

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Daniela Wagner, Stefan Schmidt, Dr. Danyal Bayaz, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 19/9857 –**

Subventionsabbau bei internationalen Flügen

Vorbemerkung der Fragesteller

Anders als die Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Bahn- und Busverkehr ist in Deutschland der internationale Luftverkehr auf Basis des § 26 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) von der Umsatzsteuer befreit.

Die Besteuerung der inländischen Streckenanteile internationaler Flüge ist nach Auffassung der Fragesteller grundsätzlich rechtlich zulässig. Das gilt für Flüge von einem ausländischen Flughafen zu einem Flughafen im Inland, von einem Flughafen im Inland zu einem ausländischen Flughafen sowie für Flüge über deutsches Territorium mit Start und Ziel im Ausland.

Es gibt keine völkerrechtlich verbindlichen Regelungen, die einer Besteuerung der inländischen Streckenanteile entgegenstehen (Bundestagsdrucksache 15/398, Antwort zu Frage 4).

Durch die Steuerbefreiung internationaler Flüge wird nach Ansicht der Fragesteller der Wettbewerb gegenüber den anderen, weniger klimaschädlichen Verkehrsträgern, insbesondere der Bahn, verzerrt. Die Subventionierung des klimaschädlichsten Verkehrsträgers, des Luftverkehrs, durch eine solche Umsatzsteuerbefreiung ist angesichts des Ziels, den Ausstoß von Treibhausgasen im Verkehrssektor bis 2030 gegenüber 1990 um 40 Prozent bis 42 Prozent zu reduzieren, nach Ansicht der Fragesteller nicht länger zu rechtfertigen. Der Verzicht auf die umsatzsteuerliche Begünstigung internationaler Flüge würde dazu beitragen, die Wettbewerbsverzerrung insbesondere gegenüber der Bahn abzubauen und Spielraum für eine bessere finanzielle Ausstattung der Deutschen Bahn zu schaffen.

In den zurückliegenden Jahren wurde die Bundesregierung mehrfach gefragt, welche Steuermehreinnahmen im Falle der Aufhebung des § 26 Absatz 3 UStG zu erwarten wären. Die jeweiligen Schätzungen lagen in den Antworten der Bundesregierung weit auseinander. Auf Bundestagsdrucksache 15/398 aus dem Jahr 2003 wurden bei dem damaligen Regelsteuersatz von 16 Prozent 500 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen pro Jahr erwartet. Auf Bundestagsdrucksache 17/10724 aus dem Jahr 2012 wurden trotz Zunahme des Luftverkehrs und

erhöhtem Regelsteuersatz von 19 Prozent jährlich nur noch 80 Mio. Euro zusätzliche Steuereinnahmen erwartet. Die Differenz lässt sich nach Auffassung der Fragesteller kaum allein damit erklären, dass auf Bundestagsdrucksache 17/10724 der Vorsteuerabzug von Geschäftsreisenden bereits von der Gesamtsumme der Steuereinnahmen abgezogen worden ist.

1. Wie hat sich die Anzahl der internationalen Flüge mit Streckenanteil über deutschem Territorium nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt?
2. Wie hat sich die Anzahl der Flugreisenden bei internationalen Flügen mit Streckenanteil über deutschem Territorium nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Die Fragen 1 und 2 werden aufgrund ihres Sachzusammenhanges zusammen beantwortet.

Der Bundesregierung liegen Daten des Statistischen Bundesamtes zur Anzahl der Flüge und Flugreisenden von einem ausländischen Flughafen zu einem Flughafen im Inland sowie von einem Flughafen im Inland zu einem ausländischen Flughafen vor.

Verkehr mit Gebieten außerhalb Deutschlands (Vgl. Fachserie 8 Reihe 6.1, StBA):

| Jahr | Flüge | Personen |
|------|-----------|-------------|
| 2013 | 1 420 811 | 158 975 815 |
| 2014 | 1 429 276 | 164 281 885 |
| 2015 | 1 458 477 | 171 397 627 |
| 2016 | 1 497 394 | 177 526 737 |
| 2017 | 1 545 480 | 189 076 566 |
| 2018 | 1 611 155 | 199 229 020 |

3. Wie hat sich der Anteil der Geschäftsreisenden an allen Flugreisenden bei internationalen Flügen mit Streckenanteil über deutschem Territorium nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

4. Wurde bei der Antwort zu Frage 20 auf Bundestagsdrucksache 17/10724 berücksichtigt, dass zum Vorsteuerabzug grundsätzlich nur im Inland ansässige Unternehmen bzw. inländische Betriebsstätten ausländischer Unternehmen berechtigt sind (§ 15 des Umsatzsteuergesetzes)?
5. Wurde bei der Antwort zu Frage 20 auf Bundestagsdrucksache 17/10724 berücksichtigt, dass alle anderen Unternehmen (vgl. Frage 4) gegenüber dem deutschen Fiskus grundsätzlich nur einen Vorsteuererstattungsanspruch haben, der separat beantragt werden muss (§ 59 der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung)?

