wegen der Luftverkehrsteuer nötig sein, das Geschäftsmodell zu verändern oder sich aus dem Markt zurückzuziehen. Einige Luftverkehrsunternehmen betonen, dass es im Europageschäft zurzeit wegen Überkapazitäten einen enormen Preiskampf gäbe, in dem man bereits ohne Luftverkehrsteuer nicht mehr kostendeckend agieren könne. Das bedinge auch ohne Luftverkehrsteuer eine Bereinigung am Markt, sprich eine Abnahme der Anzahl angebotener Flüge und somit wohl auch der Anzahl der Luftverkehrsunternehmen.

Geschäftsmodelle von Luftverkehrsunternehmen, welche etwas besser mit der Zusatzkostenlast der Luftverkehrsteuer umgehen können, seien solche mit einem kleinen Anteil des Umsatzes ab/nach Deutschland und vor allem mit kleinem Anteil an Inlandflügen und mit einem größeren Anteil Langstreckenflüge. Diese Schlussfolgerung sei eigentlich auch eine Prognose zur künftigen Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Deutschland, der bisher sehr exportorientiert war.

Kommentar INFRAS: Je nach Geschäftsmodell sind die Luftverkehrsunternehmen unterschiedlich stark als Gesamtunternehmen betroffen. Stärker betroffen sind Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland und einem hohen Anteil von Flügen von/nach Deutschland. Zudem sind Unternehmen mit Fokus auf deutsche Inlandflüge exponiert, da sowohl auf dem Hin- als auch für den Rückflug Steuern anfallen und – wie auf inländische Dienstleistungen der Regelfall – die Mehrwertsteuer bezahlt werden muss. Weniger stark belastet sind Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland oder mit mehreren starken Standorten im Ausland. Zudem sind Geschäftsmodelle, welche sich stark auf das Low-Cost-Segment abstützen, oft stärker betroffen als Geschäftsmodelle mit höheren Ticketpreisen, da die Steuer zu einem höheren prozentualen Preisaufschlag führt.

**Einschätzung zur Wirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Investitionspläne**

In der Internetbefragung gab knapp die Hälfte der Unternehmen an, dass sich durch die Luftverkehrsteuer ihre Wettbewerbssituation nicht verschlechtert habe. Dabei handelt es sich durchgehend um Luftverkehrsunternehmen, welche ihren Unternehmenssitz nicht in Deutschland haben. Die andere Hälfte, zu der alle befragten Unternehmen mit Sitz in Deutschland gehören, meint, dass eine Verschlechterung der Wettbewerbsposition vorliegen würde.

Bezüglich längerfristigen Wirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit der Luftverkehrsunternehmen gab es wenig weitere Informationen. Einige Luftverkehrsunternehmen betonten, dass

## | 79

es in Zukunft noch weitere negative Auswirkungen, vor allem bei Unternehmen mit Sitz in Deutschland, geben werde, falls die Luftverkehrsteuer weiter bestehen würde. Die Aussage bezog sich zum einen auf eine Verschlechterung des Luftverkehrsangebots aus Deutschland und zum anderen auf den drohenden Abbau an Arbeitsplätzen und Wertschöpfungsverlust bei deutschen Luftverkehrsunternehmen, resp. deren Auslagerung ins Ausland (Wartung, Catering).

Entsprechend malten die inländischen Luftverkehrsunternehmen ein düsteres Bild für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Exportwirtschaft (vor allem auch der kleineren Unternehmen, die sich dann die Flüge nicht mehr leisten könnten). Zudem betonen die inländischen Luftverkehrsunternehmen, dass bei einer Frequenzänderung der angebotenen Flüge wegen Nachfragerückgängen die Fixkosten proportional an den Gesamtkosten zunehmen würden und somit die Ticketpreise weiter steigen müssten. Entsprechend könne sich die Erreichbarkeit Deutschlands per Luft somit weiter verschlechtern.

Insgesamt herrscht bei den inländischen Luftverkehrsunternehmen der Tenor vor, dass die Luftverkehrsteuer dem Standort Deutschland schade und somit auch für die Investitionen in der übrigen Wirtschaft negative Folgen habe. In diesem Zusammenhang wird auch erwähnt, dass die Wettbewerbsbedingungen in Europa für den Luftverkehr über die letzten Jahre durch eine Vielzahl von gesetzlichen Regelungen (z.B. Nachtflugbeschränkungen, Europäisches Emissionshandelssystem) allgemein erschwert worden seien und daher ohnehin grundsätzlich Überlegungen stattfinden, ob Dienstleistungen wie Flugzeugwartung und Catering in europäische Länder wie z.B. die Türkei ausgelagert werden sollen. Die Luftverkehrsteuer sei dabei ein Grund unter mehreren.

## 5. QUANTITATIVE WIRKUNGSANALYSE

Das in Kapitel 2.1. dargestellte Denk- und Wirkungsmodell zeigt, an welchen Stellen des Luftverkehrsmarktes sich Auswirkungen der Luftverkehrsteuer zeigen könnten. An all diesen Punkten wird in Kapitel 3 mittels der deskriptiv-statistischen Analyse und in Kapitel 4 anhand einer qualitativen Analyse nach Hinweisen zu den Wirkungen der Luftverkehrsteuer gesucht, welche im folgenden Kapitel 5 genauer zu beziffern versucht werden. Die Logik des Denkmodells setzt an den beobachteten Passagierentwicklung 2010/2011 an und es wird versucht, aus den zahlreichen Einflüssen, welche im Luftverkehrsmarkt Deutschland relevant waren, die Bedeutung der Luftverkehrsteuer isolieren. Dabei werden drei methodische Ansätze unterschieden:

- › In Kapitel 5.1. wird die Verdrängung von Passagieren auf ausländische Flughäfen quantifiziert.
- › In Kapitel 5.2. wird anhand eines Preiselastizitätenansatzes geschätzt, wie sich die Nachfrage nach Luftverkehr durch die preisliche Wirkung der Luftverkehrsteuer verändert.
- › In Kapitel 5.3. erfolgen Schätzungen zum Gesamteffekt der Luftverkehrsteuer für den Luftverkehr ab und nach Deutschland.
- › In Kapitel 5.4. erfolgt abschließend eine Zusammenführung der Ergebnisse der drei dargestellten methodischen Ansätze und es werden Aussagen zur wahrscheinlichen Gesamtwirkung der Luftverkehrsteuer gemacht.

### 5.1. PASSAGIERVERDRÄNGUNG AUF AUSLÄNDISCHE FLUGHÄFEN

Wie im Wirkungsmodell in Kapitel 2.1 aufgezeigt, haben die Passagiere verschiedene Möglichkeiten, auf die Luftverkehrsteuer zu reagieren. Sie können sich weiterhin gleich verhalten, nicht mehr reisen, ein anderes Transportmittel wählen (Schiene resp. Straße) oder auf einen ausländischen Flughafen ausweichen. Dieses Kapitel widmet sich der Einschätzung, wie relevant die Verdrängung von Passagieren auf ausländische Flughäfen ist.

Grundsätzlich lassen sich drei verschiedene Auswirkungen unterscheiden:

- › Bewohner in grenznahen Gebieten fliegen anstatt ab Deutschland von einem (Regional-) Flughafen im grenznahen Ausland ab. Dies ist insbesondere für den Kontinentalverkehr eine realistische Alternative, da der Interkontinentalverkehr auf Regionalflughäfen<sup>16</sup> eine untergeordnete Rolle spielt.

<sup>16</sup> Von Regionalflughäfen aus werden in der Regel Europaflüge angeboten. Diese werden von den Passagieren als Direktverbindungen genutzt oder als Zubringer zu Hubs, ab welchen in der Regel die Interkontinentalflüge angeboten werden. Neben Linienflügen spielt auch das Chartersegment eine zentrale Rolle. Diese Flüge dienen meist der Anbindung von Ferienzeilen und fliegen nur in der Feriensaison. Die Feriencharter fliegen teilweise auch nahe Interkontinentaldestinationen an (z.B. Marokko).

**| 81**

- › In Deutschland wohnende Personen reisen per Zug, Bus oder Auto an relativ grenznahe Hubs<sup>17</sup> im Ausland, um ab dort ihren Mittel- resp. Langstreckenflug anzutreten. Eine Anreise an diese Flughäfen für Europaflüge ist aufgrund der längeren Anreisewege eher unwahrscheinlich, für Mittel- und Langstreckenflüge wird dies jedoch in Kauf genommen.
- › In Deutschland wohnende Personen fliegen an einen großen europäischen Hub, um ab dort ihren Interkontinentalflug anzutreten.

Die drei Auswirkungen werden im Folgenden der Reihe nach beschrieben.

### 5.1.1. VERDRÄNGUNG AUF GRENZNAHE AUSLÄNDISCHE FLUGHÄFEN

Bewohner von grenznahen Gebieten in Deutschland können die Luftverkehrssteuer vermeiden, indem sie auf Flughäfen im grenznahen Ausland ausweichen. Um zu analysieren, wie stark dieser Effekt ist, müssen zuerst die möglichen Alternativen definiert werden. Es wird unterstellt, dass ein ausländischer Flughafen eine Alternative darstellt, wenn er auf dem schnellsten Weg nicht mehr als 200 km von inländischen Flughäfen entfernt ist. 200 km bedeutet bei einer Anfahrt mit dem Auto mehr als 2 Stunden Reisezeit und zusätzliche Kosten von gut 100 EUR. Reist eine vierköpfige Familie in die Ferien sind bei einer Destination innerhalb Europa die zusätzlichen Fahrtkosten höher als die deutsche Luftverkehrssteuer. Da jedoch nicht alle Flughafennutzer in unmittelbarer Nähe des Flughafens wohnen, ist 200 km eine geeignete, aber sicherlich auch großzügig gewählte Distanz, um die Alternativen aller Flughafennutzer zu analysieren.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, welche deutschen Flughäfen ausländische Konkurrenten haben, die weniger als 200 km entfernt sind:

<sup>17</sup> Unter einem Hub, versteht man einen „Umsteigeflughafen“ einer Fluggesellschaft oder mehrerer kooperierender Fluggesellschaften zum Umstieg zwischen Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen. Erst durch die Bündelung von Passagieren aus einem größeren geografischen Raum via Kurzstreckenzubringer ist es möglich, Interkontinentalflüge auszulasten.

## | 82

<b>MÖGLICHE AUSWEICHFLUGHÄFEN IM AUSLAND</b>	
<b>Deutscher Flughafen</b>	<b>Ausländischer Flughafen</b>
Sylt-Westerland	Billund
Bremen	Groningen
Weeze	Maastricht, Eindhoven, Lüttich
Düsseldorf	Maastricht, Eindhoven, Lüttich
Köln/Bonn	Maastricht, Eindhoven, Lüttich, Luxemburg
Frankfurt-Hahn	Luxemburg, Lüttich, Metz, Straßburg
Saarbrücken	Straßburg, Metz, Luxemburg
Zweibrücken	Luxemburg, Straßburg, Metz
Karlsruhe/Baden-Baden	Straßburg, Basel
Friedrichshafen	Zürich
Memmingen	Zürich, Innsbruck
München	Innsbruck, Salzburg
Dresden	Prag
Berlin (Tegel und Schönefeld)	Stettin

**Tabelle 17** Die Tabelle gibt an, welche ausländischen Flughäfen nicht mehr als 200km von einem deutschen Flughafen entfernt sind.

Um zu prüfen, ob es zu einer Verdrängung von deutschen Passagieren gekommen ist, werden die Passagierentwicklungen der grenznahen Flughäfen in Deutschland mit jener im Ausland verglichen. Dabei werden die folgenden Cluster gebildet:

<b>FLUGHAFEN CLUSTER</b>		
	<b>Deutsche Flughäfen</b>	<b>Ausländische Flughäfen</b>
Cluster Westen	Bremen, Weeze, Düsseldorf, Köln/Bonn, Saarbrücken, Karlsruhe/Baden-Baden	Groningen, Maastricht, Eindhoven, Lüttich, Luxemburg, Straßburg, Metz
Cluster Süden	Karlsruhe/Baden-Baden, Friedrichshafen, München	Basel, Zürich, Innsbruck, Salzburg
Cluster Osten	Dresden, Berlin (Tegel, Schönefeld, Tempelhof)	Prag, Stettin

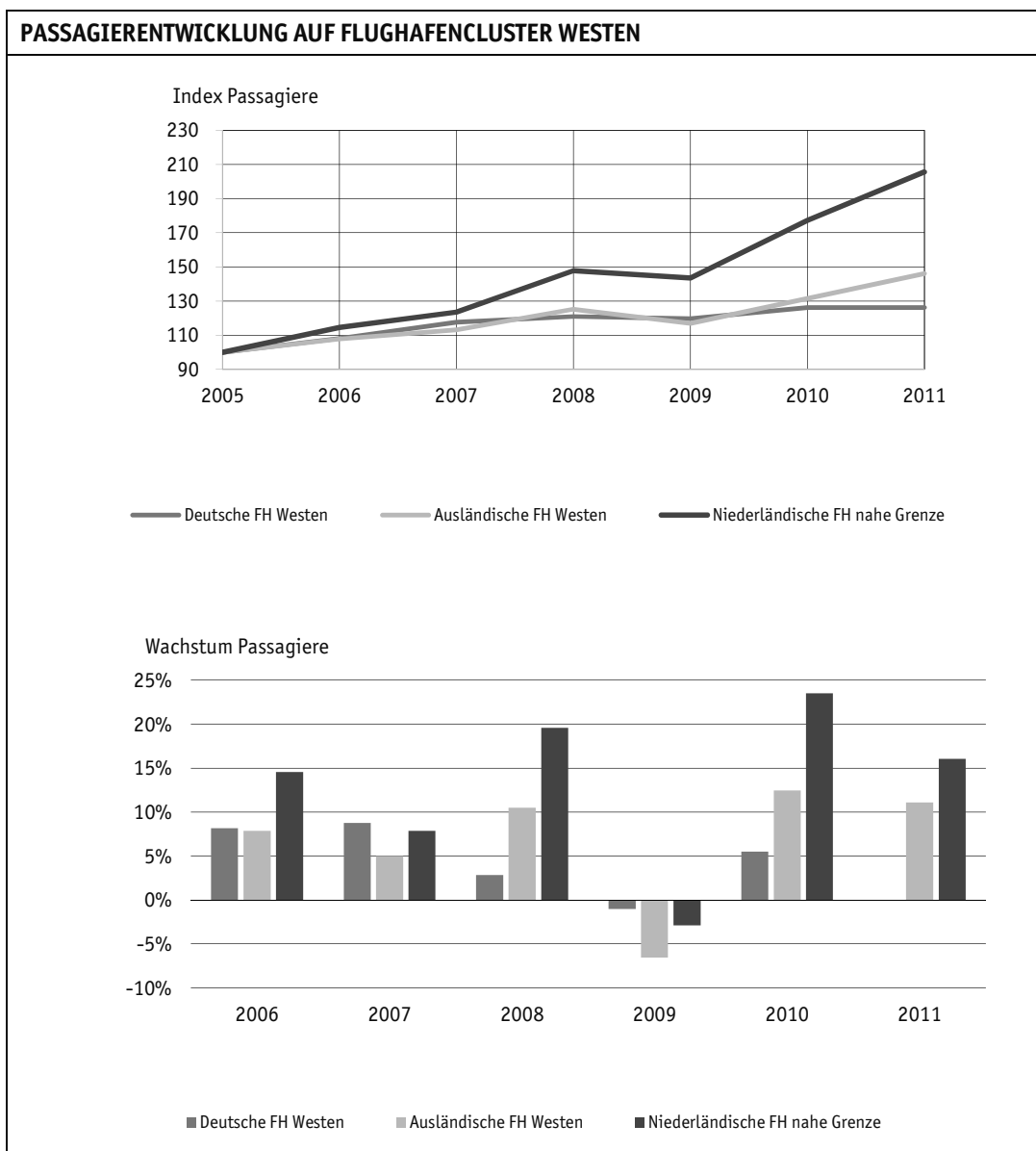
**Tabelle 18** Cluster der Flughäfen

Nicht berücksichtigt werden die Flughäfen Sylt-Westerland /Billund, Zweibrücken und Memmingen, da die Passagierdaten der deutschen Flughäfen nicht für die gesamte Periode 2005 – 2011 vom Statistischen Bundesamt veröffentlicht werden. Weil diese Flughäfen im Jahr 2011 jedoch nur 1%-2% des Passagiervolumens des jeweiligen Clusters ausmachen, verändern sich die Resultate dadurch nicht signifikant.

**Cluster Westen**

Nachstehende Grafik zeigt, dass sich die Passagierzahlen auf den Flughäfen des Cluster Westen im In- und Ausland von 2005 bis 2010 in etwa ähnlich verhalten haben, im Jahr 2011 die deutschen Flughäfen jedoch schwächer gewachsen sind als ihre westlichen Konkurrenten. Ein Teil dieser Wachstumsdifferenz kann aufgrund der Luftverkehrsteuer verursacht worden sein.

Interessant ist auch der Vergleich der Wachstumsraten der niederländischen Flughäfen mit den deutschen. In den Niederlanden wurde im Juli 2008 eine Luftverkehrsteuer eingeführt, welche im Sommer 2009 wieder ausgesetzt wurde. Trotz dieser Steuer sind die niederländischen Flughäfen im Jahren 2008 deutlich stärker gewachsen als ihre deutschen Konkurrenten. Im Jahr 2009 waren die Passagierzahlen an den niederländischen Flughäfen dann etwas stärker rückläufig als in Deutschland. Insgesamt zeigt sich, dass die niederländischen Flughäfen über die gesamte Zeitperiode ein sehr dynamisches Wachstum aufwiesen (vgl. blaue Balken in Grafik 19). Dies ist wohl auch auf das tiefere Ausgangsniveau der Passagierzahlen zurückzuführen. 100 zusätzliche Passagiere auf den niederländischen Flughäfen führen zu einer höheren Wachstumsrate als 100 zusätzliche Passagiere auf den Flughäfen der Deutschen Vergleichsgruppe. Die Vergangenheitsbetrachtung weist darauf hin, dass die niederländischen Flughäfen auch ohne die Einführung einer deutschen Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 prozentual stärker gewachsen wären als ihre deutschen Konkurrenten.



**Grafik 19** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 an grenznahen Flughäfen. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland: 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.



## 185

<b>ANZAHL PASSAGIERE AUF FLUGHAFENCLUSTER WESTEN 2005-2011 IN MIO.</b>							
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Grenznahe Flughäfen Deutschland	27,55	29,80	32,41	33,33	32,98	34,80	34,77
Grenznahe Flughäfen Ausland	4,44	4,79	5,03	5,56	5,19	5,84	6,49
Grenznahe Flughäfen Niederlande	1,49	1,70	1,84	2,20	2,13	2,63	3,06

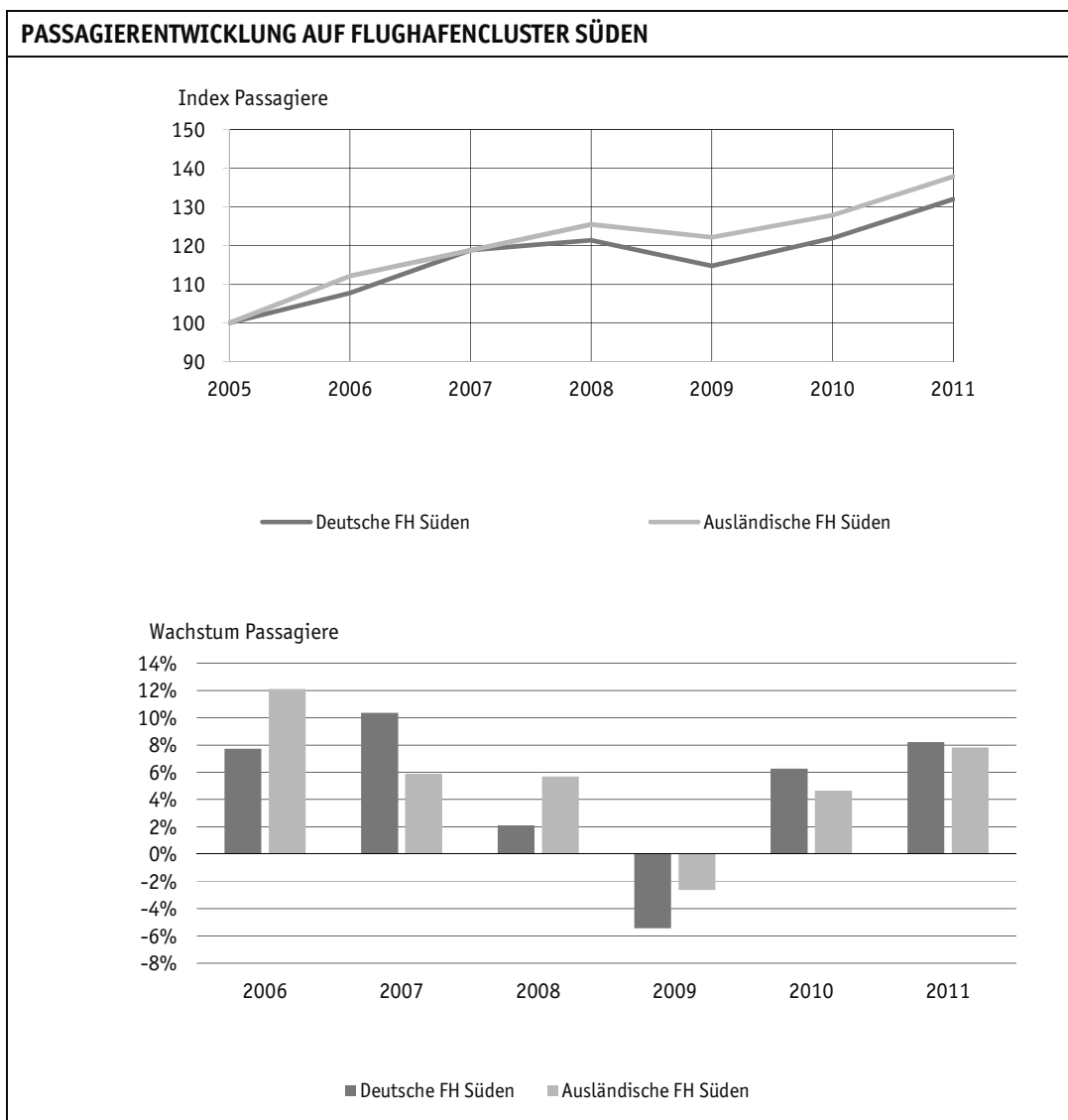
**Tabelle 19** Anzahl Passagiere auf Flughafencluster Westen von 2005 bis 2011. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie ,8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland: 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>PASSAGIERWACHSTUM AUF FLUGHAFENCLUSTER WESTEN 2006-2011</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Grenznahe Flughäfen Deutschland	8,15%	8,75%	2,85%	-1,04%	5,51%	-0,07%
Grenznahe Flughäfen Ausland	7,86%	5,03%	10,48%	-6,54%	12,46%	11,08%
Grenznahe Flughäfen Niederlande	14,55%	7,86%	19,56%	-2,88%	23,50%	16,03%

**Tabelle 20** Passagierwachstum auf Flughafencluster Westen von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 19.

