

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Lisa Paus, Sven-Christian Kindler, Stephan Kühn, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10587 –

Subventionsabbau im Luftverkehr

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Luftfahrtindustrie ist eine hochprivilegierte Branche. Während Dieselloks, Autos und Busse selbstverständlich versteuerten Kraftstoff tanken, zahlen die Fluggesellschaften keine Kerosinsteuer. Bei Flügen ins Ausland verzichtet der Fiskus sogar auf die Mehrwertsteuer. Die Steuerausfälle für den Bundesminister der Finanzen summieren sich laut Umweltbundesamt auf über 11 Mrd. Euro. Zusammen mit den Kosten für ersteigerte Emissionszertifikate beläuft sich die Belastung des Luftverkehrs dagegen nur auf 1 Mrd. Euro im Jahr.

Ein Einstieg in den Subventionsabbau beim Luftverkehr ist mit der Einführung der Luftverkehrssteuer am 1. Januar 2011 zwar getan worden, doch auch nach Einführung der Ticketsteuer und des Emissionshandels profitieren die Airlines von Steuervorteilen in Höhe von 10 Mrd. Euro.

Seit Juni 2012 liegt der Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrssteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrssteuer vor.

1. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der Evaluation der Luftverkehrssteuer?

Das Bundesministerium der Finanzen hat gemäß § 19 Absatz 4 des Luftverkehrsteuergesetzes dem Deutschen Bundestag zum 30. Juni 2012 einen Bericht über die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf den Luftfahrtsektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer vorgelegt (Bundestagsdrucksache 17/10225). Es obliegt dem Deutschen Bundestag, den Bericht zu bewerten und gegebenenfalls Konsequenzen daraus zu ziehen.

2. Plant die Bundesregierung Änderungen des Luftverkehrssteuergesetzes, und wenn ja, welche und wann?

Die Bundesregierung plant derzeit keine Änderung des Luftverkehrssteuergesetzes.

3. Welche Effekte auf den Arbeitsmarkt hatte die Einführung der Luftverkehrssteuer nach Einschätzung der Bundesregierung, und auf welchen Annahmen beruht diese Einschätzung?

Die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrssteuer sind nicht Teil des Berichtsauftrags gemäß § 19 Absatz 4 des Luftverkehrssteuergesetzes. Wegen der Thematisierung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Luftverkehrssteuer durch die Luftfahrtverbände enthält der in der Antwort zu Frage 1 zitierte Bericht der Bundesregierung unter D. II. (S. 62 bis 68) dennoch diesbezüglich einen ergänzenden Abschnitt, auf den insoweit verwiesen wird.

4. Inwieweit plant die Bundesregierung, den Subventionsabbau im Flugverkehr weiter voranzutreiben, indem auch der Luftfrachtverkehr in den Geltungsbereich der Luftverkehrssteuer aufgenommen wird, und wenn dies nicht geplant ist, warum nicht?

Der Luftfrachtverkehr wird nicht besteuert, da er in einem intensiven internationalen Wettbewerb steht und sehr preissensibel ist. Durch die Nichtbesteuerung können Wettbewerbsnachteile der in Deutschland tätigen Luftfrachtunternehmen vermieden werden.

Die Bundesregierung plant vor diesem Hintergrund derzeit nicht, den Luftfrachtverkehr in den Geltungsbereich der Luftverkehrssteuer aufzunehmen.

5. Steht die Bundesregierung einer EU-weiten Kerosinbesteuerung weiterhin „grundsätzlich offen“ gegenüber, wie sie in der Antwort auf die Kleine Anfrage „Ticketabgabe im Flugverkehr für den Klimaschutz und die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit“ (Bundestagsdrucksache 17/2498) schreibt, und welche Initiativen der Bundesregierung sind dahingehend begonnen worden oder in Planung?

Initiativen der Bundesregierung für die Einführung einer EU-weiten Besteuerung bestehen deshalb zurzeit nicht. Die Bundesregierung steht aber der Einführung einer Kerosinsteuer weiterhin grundsätzlich offen gegenüber, soweit dadurch keine Wettbewerbsverzerrungen hervorgerufen werden. Eine obligatorische Besteuerung aller EU-weiten Flüge ist jedoch wegen des Widerstandes einiger EU-Mitgliedstaaten derzeit nicht zu erwarten.

6. Wie steht die Bundesregierung zu einer internationalen oder EU-weiten Abschaffung der Mehrwertsteuerbefreiung im (internationalen) Flugverkehr?

Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten unverzichtbar ist. Aus diesem Grund sollte die Mehrwertsteuer vorrangig als Instrument zur Erzielung von Einnahmen ausgestaltet werden. Aus Sicht der Bundesregierung sollte es daher langfristiges Ziel sein, die Bemessungsgrundlage für die Mehrwertsteuer zu verbreitern und bestehende Ausnahmen, Optionen und Sonderregelungen zu reduzieren. Ergänzend ist darauf zu achten, dass Regelungen nicht zu einer Zunahme von Verwaltungskosten führen oder Anreize zur Steuergestaltung bieten.

7. Welche einzelnen Mitgliedstaaten der EU mit starkem Tourismus haben sich auf der Sitzung des ECOFIN im Jahr 2005 gegen eine EU-weite Kerosinbesteuerung gewendet, wie es die Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage „Ticketabgabe im Flugverkehr für den Klimaschutz und die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit“ (Bundestagsdrucksache 17/2498) schreibt?

Auf der Sitzung des ECOFIN am 13. und 14. Mai 2005 hatten insbesondere die EU-Mitgliedstaaten mit starkem Tourismus (Spanien, Irland, Griechenland, Malta, Zypern) entschiedenen Widerstand gegen eine EU-weite Kerosinbesteuerung geäußert.

8. Ist seit der ECOFIN-Sitzung im Jahr 2005 das Thema einer EU-weiten Kerosinbesteuerung noch einmal angesprochen worden, und wenn ja, wann und welche Positionen wurden dabei von Deutschland und den anderen Mitgliedstaaten vertreten?

Seit dem informellen Treffen der ECOFIN Minister am 13. und 14. Mai 2005 ist das Thema einer EU-weiten Kerosinbesteuerung im ECOFIN nicht erneut diskutiert worden.

9. Plant die Bundesregierung, beim Thema EU-weite Kerosinbesteuerung im ECOFIN oder weiteren Gremien der EU einen neuen Anlauf zu starten, und wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung plant derzeit – wie in der Antwort zu Frage 5 erläutert – keinen neuen Anlauf für eine EU-weite Kerosinbesteuerung.

10. Inwieweit hält es die Bundesregierung für sinnvoll, dass Mitgliedsländer in der EU Subventionen im Luftverkehr gemeinsam abbauen, um so die Haushaltskonsolidierungen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen?

Die Bundesregierung teilt grundsätzlich die Auffassung der Europäischen Kommission, dass die Haushaltskonsolidierung in den Mitgliedstaaten unverzichtbar ist. Dafür ist auch der Abbau bestehender Subventionen – auch jener im Luftverkehr – zu prüfen.

11. In welchen Mitgliedstaaten der EU gibt oder gab es nach Kenntnis der Bundesregierung mit der deutschen Luftverkehrssteuer vergleichbare Maßnahmen, und wie sind diese gestaltet?

Mit der deutschen Luftverkehrssteuer vergleichbare Maßnahmen gibt es derzeit in Großbritannien, Irland, Frankreich und Österreich. Die 2008 in den Niederlanden eingeführte Fluggaststeuer wurde zum 1. Januar 2010 wieder abgeschafft. Zur Ausgestaltung der Steuern in den jeweiligen Ländern wird auf Nr. C. IV. 3. des in der Antwort zu Frage 1 zitierten Berichts der Bundesregierung verwiesen.

12. Wann und in welcher Form hat die Bundesregierung Nachbarstaaten über die Einführung der Luftverkehrssteuer informiert und für Vorhaben mit vergleichbarer Wirkung geworben, wie es die Bundesregierung in der Antwort auf die Kleine Anfrage „Ticketabgabe im Flugverkehr für den

Klimaschutz und die Öffentliche Entwicklungszusammenarbeit“ (Bundestagsdrucksache 17/2498) schreibt?

Die Bundesregierung hat am 29. Oktober 2010 in den Räumen der Ständigen Vertretung Deutschlands bei der Europäischen Union in Brüssel eine Informationsveranstaltung zur Luftverkehrsteuer für die Kommission und die Mitgliedstaaten der Europäischen Union abgehalten und in diesem Rahmen ausdrücklich für das Modell der Luftverkehrsteuer geworben. Die Einführung einer Luftverkehrsteuer ist und wird darüber hinaus auf informeller Ebene bei passender Gelegenheit angesprochen und angeregt.

13. Welche Reaktionen hat die Bundesregierung auf ihr Werben um die Einführung von Luftverkehrssteuern in Nachbarstaaten erhalten?

