



Projektbericht

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

## **Evaluierung der Luftverkehrsteuer nach § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz**

Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums der Finanzen  
an den Deutschen Bundestag zum 30. Juni 2012  
16. April 2012



# Impressum

## Vorstand des RWI

Prof. Dr. Christoph M. Schmidt (Präsident)

Prof. Dr. Thomas K. Bauer (Vizepräsident)

Prof. Dr. Wim Kösters

## Verwaltungsrat

Dr. Eberhard Heinke (Vorsitzender);

Dr. Henning Osthues-Albrecht; Dr. Rolf Pohlig; Reinhold Schulte  
(stellv. Vorsitzende);

Manfred Breuer; Dr. Hans Georg Fabritius; Prof. Dr. Justus Haucap, Hans Jürgen Kerkhoff; Dr. Thomas Köster; Dr. Thomas A. Lange; Martin Lehmann-Stanislawski; Andreas Meyer-Lauber; Hermann Rappen; Reinhard Schulz; Dr. Michael H. Wappelhorst

## Forschungsbeirat

Prof. Dr. Claudia M. Buch; Prof. Michael C. Burda, Ph.D.; Prof. Dr. Lars P. Feld;  
Prof. Dr. Stefan Felder; Prof. Nicola Fuchs-Schündeln, Ph.D.; Prof. Timo Goeschl,  
Ph.D.; Prof. Dr. Justus Haucap; Prof. Dr. Kai Konrad; Prof. Dr. Wolfgang Leininger;  
Prof. Regina T. Riphahn, Ph.D.

## Ehrenmitglieder des RWI

Heinrich Frommknecht; Prof. Dr. Paul Klemmer †; Dr. Dietmar Kuhnt

## RWI Projektbericht

Herausgeber:

Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung

Hohenzollernstraße 1/3, 45128 Essen, Germany

Phone +49 201-81 49-0, Fax +49 201-81 49-200, e-mail: rwi@rwi-essen.de

Alle Rechte vorbehalten. Essen 2012

Schriftleitung: Prof. Dr. Christoph M. Schmidt

### **Evaluierung der Luftverkehrsteuer nach § 19 Absatz 4 Luftverkehrsteuergesetz**

Stellungnahme zum Bericht des Bundesministeriums der Finanzen an den  
Deutschen Bundestag zum 30. Juni 2012

16. April 2012

Projektteam: Boris Beimann (RWI) und Prof. Dr. Andreas Lueg-Arndt (Cologne  
Business School)

## Auswirkungen der Luftverkehrsteuer

Das am 28.10.2010 im Bundestag verabschiedete Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG) sieht bis zum 30.6.2012 eine Evaluierung durch das Bundesfinanzministerium vor. Im Vorfeld des Evaluierungsberichts sind Interessenverbände und Wirtschaftsforschungsinstitute in einem Fragenkatalog aufgefordert eine Stellungnahme abzugeben. Auf Basis der Ergebnisse einer Forschungsarbeit in Kooperation mit Professor Dr. Lueg-Arndt (Cologne Business School) nimmt das RWI im Folgenden insbesondere zu den Fragen der Überwälzung der Steuer auf die Preise für Luftverkehrsdienstleistungen und generellen Aspekten Stellung.

## Vorausgehende Anmerkungen

Bevor auf die Auswirkungen der Luftverkehrsteuer (LuftVSt) eingegangen werden kann, bedarf es einiger vorausgehender Anmerkungen. Eine ausführliche Analyse der volkswirtschaftlichen Effekte der LuftVSt ist aufgrund der gegebenen Datenlage nahezu unmöglich. Es mangelt zum einen an genauen Passagier- und Preisdaten für die einzelnen Marktsegmente sowie zum anderen an detaillierten Kostendaten. Ohne diese ist eine exakte Quantifizierung der Preis- und Wettbewerbseffekte ausgeschlossen.

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass eine ordnungspolitisch zwingende Marktabgrenzung oder -segmentierung im Luftverkehr und seiner Teilnehmer nicht nach dem „Schwerpunkt der Unternehmertätigkeit“ erfolgen kann. In der heutigen Zeit verschwinden die Grenzen zwischen den reinen Low Cost Carriern (LCC) und so genannten Full Service Carrier (FSC). Folglich müssen bei einer Quantifizierung der Effekte der LuftVSt sämtliche Marktsegmente einzelnen betrachtet und die Auswirkungen auf jeden Marktteilnehmer in diesem Markt bestimmt werden.