### Cluster Süden

Folgende Grafik vergleicht die Passagierentwicklung grenznaher Flughäfen im In- und Ausland an der südlichen Grenze von Deutschland. Die Entwicklung zwischen 2005 und 2011 unterscheidet sich nicht deutlich: Mal sind im Durchschnitt die deutschen Flughäfen etwas stärker gewachsen, mal die ausländischen. Im Jahr 2011 war das Wachstum in Deutschland sogar leicht höher als im Ausland. Es ist also kein Effekt der Luftverkehrsteuer erkennbar. Dies lässt sich relativ einfach erklären: In der Schweiz sind die Kosten aufgrund der Erstarbung des Schweizer Frankens im Jahr 2011 gestiegen und Österreich führte im Jahr 2011 eine ähnliche Luftverkehrsteuer wie Deutschland ein. Die Kostensteigerung kann durch ein Ausweichen Richtung Süden nicht vermieden werden. Eine Verdrängung der Passagiere Richtung Süden scheint daher auch aus theoretischer Sicht nicht plausibel.



**Grafik 20** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 an grenznahen Flughäfen. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, Ausland 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>ANZAHL PASSAGIERE AUF FLUGHAFENCLUSTER SÜDEN 2005-2011 IN MIO.</b>							
	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Grenznahe Flughäfen Deutschland	25,3	27,4	30,4	31,1	29,5	31,6	34,3
Grenznahe Flughäfen Ausland	22,6	25,4	26,9	28,4	27,7	28,9	31,2

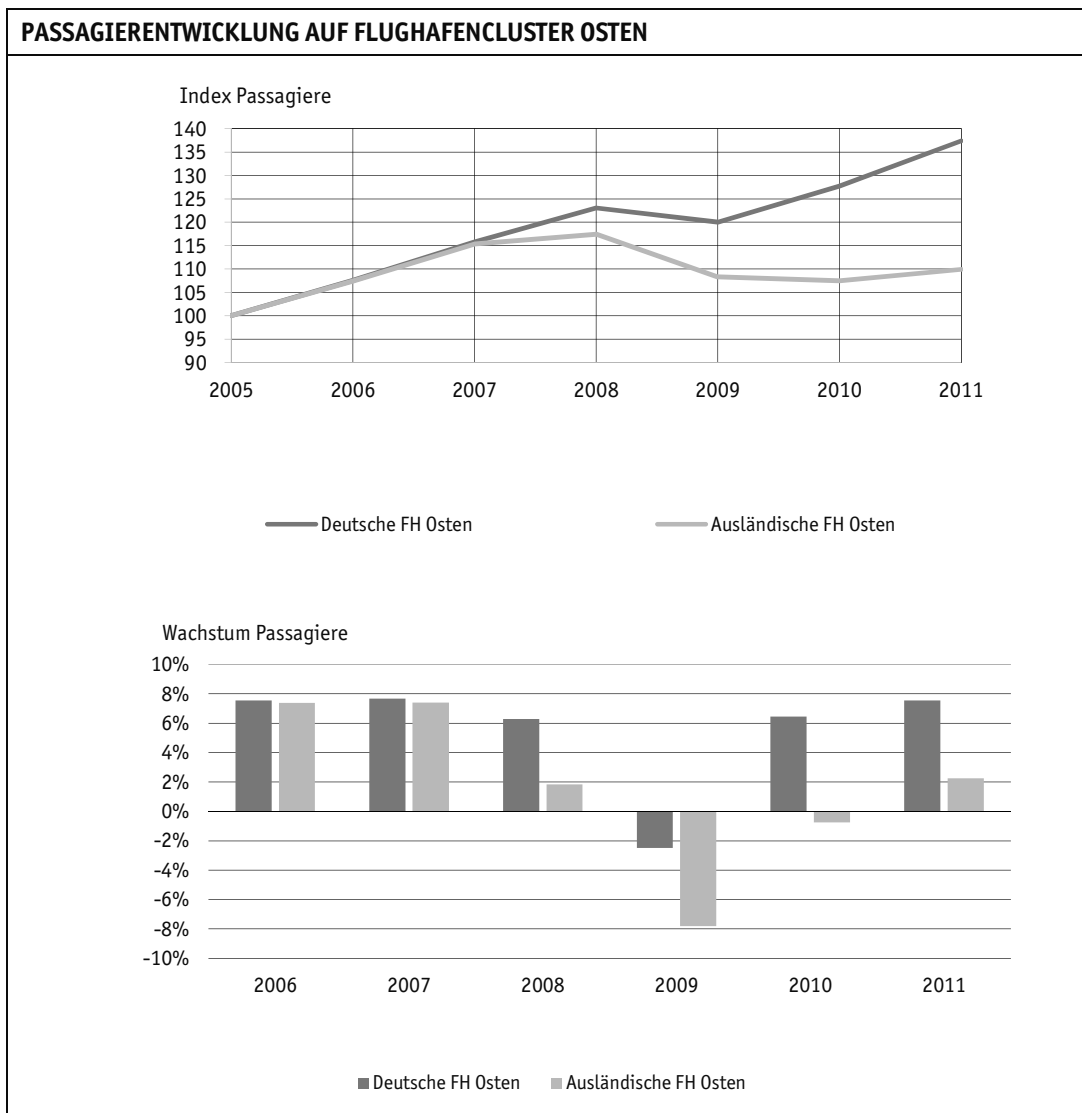
**Tabelle 21** Anzahl Passagiere auf Flughafencluster Süden von 2005 bis 2011. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie ,8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland: 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>PASSAGIERWACHSTUM AUF FLUGHAFENCLUSTER SÜDEN 2006-2011</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Grenznahe Flughäfen Deutschland	8,3%	10,8%	2,4%	-5,3%	7,2%	8,7%
Grenznahe Flughäfen Ausland	12,1%	5,9%	5,7%	-2,6%	4,7%	7,8%

**Tabelle 22** Passagierwachstum auf Flughafencluster Osten von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 21.

### **Cluster Osten**

Folgende Grafik zeigt die Passagierentwicklung auf dem Flughafencluster Osten im In- und Ausland. Über den gesamten Zeitraum war das Wachstum auf den ausländischen Flughäfen geringer als auf den inländischen. Im Jahr 2011 war die Wachstumsdifferenz zugunsten Deutschlands sogar eher hoch. Es lässt sich kein Verdrängungseffekt feststellen, der auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen wäre.



**Grafik 21** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 an grenznahen Flughäfen. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, Ausland 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

## | 89

<b>ANZAHL PASSAGIERE AUF FLUGHAFENCLUSTER OSTEN 2005-2011 IN MIO.</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grenznahe Flughäfen Deutschland	15,1	16,2	17,4	18,6	18,1	19,6	21,4
Grenznahe Flughäfen Ausland	11,0	11,8	12,7	12,9	11,9	11,8	12,1

**Tabelle 23** Anzahl Passagiere auf Flughafencluster Osten von 2005 bis 2011. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie ,8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland: 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>PASSAGIERWACHSTUM AUF FLUGHAFENCLUSTER OSTEN 2006-2011</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Grenznahe Flughäfen Deutschland	7,9%	7,1%	6,8%	-2,3%	7,8%	9,4%
Grenznahe Flughäfen Ausland	7,4%	7,4%	1,8%	-7,8%	-0,8%	2,2%

**Tabelle 24** Passagierwachstum auf Flughafencluster Osten von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 23.

### Fazit zu den Clustern

Insgesamt kann festgehalten werden, dass es nur an den westlichen Grenzen von Deutschland Hinweise auf einen möglichen Verdrängungseffekt gibt. Im Folgenden soll die Größenordnung dieses Effekts quantifiziert werden. Dazu muss die Frage beantwortet werden, wie sich das prozentuale Wachstum der Passagierzahlen an den Flughäfen nahe der westlichen Grenze dargestellt hätte, wenn es keine deutsche Luftverkehrsteuer gegeben hätte. Dieses theoretische Passagierwachstum wird dann mit dem effektiven verglichen. Die Differenz zwischen theoretischen und tatsächlichen Passagierwachstum stellt den Verdrängungseffekt dar. Je stärker die Flughäfen unabhängig von der Einführung der Luftverkehrsteuer gewachsen wären, desto geringer ist der Verdrängungseffekt.

Im betrachteten Zeitraum lag das Wachstum dieser Flughäfen in den Jahren mit positivem Wirtschaftswachstum zwischen 5% und 12% (vgl. Tabelle 20). Es gibt keinen offensichtlichen Grund, weshalb im Jahr 2011 das Wachstum ohne Luftverkehrsteuer in einer anderen Größenordnung gelegen hätte. Es wird daher unterstellt, dass das Wachstum der grenznahen ausländischen Flughäfen ohne Luftverkehrsteuer („Trendwachstum“) zwischen 5% und 12% betragen hätte. Durch die Luftverkehrsteuer sind damit zwischen rund Null und 400.000 Passagiere auf grenznahe ausländische Flughäfen verdrängt worden (vgl. Tabelle 25). Damit ergibt sich ein mittlerer Schätzwert von rund 200.000 verdrängten Passagieren.

## |90

<b>VERDRÄNGUNGSEFFEKT GRENZNAHE FLUGHÄFEN IM WESTEN</b>		
	<b>Flughäfen Ausland West</b>	<b>verdrängte Passagiere 2011</b>
Passagiere 2010 effektiv (in 1000)	5.839	
Passagiere 2011 effektiv (in 1000)	6.486	
Wachstum 2010/2011 effektiv	11%	
Passagiere 2011 unter Szenario 5% Trendwachstum (in 1000)	6.131	355
Passagiere 2011 unter Szenario 12% Trendwachstum (in 1000)	6.539	keine

**Tabelle 25** Durch die Luftverkehrssteuer wurden Null bis 355.000 Passagiere auf grenznahe ausländische Flughäfen verdrängt (vgl. Spalte ‚verdrängte Passagiere‘). Der Verdrängungseffekt wird ermittelt, indem die Passagiere 2011 bei einem Trendwachstum mit den effektiven Passagieren im Jahr 2011 verglichen werden.

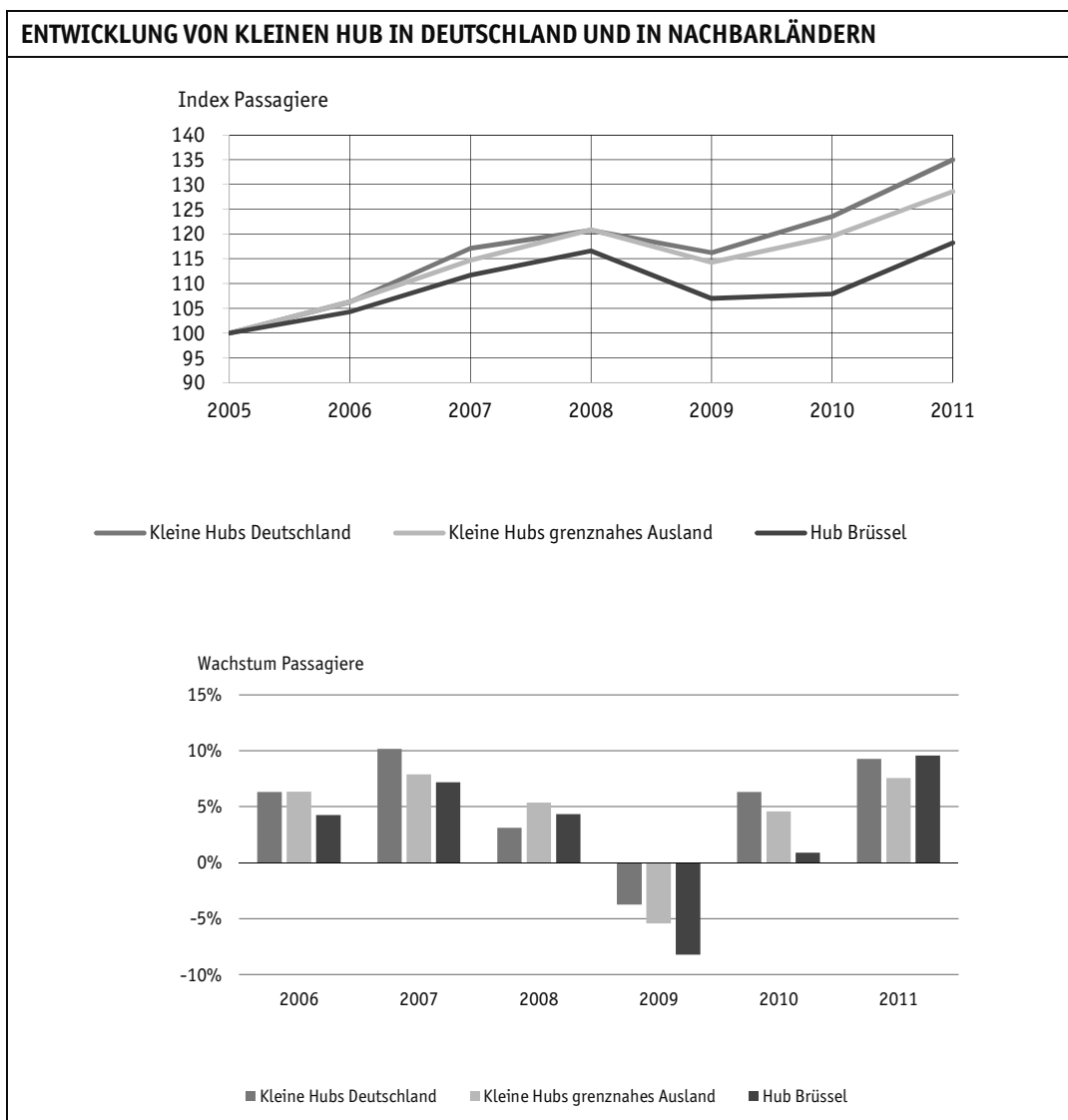
### 5.1.2. VERDRÄNGUNG AUF GRENZNAHE HUBS AUF DEM LANDWEG

Eine weitere Möglichkeit die Luftverkehrssteuer zu vermeiden, haben die Passagiere, indem sie per Auto oder Zug an einen Hub in einem Nachbarland zu reisen. Da dies mit zusätzlichem zeitlichem Aufwand verbunden ist, ist diese Variante wohl vor allem für Mittel- und Langstreckenflüge relevant.

Als nahe gelegene Ausweichhubs kommen Brüssel, Amsterdam, Zürich und Wien in Frage. Im Folgenden wird die Entwicklung der kleineren Hubs Brüssel, Zürich und Wien mit der Entwicklung der Flughäfen Düsseldorf, München und Berlin Tegel verglichen. Diese Flughäfen sind in ihrer Struktur bezüglich Anzahl Passagiere und Streckennetz ähnlich. Zudem sollen die großen Hubs Frankfurt und Amsterdam verglichen werden. Diese beiden Flughäfen gehören zu den größten fünf Europas.

#### **Verdrängung auf kleinere grenznahe Hubs auf dem Landweg**

Folgende Grafik zeigt die Passagierentwicklung von kleineren deutschen Hubs (München, Düsseldorf, Berlin Tegel) im Vergleich mit grenznahem Hubs in der gleichen Größenklasse (Brüssel, Zürich, Wien). Da in Österreich im Jahr 2011 ebenfalls eine Luftverkehrssteuer eingeführt wurde und in der Schweiz die Kosten aufgrund der Aufwertung der Franken gestiegen sind, wird die Entwicklung des Flughafens Brüssel gesondert dargestellt.



**Grafik 22** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 auf kleineren Hubs (München, Düsseldorf, Berlin Tegel, Brüssel, Zürich, Wien). Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, Ausland 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

## | 92

<b>ANZAHL PASSAGIERE KLEINERE HUBS 2005-2011 IN MIO.</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	46,7	49,8	54,8	56,5	54,6	58,6	64,4
Ausland	50,1	53,3	57,5	60,6	57,3	59,9	64,5
Brüssel	16,1	16,7	17,9	18,7	17,2	17,3	19,0

**Tabelle 26** Anzahl Passagiere auf kleineren Hubs (München, Düsseldorf, Berlin Tegel, Brüssel, Zürich, Wien) von 2005 bis 2011. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie ,8 Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2 bereinigt um Einsteiger ins Inland gemäß Tabelle 2.1.1. Ausland: 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>PASSAGIERWACHSTUM KLEINERE HUBS 2006-2011</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Deutschland	6,7%	9,9%	3,2%	-3,4%	7,3%	9,9%
Ausland	6,3%	7,9%	5,4%	-5,4%	4,6%	7,6%
Brüssel	4,2%	7,2%	4,3%	-8,2%	0,9%	9,5%

**Tabelle 27** Passagierwachstum auf kleineren Hubs (München, Düsseldorf, Berlin Tegel, Brüssel, Zürich, Wien) von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 26.

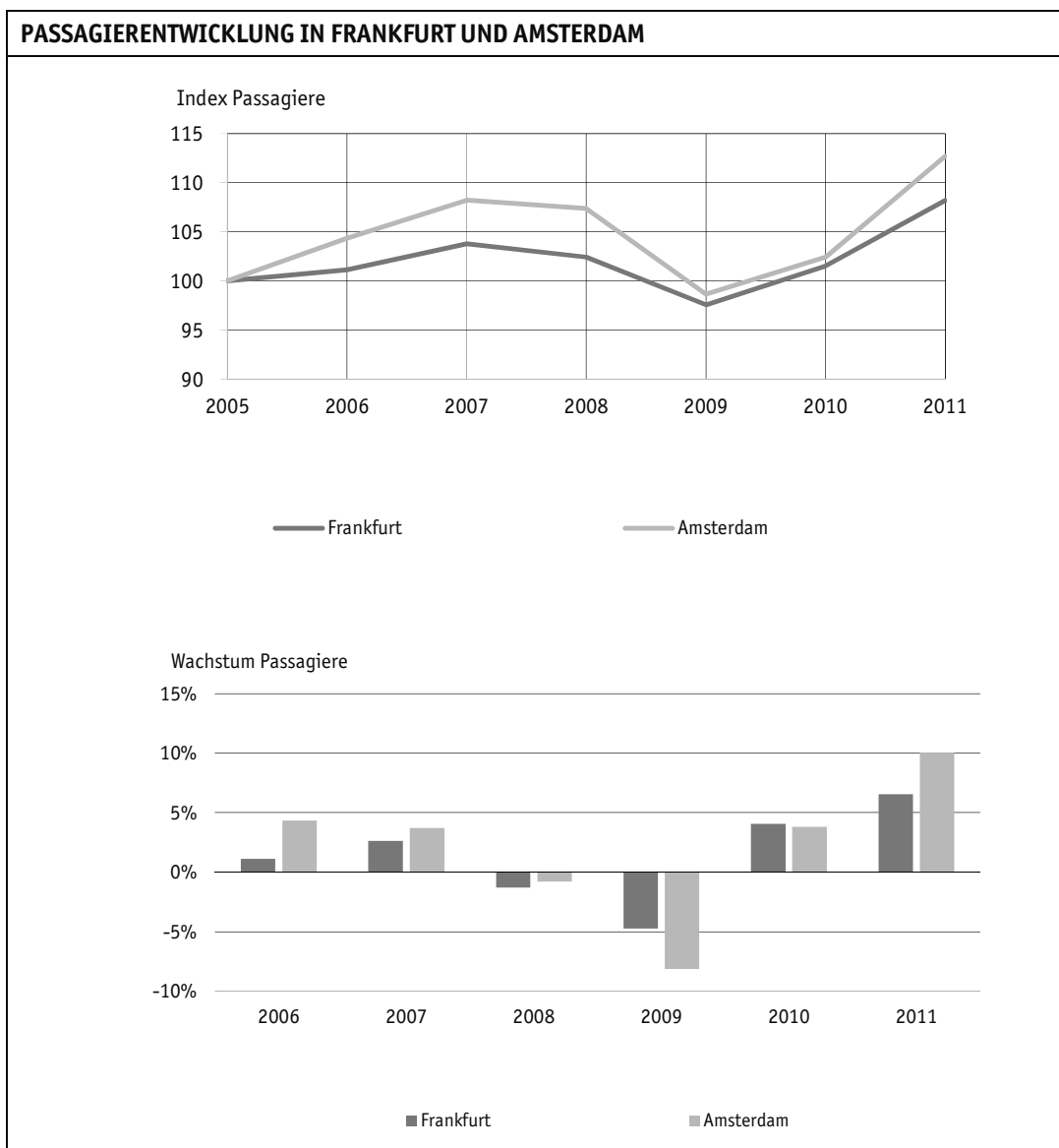
Die Grafik zeigt, dass die deutschen Hubs zwischen 2006 und 2010 bis auf das Jahr 2008 jeweils eine höhere Wachstumsrate erzielten als die ausländischen Hubs. Der Flughafen Brüssel wuchs zudem weniger als Wien und Zürich. Im Jahr 2011 ist das Wachstum der deutschen Hubs höher als jenes an den ausländischen Flughäfen, jedoch in etwa gleich hoch wie jenes in Brüssel.