Die an der in der Antwort zu Frage 12 genannten Veranstaltung teilnehmenden Mitgliedstaaten haben die Ausführungen der Bundesregierung zur Kenntnis genommen und weitere Fragen zur Ausgestaltung der Luftverkehrsteuer gestellt. Insgesamt wird eine Luftverkehrsteuer von Staaten mit ausgeprägtem Tourismus naturgemäß skeptisch gesehen. Andere Staaten warten nach dem Eindruck der Bundesregierung zunächst die Auswirkungen der Luftverkehrsteuereinführung in Deutschland ab.

14. Wie bewertet die Bundesregierung die Einführung einer Kerosinsteuer auf Inlandsflügen, insbesondere das Potenzial dieser Maßnahme für mehr ökologische Kostenwahrheit zwischen den unterschiedlichen nationalen Verkehrsträgern?

Die Bundesregierung befürwortet grundsätzlich das System der ökologischen Kostenwahrheit zwischen den unterschiedlichen nationalen Verkehrsträgern. Deshalb wurde mit dem Luftverkehrsteuergesetz auch der Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einbezogen, um Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen. Zur Bewertung der möglichen Einführung einer Kerosinsteuer wird auf den in der Antwort zu Frage 1 zitierten Bericht der Bundesregierung unter E.I. verwiesen.

15. Wie hoch ist der Anteil der Mehrwertsteuer an den Ticketpreisen der Eisenbahnverkehrsunternehmen im lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Verkehr, und wie hoch waren die dadurch entstandenen jährlichen Einnahmen für die Bundesrepublik Deutschland in den letzten zehn Jahren?

Die im Inland ausgeführten Umsätze aus der Beförderung von Personen im Schienenbahnverkehr unterliegen grundsätzlich dem allgemeinen Umsatzsteuersatz von 19 Prozent. Die Umsatzsteuer ermäßigt sich auf 7 Prozent für Personenbeförderungen, die innerhalb einer Gemeinde ausgeführt werden oder deren Beförderungsstrecke nicht mehr als 50 Kilometer beträgt.

Die Umsatzsteuereinnahmen werden in der Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen unter der Position „Steuern vom Umsatz“ ausgewiesen und lediglich getrennt nach (inländischer) Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer erfasst. Eine tiefere Untergliederung der Kassenzahlen liegt nicht vor. Eine Aussage zu den durch die Umsatzsteuer im Eisenbahnverkehr jährlich entstandenen Einnahmen ist daher nicht möglich.

16. Wie hoch sind die Stationsentgelte in den Bahnhöfen der DB Netz AG für die lokalen, regionalen, nationalen und internationalen Züge, und wie hoch waren die jährlichen Einnahmen aus den Stationsentgelten in den letzten zehn Jahren?

Auf Basis verfügbarer Quellen ist eine Auswertung der Einnahmen aus Stationsentgelten der DB Station & Service AG allein nach Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und Schienenpersonenfernverkehr (SPFV) der DB AG sowie nach Verkehren von Dritten möglich, die jedoch überwiegend im SPNV tätig sind.

Da die Stationshalte nicht differenziert werden können, lässt sich lediglich das mittlere Stationsentgelt ermitteln. Im Regelfall betragen die Stationsentgelte im Schienenpersonenfernverkehr jedoch ein Vielfaches des Schienenpersonennahverkehrs.

	Einnahmen (in Mio. €) aus	davon			Stationshalte	Mittleres
	Stationsentgelten	SPNV DB AG	SPFV DB AG	Dritte	(in Mio. €)	Stationsentgelt
	DB Station & Service AG	(in Mio. €)	(in Mio. €)	(in Mio. €)		
2002	544	438	90	16	136,0	€ 4,00
2003	573	460	88	25	136,5	€ 4,20
2004	579	462	85	32	140,6	€ 4,12
2005	599	470	84	45	139,1	€ 4,31
2006	624	483	91	50	141,5	€ 4,41
2007	640	494	92	54	140,2	€ 4,56
2008	661	499	96	66	140,3	€ 4,71
2009	681	505	95	81	140,5	€ 4,85
2010	692	508	95	89	140,9	€ 4,91
2011	715	524	92	99	142,2	€ 5,03

17. Wie hoch waren die Trasseneinnahmen der DB Netz AG durch die auf dem deutschen Eisenbahnnetz verkehrenden Eisenbahnunternehmen, und wie hoch waren die jährlichen Trasseneinnahmen in den letzten zehn Jahren?

Neben den Einnahmen aus Trassenentgelten der DB Netz AG – ebenfalls unterteilt nach Verkehren der DB AG sowie von Dritten – lassen sich analog zu den Stationsentgelten die mittleren Trassenentgelte für die Jahre 2002 bis 2011 bestimmen.