## Zielsetzung der Luftverkehrsteuer

Den Ausgangspunkt für die Evaluierung einer steuerpolitischen Maßnahme bildet zunächst deren Zielsetzung. Die LuftVSt hat zum Ziel den Flugverkehr in die Mobilitätsbesteuerung einzubeziehen und Anreize für umweltgerechteres Verhalten zu setzen.<sup>1</sup> Trotz der erhofften Lenkungswirkung sollen die Einnahmen aus der Steuer ohne Zweckbindung direkt dem Bundeshaushalt zufließen. Die Mehreinnahmen sollen zur Konsolidierung des Bundeshaushalts dienen.<sup>2</sup> Festzuhalten ist, dass eine Verpflichtung des Gesetzgebers zu einer dem Umweltziel entsprechenden Verwendung der Einnahmen sicherlich die Akzeptanz sowohl auf Anbieter als auch auf Nachfrageseite höht hätte.

Für die Bewertung einer steuerpolitischen Maßnahme sind die aus den zusätzlichen Einnahmen (abzüglich der Erhebungs- und Verwaltungskosten) möglichen Wohlfahrtsgewinne den auf Seite der Besteuerten entstehenden Wohlfahrtsverlusten gegenüberzustellen. Für letztere spielen die Möglichkeiten zur Überwälzung der Steuer eine entscheidende Rolle. Es mangelt aber an einer wissenschaftlich fundierten Inzidenzanalyse insbesondere in Bezug auf den Luftverkehr im deutschsprachigen Raum, weil kaum geeignete Daten verfügbar sind, weil der Markt sich nur schwer adäquat abgrenzen lässt und weil die Fluggesellschaften über vielfältige Strategien zur Preisgestaltung und damit auch zur Querüberwälzung der Steuerbelastung verfügen.

## Überwälzung der Luftverkehrsteuer auf den Flugpreis (Frage 5)

In der aktuellen Forschungsarbeit (Beimann, Lueg-Arndt 2012) wird untersucht, ob die Einführung der LuftVSt zu einer Veränderung der Flugpreise geführt hat. In einem Differenzen-in-Differenzen Ansatz konnte festgestellt werden, dass die Einführung der LuftVSt zu einer durchschnittlichen Erhöhung des Preisindex für Luftverkehrsdienstleistungen im Jahr 2011 von ca. 12%

---

<sup>1</sup> BMF (2010).

<sup>2</sup> BMF (2010).

geführt hat. Da der Preisindex aus unterschiedlichen Preisen auf verschiedenen Strecken und Anbietern gebildet wird, lässt sich diese Zahl nicht als gleichmäßige Preiserhöhung auf allen Strecken interpretieren. Die unterschiedliche Wettbewerbssituation zwischen Fluggesellschaften sowie zwischen Flughäfen in bspw. grenznahen Gebieten, bietet zudem unterschiedliche Überwälzungsmöglichkeiten und die Grundlage für strategisches Verhalten. Zusätzlich sind andere preissteigernde Faktoren zu nennen wie insbesondere gestiegene Kerosinkosten und die Zyklizität der Luftverkehrsnachfrage.

Ein Ansatz für eine Interpretation bieten die durchschnittlichen Endpreise von Low Cost Carriern (LCC). Der durchschnittliche Endpreis eines einfachen Fluges für LCC liegt nach einer Erhebung des DLR im Herbst 2010 (vor Einführung der Steuer) zwischen 40 und 50 Euro, während er im Herbst 2011 zwischen 60 und 130 Euro liegt.<sup>3</sup> Eine Erhöhung um 8€ entspricht für den jeweils unteren Durchschnittspreis im Herbst 2010 einer Preissteigerung um 16 Prozent bzw. 12 Prozent im Herbst 2011. Für das jeweils obere Ende 14 Prozent im Herbst 2010 bzw. 6 Prozent für das Jahr 2011. Der Vergleich zwischen den zwei Jahren lässt vermuten, dass selbst bei einer vollständigen Überwälzung weitere Kostenfaktoren zu einem Preisanstieg führten. Dies lässt sich allerdings – wie oben erwähnt – nur mithilfe der Daten der Luftverkehrsgesellschaften ermitteln. Der Theorie folgend ist jedoch stark davon auszugehen, dass insbesondere die LCC aufgrund der hohen Wettbewerbsintensität (inter- und intramodal) und des von ihnen bedienten Nachfragesegments, die Steuer zu einem hohen Maße überwälzen müssen.