Die Wachstumsdifferenzen im Jahr 2011 zwischen deutschen Hubs und dem Cluster Zürich-Wien-Brüssel weist keine Auffälligkeiten auf. Wird Brüssel jedoch für sich genommen mit der Entwicklung der deutschen Hubs verglichen, ist die Wachstumsdifferenz im Jahr 2011 deutlich kleiner als in den zwei Vorjahren und leicht geringer als in den Jahren 2005 bis 2007. Im Jahr 2008 war das Wachstum in Brüssel jedoch höher als in Deutschland. Da es in den Jahren 2005 bis 2011 kein klares Muster zwischen dem Wachstum der deutschen kleinen Hubs und Brüssel gibt, ist es schwierig, aufgrund der vorhandenen Daten den Verdrängungseffekt zu bestimmen. Es scheint, dass es weitere Einflüsse gab, die auf die Entwicklung des Flughafens Brüssel einwirkten (z.B. Niederländische Air Passenger Tax oder Expansionspläne des Flughafen Brüssels (vgl. Brussels Airport 2011)). Um den genauen Einfluss der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Flughafens Brüssel quantitativ zu bestimmen, wäre daher eine weitergehende Analyse des Flughafens und seiner Passagiere notwendig, welche den Rahmen dieser Studie sprengt. Am Ende dieses Kapitels wird daher argumentativ der Verdrängungseffekt geschätzt.



**Verdrängung auf große grenznahe Hubs auf dem Landweg**

Folgende Grafik zeigt die Passagierentwicklung am Flughafen Frankfurt und Amsterdam. Bis auf die Jahre 2009 und 2010 waren die Wachstumsraten stets in Amsterdam höher als in Frankfurt. Erstaunlich ist, dass Amsterdam selbst im Jahr 2008, als die Luftverkehrsteuer in den Niederlanden eingeführt wurde, weniger stark schrumpfte als Frankfurt. Dies weist wie bereits in Abschnitt 5.1.1 darauf hin, dass der niederländische Luftverkehr im europäischen Vergleich in der Vergangenheit ein außerordentlich dynamisches Wachstum aufwies. In den Jahren 2006 bis 2008 war das Wachstum in Amsterdam 1%-Punkt bis 3%-Punkte höher als in Frankfurt. Im Jahr 2011 war das Wachstum in Amsterdam ebenfalls 3%-Punkte höher als in Frankfurt. Die Wachstumsdifferenz ist eher hoch, jedoch nicht ungewöhnlich. In Anbetracht der Siedlungsstruktur Deutschlands wird die Anzahl Passagiere, die per Zug, Bus oder Auto nach Amsterdam reisen eher gering eingeschätzt (vgl. KiM 2011). Im folgenden Abschnitt wird zudem der Einfluss von Passagieren, die per Flugzeug nach Amsterdam ausweichen, abgeschätzt. Die Ausweichpassagiere per Flugzeug erklären einen kleinen Teil der Wachstumsdifferenz. Dennoch bleibt die Wachstumsdifferenz über den Erwartungen. Was für den kleineren Hub Brüssel gilt, gilt jedoch umso mehr für den fünft größten Hub Europas: Das Einzugsgebiet der Passagiere ist groß. Die Passagiere werden daher von einer Vielzahl verschiedener Faktoren beeinflusst, so dass es schwierig ist, anhand der vorliegenden Daten den Verdrängungseffekt genau zu quantifizieren. Die Quantifizierung soll daher anhand einer (ökonomischen) Argumentation vorgenommen werden.



**Grafik 23** Index der Entwicklung und jährliches Wachstum der Anzahl Passagiere seit 2005 an grenznahen Flughäfen. Datenquellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1. Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, Ausland 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

<b>ANZAHL PASSAGIERE AUF GROSSEN HUBS 2005-2011 IN MIO.</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Frankfurt	52,6	53,1	54,4	53,7	51,2	53,3	56,7
Amsterdam	44,2	46,1	47,8	47,5	43,6	45,3	49,8

**Tabelle 28** Anzahl Passagiere von 2005 bis 2011. Datenquellen 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet.

## |95

<b>PASSAGIERWACHSTUM AUF GROSSEN HUBS 2006-2011</b>						
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Frankfurt	1,0%	2,4%	-1,3%	-4,6%	4,0%	6,5%
Amsterdam	4,3%	3,7%	-0,8%	-8,1%	3,8%	10,0%

**Tabelle 29** Passagierwachstum von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 28.

Die Beweggründe, nach Amsterdam auszuweichen, sind ähnlich wie jene für ein Ausweichen nach Brüssel. Zudem sind in etwa dieselben Siedlungsgebiete betroffen (Gebiete nahe der westlichen Grenze). Daher wird die Abschätzung des Ausweicheffektes für Amsterdam und Brüssel gemeinsam vorgenommen. Wie in den vorgängigen Kapiteln soll der Verdrängungseffekt auf 100.000 Passagiere genau quantifiziert werden.

Aufgrund der Datenanalyse in Kapitel 5.1.1 wird eine Passagierverdrängung auf grenznahe Regionalflughäfen vermutet. Die Regionalflughäfen sind zwar näher an der deutschen Grenze, jedoch fokussieren diese Flughäfen stärker auf Europaflüge, während bei Hubs auch Mittel- und Langstreckenflüge eine wichtige Rolle spielen. Bei diesen Flügen ist der Anreiz auszuweichen größer, da die Luftverkehrssteuer höher ist. Daher wird wohl auch ein weiterer Anreiseweg in Kauf genommen. Eine Verdrängung von Null ist daher nicht plausibel. Als untere Grenze schätzen die Autoren - bei einer Schätzgenauigkeit von 100.000 – 100.000 verdrängte Passagiere. Als obere Grenze schätzen die Autoren 200.000 Passagiere. 200.000 Passagiere entsprechen dem mittleren Schätzwert der Verdrängung auf Regionalflughäfen an der westlichen Grenze. Einerseits ist die Nachfrage nach Mittel- und Langstreckenflügen geringer als nach Europaflügen. Dies würde für eine geringere Verdrängung sprechen. Andererseits ist das Flugangebot ab Brüssel und Amsterdam vielfältiger. So ist es auch möglich, dass weitere Passagiere, welche z.B. in der Mitte von Brüssel und Düsseldorf leben, auch für Europaflüge umsteigen. Dieses Argument spricht deshalb für eine stärkere Verdrängung. 200.000 scheint den Autoren daher ein plausibler oberer Wert.

<b>VERDRÄNGUNGSEFFEKT GRENZNAHE HUPS PER LANDWEG</b>		
	<b>Mittelwert</b>	<b>Bandbreite Schätzwert</b>
Passagierverdrängung per Landweg auf grenznahe Hubs	150.000	100.000 bis 200.000

**Tabelle 30**

### 5.1.3. VERDRÄNGUNG AUF EUROPÄISCHE HUBS PER FLUG

In diesem Abschnitt wird untersucht, ob eine signifikante Anzahl Passagiere zu einem großen europäischen Hub geflogen ist, um ab dort ihren Interkontinentalflug anzutreten. Die Luftverkehrsteuer kann dadurch nur reduziert werden, wenn je ein einzelnes Ticket für den Flug zu dem Hub und jenen ab dem Hub ans Endziel gelöst wird. Wird ein Umsteigeticket gelöst, fällt auch bei einem Umsteigevorgang im Ausland die Luftverkehrsteuer für das Endziel der Reise an. Die Einsparung an Luftverkehrsteuer beträgt bei einem Mittelstreckenflug also 17 EUR (25 EUR minus 8 EUR) und für einen Langstreckenflug 37 EUR (45 EUR minus 8 EUR). Da die Flughafengebühren für Transferpassagiere günstiger sind als für lokale Passagiere, reduziert sich die erwartete Einsparung nochmals. Es ist also zu erwarten, dass diese Variante vor allem für Flüge mit einer Luftverkehrsteuer von 45 EUR lohnenswert ist.

Berücksichtigt werden die größten fünf europäischen Flughäfen. Dies sind neben Frankfurt am Main, London Heathrow, Paris Charles de Gaulle, Madrid Barajas und Amsterdam Schiphol.

Da im November 2011 die britische Air Passenger Duty erhöht wurde, stellt sich die Frage, ob eine Verdrängung nach London Heathrow realistisch ist, zumal nach der Erhöhung teilweise deutlich höhere Steuersätze entstehen als in Deutschland. Als erstes ist wichtig, dass als Referenzszenario eine Entwicklung gilt, unter den gegebenen Rahmenbedingungen mit der Ausnahme, dass die deutsche Luftverkehrsteuer nicht eingeführt worden wäre. D.h. alle anderen gesetzlichen Regelungen werden als gegeben betrachtet. Das bedeutet, dass die Passagiere, welche bereits im Jahr 2010 via London Heathrow flogen, auch unter Berücksichtigung der Air Passenger Duty einen höheren ‚Nutzen‘ von einem Flug ab London anstelle eines Fluges ab z.B. Frankfurt am Main hatten. Somit ist für die Verdrängung nur die Veränderung der Air Passenger Duty von 2010 auf 2011 und nicht deren Niveau relevant ist. Wenn die Aufschläge auf die Air Passenger Duty geringer waren als die Kostenerhöhung für Flüge ab Deutschland, ist eine Verdrängung gegenüber der Referenzentwicklung möglich. Unter Berücksichtigung der höheren Flughafengebühren in London Heathrow für Nichttransit- resp. Nichttransferpassagiere und der zu entrichtenden Luftverkehrsteuer in Deutschland von 8 EUR trifft dies für einige Länder zu. Insbesondere für Nordamerika (USA und Kanada) ist die Preissteigerung aufgrund von Luftverkehrsteuern gegenüber dem Vorjahr in London ca. 11 EUR geringer als in Deutschland.

Um den Verdrängungseffekt zu schätzen, wird die Wachstumsrate von 2010 nach 2011 der Flugpassagiere ab Deutschland nach den betrachteten Hubs erstens mit der Wachstumsrate des gesamten deutschen Luftverkehrs und zweitens mit der Wachstumsrate des Zielflughafens verglichen. Ohne Einführung der Luftverkehrsteuer wäre zu erwarten, dass die Wachstumsrate der Flugpassagiere zu europäischen Hubs zwischen a) und b) liegt. Ist dies nicht der Fall, ist es ein

## | 97

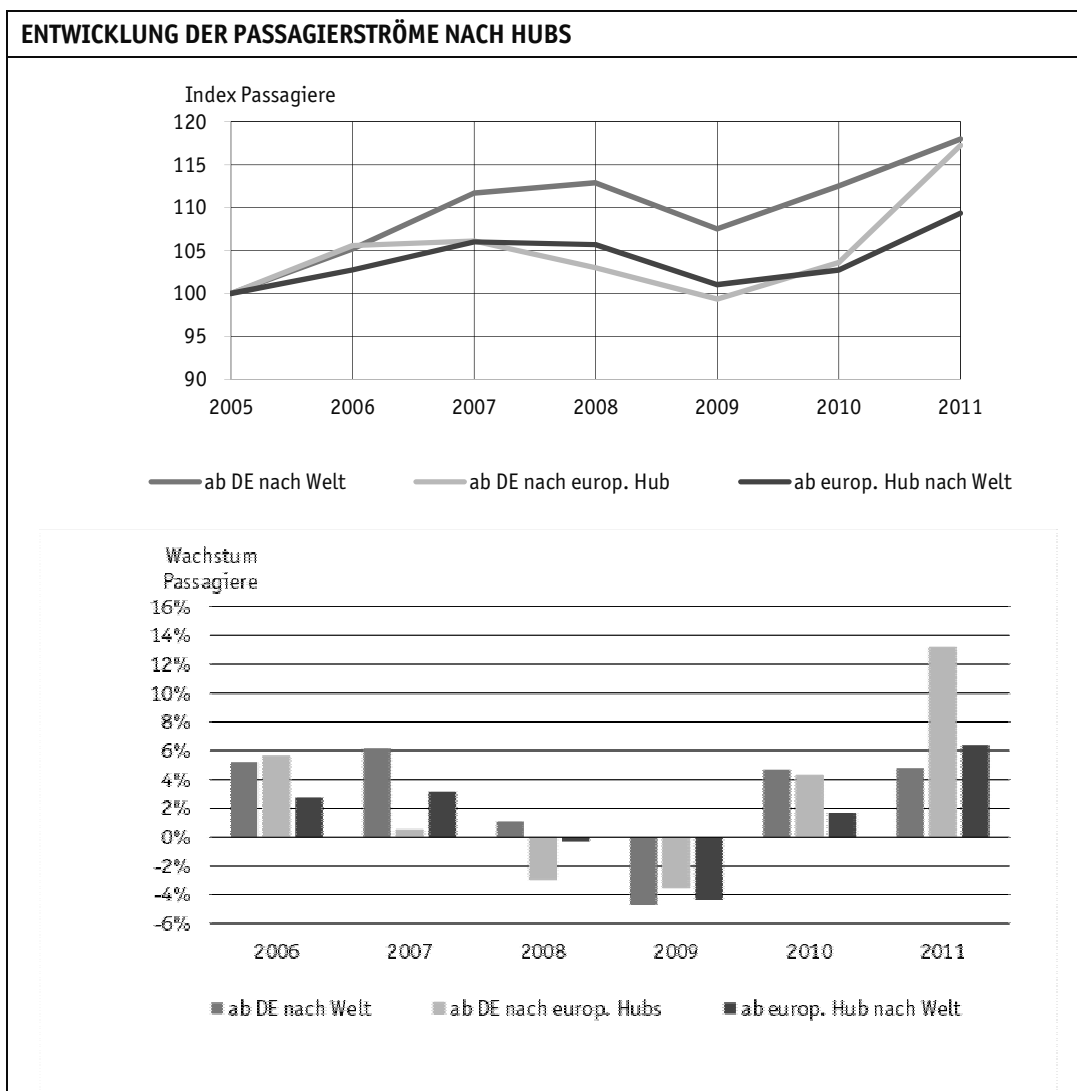
Hinweis auf eine Passagierverdrängung. Auf Basis dieser Überlegung zeigt eine Überprüfung der Wachstumsraten 2010/2011, dass Passagierverdrängungen nach London Heathrow, Paris Charles de Gaulle und Amsterdam Schiphol wahrscheinlich sind. Eine Verdrängung nach Madrid stützen die Daten nicht (vgl. Tabelle 31). Im Folgenden wird daher nur die Entwicklung von London, Paris und Amsterdam betrachtet.

PASSAGIERWACHSTUM 2010/2011				
	London Heathrow	Paris Charles de Gaulle	Madrid Barajas	Amsterdam Schiphol
Passagiere ab Deutschland nach...	10,9%	12,8%	1,3%	17,1%
Wachstum Luftverkehr Deutschland	4,9%	4,9%	4,9%	4,9%
Flughafenwachstum	5,3%	4,8%	-0,4%	10,0%
Verdrängung wahrscheinlich?	ja	ja	nein	ja

**Tabelle 31** Liegt der Wert ‚Passagiere ab Deutschland nach...‘ nicht zwischen ‚Wachstum Luftverkehr Deutschland‘ und ‚Flughafenwachstum‘ wird eine Passagierverdrängung vermutet. Datenquelle: Eigene Berechnung basierend auf Eurostat, Luftverkehrsstatistik nach wichtigen Flughäfen, und Statistisches Bundesamt Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 2.3.1 und Tabelle 1.1.2 ‚Einsteiger‘ (ausgewählte Flughäfen gemäß Definition des Jahres 2005).

Die folgenden Grafiken und Tabellen zeigen die Entwicklung der Passagierströme ab Deutschland zu den europäischen Hubs London Heathrow, Paris Charles de Gaulle und Amsterdam Schiphol, die Passagierentwicklung auf diesen Hubs sowie die Entwicklung des deutschen Luftverkehrs insgesamt.

Das Passagierwachstum ab Deutschland zu den großen europäischen Hubs war in den Jahren 2007 und 2008 niedriger als das Wachstum des Deutschen Luftverkehrs sowie jenes der europäischen Hubs, in den Jahren 2009 und 2010 lag es dazwischen und im Jahr 2006 und 2011 war es höher. Die Wachstumsdifferenz ist im Jahr 2011 deutlich höher als in den anderen Jahren. Die Daten stützen die These, dass ein Teil der Interkontinentalpassagiere auf ausländische Hubs auswich. Die Kausalität kann jedoch anhand der vorhandenen Daten nicht überprüft werden.



**Grafik 24** Datenquellen Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet. Deutschland: Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2, Einsteiger (ausgewählte Flughäfen gemäß Definition des Jahres 2005).

## | 99

<b>ANZAHL PASSAGIERE 2005-2011 IN MIO.</b>							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ab DE nach Welt	83,85	88,22	93,65	94,65	90,17	94,33	98,91
Ab Deutschland nach europ. Hubs	5,22	5,51	5,54	5,38	5,19	5,41	6,12
Ab europ. Hub nach Welt	48,80	51,29	53,70	53,98	50,65	52,14	55,84

**Tabelle 32** Anzahl Passagiere von 2005 bis 2011. Datenquellen Ausland 2005 bis 2010: Eurostat, 2011: Wachstum 2010/2011 gemäß Airports Council International (ACI) auf Eurostat Daten für 2010 gerechnet. Deutschland: Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.1.2, Einsteiger (ausgewählte Flughäfen gemäß Definition des Jahres 2005).

<b>PASSAGIERWACHSTUM 2006-2011</b>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Ab DE nach Welt	5,2%	6,1%	1,1%	-4,7%	4,6%	4,9%
Ab Deutschland nach europ. Hubs	5,6%	0,5%	-2,9%	-3,5%	4,3%	13,2%
Ab europ. Hub nach Welt	5,1%	4,7%	0,5%	-6,2%	2,9%	7,1%

**Tabelle 33** Passagierwachstum von 2006 bis 2011. Eigene Berechnung gemäß Tabelle 26.

Im Folgenden soll die Ausweichreaktion geschätzt werden.

Unter der Annahme, dass ohne Luftverkehrssteuer die Passagierströme zu den großen europäischen Hubs gleich stark gewachsen wären, wie die Passagieranzahl ab Deutschland zu allen Destinationen, wären im Jahr 2011 5,67 Mio. Passagiere ab Deutschland zu den europäischen Hubs geflogen. Das sind 0,45 Mio. weniger, als effektiv zu den europäischen Hubs geflogen sind. Der Verdrängungseffekt auf außerdeutsche Hubs im Jahr 2011 betrüge dann 0,45 Mio. Passagiere. Wird unterstellt, dass die Passagierströme wie jene ab den europäischen Hubs gewachsen wären, würde der Verdrängungseffekt 0,37 Mio. Passagiere betragen. Gerundet auf 100.000 Passagiere resultiert eine Verdrängung von 400.000 Passagieren auf ausländische Hubs.

<b>VERDRÄNGUNGSEFFEKT AUF EUROPÄISCHE GROSS-HUBS</b>				
in Mio. Passagieren	Passagiere 2010	Wachstum	Passagiere 2011	Verdrängte Passagiere 2011
Ab DE nach europäischem Hub effektiv	5,41	13,2%	6,12	
Ab DE nach europäischem Hub bei Szenario ‚Wachstum wie ab DE nach Welt‘	5,41	4,8%	5,67	0,45
Ab DE nach europäischem Hub bei Szenario ‚Wachstum wie ab europäischem Hub nach Welt‘	5,41	6,4%	5,75	0,37

**Tabelle 34** Unter der Annahme, dass die Passagierströme nach den europäischen Hub ohne Luftverkehrssteuer im Gleichschritt mit dem gesamten Passagieraufkommen ab Deutschland resp. ab europ. Hubs gewachsen wären, führt die Luftverkehrssteuer zu einer Verdrängung von 0,45 Mio. resp. 0,37 Mio. Passagieren auf ausländische Hubs.

## | 100

Ob eine Verdrängung auf den aufgrund der Größe mit Amsterdam vergleichbaren Flughafen Madrid Barajas stattgefunden hatte, wurde ebenfalls untersucht. Insbesondere für afrikanische und südamerikanische Destinationen spielt Madrid eine wichtige Rolle im europäischen Markt.

Die Passagiere ab Deutschland nach Madrid wuchsen im Jahr 2011 um 1,3%. Das liegt zwischen dem deutschen Durchschnitt von 4,8%, jedoch über dem Passagierwachstums (resp. Schrumpfung) des Flughafens Madrid von -0,4%. Die Passagierzahlen nach Madrid entwickelten sich in einer Größenordnung, wie es auch ohne Luftverkehrssteuer zu erwarten gewesen wäre. Eine Verdrängung ist nicht ersichtlich.

#### 5.1.4. ZWISCHENERGEBNIS PASSAGIERVERDRÄNGUNG

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass es Indizien für Passagierverdrängungen an der westlichen Grenze von Deutschland zu auf grenznahe Flughäfen gibt. Im Süden und Osten konnte kein Effekt festgestellt werden. Eine Verdrängung auf grenznahe kleinere Hubs gab es allenfalls in Brüssel. Eine Verdrängung nach Wien und Zürich ist aus den Daten nicht ersichtlich. Auch eine Verdrängung auf dem Landweg nach Amsterdam geht nicht aus den Daten hervor. Auffällig ist, dass die Anzahl Passagiere, welche auf die großen europäischen Hubs London Heathrow, Amsterdam Schiphol und Paris Charles de Gaulles flogen, deutlich über dem Wachstum des deutschen Luftverkehrs und jener Flughäfen lag. Dies kann als Hinweis gewertet werden, dass vermehrt Passagiere ihren Interkontinentalflug ab einem ausländischen Hub antraten. Nicht beobachtet werden kann dieser Effekt für den Flughafen Madrid.

Die folgende Tabelle fasst aufgrund der Erkenntnisse der vorgängigen Abschnitte zusammen, wie viele Passagiere schätzungsweise auf ausländische Flughäfen verdrängt wurden. Insgesamt sind es ungefähr 0,75 Mio. Passagiere. Die Schätzungsspannbreite beträgt 0,5 Mio. bis 1,0 Mio. Passagiere.

<b>VERDRÄNGUNG VON PASSAGIEREN AUF AUSLÄNDISCHE FLUGHÄFEN</b>		
	<b>Anzahl verdrängte Passagiere</b>	<b>Range verdrängte Passagiere</b>
Verdrängung auf grenznahe Flughäfen	200.000	0 bis 400.000
Verdrängung auf grenznahe Hubs per Landweg	150.000	100.000 bis 200.000
Verdrängung auf europäische Hubs per Flug	400.000	370.000 bis 450.000
<b>Total</b>	<b>750.000</b>	<b>470.000 bis 1.050.000</b>

**Tabelle 35** Geschätzte Anzahl Passagiere, die auf ausländische Flughäfen verdrängt wurden. Außer den auf europäische Hubs verdrängten Passagieren (grau markiert) sind die Verdrängungseffekte in der Zahl der Faktoranalyse berücksichtigt.