	Einnahmen (in Mio) aus	davon				Trassenkilometer (in Mio)	Mittleres Trassenentgelt
	Trassenentgelten DB Netz AG	DB Regio (in Mio)	DB Fern- verkehr (in Mio)	DB Schenker Rail (in Mio)	Dritte (in Mio)		
2002	3164	1927	608	486	143	964	€ 3,28
2003	3409	2094	669	482	164	981	€ 3,48
2004	3626	2175	714	517	220	993	€ 3,65
2005	3632	2138	712	454	328	989	€ 3,67
2006	3670	2071	715	473	411	1006	€ 3,65
2007	3805	2100	740	497	468	1038	€ 3,67
2008	3866	2087	752	513	514	1031	€ 3,75
2009	3876	2098	764	428	586	990	€ 3,91
2010	4057	2113	777	450	717	1020	€ 3,98
2011	4163	2101	780	478	804	1037	€ 4,01

18. Wie hoch ist der Energiesteuersatz für Dieselkraftstoff der Eisenbahnlokomotiven, und wie hoch waren die jährlichen Strom- und Energiesteuerzahlungen, getrennt nach Steuern für Diesel, Benzin, Strom und sonstigen Energieträgern, die von den Eisenbahnunternehmen in Deutschland in den letzten zehn Jahren gezahlt wurden?

Zur Höhe des Energiesteuersatzes für Dieselkraftstoff für Eisenbahnlokomotiven wird auf Seite 48 des in der Antwort zu Frage 1 zitierten Berichts der Bundesregierung verwiesen.

Eine Aussage zu den durch die Energiesteuer im Eisenbahnverkehr jährlich entstandenen Einnahmen ist nicht möglich. Die in der Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen ausgewiesenen Energiesteuereinnahmen weisen keine derart tiefe Untergliederung aus. Die statistische Erfassung der Energiesteuern in der Energiesteuerstatistik des Statistischen Bundesamtes (Fachserie 14 Reihe 9.3) weist nur die Gesamtmengen an versteuerten Energieerzeugnissen getrennt nach der Art der Energieerzeugnisse ohne weitere Unterscheidung nach einzelnen Verkehrsträgern aus.

19. Wie hoch ist der Anteil der Mehrwertsteuer an den Ticketpreisen der Airlines im nationalen und internationalen Verkehr, und wie hoch waren die dadurch entstandenen jährlichen Steuereinnahmen in den letzten zehn Jahren?

Das Bundesministerium der Finanzen hat von der Möglichkeit des § 26 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) Gebrauch gemacht anzuordnen, dass die Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Personenbeförderungen im Luftverkehr unter bestimmten Voraussetzungen – insbesondere Gegenseitigkeit bei ausländischen Unternehmen – niedriger festgesetzt oder (ganz oder teilweise) erlassen wird (nachfolgend insgesamt als Erlass bezeichnet). Diese Regelung entspricht in der Wirkungsweise einer Steuerbefreiung.

Der Erlass kommt für den inländischen Streckenanteil (nur insoweit steht Deutschland das Besteuerungsrecht zu) der folgenden grenzüberschreitenden Beförderungen im Luftverkehr zur Anwendung:

1. Von einem ausländischen Flughafen zu einem Flughafen im Inland,
2. von einem Flughafen im Inland zu einem ausländischen Flughafen,
3. von einem ausländischen Flughafen zu einem ausländischen Flughafen über das Inland.

Rein inländische Personenbeförderungen mit Flugzeugen unterliegen dem allgemeinen Steuersatz von 19 Prozent.

Die Umsatzsteuereinnahmen werden in der Kassenstatistik des Bundesministeriums der Finanzen unter der Position „Steuern vom Umsatz“ ausgewiesen und lediglich getrennt nach (inländischer) Umsatzsteuer und Einfuhrumsatzsteuer erfasst. Eine tiefere Untergliederung der Kassenzahlen liegt nicht vor. Aus der amtlichen Umsatzsteuerstatistik sind zwar keine unmittelbaren Angaben zur Höhe der aus den Ticketverkäufen der Airlines resultierenden jährlichen Steuereinnahmen zu entnehmen, doch bieten die nachgewiesenen Umsätze für die Personenbeförderung in der Luftfahrt einen Anhaltspunkt. Die Statistik auf Basis der Umsatzsteuer-Voranmeldungen weist die folgenden Beträge für die vereinbarte Umsatzsteuer aus:

2010	759 Mio. Euro ¹
2009	670 Mio. Euro ¹
2008	628 Mio. Euro ²
2007	576 Mio. Euro ²
2006	473 Mio. Euro ²
2005	432 Mio. Euro ²
2004	429 Mio. Euro ²
2003	417 Mio. Euro ²
2002	407 Mio. Euro ²

¹ Wirtschaftszweig „Personenbeförderung in der Luftfahrt“ (Klassifikation der Wirtschaftszweige 2008)

² Wirtschaftszweig „Linienflugverkehr“ (Klassifikation der Wirtschaftszweige 2003)

Diesen Beträgen stehen jedoch Vorsteuerabzüge der vorsteuerabzugsberechtigten Geschäftsreisenden in unbekannter Höhe gegenüber, welche die tatsächlich kassenwirksam werdenden Steuereinnahmen aus der Besteuerung von Flugtickets erheblich mindern.