### **Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften (Frage 8)**

Die Auswirkungen auf den Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften sind äußerst schwer zu beurteilen. Betrachtet man die abgehenden Flüge für das Jahr 2011, so entfielen über 40 Prozent auf die Deutsche Lufthansa (inklusive Austrian Airlines und Swiss International) und 13,5 Prozent auf Air Berlin (Quelle: Deutsche Flugsicherung). Folgt man der Definition des DLR, so zählt Air Berlin zu den LCC und sieht sich demnach einem preissensibleren Nachfragesegment gegenüber, während die Lufthansa als sogenannter FSC auch Nachfragesegmente bedient, die weniger sensibel auf Veränderungen des Preises reagieren. Hierdurch kann ein strategischer Vorteil für den FSC entstehen, in dem er auf Wettbewerbsmärkten mit LCC die Steuer nicht oder in einem geringeren Maße als der LCC überwälzt und dies mit anderen Nachfragern anderer Marktsegmente überkompensiert. Darüber hinaus scheinen weitere Spielräume zu bestehen die Zahlungsbereitschaft der Kunden auf Seiten der FSC abzuschöpfen. Dies zeigt bspw. auch die letztes Jahr eingeführte Kreditkartengebühr auf Seiten der Deutschen Lufthansa.<sup>4</sup> Dieser Spielraum kann insbesondere dann von strategischem Interesse sein, wenn ein FSC auch Marktanteile im preissensibleren Nachfragesegment gewinnen möchte.

### **Abschließende Bewertung**

Das Aufkommen aus der LuftVSt beläuft sich im Jahr 2011 auf 905 Millionen Euro.<sup>5</sup> Vor diesem Hintergrund der aktuellen Zahlen kann die LuftVSt als Erfolg gesehen werden, trägt sie doch zur Verbesserung der Einnahmesituation des Staates bei.

Mit der LuftVSt sollen allerdings zwei Ziele erreicht werden. Zum einen die Konsolidierung des Haushalts und zum anderen soll ein Anreiz zu „umweltfreundlicherem“ Verhalten gesetzt werden. Auch wenn vor dem Hintergrund der aktuellen Zahlen eine verbesserte Einnahmesituation des Staates vorliegt, ist hier auf den Zielkonflikt zwischen Konsolidierung und Lenkungswirkung einer Steuer hinzuweisen. Falls die LuftVSt dem Ziel des Gesetzes entsprechend zu einem „umweltschonen“ Verhalten führt, ist dies ein positiver Nebeneffekt.

---

<sup>3</sup> Vgl. DLR (2010) und DLR (2011)

<sup>4</sup> Vgl. u.a. Der Spiegel (2011)

<sup>5</sup> BMF (2012)

rechterem“ Verhalten führt, ist mit einem Rückgang der Passagierzahlen, bei vollständiger Überwälzung der Steuer, zu rechnen. Dies wird, selbst bei einer unvollständigen Überwälzung der Steuer an die Passagiere, schlussendlich zu einem geringeren Aufkommen führen. Dementsprechend wäre eine Priorisierung im Gesetz angeraten.

### Literatur

BMF – Bundesministerium der Finanzen (Hrsg.) (2012), Monatsbericht digital. Internet: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_151230/DE/BMF\\_Startseite/Publikationen/Monatsbericht\\_des\\_BMF/2012/01/uebersichten-und-termine/ut2-Steuereinnahmen\\_Bund\\_und\\_Laender/node.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_151230/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2012/01/uebersichten-und-termine/ut2-Steuereinnahmen_Bund_und_Laender/node.html?_nnn=true).

BMF (2010). Die Luftverkehrssteuer. Internet: [http://www.bundesfinanzministerium.de/nm\\_82/DE/BMF\\_Startseite/Publikationen/Monatsbericht\\_des\\_BMF/2011/04/analysen-und-berichte/b04-Luftverkehrssteuer/Luftverkehrssteuer.html?\\_nnn=true](http://www.bundesfinanzministerium.de/nm_82/DE/BMF_Startseite/Publikationen/Monatsbericht_des_BMF/2011/04/analysen-und-berichte/b04-Luftverkehrssteuer/Luftverkehrssteuer.html?_nnn=true).

DLR (2010) Sonderbeitrag – Flugpreisanalyse von Low Cost Carriern auf ausgewählten Strecken, Herbst 2010. Köln.

DLR (2011) Sonderbeitrag – Flugpreisanalyse von Low Cost Carriern auf ausgewählten Strecken, Herbst 2011. Köln.

Der Spiegel (2011). Bis zu 18 Euro: Lufthansa erhebt Kreditkartengebühr für Tickets. Internet: <http://www.spiegel.de/reise/aktuell/0,1518,778622,00.html>