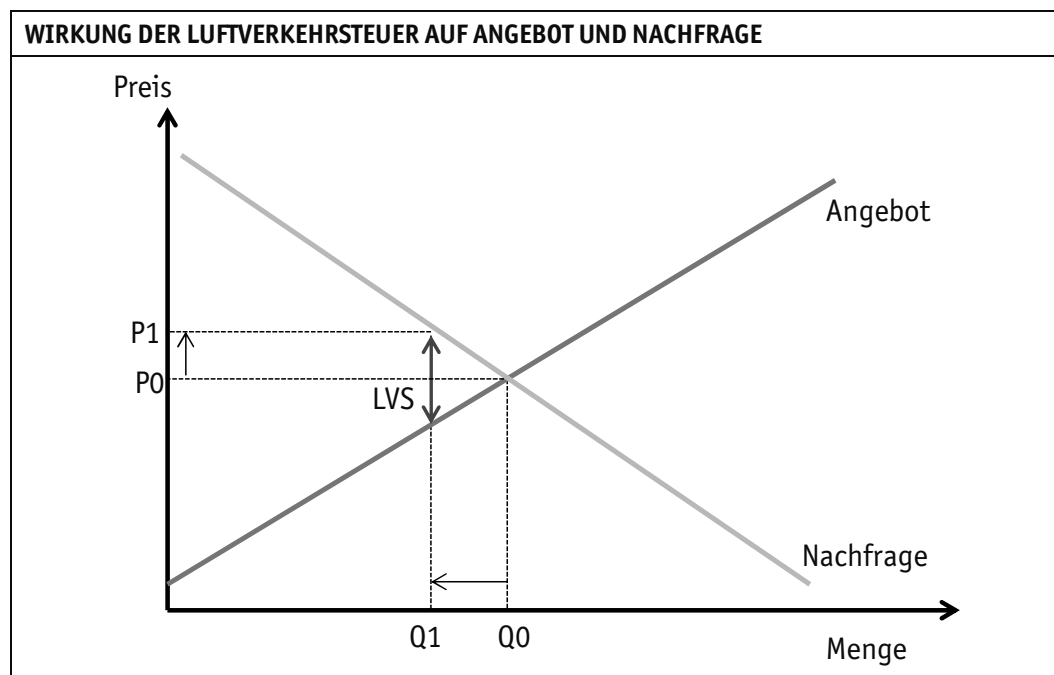
## |101

## 5.2. PREISBEDINGTER NACHFRAGERÜCKGANG AB/NACH DEUTSCHLAND

In diesem Kapitel wird die Wirkung der Luftverkehrsteuer aufgrund der ökonomischen Theorien anhand von Preiselastizitäten geschätzt. Der Preiselastizitätenansatz wird meist für ex-ante Betrachtungen verwendet. Hier soll er dazu dienen, das Gesamtergebnis nochmals durch einen weiteren Ansatz zu plausibilisieren. Im nachfolgenden Kapitel folgt dann die Faktoranalyse, welche ein klassischer ex-post Ansatz ist.

Durch die Luftverkehrsteuer stiegen die Produktionskosten des Luftverkehrs. In einem Wettbewerbsmarkt wie dem Luftverkehrsmarkt müssen höhere Produktionskosten an die Kunden durch Preiserhöhungen weiter gegeben werden. Da die Nachfrage nach einem Gut bei steigenden Preisen abnimmt, führt dies zu einer Abnahme des Passagier Volumens ab Deutschland. Das folgende Diagramm illustriert dies: Steigende Ticketpreise ( $P_0 \rightarrow P_1$ ) führen zu einer Abnahme der Nachfrage ( $Q_0 \rightarrow Q_1$ ).

Das Kapitel hat zum Ziel abzuschätzen, wie stark die Nachfrage im Jahr 2011 aufgrund der Luftverkehrsteuer gesunken ist.



**Grafik 25** Die Erhebung einer Luftverkehrsteuer führt zu steigenden Preisen und einer Abnahme der Nachfrage.

**|102**

Während bei der Faktoranalyse der Luftverkehr des Jahres 2011 mit allen Nicht-Luftverkehrsteuer-Einflüssen auf das Jahr 2011 projiziert und die Differenz zwischen Prognose und realer Entwicklung als Einfluss der Luftverkehrsteuer interpretiert wird, wird mittels des Preiselastizitätsansatzes der gegenteilige Weg verfolgt. Der Ansatz geht von den tatsächlichen Passagierströmen im Jahr 2011 aus und betrachtet, wie sie sich entwickelt hätten, wenn die Luftverkehrsteuer nicht eingeführt worden wäre. Die Faktoranalyse isoliert also alle Nicht-Luftverkehrsteuer-Einflüsse, während der Preiselastizitätsansatz den Einfluss der Luftverkehrsteuer isoliert.

**5.2.1. ANNAHMEN**

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die getroffenen Annahmen:

## | 103

ANNAHMEN PREISELASTIZITÄTEN ANSATZ					
	Inland- flüge	Rest Flüge LuftVSt = 8 EUR	Flüge LuftVSt = 25 EUR	Flüge LuftVSt = 45 EUR	Quelle
Effektiv bezahlte LuftVSt in EUR	505 Mio.		67 Mio.	389 Mio.	Stat. BA, Fachserie 14, Reihe 9.6
LuftVSt wenn alle Passagiere ab Deutschland LuftVSt bezahlten (theoreti- sche LuftVSt)	557 Mio. EUR		101 Mio. EUR	696 Mio. EUR	Eig. Berechnung gem. Stat. BA Fachserie 8, Reihe 6.1 Tabelle 2.2.2 und 2.3.3
Anteil Passagiere für die LVS fällig wird	91%	91%	67%	59%	=Effektive LuftVSt / theoreti. LuftVSt
Ø Ticketpreis					Eig. Berechnung auf Basis GB Luft- hansa und Air Berlin 2011
- Total	64 EUR	153 EUR	138 EUR	645 EUR	
- Economy-Class	46 EUR	109 EUR	253 EUR	461 EUR	
- Business-Class	138 EUR	328 EUR	759 EUR	1.382 EUR	
Anteil Economy Tickets	80%	80%	80%	80%	INFRAS 2009
Anteil Geschäftsrei- sende (davon in Economy-Class)	40% (50%)	40% (50%)	40% (50%)	40% (50%)	INFRAS 2009
Überwälzung der LuftVSt	<p>Die Luftverkehrsunternehmen überwälzen die LuftVSt wie in Kap. 3.4.3 dargelegt je nach Segment anders. Für die Berechnung wird zuerst von einer durchschnittlichen Überwälzung ausgegangen, die anschließend je nach Segment gespreizt wird.</p> <p><i>Überwälzung insgesamt:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› 80% Überwälzung auf Passagiere von/nach Deutschland (Sensitivitätsrechnung mit 67% und 100%)</li> <li>› 20% (Sensitivitätsrechnung 33% und 0%) der LuftVSt werden auf Kunden überwälzt, die nicht von/nach Deutschland fliegen resp. vom Unternehmen getragen.</li> </ul> <p><i>Spreizung:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>› Von der Luftverkehrsteuer auf Inlandflügen werden 50% und von jener auf den übrigen Flüge mit LuftVSt = 8 EUR 25% auf Interkontinentalflüge überwälzt.</li> <li>› 20% der Luftverkehrsteuer der Economypassagiere, wird auf die Businesspassagiere überwälzt.</li> </ul>				Experteninter- views und Inter- netbefragung der Luftverkehrsunter- nehmen
Ø Preiserhöhung Retourflug Economy aufgrund LuftVSt	1,8%	1,1%	1,7%	1,7%	Berechnung ge- mäß Annahmen oben
Ø Preiserhöhung Retourflug Business aufgrund LuftVSt	2,9%	1,8%	2,7%	2,7%	Berechnung ge- mäß Annahmen oben
Preiselastizität Freizeitreisende	-1,2	-1,2	-1,0	-1,0	INFRAS 2009
Preiselastizität Geschäftsreisende	-0,5	-0,5	-0,4	-0,4	INFRAS 2009

Tabelle 36 Annahmen des Preiselastizitäten Ansatzes.

## | 104

## 5.2.2. RESULTATE

Aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage **sinkt die Anzahl Passagiere ab Deutschland um 2,2 Mio.** Diese 2,2 Mio. Passagiere reisen entweder nicht mehr oder auf alternative Weise (Auto, Zug, ab ausländischem Flughafen). Die Schätzung enthält also bereits einen großen Teil der auf ausländische Flughäfen verdrängten Passagiere. Zusätzlich gibt es noch einige Passagiere, die eine Zahlungsbereitschaft haben, welche über dem Ticketpreis ab Deutschland liegt, jedoch zu einem günstigeren Preis ab dem Ausland fliegen können. Für diese Preisdifferenz nehmen gewisse Akteure auch eine längere Reisezeit in Kauf.

Die – anhand der oben dargestellten Annahmen mittels eines ökonomischen Theorieansatzes berechnete – Dämpfung der Nachfrage um 2,2 Mio. Passagieren basiert auf der Annahme, dass 80% der Steuer auf Passagiere ab/nach Deutschland überwält wird. Wird angenommen, dass 100% der Luftverkehrssteuer an Passagiere ab/nach Deutschland weiter gegeben wird, führt dies zu einer Abnahme des Passagiervolumens um 2,8 Mio. Passagiere, werden nur 67% auf die Passagiere ab/nach Deutschland überwält, nimmt die Nachfrage aufgrund der Luftverkehrssteuer nur um 1,9 Mio. Passagiere ab.

Unter der Annahme, dass die Luftverkehrsunternehmen 80% (67%) der Zusatzkosten auf die Ticketpreise der Passagiere ab/nach Deutschland überwält haben, und der Tatsache, dass deutsche Luftverkehrsunternehmen rund 55% des Luftverkehrsteueraufkommens bezahlen, ergibt sich eine Schätzung von rund 100 Mio. (175 Mio.) Euro an Zusatzkosten, welche die Luftverkehrsunternehmen als Gewinnreduktion oder Defizitvergrößerung zusätzlich selbst tragen mussten.

<b>RESULTATE PREISELASTIZITÄTEN-ANSATZ</b>		
	<b>geschätzter Wert (80% Überwälzung)</b>	<b>Bandbreite Schätzwert (67% bis 100% Überwälzung)</b>
Reduktion der Passagiere ab/nach Deutschland	2,2 Mio.	1,9 – 2,8 Mio.

Tabelle 37

## 5.3. NACHFRAGERÜCKGANG AB/NACH DEUTSCHLAND ANHAND DER FAKTORANALYSE

Ziel dieser Analyse ist es, die Nachfrageeffekte der Luftverkehrssteuer über eine Faktoranalyse von anderen Einflussgrößen zu isolieren. Die Nachfrageentwicklung wird unter Berücksichtigung der wichtigsten Einflüsse auf den Luftverkehr (Luftverkehrssteuer ausgeklammert) für das

## | 105

Jahr 2011 projiziert. Der Einfluss der Luftverkehrsteuer verbirgt sich dann in der Restgröße zwischen der projizierten und der tatsächlichen Entwicklung der Nachfrage.

Um die Auswirkungen auf den Luftfahrtsektor auf diese Weise zu untersuchen, werden Daten zu Verkehrsströmen, Preisentwicklungen (Kostenfaktoren wie insbesondere Kerosinpreise sowie gesamte Ticketpreise) und Konjunkturverlauf in Deutschland herangezogen. Hinzu kommen Angaben aus der ökonomischen Literatur sowie direkt von der Befragung und den Interviews bei den Marktakteuren.<sup>18</sup> Analog zur deskriptiven Analyse werden auch an dieser Stelle wenn möglich Zeitreihen von 2005 bis 2011 betrachtet.

### 5.3.1. VORGEHEN UND ANNAHMEN

#### **Vorgehen**

Um die Wirkung der Luftverkehrsteuer zu analysieren, konzentriert sich die Untersuchung an dieser Stelle auf die Nachfrage nach Luftverkehr. Diese kann durch verschiedene Indikatoren beschrieben werden. Für die folgenden Überlegungen und Analysen wird die Anzahl Passagiere als Nachfragefunktion des Luftverkehrs interpretiert. Die resultierende Menge an Passagieren ist das Ergebnis individueller Entscheidungen. Sie spiegelt im jeweiligen Jahr die Gesamtzahl nachgefragter Luftverkehrsverbindungen ab und nach Deutschland wider. Die so definierte und aggregierte Nachfrage hängt von verschiedenen Faktoren ab. Neben individuellen Faktoren wie z.B. Ferienpräferenzen beeinflussen wirtschaftliche Makrogrößen die Gesamtnachfrage im Luftverkehrsmarkt. Wie im Anhang dargelegt, handelt es sich bei den wichtigen Makrogrößen, welche die Luftverkehrsentwicklung prägen, primär um das Wirtschaftswachstum (Veränderung des Bruttoinlandsprodukts), um die Entwicklung des Preisniveaus (Flugtickets und dabei vor allem Treibstoffpreise) sowie um externe Sondereffekte (wetter- und politbedingte Einflüsse sowie gesetzliche Regelungen). Diese drei Faktoren können als Bestimmungsgrößen der abhängigen Variable ‚Luftverkehrsnachfrage‘ gesehen werden.

Das Vorgehen dieser Faktoranalyse lässt sich wie folgt beschreiben:

- › Zuerst werden die effektiven Daten zum Passagieraufkommen um Sondereffekte korrigiert. Passagierrückgänge aufgrund des Flugverbots im Frühjahr 2010 (Vulkanausbruch auf Island) werden bereinigt, Verkehrsströme nach Afrika werden für 2010 und 2011 abgezogen (Isolierung der Effekte rund um den „arabischen Frühling“). Durch diese Korrekturen ergibt sich ein fiktives Passagieraufkommen ohne Sondereffekte.

<sup>18</sup> Vergleiche dazu die Ausführungen im Anhang 3 und 4 für die Gesprächsleitfäden sowie den Online-Fragebogen.

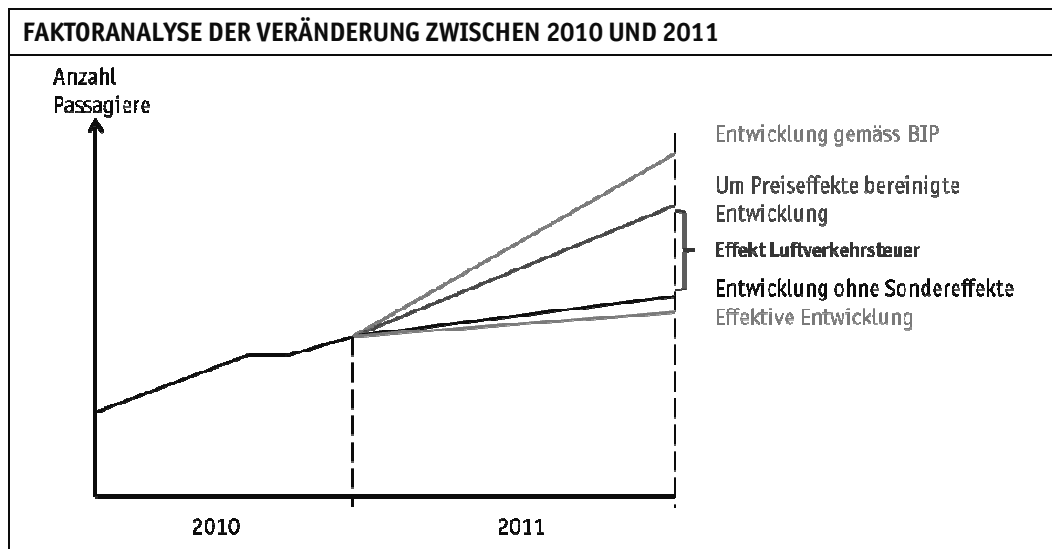
## | 106

› Unter Berücksichtigung der Wirtschaftsentwicklung sowie von Änderungen im Preisniveau (u.a. Veränderungen in den Gebühren und Kerosinpreisänderungen) ergeben sich in einem nächsten Schritt die modellierten Passagieraufkommen. Die modellierten Passagieraufkommen sind hypothetische Aufkommen, welche sich aus den Berechnungen ergeben. Die Passagieraufkommen im aktuellen Jahr werden also modelliert, und zwar auf Basis der Passagieraufkommen ohne Sondereffekte im Vorjahr. Eine detaillierte Beschreibung für diesen Schritt findet sich in Anhang 1.

Die Differenz, welche sich aus dem um Sondereffekte korrigierten Passagieraufkommen (vgl. ‚Entwicklung ohne Sondereffekte‘ in der folgenden Grafik) und dem modellierten Aufkommen (vgl. ‚um Preiseffekte bereinigte Entwicklung‘ in der folgenden Grafik) ergibt, ist gleichbedeutend mit dem Effekt der Luftverkehrsteuer, welche in Deutschland 2011 eingeführt wurde.

Weitere Einflussfaktoren, welche bisher nicht berücksichtigt sind, können Effekte in beide Richtungen haben. Das heißt, sie können einerseits zu einer Erhöhung, andererseits zu einer Senkung der Passagierzahlen führen. Beispielsweise könnten aufgrund von Wechselkurschwankungen mehr Passagiere aus der Schweiz in Deutschland abfliegen oder in Nachbarländern könnten neue gesetzliche Regelungen im Verkehrsbereich zu Verdrängungseffekten führen. Auch sind Änderungen der Passagierpräferenzen denkbar, welche dazu führen könnten, dass weniger Passagiere ab Deutschland fliegen. Weiter könnten Unternehmensentscheidungen aufgrund wettbewerblich-strategischer Aspekte zu kurzfristigen Preissenkungen oder -steigerungen führen, welche konträr zur Entwicklung anderer Kostenfaktoren sind. Letztlich können Qualitätsveränderungen des Angebots über die berücksichtigte Preisentwicklung bereits isoliert worden sein.

Zentral für die Analyse ist, dass diese genannten Einflussfaktoren keine systematische Wirkung auf die Passagierentwicklung haben. Für die Restgröße (= Differenz aus um Sondereffekte korrigiertes Passagieraufkommen und modelliertem Aufkommen) kann deshalb eine systematische Fehlschätzung ausgeschlossen werden.



Grafik 26 Eigene Darstellung.

Die Differenz zwischen bereinigter Entwicklung und den Werten ohne Sondereffekte (vgl. „Effekt Luftverkehrsteuer“ in Grafik 26) lässt sich demnach auf die Einführung der Steuer zurückführen. Die folgende Grafik veranschaulicht die Entwicklung zwischen den Jahren 2010 und 2011 sowie die bei den Analysen resultierende Restgröße.

Weitere Einflüsse wie etwa Qualitätsverbesserungen des Angebotes oder Präferenzänderungen der Nachfrager können wie erwähnt ebenfalls einen Einfluss haben. Ihre Quantifizierung ist aber schwierig, da sowohl positive wie negative Wirkungen auf die Passagierzahlen möglich sind. Gewisse Einflüsse sind zudem bereits in der Preisbereinigung enthalten (z.B. Gebührenanstieg). Deshalb wird in den weiteren Berechnungen dieses Kapitels nicht mehr auf diese eingegangen (vgl. dazu Kapitel 3.4.1).

### Annahmen

Die zentralen Annahmen über die grundsätzlichen Zusammenhänge zwischen Luftverkehr, wirtschaftlicher Entwicklung (Bruttoinlandprodukt) sowie Preisniveau werden durch die Literatur gestützt (vgl. Anhang 1 für Literaturangaben). Demnach besteht ein positiver Zusammenhang zwischen Luftverkehrsaufkommen und Wirtschaftswachstum. Dagegen haben Preiserhöhungen eine Abnahme der Nachfrage zur Folge, der Luftverkehr weist negative Preiselastizitäten auf. Für die Festlegung der effektiven Elastizitäten wird mit Bandbreiten gearbeitet, da sich aus der Lite-

**|108**

ratur keine universal geltenden Einzelwerte ableiten lassen und die Zusammenhänge teilweise länderabhängig sind (vgl. auch Kapitel 1.6.).

Für die Periode des Vulkanausbruchs in Island im Frühjahr 2010 liegen von Eurocontrol Daten über die Anzahl ausgefallener Flüge von und nach Deutschland vor. Für die Berechnungen der Passagieraufkommen fürs Jahr 2011 wird deshalb mit einer Durchschnittsauslastung je Flug aus dem Jahr 2010 gerechnet. Dieser Wert basiert auf statistischen Angaben zu Passagieren und Flügen im Jahr 2010 des Statistischen Bundesamts.

Der Afrikaverkehr wurde im Jahr 2011 signifikant durch den „arabischen Frühling“ beeinträchtigt. Um diesen Effekt zu isolieren, werden die Passagiere von und nach Afrika nicht berücksichtigt. Die Modellierung erfolgt unter Abzug der Passagiere von und nach Afrika.

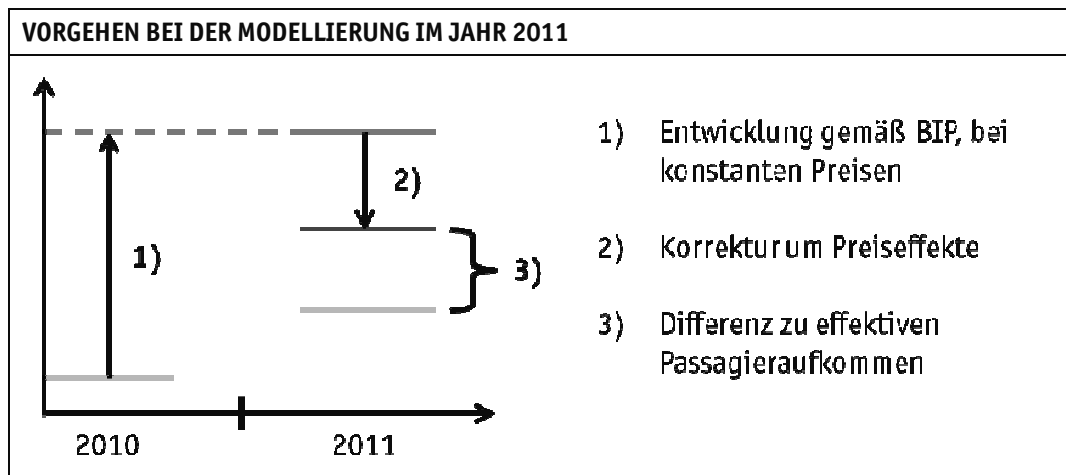
**Entwicklungen der Makrogrößen**

Für die Berechnungen in diesem Kapitel spielen die Passagierzahlen, die wirtschaftliche Entwicklung sowie Preisgrößen eine wichtige Rolle. Deren Entwicklung ist im Anhang detailliert beschrieben.

