

Allgemeine Finanzverwaltung

(Einzelplan 60)

37 Luftverkehrsteuer reformieren – hohe Mindereinnahmen drohen

(Kapitel 6001 Titel 039 01)

Zusammenfassung

Die jährliche Absenkung der Luftverkehrssteuersätze verursacht Steuermindereinnahmen für den Bundeshaushalt und konterkariert klimapolitische Lenkungsziele.

Luftverkehrsunternehmen müssen pro Passagier und Abflug Luftverkehrsteuer entrichten. Dabei bemisst sich die Höhe der Luftverkehrssteuersätze nach der Flugdistanz. Das Bundesministerium der Finanzen (BMF) senkt die Steuersätze jährlich ab, wenn der Bund Erlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen für den Luftverkehr erzielt – je höher die Erlöse, desto niedriger die Steuersätze. In die Berechnung werden auch Versteigerungserlöse von Zertifikaten einbezogen, die auf den Luftfrachtverkehr entfallen, obwohl dieser nicht der Luftverkehrsteuer unterliegt. Die jährliche Absenkung mindert die Steuereinnahmen und konterkariert die klimapolitischen Lenkungsziele der Luftverkehrsteuer. Der Effekt wird sich durch anstehende Änderungen beim Europäischen Emissionshandel deutlich verstärken und führt zu Mindereinnahmen in Millionenhöhe.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die jährliche Absenkung der Steuersätze abzuschaffen. Obwohl das BMF die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestreitet, will es den Absenkungsmechanismus lediglich kritisch prüfen.

37.1 Prüfungsfeststellungen

Europäischer Emissionshandel

Seit dem Jahr 2012 ist der innereuropäische Luftverkehr in das Europäische Emissionshandelssystem einbezogen. Es umfasst sowohl den Personenflugverkehr als auch den Luftfrachtverkehr. Luftverkehrsunternehmen müssen für jede Tonne ausgestoßenes klimaschädliches Gas eine Emissionsberechtigung (Zertifikat) abgeben. Die Anzahl der insgesamt verfügbaren Zertifikate ist europaweit gedeckelt. Auf Ebene der Europäischen Union werden den Luftverkehrsunternehmen 82 % aller ausgegebenen Zertifikate für den Luftverkehrsbereich

kostenlos zugeteilt, 15 % versteigert und 3 % als Reserve zurückgehalten. Reichen einem Luftverkehrsunternehmen die ihm kostenlos zugewiesenen Zertifikate nicht aus, kann es u. a. weitere Zertifikate in Auktionen ersteigern. Für diese Auktionen erhalten die Mitgliedstaaten eine bestimmte Anzahl an Zertifikaten nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel von der Europäischen Union. Die aus den Auktionen erzielten Erlöse stehen den jeweiligen Mitgliedstaaten zu.

BMF muss Steuersätze jährlich absenken

Mit der Luftverkehrsteuer wollte der Gesetzgeber u. a. das in besonders hohem Maße klimaschädliche Fliegen verteuern und so eine Lenkungswirkung zugunsten des Klimaschutzes erzielen. Besteuert wird der gewerbliche Personenflugverkehr. Die Luftverkehrsteuer ist pro Passagier und Abflug von den Luftverkehrsunternehmen zu entrichten. Dabei bemisst sich die Höhe der jeweiligen Luftverkehrssteuersätze nach der Flugdistanz. Für den Luftfrachtverkehr fällt keine Luftverkehrsteuer an.