20. Welche jährlichen Mehrwertsteuereinnahmen hätte die Bundesrepublik Deutschland in den letzten zehn Jahren erhalten, wenn die internationalen Flüge mit dem vollen Mehrwertsteuersatz belegt worden wären?

Bemessungsgrundlage für die rechnerische Ermittlung der Mehrwertsteuereinnahmen aus der Umsatzbesteuerung internationaler Flüge wären die entsprechenden Umsätze für den inländischen Streckenanteil. Im geltenden Recht wird für diese Umsätze nach § 26 Absatz 3 UStG keine Umsatzsteuer erhoben. Somit liegen hierfür auch keine statistischen Unterlagen vor.

Auf der Basis einer sehr groben Abschätzung unter Berücksichtigung des Vorsteuerabzugs von vorsteuerabzugsberechtigten Geschäftsreisenden, würden bei Besteuerung der bisher steuerfreien grenzüberschreitenden Beförderung von Personen im Luftverkehr mit dem Regelsatz in Höhe von 19 Prozent Umsatzsteuermehreinnahmen von jährlich rd. 80 Mio. Euro entstehen.

21. Wie hoch wären die jährlichen Einnahmen in den letzten zehn Jahren gewesen, wenn das Kerosin für die Airlines genauso hoch besteuert worden wäre, wie der Dieseltreibstoff bei den Eisenbahnunternehmen?

Grundsätzlich ist auf Basis internationaler Abkommen und den Vorgaben der Energiesteuerrichtlinie einseitig nur die Besteuerung von Kerosin auf Inlandsflügen möglich. Gemäß dem 23. Subventionsbericht belaufen sich die Steuermindereinnahmen aus der Nichtbesteuerung von Inlandsflügen auf 680 Mio. Euro.

Unter der Annahme, dass dennoch die Gesamtmenge an Kerosinablieferungen, die im Inland an den Flugverkehr ausgeliefert wird, besteuert würde, ergäben sich rechnerisch folgende Energiesteuereinnahmen.

Jahr	Kerosinablieferungen in Mrd. Liter ³	Geschätzte Energiesteuereinnahmen in Mrd. Euro
2011	10,1	4,8
2010	10,5	5,0
2009	10,7	5,0
2008	11,0	5,2
2007	10,9	5,1
2006	10,5	4,9
2005	10,0	4,7
2004	9,3	4,4
2003	8,6	4,0
2002	8,4	3,9

³ Quelle: Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Amtliche Mineralölstatistik
Annahme: Besteuerung mit dem Regelsteuersatz von 470,40 Euro/1000 Liter für Dieseltreibstoff

22. Teilt die Bundesregierung die Auffassung der Luftverkehrswirtschaft (siehe Presseerklärung des Bundesverbandes der Deutschen Luftverkehrswirtschaft – BDL – vom 21. August 2011 zur Luftverkehrssteuer),

wonach der Flugverkehr seine Infrastrukturkosten über Gebühren und Entgelte nahezu selbstständig trägt, und auf welcher Berechnungsgrundlage beruht die Einschätzung der Bundesregierung?

Soweit sich die Aussage des BDL auf die Kosten bezieht, die für die Nutzung des Flughafens entstehen, teilt die Bundesregierung die Auffassung.

Als Berechnungsgrundlage dienen die Flughafenentgelte, die Flugsicherungsgebühren und die Luftsicherheitsgebühren, welche durch die Luftfahrtunternehmen zu entrichten sind.

Gleichwohl entstehen dem Bund, insbesondere bei Neu- oder Ausbauten von Flughäfen, erhebliche Kosten für Infrastrukturmaßnahmen (z. B. Autobahnanbindung), an denen die Luftverkehrswirtschaft nicht beteiligt wird.

Inwieweit regionalpolitisch motivierte Förderungen (der Länder) zugunsten der Luftverkehrswirtschaft stattfinden, ist nicht Gegenstand der Frage und wird deshalb hier nicht näher erläutert.