**5.3.2. MODELLIERUNG**

Das beobachtete Wachstum des Luftverkehrs wird wie erwähnt anhand der Passagieraufkommen gemessen. Die Zu- oder Abnahme der Anzahl Passagiere von einem Jahr zum nächsten beruht auf einer Vielzahl von Faktoren. Die Faktoranalyse versucht, die wichtigsten dieser Faktoren separat auszuweisen und die Veränderung einer Variablen in einzelne Bestandteile zu zerlegen. Die folgende Grafik zeigt die drei Schritte bei der Modellierung auf.





**Grafik 27** Legende: grüne Kurve = effektive Passagieraufkommen, rote Kurve = Modellierung gemäß BIP, blaue Kurve = Modellierung mit Korrektur für Preiseffekte ohne LuftVSt.

### Erster Schritt – Entwicklung gemäß BIP und konstanten Preisen im Luftverkehr

In einem ersten Schritt werden die Passagieraufkommen 2011 berechnet, welche bei konstanten Preisen im Luftverkehr rein aufgrund der beobachteten Entwicklung des BIP 2011 zu erwarten sind (vgl. rote Kurve in Grafik 27). Dafür verwendet werden das reale Wirtschaftswachstum sowie eine Elastizität für den Zusammenhang zwischen Wirtschafts- und Luftverkehrswachstum. Diese Elastizität sagt, um wie viel Prozent sich die Nachfrage verändert, wenn das Bruttoinlandprodukt um 1% wächst. Wie in Anhang 1 erläutert, ist die Elastizität bezüglich Luftverkehrsnachfrage positiv und größer als 1. Das heißt, wenn das BIP beispielsweise um 3% gewachsen ist, steigt das Passagieraufkommen um mehr als 3% an. Mit dem realen Wirtschaftswachstum sind die Folgen möglicher (relativer) Preisveränderungen noch nicht berücksichtigt. Diese werden in einem zweiten Schritt miteinbezogen.

### Zweiter Schritt – Einbezug der Veränderung der Ticketpreise ohne Luftverkehrsteuer

Die im ersten Schritt übers BIP-Wachstum geschätzten Passagierzahlen 2011 zeigen eine fiktive Größe, unter der Annahme konstanter Ticketpreise. Wie weiter oben gezeigt, unterliegen die für den Luftverkehr relevanten Preise aber Veränderungen, insbesondere für den Kerosinpreis waren die Preisschwankungen erheblich. Die modellierten Passagieraufkommen aus Schritt 1 werden daher noch um die Entwicklung eines Preisindikators korrigiert (vgl. blaue Kurve in Grafik 27).

Preiselastizitäten sind in den allermeisten Fällen negativ, das heißt, eine Erhöhung der Preise für ein Gut ist gleichbedeutend mit einer geringeren Nachfrage nach diesem Gut. Dies gilt auch für den Luftverkehr. Aufgrund dieser Tatsache verringern sich bei steigenden Ticketpreisen

**| 110**

(z.B. aufgrund gestiegener Flughafengebühren) die Passagieraufkommen gegenüber der Schätzung aus Schritt 1, bei sinkenden Preisen erhöhen sich die Passagieraufkommen. Da zwischen 2010 und 2011 steigende Preise zu beobachten waren, liegt die blaue Kurve in Grafik 27 unterhalb der roten Kurve.

**Dritter Schritt – Differenz zwischen modellierter und effektiver Nachfrage**

Abschließend wird die Differenz zwischen dem modellierten und dem effektiv beobachteten Passagieraufkommen betrachtet, korrigiert um Sondereffekte. Diese Differenz/Restgröße wird in der vorliegenden Analyse nicht weiter zerlegt, weil keine Hinweise auf relevante und systematische nicht berücksichtigte Einflüsse vorliegen. Für das Jahr 2011 stellt sie die beste Schätzung für die Wirkung der Luftverkehrsteuer dar und wird als Ergebnis der Wirkung der Luftverkehrsteuer ausgewiesen.

**Erkenntnisse aus der Modellierung**

Die Faktoranalyse kann lediglich eine Annäherung an die Realität darstellen, welche letztlich abhängig ist von der Wahl der zugrunde liegenden Bestimmungsvariablen. Bei der Plausibilisierung der Analysen ergibt sich eine Reihe von kritischen Punkten, auf welche an dieser Stelle hinzuweisen ist.

- › Die effektiven Passagieraufkommen lassen sich mittels BIP-Wachstum bereits relativ gut erklären. Für die einzelnen Jahre ergeben sich jedoch unterschiedliche Elastizitäten für die Stärke des Zusammenhangs der Luftverkehrsnachfrage und des Wirtschaftswachstums. Dies zeigt z.B., dass der Faktor, mit dem ein BIP-Wachstum positiv auf das Passagieraufkommen im Luftverkehr wirkt, höher ist als der bei einem BIP-Rückgang.
- › Die Wahl des Preisindex für die Modellierung des Passagieraufkommens 2011 erweist sich als zentral für die Güte der Modellierung insgesamt. Dabei zeigte sich eine Reihe von Schwierigkeiten mit den Daten. So bestehen keine genauen Informationen zum Zusammenhang der Kerosinpreisentwicklung, des diesbezüglichen Hedgings der Luftverkehrsunternehmen sowie dem Zeitpunkt und der Höhe der Weitergabe dieser Veränderungen an die Passagiere (Kerosinpreisaufschlag). Ebenso scheinen sich methodische Details der Verbraucherpreisberechnung im Luftverkehr allenfalls verzerrend auf die ausgewiesenen Preisentwicklungen auszuwirken. Allerdings kann im Rahmen der vorliegenden Analyse nicht detailliert auf die Konzeption des Verbraucherpreisindex eingegangen werden, um diese Vermutungen zu prüfen.
- › Die Analysen zeigen, dass insbesondere in den Jahren mit starken Preisanstiegen (2008 und 2011) niedrigere Preiselastizitäten angewendet werden müssen. Die Passagiere haben also auf

**| 111**

die starken Preisänderungen weniger stark reagiert als in den anderen Jahren oder die Preisentwicklung in der Datenreihe überzeichnet die wahre Entwicklung der Mobilitätspreise im Luftverkehr.

- › Aufgrund dieser Aspekte sowie der begrenzten Verfügbarkeit von statistischen Daten resp. der kurzen Zeitdauer seit Einführung der Luftverkehrssteuer kann die Faktoranalyse keine genaue Punktschätzung abliefern. Die berechnete Wirkung der Luftverkehrssteuer auf die Passagieraufkommen gibt deshalb - unter den gegebenen Rahmenbedingungen - die bestmögliche Schätzung mit einer Bandbreite an, in der die wahre Wirkung liegen dürfte.
- › Die resultierende Größe kann von weiteren Faktoren beeinflusst worden sein. Es handelt sich deshalb nicht um die allein gültige Schätzung der Wirkung. Sie muss unter Einbezug der anderen in diesem Bericht dargelegten quantitativen und qualitativen Wirkungsschätzungen interpretiert werden.

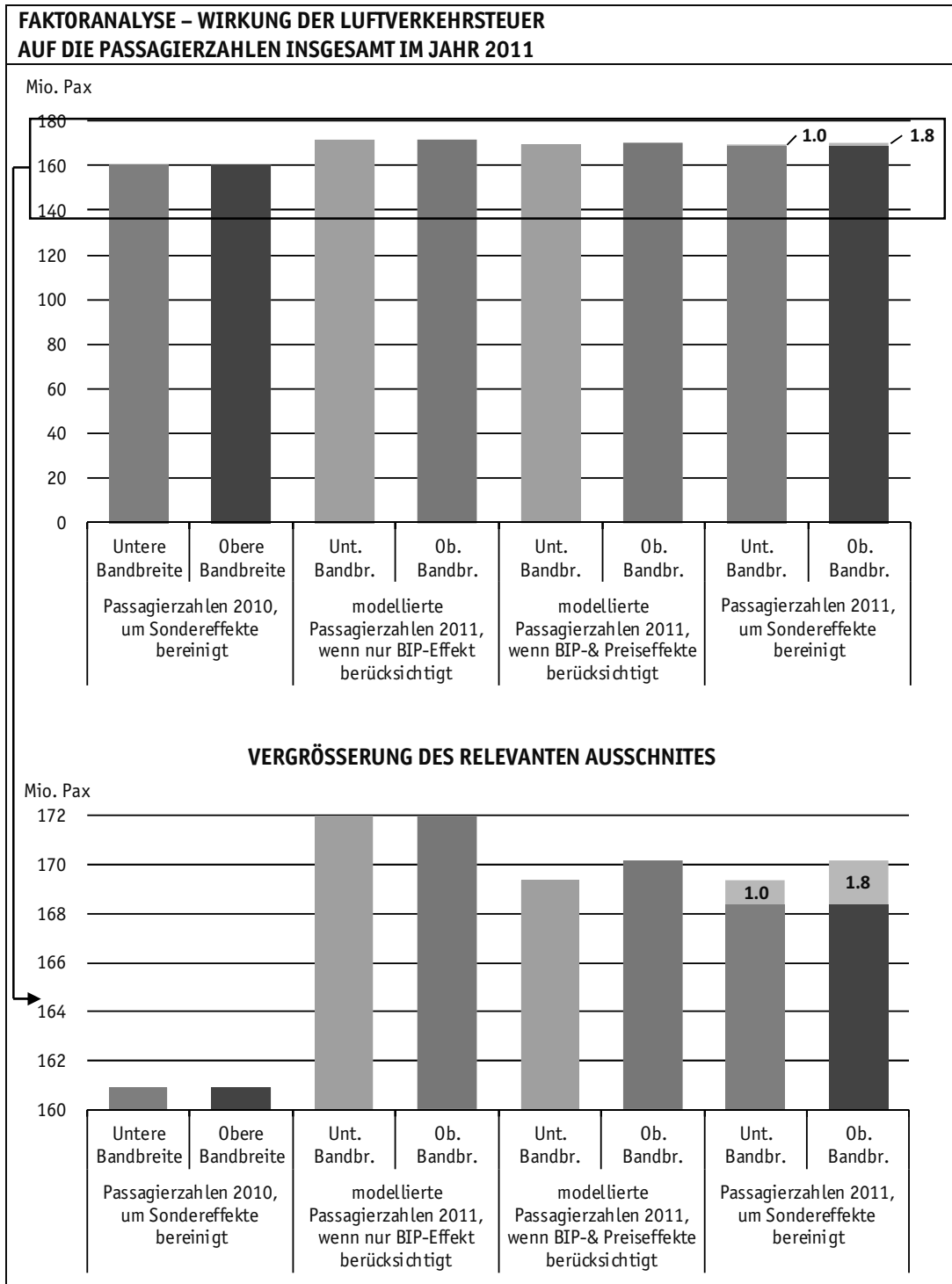
### 5.3.3. ERGEBNISSE

Unter Berücksichtigung der eingangs erwähnten Makrogrößen lassen sich wie beschrieben ausgehend von dem um die Sondereffekte korrigierten Passagieraufkommen hypothetische Aufkommen bilden. Aus dem Vergleich dieser beiden Werte können sodann Rückschlüsse auf die Wirkung der Luftverkehrssteuer gezogen werden.

#### **Wirkung der Luftverkehrssteuer**

Die resultierende Wirkung der Luftverkehrssteuer auf die Passagieraufkommen kann aus den im vorigen Abschnitt (vgl. Kapitel 5.3.2) aufgeführten Gründen nur in Bandbreiten angegeben werden. Die mittels Faktoranalyse berechnete Wirkung der Luftverkehrssteuer im Jahr 2011 beläuft sich auf 1,0-1,8 Mio. Passagiere. Das sind zwischen 0,6% und 1,0% aller Passagiere ab und nach Deutschland im Jahr 2011. Aufgrund der Vorgehensweise bei der Faktoranalyse ist diese Wirkung auf die Luftverkehrssteuer zurückzuführen. Mögliche Verdrängungswirkungen von Interkontinentalflügen von deutschen zu ausländischen Hubs können mit dieser Schätzung nicht abgebildet werden. Dies darum, weil auf die Zahl der Passagiere abgestellt wird und diese nicht nach Zielland differenziert werden. Ob ein Passagier zum nächsten ausländischen Hub fliegt oder einen Interkontinentalflug antritt, kann nicht eruiert werden. Passagiere, die nur ihr Reiseverhalten anpassen (Europaflug anstelle von Interkontinentalflug) und daher von der Statistik nach wie vor als Flugpassagiere ausgewiesen werden, reduzieren den Umsatz des Luftverkehrs ab Deutschland jedoch ebenfalls. Diese 400.000 Passagiere müssen daher zusätzlich berücksichtigt werden (vgl. Kap. 5.4).

|112



**Grafik 28** Blaue Balken = um Sondereffekte korrigierte effektive Passagierzahlen; orange Balken = modellierte Passagierzahlen; grüne Flächen = Wirkung LuftVSt. Quelle: Statistisches Bundesamt (Passagierzahlen 2010 und 2011), eigene Berechnungen.

## |113

<b>WIRKUNG DER LUFTVERKEHRSTEUER IN DEUTSCHLAND GEMÄSS FAKTORANALYSE</b>	
<b>A: Tatsächliche Entwicklung 2010/2011</b>	<b>B: Erwartete Entwicklung 2010/2011 aus Faktoranalyse</b>
A: Effektiv beobachtete Zunahme Passagiere ab und zu ausgewählten deutschen Flughäfen ohne Transitpassagiere: +8,8 Mio. Passagiere <sup>19</sup>	B1: Aufgrund der beobachteten BIP-Entwicklung und Ticketpreisentwicklung ohne Luftverkehrsteuer 2010/2011 wäre mit folgendem Wachstum zu rechnen gewesen: + 8,5 bis +9,3 Mio. Passagieren
	B2: Bereinigung um Sondereffekte (Vulkanausbruch, „arab. Frühling“): +1,3 Mio. Passagiere
	B: Insgesamt wäre 2010/2011 folgende Zunahme der Passagiere ohne Luftverkehrsteuer erwartet worden (Summe B1 +B2): +9,8 bis +10,6 Mio. Passagiere
<b>Schätzung Wirkung Luftverkehrsteuer: Differenz der tatsächlichen und der erwarteten Entwicklung (A-B): -1,0 bis -1,8 Mio. (0,6% bis 1,0%) Passagiere ab/nach Deutschland.</b>	

**Tabelle 38** Quelle: Eigene Berechnungen. B ergibt sich aus B1 plus B2. Wird B mit A verglichen folgt, dass die Luftverkehrsteuer das Passagierwachstum um 1,0 bis 1,8 Mio. Passagiere ab/nach Deutschland dämpfte.

#### 5.4. ÜBERSICHT DER QUANTITATIVEN ERGEBNISSE

Die quantitativen Analysen, die über drei methodische Ansätze erarbeitet wurden, führen in der Gesamtinterpretation zur Einschätzung, dass aufgrund der Luftverkehrsteuer zwischen 1,4 und 2,2 Mio. Passagiere im Jahr 2011 ihr Reiseverhalten angepasst haben (nicht mehr fliegen, Abflug aus Ausland oder ‚Umweg‘ über ausländischen Hub). Das entspricht gerundet 2 Mio. Passagieren. Davon machte der Verdrängungseffekt ins Ausland vermutlich etwa 0,5-1,0 Mio. Passagiere aus.

Dabei sind die Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland prozentual stärker betroffen. Nach einer Faustregel sind mit einer Million Passagieren etwa 1.000 Vollzeitstellen direkt im Luftfahrtsektor verbunden (Infras 2006). Da deutsche Luftverkehrsunternehmen über die Hälfte der Steuer bezahlen, ist nach grober Schätzung davon auszugehen, dass der Luftfahrtsektor um gut 1.000 Arbeitsplätze weniger gewachsen ist als ohne Einführung der Luftverkehrsteuer.

##### ***Dämpfung des Luftverkehrswachstums in Deutschland***

Mit Hilfe einer so genannten Faktoranalyse werden die Einflussgrößen von der Wirkung der Luftverkehrsteuer isoliert. Die folgende Tabelle zeigt die einzelnen Einflüsse.

<sup>19</sup> Berechnung: Einsteiger \*2 – Einsteiger ins Inland (Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabellen 1.1.2 und 2.1.1)

## | 114

<b>ISOLATION DER WIRKUNG DER LUFTVERKEHRSTEUER IN DEUTSCHLAND</b>	
<b>A: Tatsächliche Entwicklung 2010/2011</b>	<b>B: Erwartete Entwicklung 2010/2011 aus Faktoranalyse</b>
A: Effektiv beobachtete Zunahme Passagiere ab und zu ausgewählten deutschen Flughäfen ohne Transitpassagiere: +8,8 Mio. Passagiere	B1: Aufgrund der beobachteten BIP-Entwicklung und Ticketpreisentwicklung ohne Luftverkehrsteuer 2010/2011 wäre mit folgendem Wachstum zu rechnen gewesen: + 8,5 bis +9,3 Mio. Passagieren
	B2: Bereinigung um Sondereffekte (Vulkanausbruch, „arab. Frühling“): +1,3 Mio. Passagiere
	B: Insgesamt wäre 2010/2011 folgende Zunahme der Passagiere ohne Luftverkehrsteuer erwartet worden (Summe B1 +B2): +9,8 bis +10,6 Mio. Passagiere
<b>Schätzung Wirkung Luftverkehrsteuer: Differenz der tatsächlichen und der erwarteten Entwicklung (A-B): -1,0 bis -1,8 Mio. Passagiere (0,6% bis 1,0%) ab/nach Deutschland.</b>	

**Tabelle 39** Quelle: Eigene Berechnungen. B ergibt sich aus B1 plus B2. Wird B mit A verglichen folgt, dass die Luftverkehrsteuer das Passagierwachstum um 1,0 bis 1,8 Mio. Passagiere ab/nach Deutschland dämpfte.

Die Faktoranalyse ergibt als Wirkung der Luftverkehrsteuer einen Rückgang von 1,0 bis 1,8 Mio. Passagieren im Jahr 2011. Mögliche Verdrängungswirkungen von deutschen zu ausländischen Hubs im Bereich der Interkontinentalflüge sind in diesem Ergebnis nicht enthalten (hierzu sogleich).

#### ***Verdrängungseffekte auf ausländische Flughäfen***

Passagiere können die Luftverkehrsteuer vermeiden, indem sie auf Flughäfen im grenznahen Ausland ausweichen oder von Deutschland aus mit einem Europaflug an einen außerdeutschen Hub fliegen und von dort den geplanten Interkontinentalflug antreten, um die 45 Euro Luftverkehrsteuer auf Interkontinentalflügen ab Deutschland zu sparen und nur die 8 Euro für einen Europaflug von Deutschland bis zum ausländischen Hub zahlen zu müssen.

Die Analyse zeigt, dass sich die Passagierströme an grenznahen Flughäfen in Deutschland schwächer entwickelten als an grenznahen Flughäfen in Frankreich, Belgien oder Holland. Bei der Betrachtung der großen europäischen Hubs ist auffällig, dass die Anzahl Passagiere, welche auf einen großen ausländischen europäischen Hub flogen, deutlich über dem Wachstum des deutschen Luftverkehrs lag. Dies ist ein Hinweis, dass vermehrt Passagiere ihren Interkontinentalflug anstatt aus Deutschland ab einem ausländischen Hub antraten. Die folgende Tabelle zeigt die Schätzungen zum Ausmaß der Verdrängungseffekte.

## | 115

<b>VERDRÄNGUNG VON PASSAGIEREN AUF AUSLÄNDISCHE FLUGHÄFEN</b>		
	<b>Anzahl verdrängte Passagiere</b>	<b>Range verdrängte Passagiere</b>
Verdrängung auf grenznahe Flughäfen	200.000	0 bis 400.000
Verdrängung auf grenznahe Hubs per Landweg	150.000	100.000 bis 200.000
Verdrängung auf europäische Hubs per Flug	400.000	370 .000 bis 450.000
<b>Total</b>	<b>750.000</b>	<b>470.000 bis 1.050.000</b>

**Tabelle 40** Geschätzte Anzahl Passagiere, die auf ausländische Flughäfen verdrängt wurden. Außer den auf europäische Hubs verdrängten Passagieren (grau markiert) sind die Verdrängungseffekte schon in der Zahl der Faktoranalyse berücksichtigt.

### ***Gesamtergebnis***

Die einzelnen Effekte zu Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf das Verkehrsvolumen lassen sich damit folgendermaßen zusammenfügen.

- › Zwischen 1,0 und 1,8 Mio. Passagiere sind nicht ab/nach deutschen Flughäfen gereist, was zu einer Dämpfung der vorhandenen, positiven Wachstumsrate im Luftverkehr geführt hat. Diese Personen sind auf andere Verkehrsmittel ausgewichen oder haben auf die Reise verzichtet.
- › Rund 0,75 Mio. Passagiere sind auf ausländische Flughäfen ausgewichen.
  - › 0,35 Mio. dieser 1,0 -1,8 Mio. Passagiere sind per Auto oder Zug auf grenznahe ausländische Flughäfen ausgewichen.
  - › 0,4 Mio. Passagiere haben anstelle eines Langstreckenfluges von einem deutschen Flughafen einen innereuropäischen Flug zu einem ausländischen Hub und von dort einen Langstreckenflug gebucht. Sie haben zusätzlich zu den 1,0 Mio. bis 1,8 Mio. Passagieren, die nicht mehr ab deutschen Flughäfen fliegen, ihr Reiseverhalten angepasst.

Daraus resultiert, dass aufgrund der Luftverkehrsteuer rund **2 Mio. Passagiere** (Bandbreite von 1,4-2,2 Mio. Passagieren) ihr Reiseverhalten angepasst haben. Das entspricht 1,1% Passagiere ab/nach Deutschland. Diese Größenordnung wird durch die Kontrollberechnung mit Hilfe von Preiselastizitäten bestätigt.

Aus ökonomischer Perspektive wirkte die Einführung der Luftverkehrsteuer für die Akteure im deutschen Luftverkehrsmarkt wie ein exogener Einfluss, der für die Akteure zudem relativ unmittelbar zum Tragen gekommen ist. Die in der vorliegenden Studie präsentierte Faktoranalyse stellt eine Möglichkeit dar, die (kurzfristigen) Auswirkungen dieses Markteingriffes abzubilden. Finden keine weiteren Änderungen diesbezüglich mehr statt, kann für die kommenden Jahre

**| 116**

erwartet werden, dass das Luftverkehrswachstum wieder vergleichbar ausfällt wie in den übrigen europäischen Ländern. Die im Jahr 2011 auf die Luftverkehrsteuer zurückzuführende Dämpfung des Passagierwachstums wird aber in den kommenden Jahren als Niveaueffekt bestehen bleiben und nicht wieder aufgeholt.