Das BMF senkt die Steuersätze aufgrund einer Regelung im Luftverkehrsteuergesetz durch eine Rechtsverordnung jährlich prozentual ab (Absenkungsmechanismus). Dazu werden die vom Bund erzielten Vorjahreserlöse aus der Versteigerung von Emissionsberechtigungen für den Luftverkehr in das Verhältnis zu 1,75 Mrd. Euro gesetzt. Der sich daraus ergebende Prozentsatz mindert die gesetzlichen Steuersätze. Für das Jahr 2019 – das letzte Jahr vor der Corona-Pandemie – betrug die Absenkung 1,63 %. Die Luftverkehrsunternehmen hatten pro Passagier und Abflug eine um diesen Prozentsatz reduzierte Steuer zu zahlen. Bei rund 96,6 Millionen Fluggästen verursachte dies im Jahr 2019 Mindereinnahmen von ca. 19,5 Mio. Euro. Auch in den Jahren 2020 und 2021 musste das BMF die Steuersätze absenken. Bedingt durch die Corona-Pandemie und die damit einhergehenden Flug- und Reisebeschränkungen fiel die Absenkung in diesen Zeiträumen geringer aus.

Begünstigung zu hoch

Der Absenkungsmechanismus soll nach dem Willen des Gesetzgebers dem Umstand Rechnung tragen, dass der Bund Erlöse aus der Versteigerung von Emissionshandelszertifikaten erzielt. Dazu werden sämtliche Erlöse des Bundes aus der Versteigerung von Zertifikaten für den Luftverkehr einbezogen. Darin enthalten sind auch die Versteigerungserlöse von Zertifikaten, die auf den Luftfrachtverkehr entfallen. Eine Aufteilung der Versteigerungserlöse zwischen Luftfracht- und Personenflugverkehr ist nach Aussage des BMF nicht möglich.

Absenkung ist Ausnahme im Steuerrecht

Die jährliche prozentuale Absenkung der Luftverkehrssteuersätze ist eine Ausnahme im deutschen Steuerrecht. Keine andere Steuer wird dadurch abgesenkt, dass anderweitige Einnahmen des Bundes gegengerechnet werden. Viele wirtschaftliche Vorgänge unterliegen gleich-

zeitig Steuern und anderen Abgaben. Ein vergleichbarer Absenkungsmechanismus wie bei der Luftverkehrsteuer ist beispielsweise weder im Energie- noch Umsatzsteuergesetz enthalten.

Ergänzend zum europäischen Emissionshandel bepreist Deutschland seit dem 1. Januar 2021 CO₂-Emissionen (CO₂-Preis), insbesondere in den Bereichen Verkehr und Gebäude. Für die Emissionen aus diesen Sektoren fehlte nach Ansicht der Bundesregierung bislang ein wirksames Preissignal. Mit dem nationalen CO₂-Preis sollte der Verbrauch von fossilen Heiz- und Kraftstoffen verteuert werden, um so Anreize für klimaschonendere Technologien zu schaffen. Unternehmen, die u. a. Heizöl, Erdgas, Benzin und Diesel in Verkehr bringen, müssen dafür einen CO₂-Preis zahlen. Die Kosten geben sie regelmäßig an die Kunden weiter. Dementsprechend enthält auch beispielsweise der Benzinpreis eine CO₂-Preiskomponente. Die Einnahmen aus dem nationalen CO₂-Preis senken nicht die auf Benzin anfallende Energie- und Umsatzsteuer.

Neuregelung des Emissionshandels

Die Europäische Kommission hat den europäischen Green Deal ausgerufen. Europa soll bis zum Jahr 2050 der erste klimaneutrale Kontinent werden. Dafür hat die Europäische Kommission eine Reihe von Vorschlägen erarbeitet, die dazu beitragen sollen, die Emissionen der Europäischen Union bis zum Jahr 2030 um mindestens 55 % gegenüber dem Jahr 1990 zu senken („Fit für 55 Paket“). Für den Bereich der Luftfahrt haben sich der EU-Rat und das EU-Parlament bereits im Dezember 2022 vorläufig politisch geeinigt. Sie wollen die kostenlose Zuteilung der Zertifikate schrittweise einstellen: 25 % im Jahr 2024 und 50 % im Jahr 2025. Ab dem Jahr 2026 sollen Luftverkehrsunternehmen keine kostenlosen Zertifikate mehr erhalten. Dementsprechend erhöht sich der Anteil der zu versteigernden Zertifikate, sodass der Bund deutlich höhere Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate erzielen wird. In einer ersten Prognose ging das BMF davon aus, dass eine vollständige Versteigerung der Zertifikate zu jährlichen Steuermindereinnahmen im dreistelligen Millionenbereich bei der Luftverkehrsteuer führen kann.