***Plausibilisierung mittels Elastizitätenansatz***

Aufgrund der - auf ökonomischen Theoriemodellen sowie den oben dargestellten Annahmen beruhenden Berechnung der - Preiselastizität der Nachfrage wäre die Anzahl Passagiere ab Deutschland um **2,2 Mio.** gesunken (Schätzintervall 1,9 Mio. bis 2,8 Mio.). Diese Zahl ist mit den 1,4 – 2,2 Mio. Passagieren zu vergleichen. Dies zeigt, dass die ermittelten Wirkungen im Bereich der theoretisch voraussagbaren Wirkungen liegen, tendenziell aber eher am unteren Rand.

**Strukturelle Wirkungen**

Je nach Geschäftsmodell sind die Luftverkehrsunternehmen unterschiedlich stark als Gesamtunternehmen betroffen. In Deutschland ansässige Anbieter von Inlandflügen gehen in den Interviewaussagen davon aus, dass Zusatzbelastungen von 10-20% der Gesamtkosten zu tragen seien. Inländische Anbieter von Europaflügen nennen eine Zusatzbelastung von rund 5% der Gesamtkosten, Netzwerk-Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland eine solche von um die 2%.

Am stärksten betroffen sind Luftverkehrsunternehmen mit Sitz in Deutschland und starkem Fokus auf Inlandflüge oder Europaflüge, wobei jene mit Fokus auf Inlandflüge stärker betroffen sind als jene mit Fokus auf Europaflüge. Am wenigsten berührt die Luftverkehrsteuer Luftverkehrsunternehmen mit Sitz im Ausland ohne starken Fokus auf den deutschen Markt.

**5.5. VERGLEICH MIT ANDEREN SCHÄTZUNGEN**

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse dieser Studie im Vergleich zu den jüngsten Veröffentlichungen von BDL und UBA zu derselben Fragestellung.

Aus ökonomischer Sicht ist es unwahrscheinlich, dass die Luftverkehrsteuer keine Auswirkungen auf das Passagiervolumen hat. Bei Lenkungssteuern oder Internalisierungsmaßnahmen über marktwirtschaftliche Instrumente setzt man genau auf diese Wirkungen.

Die Schätzungen des BDL scheinen eine obere Maximalgrenze der Wirkungen anzugeben, welche nicht auf der Analyse des Gesamtbildes sondern einer Auswahl von möglichen Wirkungskanälen beruht und in der Hauptanalyse die nötige Faktoranalyse eher grob macht. Zum Beispiel



**|117**

wird nicht sauber getrennt zwischen BIP- und (Kerosin-)Preiswirkungen, was die Ergebnisse im vorliegenden Fall nach oben verzerrt.

<b>ERGEBNISSE ANALYS AUSWIRKUNGEN DER LUFTVERKEHRSTEUER IM VERGLEICH</b>	
<b>Analysen 2011</b>	<b>Veränderung Passagiervolumen D 2011 wegen Luftverkehrsteuer</b>
Ex-Post-Analyse INFRAS	-2 Mio. Passagiere
Ex-Post-Analyse BDL	-5 Mio. Passagiere
Einzelevidenz deskriptiv-statistisch UBA	kaum Auswirkungen

**Tabelle 41** Überblick über die Resultate verschiedener Studien zur Passagierwirkung der Luftverkehrsteuer.

**| 118**

## 5.6. UMWELTWIRKUNG DURCH DIE EINFÜHRUNG DER LUFTVERKEHRSTEUER

Die durch die Luftverkehrssteuer verursachte Dämpfung beim weiteren Zuwachs der Flugpassagiere führt zu einer Vermeidung von zusätzlicher Umweltbelastung. Im Luftverkehr ist insbesondere die Klimawirkung von großer Relevanz. Zudem wird beim Luftverkehr auch häufig die Lärmbelastung thematisiert. Daneben gibt es weitere Themen wie Zerschneidung der Landschaften und Lebensräume, Umweltwirkungen von vor- und nachgelagerter Prozessen, Luftschadstoffemissionen etc. INFRAS 2012 zeigt, dass von allen Umweltbelastungen des Luftverkehrs die Klimawirkung die relevanteste ist. In diesem Abschnitt soll daher grob dargestellt werden, wie stark die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs durch die Luftverkehrssteuer reduziert werden. Die vorliegende Betrachtung bezieht sich ausschließlich auf die Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen durch den Treibstoffverbrauch und nicht auf die unterschiedliche Klimawirksamkeit der CO<sub>2</sub>-Emissionen in unterschiedlicher Höhe.

Ausgangspunkt der Berechnung bildet eine Dämpfung des Passagierwachstums von und nach Deutschland durch die Luftverkehrssteuer um 2,0 Mio. Passagiere.

### 5.6.1. ANNAHMEN

Zentral für die Berechnung der Umweltwirkung sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Passagierkilometer. Gemäß dem Benchmark der EU für das Europäische Emissionshandelssystem werden pro tausend km in Europa durchschnittlich 0,6796 kg CO<sub>2</sub> ausgestoßen (European Commission 2011). Da entsprechend einer üblichen Annahme für Berechnungen im Luftverkehr ein Passagier mit Gepäck als eine Verkehrseinheit gilt und mit 100 kg Fracht gleichgesetzt wird, führt dies unter Zugrundelegen dieser Annahme dazu, dass einem Passagier mit Gepäck pro pkm ein Ausstoß von 0,06796 kg CO<sub>2</sub> pro Passagierkilometer zugerechnet werden kann. Da der Start eines Flugzeugs besonders energieintensiv ist, ist der CO<sub>2</sub>-Ausstoß pro pkm auf Kurz- und Mittelstreckenflügen spürbar höher. Gemäß einer unveröffentlichten Auswertung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (Schweiz), die INFRAS vorliegt, ist für Inlandflüge (Flüge unter 500 km) mit einem durchschnittlichen Mehrausstoß von 62%, für Kontinentalflüge mit einem Mehrausstoß von 18% und für Mittelstreckenflüge von einem Mehrausstoß von 12% gegenüber Langstreckenflügen zu rechnen. Die folgende Tabelle zeigt die für diese Grobschätzung verwendeten CO<sub>2</sub>-Emissionen pro Flugpassagier unter diesen Annahmen für die verschiedenen Distanzklassen:

## | 119

<b>CO<sub>2</sub>-EMISSIONEN PRO PASSAGIER</b>		
	<b>Durchschnittliche Distanz</b>	<b>CO<sub>2</sub> pro Passagier</b>
Inlandflug	435 km	47,9 kg
Übrige Flüge mit LuftVSt = 8 EUR	1.380 km	110,3 kg
Flüge mit LuftVSt = 25 EUR	3.790 km	288,4 kg
Flüge mit LuftVSt = 45 EUR	8.000 km	543,7 kg

**Tabelle 42** Quelle: Eigene Berechnung aufgrund Statistisches Bundesamt Fachserie 8 Reihe 6.1, Tabelle 1.3.2 und Annahmen gemäß Erläuterungen.

Um die effektive Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen abzuschätzen ist es zentral wie die Passagiere reagieren, die nicht mehr ab Deutschland fliegen. Dabei werden folgende Annahmen getroffen:

- › 750.000 Passagiere fliegen ab ausländischen Flughäfen (Verdrängungseffekt grenznah). Ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen bestehen weiterhin.
- › Von den übrigen 1,25 Mio. Passagiere (100%), welche nicht ab Deutschland reisen, sind gemäß dem Preiselastizitäten-Ansatz 15% Interkontinentalpassagiere. Diese Passagiere unterlassen ihre Reise, da der Landweg keine realistische Alternative darstellt.
- › Die Inland- und Kontinentalpassagiere (85 %) wechseln zu je einem Drittel (28,3% von obigen 100%) auf das Auto und die Bahn. Das verbleibende Drittel (28,3% von obigen 100%) unterlässt seine Reise.
- › Gemäß CE, INFRAS, ISI (2012) führt ein Modalshift vom Flugzeug auf die Schiene zu einer Abnahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 71% und ein Modalshift vom Flugzeug zum Auto zu einer Abnahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 29%.

### 5.6.2. RESULTATE

Durch die Luftverkehrsteuer sanken die CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs um 0,38 Mio. t. Dies entspricht 1,2% der gesamten Emissionen des deutschen Luftverkehrs im Jahr 2011. Die Passagiere, welche wegen der Luftverkehrsteuer nicht mehr ab Deutschland fliegen haben die Möglichkeit, ab dem Ausland zu reisen, einen anderen Verkehrsträger zu wählen (Auto, Bahn) oder nicht mehr zu reisen. Die Passagiere, welche zwar nicht mehr per Flug ab Deutschland reisen, ihre Reise aber dennoch unternehmen, verursachen 0,17 Mio. t CO<sub>2</sub>. Das bedeutet, dass durch die Luftverkehrsteuer netto 0,21 Mio. t CO<sub>2</sub>-Emissionen eingespart werden. Dies entspricht 0,6% der CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs im Jahr 2011.

## |120

<b>REDUKTION DER CO<sub>2</sub>-EMISSIONEN DURCH LUFTVERKEHRSTEUER</b>				
	<b>Luftverkehr von / nach Deutschland 2011</b>	<b>Luftverkehr DE 2011 ohne Luftverkehrsteuer</b>	<b>Zusätzliche Emissionen durch ausweichen auf Ausland oder Modalshift</b>	<b>Nettoreduktion</b>
CO <sub>2</sub> -Emissionen	33,20 Mio. t	33,58 Mio. t	0,17 Mio. t	0,21 Mio. t
in % Luftverkehr Deutschland 2011	100%	101,2%	0,5%	0,6%

**Tabelle 43** Durch die Luftverkehrsteuer sanken die CO<sub>2</sub>-Emissionen des deutschen Luftverkehrs um 0,38 Mio. t. 0,17 t CO<sub>2</sub> wurden jedoch wieder durch Reisen mit anderen Transportmodi oder ab dem Ausland erzeugt. Der Nettoeffekt der Luftverkehrsteuer ist eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 0,21 Mio. t.

**| 121****B. ANNEX****ANHANG 1: RAHMENBEDINGUNGEN DES LUFTVERKEHRS 2005-2011**

Die Luftverkehrsentwicklung wird von vielerlei (externen) Faktoren beeinflusst. Die wichtigsten sind:

- › Entwicklung des Bruttoinlandproduktes (BIP)
- › Entwicklung der Ticketpreise (und darin z.B. Kerosinpreise, Gebühren, Personalkosten, Kapitalkosten andere Kosten)
- › Wettereinflüsse und politische Großereignisse
- › Gesetzliche Regelungen im In- und Ausland

Im Folgenden wird dargelegt, wie sich diese Faktoren im Zeitraum 2005-2011 entwickelt haben. Zudem soll die typische Kostenstruktur von Luftverkehrsunternehmen dargestellt werden.

**Bruttoinlandprodukt**

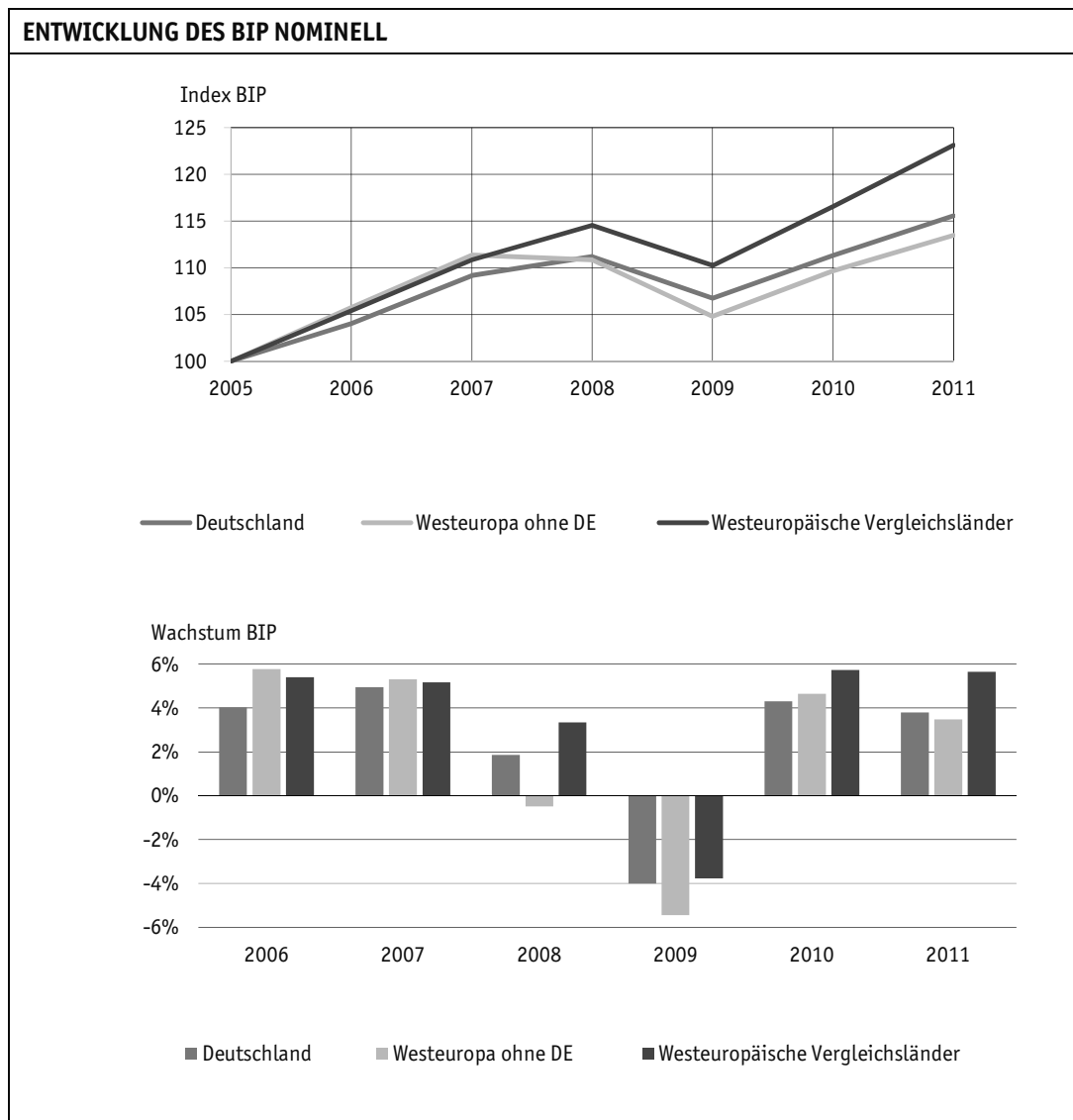
Die Entwicklung des Luftverkehrs korreliert positiv mit dem BIP-Wachstum. Einerseits führt eine Erhöhung der wirtschaftlichen Aktivität zu vermehrtem Geschäftsverkehr und andererseits erhöht sich das verfügbare Einkommen für Freizeitreisen. Dies kann anhand der vorliegenden Daten für Deutschland in der jüngsten Vergangenheit gezeigt aber auch aus der Sichtung der Literatur klar belegt werden.

Der Einfluss des BIP auf verschiedene Größen des Luftverkehrs (Passagiere, verkaufte Sitzplatzkilometer resp. Frachttonnenkilometer) ist Thema diverser Studien (z.B. IATA 2008b, Gillen 2009, Oum, Fu, Zhang 2009, Ishutkina 2009 oder InterVISTAS 2007). Dass der Luftverkehr von der konjunkturellen Situation (bzw. vom verfügbaren Einkommen der Wirtschaftssubjekte) beeinflusst wird, ist dabei unbestritten. In der Literatur sind ausschließlich positive Elastizitäten zu finden. Unterschiedlich sind die Resultate hinsichtlich der Höhe der Wirkung. Hier spielt zudem der berücksichtigte Markt eine Rolle. Je nach Differenzierung der Betrachtungsgrößen (weltweiter Luftverkehrsmarkt, fortgeschrittene Volkswirtschaften, interkontinental Flüge etc.) weisen die angegebenen Elastizitäten andere Bandbreiten auf. Die allermeisten Werte liegen zwischen 1 und 2,5. Dies bedeutet, dass bei einem BIP-Wachstum von 1% der Luftverkehr 1-2,5% wächst.

Die folgende Grafik zeigt die Entwicklung des BIP in Deutschland und Europa in den Jahren 2005 bis 2011. Mit Ausnahme des Jahres 2009 war das deutsche BIP in allen Jahren gewachsen.

## | 122

Werden nur die europäischen Vergleichsländer betrachtet, lag das Wachstum in Deutschland etwas unter jenem der übrigen westeuropäischen Staaten.



Grafik 29 Datenquelle: Eurostat (Daten 2011 provisorisch). Westeuropa entspricht der EU 15, Schweiz und Norwegen.

### Kerosinpreise

Der Anteil der Kerosinkosten an den Gesamtkosten eines Luftverkehrsunternehmens macht zurzeit ca. 20% aus. Ein Kerosinpreisanstieg erhöht die Produktionskosten der Luftverkehrsunter-

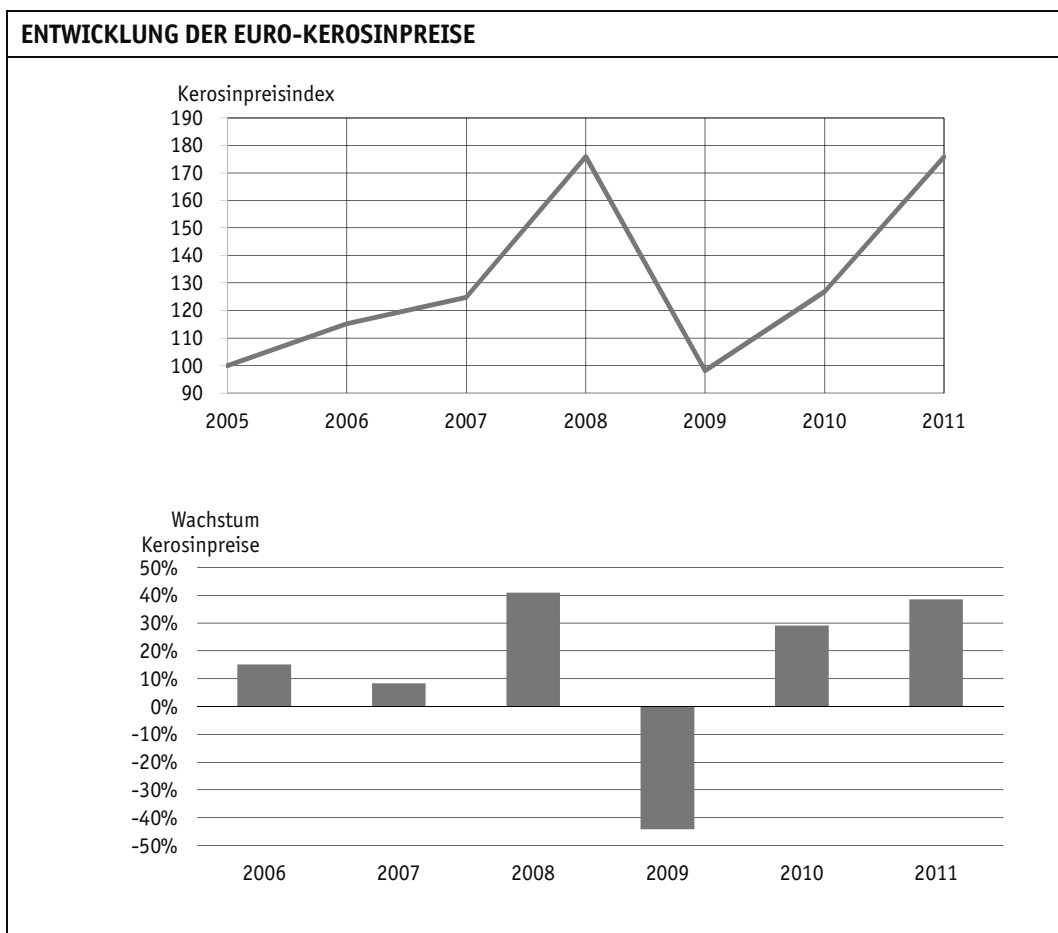
**| 123**

nehmen erheblich und wird z.B. in Form von Kerosinpreiszuschlägen an die Kunden weiter gegeben. Durch eine solche Preiserhöhung sinkt die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen.

In der Literatur finden sich viele Studien zum Zusammenhang von Kerosinpreisbewegungen und der Reaktion der Nachfrage nach Luftverkehr beziehungsweise zum Thema Preiselastizität im Luftverkehr (u.a., Gillen 2009, IATA 2008b oder Brons et al. 2002). Bei InterVISTAS 2007 findet sich eine übersichtliche Zusammenstellung von Elastizitäten aus verschiedenen Studien. Die Preiselastizitäten sind durchgehend negativ, eine Preiserhöhung führt zu einer Abnahme der Nachfrage. Gillen 2009 präsentiert Resultate einer Untersuchung über einen Beobachtungszeitraum von 12 Jahren (1996–2007). Die Elastizität bezüglich Treibstoffpreise beträgt bei Gillen -0,3, d.h. ein 10-prozentiger Preisanstieg führt zu 3% weniger Verkehr.

Werden die Wechselkursdifferenzen bereinigt, verändern sich die Kerosinpreise weltweit praktisch gleich. Grafik 30 zeigt, dass die Preise in den Jahren 2006 bis 2008 stark gestiegen sind, im Jahr 2009 wieder beinahe auf das 2005er Niveau sanken und in den Jahren 2010 und 2011 wieder deutlich zunahmen. Im Jahr 2011 wurde wieder das hohe Niveau des Jahres 2008 erreicht. Um das Kerosinpreisisiko zu begrenzen, sichern die meisten Luftverkehrsunternehmen einen unterschiedlich großen Teil ihrer zukünftigen Kerosineinkäufe mit Terminkontrakten ab. Ihre effektiven Kerosinpreiskosten entwickeln sich daher nicht parallel zum Marktpreis.

|124



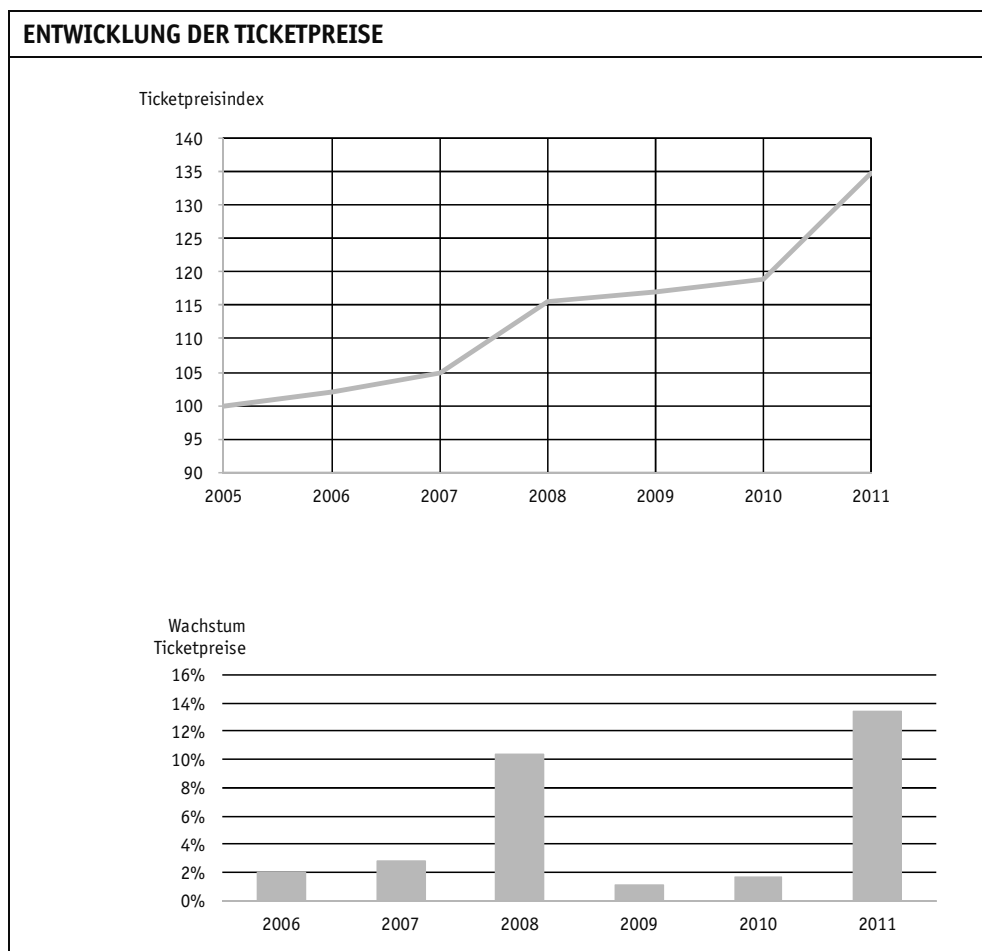
Grafik 30 Eigene Darstellung. Datenquelle: Energy Information Administration, U.S. Kerosene-Type Jet Fuel.

**Ticketpreise**

Eine deutlich sanftere Preisentwicklung als bei den Kerosinpreise zeigt der vom Statistischen Bundesamt ausgewiesene Verbraucherindex für die Personenbeförderung in der Luftfahrt. Diese Preise stiegen in der Betrachtungsperiode um knapp 35%, also lediglich halb so stark wie die Kerosinpreise.



## |125

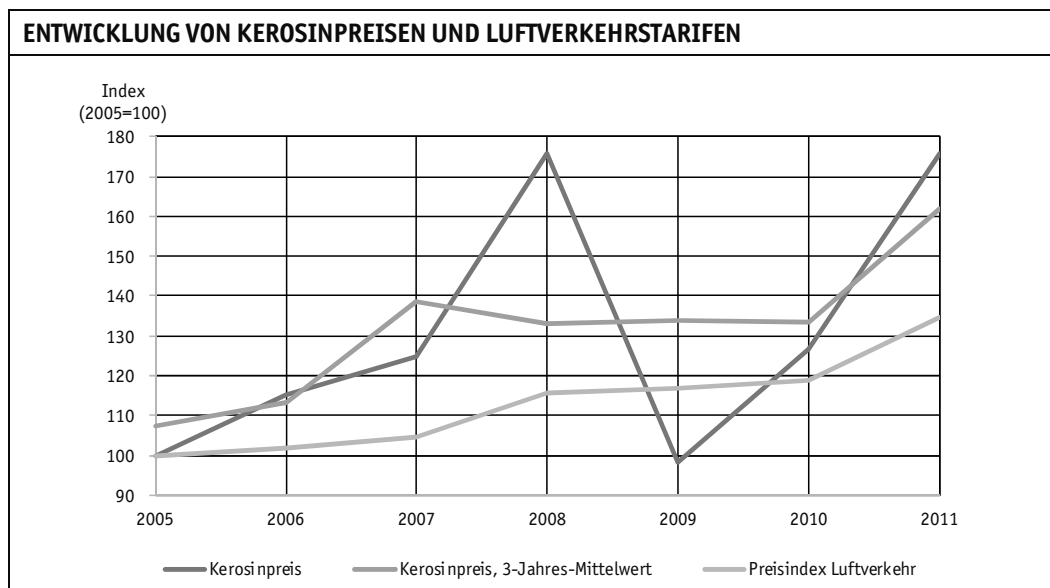


**Grafik 31** Eigene Darstellung. Datenquelle: Statistisches Bundesamt. Der Preisindex bezieht sich auf den Verbraucherpreisindex für die Personenbeförderung im Luftverkehr.

### Die Entwicklung der wirtschaftlichen Kerngrößen im Vergleich

Die Analyse des Wirtschaftswachstums sowie der Preisentwicklung zeigt, dass durch den Wirtschaftseinbruch im Jahr 2009 deutliche Schwankungen der betrachteten Größen aufgetreten sind. Es zeigt sich auch, dass das Wirtschaftswachstum und der Kerosinpreis eng gekoppelt sind, da ihr Verlauf stark korreliert. Unterschiedlich sind jedoch die Volatilitäten. Der Kerosinpreis weist massiv größere Schwankungen auf als das BIP. Eine andere Entwicklung zeigt hingegen der Preisindex der Luftfahrt. Der Abschwung im Jahr 2009 widerspiegelte sich nicht in niedrigeren Preisen, sondern lediglich in einem schwächeren Preisanstieg. Der Index nahm über alle betrachteten Jahre stetig zu, die stärksten Anstiege waren zwischen 2007 und 2008 sowie zwischen 2010 und 2011 zu verzeichnen. Letztlich zeigt sich auch bei dieser Analyse der positive Zusammenhang zwischen Luftverkehrswachstum und Wirtschaftswachstum.

## | 126



**Grafik 32** Quelle: EIA US und Statistisches Bundesamt. Der Preisindex bezieht sich auf den Verbraucherpreisindex für die Personenbeförderung im Luftverkehr.

### Wettereinflüsse und politische Ereignisse

Die Luftfahrt ist auch stark von Wetterereignissen abhängig. So können beispielsweise starke Schneefälle Flughäfen zwingen, ihre Start- und Landebahnen vorübergehend zu sperren. Im Jahr 2010 waren europäische Flughäfen wegen der Vulkanasche aus Island teilweise über mehrere Tage geschlossen.

Neben den Wetterereignissen können auch politische Geschehnissen den Flugverkehr beeinträchtigen. So sank beispielsweise nach 9/11 die Nachfrage nach Luftverkehrsdienstleistungen deutlich. Im Jahr 2011 sank das Fluggastaufkommen in arabischen Staaten aufgrund der politischen Unruhen des „arabischen Frühlings“.

Bei der Analyse der Auswirkungen der Luftverkehrsteuer müssen diese beiden Sondereffekte separiert werden.

### Ausländische gesetzliche Regelungen im Luftverkehr

Auch die gesetzlichen Regelungen anderer Staaten im Luftverkehr beeinflussen die Kosten des Luftverkehrs. In den letzten Jahren sind dabei insbesondere der Einbezug des Luftverkehrs in das europäische Emissionshandelssystem und die Einführung, Erhöhung oder Abschaffung von verschiedenen nationalen Luftverkehrsteuern zu erwähnen. Der Einbezug des Luftverkehrs in

## | 127

das europäische Emissionshandelssystem erfolgte per 1.1.2012 und beeinflusst daher den in dieser Studie betrachteten Zeitraum nicht.

Folgende Veränderungen von nationalen Luftverkehrssteuern sind für den betrachteten Zeitraum relevant und müssen bei der Interpretation von internationalen Vergleichen berücksichtigt werden, weil sie in den in der Studie betrachteten Zeitraum von 2005 bis 2011 fallen:

- › **Großbritannien** führte im November 1994 die **Air Passenger Duty** ein. Sie differenziert nach Distanzklassen sowie der günstigsten Buchungsklasse und den anderen Buchungsklassen, wobei die „anderen Buchungsklassen“ jeweils den doppelten Betrag der „günstigsten Buchungsklasse“ bezahlen. Zwischen 2005 und 2011 wurde die Steuer mehrmals erhöht. Im November 2009 wurden zudem die Distanzklassen stärker differenziert.

ENTWICKLUNG DER AIR PASSENGER DUTY FÜR DIE GÜNSTIGSTE (ÜBRIGE) BUCHUNGSKLASSE					
	Bis Jan. 2007	ab Feb. 2007	ab Nov. 2009	ab Nov. 2010	ab Apr. 2012
Europaflüge	5 £ (10 £)	10 £ (20 £)			
Interkontinentalflüge	20 £ (40 £)	40 £ (60 £)			
0-2000 Meilen			11 £ (22 £)	12 £ (24 £)	13 £ (26 £)
2001-4000 Meilen			45 £ (90 £)	60 £ (120 £)	65 £ (130 £)
4001-6000 Meilen			50 £ (100 £)	75 £ (150 £)	81 £ (162 £)
über 6000 Meilen			55 £ (110 £)	85 £ (170 £)	92 £ (184 £)

**Tabelle 44** Entwicklung der Air Passenger Duty für die günstigste Buchungsklasse (in der Regel Economy Class). Für alle anderen Buchungsklassen ist die Air Passenger Duty doppelt so hoch (vgl. <http://customs.hmrc.gov.uk>).

- › Die **Niederlande** erhoben ab Juli 2008 eine **Air Passenger Tax**. Für Destinationen mit bis zu 2500 km Entfernung betrug sie 11,25 EUR, für alle anderen Destinationen 45 EUR. Im Rahmen eines Konjunkturprogrammes setzte die Regierung die Steuer ab dem 1. Juli 2009 aus und schaffte sie ab 1. Januar 2010 ab.
- › **Irland** führte am 30. März 2009 die **Air Travel Tax** ein. Bis im Februar 2011 betrug sie 2 EUR für Destinationen, die weniger als 300 km vom Flughafen Dublin entfernt waren und 10 EUR für alle anderen Destinationen. Seit März 2011 beträgt sie für alle Destinationen einheitlich 3 EUR.
- › **Österreich** erhebt seit dem 1. April 2011 ebenfalls eine **Luftverkehrssteuer**. Sie ist nach Kurz-, Mittel- und Langstrecken gestaffelt. Für die Kurzstrecke werden 8 EUR, für die Mittelstrecke 20 EUR und für die Langstrecke 35 EUR fällig.
- › Die Civil Aviation Tax von **Frankreich**, deren Ertrag für die Entwicklungshilfe eingesetzt wird, wurde zwischen 2005 und 2011 nicht verändert.

## | 128

## ANHANG 2: AKTUELLE STUDIEN UND LITERATUR ZU AUSWIRKUNGEN VON LUFTVERKEHRSTEUERN

<b>RESULTATE VERSCHIEDENER ANALYSEN NATIONALER LUFTVERKEHRSTEUERN</b>		
<b>Studie</b>	<b>Studiengegenstand</b>	<b>Resultate</b>
SEO und Significance 2007	Ex ante Evaluierung der niederländischen Luftverkehrssteuer	Die niederländische Ticket Tax führt dazu, dass das Passagieraufkommen auf niederländischen Flughäfen im Jahr 2011 um 7% bis 25% geringer ist, als ohne Ticket Tax.
SEO 2009	Ex post Evaluierung der Irischen Air Travel Tax im Auftrag der Luftfahrtindustrie	Bei 100%iger Überwälzung der Steuer auf die Irischen Passagiere 0,5 bis 1,2 Mio. (3,8% bis 9,1%) weniger Flugreisen ab Irland.
Capgemini Nederland 2010	Untersucht die Voraussetzungen für eine effiziente Ticket Tax	Die Niederlande ist ein zu kleines Land, um eine Ticket Tax einzuführen, ohne dem Land wirtschaftlichen Schaden zuzufügen. Wünschenswert wäre zumindest ein Europäischer, noch besser ein globaler Ansatz.
KiM 2011	Auswirkung der Einführung und Abschaffung der niederländischen Air Passenger Tax. Auftraggeber: Ministry of Infrastructure and the Environment	Von Juli 2008 bis Juli 2009 Reduktion der Passagiere am Flughafen Amsterdam um 2 Mio. (4,4% der Passagiere ab/nach Amsterdam). 1 Mio. Passagiere wichen auf ausländische Flughäfen aus. Nach der Abschaffung der Steuer kehrten die Passagiere nicht sofort auf die inländischen Flughäfen zurück. Die Studie hält fest, dass die Einführung der Luftverkehrssteuer in Deutschland zu weniger Passagierabwanderung in die Niederlande führen werde als umgekehrt, da die wichtigsten Siedlungszentren Deutschlands weniger grenznah sind.
Intraplan, Klopphaus 2010	Ex ante Evaluation der deutschen Luftverkehrssteuer im Auftrag der Luftverkehrsinindustrie	2,6 Mio. weniger Flugreisen ab Deutschland (2,6% der Passagiere ab Deutschland), insgesamt 7,2 Mio. (4,0%) weniger Passagiere auf deutschen Flughäfen (Passagiere ab/nach Deutschland).
DLR 2010	Ex ante Evaluation der deutschen Luftverkehrssteuer	2,5 Mio. weniger Flugreisen ab Deutschland (2,5% der Passagiere ab Deutschland), davon 1,6 Mio. Nachfragerückgang und 0,9 Mio. Verdrängung auf ausländische Flughäfen.
BDL 2012 (Veröffentlichung erster Resultate von Intraplan 2012)	Ex post Evaluation der deutschen Luftverkehrssteuer im Auftrag der Luftverkehrsinindustrie	Verlust von 5 Mio. Passagieren im Jahr 2011 (2,8% der Passagiere ab/nach Deutschland).

**Tabelle 45** Ergebnisse verschiedener Evaluationen von nationalen Luftverkehrssteuern

**| 129****ANHANG 3: GESPRÄCHSLEITFADEN PERSÖNLICHE INTERVIEWS MIT AUSGEWÄHLTEN LUFTVERKEHRSUNTERNEHMEN****Grober Gesprächsleitfaden Auswirkungen Luftverkehrssteuer****1. Unternehmen**

- › Welche Segmente sind (bezogen auf den Umsatz) wie wichtig für ihre Airline? (interkontinental, regional, Charter, Low-Cost, Fracht)
- › Wie wichtig sind für ihre Airline Flüge von/nach Deutschland? Gibt es Unterschiede je nach Segment?

**2. Kostenüberwälzung, Angebotsanpassung**

- › Welchen Betrag hat ihre Airline 2011 an Luftverkehrssteuer bezahlt?
- › Wie viel Prozent der Kosten der Luftverkehrssteuer hat ihre Airline auf die Passagiere überwälzt?
- › Wurde in unterschiedlichen Distanzklassen unterschiedlich überwälzt?
- › Wurde je nach Ticketklasse anders überwälzt?
- › Wurden Massnahmen ergriffen, um nicht überwälzte Kosten der Luftverkehrssteuer anderswo abzufedern? (Flughafengebühren, Serviceleistungen, Gewinn,..)
- › Haben Sie wegen der Folgen aus der Luftverkehrssteuer Personal entlassen müssen?
- › Wie viel weniger Steuern haben Sie wegen der Luftverkehrssteuer bezahlt für 2011?
- › Wie können Sie die Effekte zwischen Luftverkehrssteuer und Kerosinpreis unterscheiden?
- › Haben Sie wegen der Luftverkehrssteuer Flüge gestrichen oder Destinationen gewechselt?
- › Wie hat sich die Auslastung verändert?

**3. Reaktion der Passagiere**

- › Welche Reaktion der Passagiere konnten sie feststellen? Stellten Sie Änderungen im Buchungsverhalten fest?
- › Gab es Unterschiede je nach Flughafen?
- › Gab es Unterschiede je nach Passagiergruppen (Business/Leisure, Kurzstrecken/Mittelstrecken/Langstrecken etc.)?

**4. Wettbewerb**

- › Wie wirkt sich die Luftverkehrssteuer auf die Wettbewerbsposition ihrer Airline aus?
  - › Gegenüber inländischen bzw. ausländischen Konkurrenten
  - › Gegenüber Konkurrenten mit anderem Businessmodell (Low-Cost, Networkcarrier etc.)

**| 130**

- › Hat ihre Airline 2011 bedingt durch die Luftverkehrssteuer Änderungen in ihren Investitionsplänen vorgenommen (Erneuerung Flotten, Entscheid Kauf/Leasing der Flugzeuge etc.)?
- › Welche der von ihnen der Luftverkehrssteuer zugeschriebenen Wirkungen dürften sich in Zukunft abschwächen/verstärken?
- › Hat ihre Airline beim Geschäftsmodell ggf. wegen der Luftverkehrssteuer Veränderungen ins Auge gefasst?
- › Gibt es weitere externe Faktoren, die sich positiv oder negativ auf die Entwicklung der Geschäftspolitik ausgewirkt haben? (z. B. unter Berücksichtigung der Reduzierung des Ryanair-Angebots von Hahn und gleichzeitiger Erweiterung des Ryanair-Streckennetzes von Leipzig)?

**5. Auswirkungen der Sondereinflüsse**

- › Wie wirkte sich der Vulkanausbruch auf Island auf die Anzahl Flüge/Passagiere ihrer Airline ab Deutschland im Jahr 2010 aus?
- › Wie wirkte sich der arabische Frühling auf die Anzahl Flüge/Passagiere ihrer Airline ab Deutschland im Jahr 2011 aus?
- › Waren die Folgen von Fukushima für ihre Airline relevant?

**| 131****ANHANG 4: STRUKTUR INTERNETBEFRAGUNG MIT ANTWORTKATEGORIEN****Internet survey**

This internet survey is addressed to all Airlines paying air traffic tax (ATT) in Germany. It shall enable access to information of the Airlines as well as the possibility for the Airlines to take part in the analysis of the economic impact of ATT.

**First we would like to get some information about the type of your company.**

In which segment of air transport services do you generate the biggest turnover?

- > Intercontinental flights
- > European flights
- > Low-cost carrier
- > Charter services
- > Domestic flights within Germany

What is your turnover percentage resulting from flights from/to Germany?

- > 0% - 20%
- > 20% - 40%
- > 40% - 60%
- > 60% - 80%
- > 80% - 100%

How high is approximately the share of business travelers on the total of passengers?

**|132**

## Flights within Germany

- > 0% - 10%
  - > 10% - 20%
  - > 20% - 30%
  - > 30% - 40%
  - > 40% - 50%
  - > 50% - 60%
  - > 60% - 70%
  - > 70% - 80%
  - > 80% - 90%
  - > 90% - 100%
- > 20% - 30%
  - > 30% - 40%
  - > 40% - 50%
  - > 50% - 60%
  - > 60% - 70%
  - > 70% - 80%
  - > 80% - 90%
  - > 90% - 100%

## International flights, ATS = EUR 8

- > 0% - 10%
- > 10% - 20%
- > 20% - 30%
- > 30% - 40%
- > 40% - 50%
- > 50% - 60%
- > 60% - 70%
- > 70% - 80%
- > 80% - 90%
- > 90% - 100%

## Flights with ATS = EUR 25

- > 0% - 10%
- > 10% - 20%
- > 20% - 30%
- > 30% - 40%
- > 40% - 50%
- > 50% - 60%
- > 60% - 70%
- > 70% - 80%
- > 80% - 90%
- > 90% - 100%

## Flights with ATS = EUR 45

- > 0% - 10%
- > 10% - 20%



**| 133**

**Now we would like to ask you about your Airline’s traffic figures. This data is important in order to generate a valid analysis.**

How many ATM did you make in the year **2010 from and to Germany?**

How many ATM were cancelled in **2010** due to the volcanic eruptions **from and to Germany?**

How many ATM did you make in the year **2011 from/to Germany?**

How many ATM were cancelled **from/to Germany in 2011** due to the Arab Spring?

How many passengers did you transport in the year 2010 from/to German airports?

- › Domestic flights within Germany
- › Other destinations with air traffic tax = EUR 8
- › Destinations with air traffic tax = EUR 25
- › Destinations with air traffic tax =EUR 45

How many passengers did you transport in the year **2011 from/to German airports?**

- › Domestic flights within Germany
- › Other destinations with air traffic tax = EUR 8
- › Destinations with air traffic tax = EUR 25
- › Destinations with air traffic tax =EUR 45

What is the percentage of decreased passenger figures of **2011** compared to the previous year solely due to the air traffic tax (rough estimation)?

What changed in your air traffic services in **2011** compared to the previous year?

<b>CHANGES IN 2011 COMPARED TO 2010: NUMBER OF CONNECTIONS AND CITYPAIRS OF YOUR AIRLINE</b>				
	<b>Number of increased connections (i.e. increased frequency)</b>	<b>Number of reduced connections (i.e. frequency reduced)</b>	<b>Number of newly offered city-pairs (destinations)</b>	<b>Number of city-pairs (destinations) not on offer anymore</b>
2010				
2011				

**Tabelle 46**

## | 134

How did your competitive position change due to the air traffic tax with regard to other Airlines offering flights from German airports?

- > improved
- > the same
- > got worse

**For the next item we will need some data regarding the cost of the air traffic tax for your Airline. This data will provide a more accurate picture of the additional burden.**

How much air traffic tax did you have to pay in 2011?