37.2 Würdigung

Die jährliche Absenkung der Luftverkehrsteuer steht im Widerspruch zu deren Zielsetzung. Sie verursacht Steuermindereinnahmen im Bundeshaushalt, die in den kommenden Jahren deutlich ansteigen werden. Die beabsichtigten Änderungen im europäischen Emissionshandelssystem führen dazu, dass der Bund höhere Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten erzielen wird. Dies hat zur Folge, dass die Luftverkehrsteuersätze stärker als bisher abzusenken sind. Die jährlichen Steuermindereinnahmen bei der Luftverkehrsteuer werden sich künftig auf einen dreistelligen Millionenbetrag belaufen. Außerdem begünstigt der Absenkungsmechanismus den Personenflugverkehr übermäßig stark.

Die Luftverkehrsteuer und der Europäische Emissionshandel sind zwei voneinander unabhängige Rechtsvorgänge. Dementsprechend ist es nicht erforderlich, die Luftverkehrsteuersätze zu reduzieren, weil Erlöse aus dem Emissionshandel erzielt werden. Eine stetige Absenkung der Steuersätze widerspricht zudem der klimapolitischen Lenkungswirkung, die der Gesetzgeber mit der Luftverkehrsteuer beabsichtigte.

Der Bundesrechnungshof hat empfohlen, die jährliche Absenkung der Steuersätze abzuschaffen, bevor die Neuregelung im europäischen Emissionshandelssystem wirksam wird.

37.3 Stellungnahme

Das BMF hat die Feststellungen des Bundesrechnungshofes nicht bestritten. Es geht ebenfalls davon aus, dass es aufgrund der Neuregelungen im europäischen Emissionshandelssystem zu enormen Mindereinnahmen bei der Luftverkehrsteuer kommen wird, wenn Deutschland am Absenkungsmechanismus festhält. Das BMF könne jedoch erst nach der förmlichen Annahme der beabsichtigten Neuregelungen auf Ebene der Europäischen Union und anschließender Umsetzung in nationales Recht die voraussichtlichen Auswirkungen belastbar prognostizieren.

Ferner hat das BMF wiederholt, die Versteigerungserlöse aus den Emissionszertifikaten für den Luftverkehr nicht nach Luftfracht- und Personenflugverkehr aufteilen zu können.

Es beabsichtige, den Absenkungsmechanismus im Zuge des zuvor genannten Rechtsetzungsverfahrens kritisch zu prüfen. Das Ergebnis soll die Grundlage für eine politische Entscheidung bilden.

37.4 Abschließende Würdigung

Der Absenkungsmechanismus für die Luftverkehrsteuersätze stellt eine Besonderheit im deutschen Steuerrecht dar und steht im Widerspruch zur Zielsetzung der Luftverkehrsteuer.

Ausreichend Gründe, den Absenkungsmechanismus abzuschaffen, sind bereits heute vorhanden. Eine bloße kritische Prüfung zu einem späteren Zeitpunkt ist insbesondere in Anbetracht der drohenden beträchtlichen Steuermindereinnahmen nicht ausreichend. Der Bundesrechnungshof sieht dringenden Handlungsbedarf und erwartet, dass das BMF dem Gesetzgeber zeitnah vorschlägt, die bestehende Pflicht zur Absenkung der Steuersätze abzuschaffen, bevor die Neuregelung im Europäischen Emissionshandelssystem wirksam wird.