PAID AIR TRAFFIC TAX BY SEGMENT IN IN EUR 2011					
	Domestic flights (in Germany)	Rest of destinations with ATS = EUR 8	Destinations with ATS = EUR 25	Destinations with ATS = EUR 45	Total
Amount paid					

Tabelle 47

What is the percentage of the additional cost due to the German air traffic tax that you had to pass on to your clients?

- > 0% - 10%
- > 10% - 20%
- > 20% - 30%
- > 30% - 40%
- > 40% - 50%
- > 50% - 60%
- > 60% - 70%
- > 70% - 80%
- > 80% - 90%
- > 90% - 100%

**Finally, we would be grateful to receive some information regarding the turnover of your Airline.**

How high was the total revenue (in relation to outward flights and return, incl. charges, taxes and levies) in the year 2010 and 2011 for the following segments?

|135

<b>TOTAL REVENUE FOR FLIGHTS FROM AND TO GERMANY PER YEAR</b>					
	<b>Domestic flights within Germany</b>	<b>Rest of destinations with ATS = EUR 8</b>	<b>Destinations with ATS = EUR 25</b>	<b>Destinations with ATS = EUR 45</b>	<b>Total</b>
2010					
2011					

**Tabelle 48**

Name of Airline:.....

## | 136

**ANHANG 5: ANLAGEN ZUM LUFTVERKEHRSTEUERGESETZ****Anlage 1: Länder, die als Zielort ab Deutschland aus mit Steuer von 8 Euro belegt sind.****(Fundstelle: BGBl. I 2010, S. 1891)**

Albanien	Monaco
Algerien	Montenegro
Andorra	Niederlande
Belgien	Norwegen
Bosnien und Herzegowina	Österreich
Bulgarien	Polen
Dänemark	Portugal
Deutschland	Rumänien
Estland	Russische Föderation
Finnland	San Marino
Frankreich	Schweden
Griechenland	Schweiz
Irland	Serbien
Island	Slowakische Republik
Italien	Slowenien
Kosovo	Spanien
Kroatien	Tschechische Republik
Lettland	Türkei
Libyen	Tunesien
Liechtenstein	Ukraine
Litauen	Ungarn
Luxemburg	Vatikanstadt
Malta	Vereinigtes Königreich
Marokko	Weißrussland
Mazedonien	Zypern
Moldau	

**Anlage 2: Länder, die als Zielort ab Deutschland aus mit Steuer von 25 Euro belegt sind.****(Fundstelle: BGBl. I 2010, S. 1892)**

Afghanistan	Katar
-------------	-------

**|137**

Ägypten	Kirgisistan
Äquatorialguinea	Kuwait
Armenien	Libanon
Aserbajdschan	Liberia
Äthiopien	Mali
Bahrain	Mauretanien
Benin	Niger
Burkina Faso	Nigeria
Côte d'Ivoire	Oman
Dschibuti	Pakistan
Eritrea	Palästinensische Gebiete
Gabun	São Tomé und Príncipe
Gambia	Saudi-Arabien
Georgien	Senegal
Ghana	Sierra Leone
Guinea	Sudan
Guinea-Bissau	Syrien, Arabische Republik
Irak	Tadschikistan
Iran, Islamische Republik	Togo
Israel	Tschad
Jemen	Turkmenistan
Jordanien	Uganda
Kamerun	Usbekistan
Kap Verde	Vereinigte Arabische Emirate
Kasachstan	Zentralafrikanische Republik

**Alle anderen Länder als Zielort von Flügen ab Deutschland sind mit Steuer 45 Euro belegt.**

## |138

## ANHANG 6: PASSAGIERDATEN

Passagiere auf Flügen von/nach deutschen Flughäfen gemäß Statistischem Bundesamt (Flight Stage)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Berlin (Schönefeld)	4.709.124	5.540.090	5.759.073	6.055.955	6.101.816	6.608.637	6.681.341
Berlin (Tegel)	8.760.463	9.015.014	10.067.592	11.002.311	10.878.196	11.662.466	13.375.683
Berlin (Tempelhof)	337.476	416.936	273.166	222.327	-	-	-
Bremen	1.324.976	1.282.175	1.791.623	2.087.144	2.061.378	2.235.616	2.160.363
Dortmund	1.614.294	1.890.883	2.019.436	2.161.956	1.592.870	1.648.900	1.734.346
Dresden	1.244.904	1.269.084	1.294.026	1.289.152	1.164.472	1.289.399	1.336.814
Düsseldorf	13.749.039	14.705.097	15.704.011	15.937.948	15.687.723	16.800.664	18.056.614
Erfurt	398.639	315.755	270.138	281.593	250.593	305.292	269.591
Frankfurt	49.021.621	49.716.109	51.054.319	50.472.037	48.232.529	50.140.058	53.184.634
Friedrichshafen	484.043	537.339	529.414	525.293	459.691	434.489	399.500
Hahn	2.997.815	3.864.958	4.189.419	3.835.447	3.589.554	3.348.572	2.944.132
Hamburg	8.435.566	9.529.554	10.157.935	10.085.784	9.546.335	10.179.512	10.752.967
Hannover	5.105.652	5.112.141	5.063.287	5.023.312	4.420.393	4.502.985	4.772.623
Karlsruhe/Baden-Baden	665.512	771.574	864.001	1.008.917	954.080	1.030.831	974.686
Köln/Bonn	7.756.809	8.182.324	8.689.469	8.499.008	7.930.930	8.110.377	7.858.615
Leipzig	1829867	2113192	2570934	2463637	2581280	2.472.297	2348617
Lübeck	692764	657018	594104	523541	653423	526.356	328071
Memmingen	-	-	-	306.720	655.205	785.815	743.768
München	24.190.845	26.129.590	29.000.264	29.579.580	28.053.761	30.127.854	32.966.155
Münster/Osnabrück	1.323.991	1.308.661	1.333.931	1.262.167	1.124.838	1.082.513	1.060.978
Niederrhein	585.548	583.476	846.083	1.511.438	2.336.094	2.810.851	2.414.537
Nürnberg	3.314.101	3.385.990	3.538.897	3.517.122	3.250.361	3.327.828	3.226.018
Paderborn/Lippstadt	1.225.395	1.156.670	1.131.632	1.024.981	891.544	937.372	893.727
Rostock	-	147.942	158.579	127.573	111.390	137.336	131.949
Saarbrücken	473.091	409.510	321.134	449.370	421.706	461.754	365.922
Stuttgart	8.041.440	8.584.390	8.722.968	8.322.383	7.520.410	7.791.057	8.131.511
Sylt-Westerland	-	-	-	-	-	-	97.557
Zweibrücken	-	-	-	247.069	263.680	201.329	214.928
Ausgewählte Flughäfen 2005	148.282.975	156.477.530	165.786.856	167.142.403	159.703.977	167.835.680	176.237.445
DEUTSCHLAND	148.408.004	156.747.015	166.142.030	167.945.124	160.863.443	168.623.120	177.108.967

**Tabelle 49** Passagiere auf Flügen von/nach deutschen Flughäfen gemäß Statistischem Bundesamt, Fachserie 8 Reihe 6.1, Deutschland: Tabelle 1.1.1, nach Flughäfen: Tabellen 1.1.2 und 2.1.1 (Einsteiger+Aussteiger+2\*Transitpassagiere-Einsteiger ins Inland).

## | 139

Inlandpassagiere auf Flügen von/nach deutschen Flughäfen gemäß Statistischem Bundesamt (Flight Stage)							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Berlin-Schönefeld	430.278	566.862	603.258	619.474	735.571	751.676	466.118
Berlin-Tegel	2.841.980	2.856.265	3.312.339	3.512.234	3.340.276	3.402.119	3.590.422
Berlin-Tempelhof	211.358	218.413	76.422	55.812			
Bremen	449.764	432.200	449.064	406.063	399.246	456.885	418.212
Dortmund	95.496	98.139	98.025	145.109	114.978	103.537	98.079
Dresden	593.988	618.563	607.416	609.520	592.475	598.715	611.000
Düsseldorf	1.877.907	1.949.934	2.159.608	2.244.161	2.153.211	2.241.667	2.325.018
Erfurt	48.323	43.397	39.632	32.292	27.904	29.461	26.054
Frankfurt/Main	3.563.713	3.412.776	3.359.083	3.219.969	3.018.798	3.183.496	3.420.078
Friedrichshafen	92.443	92.679	91.603	91.644	82.226	133.267	138.715
Hahn	3.216	4.982	3.777	79.255	16.323	128.405	4.564
Hamburg	2.345.333	2.525.433	2.716.338	2.811.113	2.728.565	2.852.453	2.862.973
Hannover	630.188	649.011	637.955	664.962	620.729	627.219	631.368
Karlsruhe/Baden-B.	44.167	61.274	106.728	142.012	143.546	15.542	146.382
Köln/Bonn	1.736.494	1.792.176	1.828.078	1.859.080	1.834.391	1.782.063	1.774.713
Leipzig/Halle	399.045	428.246	490.104	416.718	396.982	400.268	368.475
Lübeck	8.101	1.464	3.172	6.308	30.518	5.413	717
Memmingen				154.739	158.642	124.522	12.701
München	4.578.709	4.702.579	5.010.739	4.965.330	4.639.942	4.682.263	4.883.990
Münster/Osn.	242.727	243.777	287.194	287.850	268.768	258.292	266.161
Niederrhein	1.294	986	647	11.818	68.929	85.934	3.141
Nürnberg	680.661	708.625	767.921	792.830	751.095	783.223	756.799
Paderborn/Lippstadt	143.078	131.062	120.085	109.177	99.511	102.926	96.155
Rostock/Laage		35.538	37.720	35.204	38.108	49.324	46.608
Saarbrücken	75.752	71.304	84.895	146.253	138.542	136.265	147.259
Stuttgart	1.521.828	1.597.832	1.628.684	1.640.596	1.466.041	1.493.381	1.506.418
Sylt-Westerland							96.911
Zweibrücken				64.764	64.928	60.531	8.017
Sonst. Flugplätze	139.284	123.891	242.912	125.617	130.017	14.299	44.910
DEUTSCHLAND	22.755.127	23.367.408	24.763.399	25.249.904	24.207.169	24.771.715	24.751.958

**Tabelle 50** Inlandpassagiere auf Flügen von/nach deutschen Flughäfen gemäß Statistischem Bundesamt, Fachserie 8, Reihe 6.1, Tabelle 1.3.2.

Passagiere pro Land gemäß Eurostat						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Belgien	17.916.933	19.293.141	21.018.179	22.340.256	21.716.376	23.040.467
Dänemark	22.332.876	23.183.830	24.191.452	24.483.893	22.399.126	24.460.541
Deutschland	148.059.960	156.381.670	165.918.958	167.763.876	160.615.238	168.803.823
Finnland	12.224.922	13.330.288	14.428.108	14.848.534	13.828.492	14.273.836
Frankreich	107.955.389	113.182.860	120.257.268	122.723.531	117.561.564	126.287.347
Griechenland	30.792.319	32.753.902	34.780.392	35.056.356	33.436.022	32.623.657
Irland	24.701.838	28.052.624	30.083.844	30.166.241	26.382.189	23.165.414
Italien	89.650.752	97.968.842	108.739.439	106.539.697	103.254.280	110.739.088
Luxemburg	1.538.191	1.597.448	1.634.465	1.692.621	1.535.398	1.605.982
Niederlande	46.694.749	48.902.284	50.763.247	50.670.350	46.725.783	48.903.559
Norwegen	23.157.807	25.872.295	27.897.622	28.961.923	28.143.690	29.981.720
Österreich	20.016.059	21.081.247	23.098.068	24.089.381	22.009.610	23.704.171
Portugal	20.184.154	21.495.392	24.108.463	24.773.897	23.844.161	25.442.444
Schweden	22.898.744	26.215.312	27.264.659	28.063.643	25.443.786	26.865.442
Schweiz	29.303.490	32.301.176	34.773.072	36.808.704	36.117.562	37.739.009
Spanien	140.867.149	147.962.416	162.984.822	162.236.983	148.988.842	153.915.703
Vereinigtes Königreich	205.404.192	212.577.536	218.612.310	214.857.250	199.164.732	193.533.960

**Tabelle 51** Eurostat, Fluggastverkehr nach den wichtigsten Flughäfen in den einzelnen Meldeländern [avia\_paoa], Gesamtzahl der Fluggäste an Bord.

## |140

Passagiere pro Land gemäß ACI		
	2009	2010
Belgien	22.975.000	25.294.000
Dänemark	26.637.000	28.079.000
Deutschland	190.054.000	199.237.000
Finnland	16.445.000	19.089.000
Frankreich	137.962.000	146.520.000
Irland	23.169.000	23.402.000
Italien	139.742.000	148.822.000
Luxemburg	1.628.000	1.800.000
Niederlande	48.768.000	53.883.000
Norwegen	42.541.000	46.474.000
Österreich	24.459.000	25.858.000
Portugal	28.277.000	30.101.000
Schweden	33.215.000	37.046.000
Schweiz	39.046.000	42.882.000
Spanien	192.417.000	204.370.000
Vereinigtes Königreich	212.951.000	220.561.000

**Tabelle 52** Daten des Airports Council International (ACI) und Abfrage bei einzelnen Flughäfen. Stand Februar 2012.

Passagiere von/nach ausgewählten ausländischen Flughäfen gemäß Eurostat						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Wien	15.940.349	16.931.007	18.772.289	19.771.592	18.146.987	19.692.656
Zürich	18.147.051	19.656.053	20.813.870	22.117.400	21.989.328	22.917.768
Brüssel	16.054.167	16.735.839	17.934.323	18.710.388	17.172.196	17.323.473
Innsbruck	751.059	823.745	878.499	984.247	970.398	1.041.742
Salzburg	1.695.430	1.878.266	1.809.601	1.809.601	1.552.154	1.625.842
Liege/Bierset	276.044	297.728	328.571	394.657	350.599	294.712
Basel	2.044.389	3.024.808	3.377.168	3.501.223	3.148.585	3.361.357
Strasbourg	806.611	869.971	913.703	1.009.478	943.470	1.061.000
Metz-Nancy-Lorraine	331.061	319.086	314.211	261.811	229.138	242.390
Maastricht Aachen	344.730	330.056	184.365	294.158	192.543	262.119
Eindhoven / Welschap	980.278	1.177.383	1.450.634	1.674.554	1.745.461	2.189.854
Szczecin/Goleniow	244.971	263.070	282.565	287.708	265.272	263.279
Eelde/Groningen	161.973	195.896	202.282	228.013	195.432	182.767
Luxemburg	1.538.191	1.597.448	1.634.465	1.692.621	1.535.398	1.605.982
Prag	10.746.314	11.540.273	12.395.484	12.621.073	11.636.842	11.549.433
Frankfurt am Main	52.612.623	53.143.854	54.407.808	53.684.336	51.230.043	53.283.191
London Heathrow	68.142.735	67.716.534	68.279.364	67.202.714	66.165.021	66.015.300
Paris Charles de Gualle	53.381.116	56.448.699	59.549.883	60.495.816	57.688.772	59.000.770
Amsterdam Schiphol	44.218.375	46.132.198	47.849.426	47.471.801	43.620.093	45.286.976
Madrid Barajas	41.815.462	44.931.236	51.401.399	50.545.152	48.084.468	49.830.841

**Tabelle 53** Eurostat, Fluggastverkehr nach den wichtigsten Flughäfen in den einzelnen Meldeländern [avia\_paoa], Gesamtzahl der Fluggäste an Bord, Stand März 2012. Daten für Salzburg, Strasbourg und Szczecin/Goleniow gemäß Flughafenhomepage.



## |141

Passagiere auf ausgewählten ausländischen Flughäfen gemäß ACI		
	2010	2011
Wien	19.586.639	21.106.292
Zürich	22.878.000	24.338.000
Brüssel	17.149.000	18.786.000
Innsbruck	1.033.512	997.020
Salzburg	1.625.842	1.700.983
Liege/Bierset	297.000	309.000
Basel	4.122.000	5.054.000
Strasbourg	1.061.000	1.080.000
Metz-Nancy-Lorraine	254.000	279.000
Maastrich Aachen	259.000	363.000
Eindhoven / Welschap	2.143.000	2.458.000
Szczecin/Goleniow	263.279	297.027
Eelde/Groningen	153.000	149.000
Luxemburg	1.628.000	1.800.000
Prag	11.556.858	11.788.629
Frankfurt am Main	53.009.000	56.436.000
London Heathrow	65.884.000	69.391.000
Paris Charle de Gualle	58.167.000	60.971.000
Amsterdam Schiphol	45.212.000	49.755.000
Madrid Barajas	49.866.113	49.662.512

**Tabelle 54** Daten des Airports Council International (ACI) und Abfrage bei einzelnen Flughäfen. Stand Februar 2012

## |142

## ANHANG 7: DATEN BRUTTOINLANDPRODUKT

Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen gemäß Eurostat							
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Belgien	303.357	318.697	335.610	346.130	340.398	354.378	368.976
Dänemark	207.367	218.747	227.534	235.133	223.985	235.609	240.123
Deutschland	2.224.400	2.313.900	2.428.500	2.473.800	2.374.500	2.476.800	2.570.800
Finnland	157.429	165.765	179.830	185.670	172.518	179.721	191.571
Frankreich	1.718.047	1.798.115	1.886.792	1.933.195	1.889.231	1.932.802	1.987.699
Griechenland	193.050	208.893	222.771	232.920	231.642	227.318	215.088
Irland	163.462	178.297	189.933	179.990	160.596	155.992	156.109
Italien	1.436.380	1.493.031	1.554.199	1.575.144	1.519.695	1.553.166	1.580.220
Luxemburg	30.283	33.920	37.491	39.437	37.393	40.267	41.778
Niederlande	513.407	540.216	571.773	594.481	571.145	588.414	603.535
Norwegen	244.582	271.001	287.712	311.285	270.011	315.234	347.816
Österreich	245.243	259.035	274.020	282.746	274.818	286.197	301.309
Portugal	154.269	160.855	169.319	171.983	168.504	172.670	171.112
Schweden	298.353	318.171	337.944	333.256	292.472	349.216	387.059
Schweiz	299.554	311.873	317.222	343.346	354.735	398.878	458.256
Spanien	909.298	985.547	1.053.161	1.087.749	1.047.831	1.051.342	1.073.383
Vereinigtes Königreich	1.834.297	1.948.861	2.054.236	1.800.711	1.564.476	1.706.302	1.739.397

**Tabelle 55** Eurostat, BIP und Hauptkomponenten - Jeweilige Preise [nama\_gdp\_c], Bruttoinlandprodukt zu Marktpreisen in Mio. Euro, Stand 17.3.2012.

## C. LITERATUR

- BDL 2012:** Ergebnisse aus der Evaluierung der Luftverkehrssteuer. Unterlagen der Pressekonferenz vom 1. März 2012.
- Brons M, Pels E., Nijkamp P., Rietveld P. 2002:** Price elasticities of demand for passenger air travel: a meta-analysis, *Journal of Air Transport Management*, 8 (2002), 165-175.
- Brussels Airport 2011:** Major Development Plan for the next five years. Pressemitteilung vom 17.3.2011.
- Capgemini Netherland 2010:** Aviation taxes – The Netherlands is not an island.
- DLR 2010:** The impacts of the planned air passenger duty in Germany. Vortrag auf der Infraday Conference am 9.10.2010 in Berlin.
- EUROCONTROL 2010:** Ash-cloud of April and May 2010: Impact on Air Traffic. STATFOR/Doc394.
- European Commission 2011:** Allocation of aviation allowances in an EEA-wide Emissions Trading System. Online: [http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/allowances/index_en.htm)
- Gillen D. 2009:** International Air Passenger Transport in the Future, OECD/ITF Discussion Paper No. 2009-15.
- IATA 2008a:** IATA Economic Briefing – The Impact of Recessions on Air Traffic Volumes, December 2008.
- IATA 2008b:** Air Travel Demand, Smyth M. und Pearce B., IATA Economic Briefing No. 9, April 2008.
- INFRAS 2006:** Volkswirtschaftliche Bedeutung der Luftfahrt in der Schweiz. Studie im Auftrag von Aeroswiss, Bundesamt für Zivilluftfahrt, und Flughafen Zürich.
- INFRAS 2009:** Einbezug des Schweizer Flugverkehrs ins EU EHS – Wirtschaftliche Auswirkungen möglicher Szenarien. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Zivilluftfahrt.
- INFRAS 2012:** Transportrechnung Luftverkehr. Studie im Auftrag für das Bundesamt für Statistik (unveröffentlicht).
- Intraplan und Klophaus 2010:** Auswirkungen der Luftverkehrssteuer auf Verkehr und Volkswirtschaft in Deutschland.
- Intraplan 2012:** Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrssteuer
- InterVISTAS 2007:** Estimating Air Travel Demand Elasticities, Studie im Auftrag der IATA, Dezember 2007.

## |144

- Ishutkina M.A. 2009:** Analysis of the Interaction Between Air Transportation and Economic Activity: A Worldwide Perspective, Department of Aeronautics and Astronautics, Massachusetts Institut of Technology MIT, Juni 2009.
- KiM 2011:** Effects of the Air Passenger Tax, Behavioral responses of passengers, airlines and airports, KiM Netherlands Institute for Transport Analysis, Gordijn H. und Kolkman J., im Auftrag des Niederländischen Ministeriums für Infrastruktur und Umwelt, Februar 2011.
- Oum T.H., Fu X. und Zhang A. 2009:** Air Transport Liberalization and its Impacts on Airline Competition and Air Passenger Traffic, International Transport Forum ITF, Forum Paper, April 2009.
- Reutter F. 2011:** Empirisch analytische Untersuchung der klimaschutzwirksamen preispolitischen Lenkungswirkung der Luftverkehrsteuer bei innerdeutschen Reisen durch eine Verlagerung bei der Verkehrsmittelwahl vom Flugzeug zur Bahn. Studienarbeit. Grin Verlag für akademische Texte.
- SEO 2009:** The Implications of the Irish Air Travel Tax, Studie im Auftrag von Aer Lingus, Ryanair und CityJet, November 2009.
- SEO und Significance 2007:** Effecten van verschillende heffingsvarianten op de Nederlandse luchtvaart
- Swan W.M. 2008:** Forecasting Air Travel with Open Skies, Seabury Airline Planning Group, August 2008.
- CE, INFRAS, ISI 2012:** External costs of transport in Europe – Update Study for 2008.
- Wunderlich F. (2011):** Mögliche Auswirkungen der Bundesluftfahrtabgabe auf Low-Cost-Flughäfen. Grin Verlag für akademische Texte.