Die Fragen 4 und 5 werden zusammen beantwortet.

Bei der Beantwortung der Frage 20 auf Bundestagsdrucksache 17/10724 wurden die Daten der damals verfügbaren Umsatzsteuerstatistik auf Basis der Voranmeldungen, Schätzungen zum inländischen Streckenanteil und – hinsichtlich des An-

teils an (vorsteuerabzugsberechtigten) Geschäftsreisenden – Angaben zum Verkehrsaufkommen nach Zwecken aus der vom BMVI herausgegebenen Publikation „Verkehr in Zahlen“ herangezogen. Mittlerweile hat sich herausgestellt, dass die vormals genutzten Daten für den Bezifferungszweck nicht umfassend und daher nicht geeignet sind. Die in der Umsatzsteuerstatistik ausgewiesenen steuerfreien Umsätze mit Vorsteuerabzug des Wirtschaftszweigs „Personenbeförderung in der Luftfahrt“ sind nicht identisch mit den Umsätzen aus dem inländischen Streckenanteil grenzüberschreitender Beförderung.

6. In welchem Umfang wird der Vorsteuererstattungsanspruch von ausländischen Unternehmen nach Einschätzung der Bundesregierung in der Regel tatsächlich in Anspruch genommen (bitte in absoluten Zahlen und prozentual angeben)?

Die Bundesregierung versteht die Frage dahingehend, dass die absolute und prozentuale Anzahl der im Ausland ansässigen Unternehmer erbeten wird, die in einem bestimmten Zeitraum einen Antrag im Vorsteuer-Vergütungsverfahren gestellt haben. Vor diesem Hintergrund teilt die Bundesregierung mit, dass im Jahr 2018 insgesamt 81 836 im Ausland ansässige Unternehmer (einen oder mehrere) Vorsteuervergütungsanträge gestellt haben. Potentiell sind alle im Ausland ansässigen Unternehmer berechtigt, am Vorsteuer-Vergütungsverfahren teilzunehmen, die die Voraussetzungen nach § 18 Absatz 9 des Umsatzsteuergesetzes (UStG) und §§ 59 bis 61a der Umsatzsteuer-Durchführungsverordnung erfüllen. Dazu gehört u. a. eine Ansässigkeit im übrigen Gemeinschaftsgebiet oder in einem Drittland, zu dem die Gegenseitigkeit nach § 18 Absatz 9 Satz 4 UStG gegeben ist. Der Bundesregierung liegen jedoch keine Angaben dazu vor, wie viele Unternehmer insgesamt in den vorgenannten Gebieten bzw. Staaten ansässig sind. Über die genannten absoluten Zahlen hinaus gehende prozentuale Angaben sind der Bundesregierung daher nicht möglich.

7. Wie hat sich der Anteil der vorsteuerabzugsberechtigten Geschäftsreisenden an allen Flugreisenden bei internationalen Flügen mit Streckenanteil über deutschem Territorium nach Kenntnis der Bundesregierung in den letzten fünf Jahren entwickelt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

8. Trifft es zu, dass Luftverkehrsunternehmen Aufzeichnungspflichten bezüglich des Erlasses der Umsatzsteuer für grenzüberschreitende Beförderung von Personen im Luftverkehr haben?
 - a) Falls nein, warum nicht?
 - b) Falls ja, wo sind diese Aufzeichnungspflichten geregelt?
 - c) Wer ist ggf. zur Aufzeichnung welcher Steuererlasse verpflichtet?
 - d) Werden diese Aufzeichnungspflichten ggf. erfüllt?
 - e) Werden diese Aufzeichnungspflichten ggf. kontrolliert, und falls ja, von wem, und in welchem Turnus?

Die Fragen 8 bis 8e werden gemeinsam beantwortet.

Nach § 22 Absatz 1 und Absatz 2 Nummer 1 Umsatzsteuergesetz sind alle Unternehmer verpflichtet, zur Feststellung der Steuer und ihrer Berechnung Aufzeichnungen zu machen. Daher sind auch die inländischen und die im Ausland ansässigen Luftverkehrsunternehmer verpflichtet, die Entgelte für Beförderungen von

Personen im grenzüberschreitenden Luftverkehr aufzuzeichnen, für die die Umsatzsteuer nach § 26 Absatz 3 Umsatzsteuergesetz erlassen oder niedriger festgesetzt werden kann, und diese Umsätze in den Umsatzsteuer-Voranmeldungen und Umsatzsteuererklärungen für das Kalenderjahr zu erklären. Weitere Einzelheiten zu den Aufzeichnungspflichten und zu ggf. möglichen Vereinfachungen enthält Abschnitt 26.2 Absatz 5 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses. Da die Durchführung und Verwaltung der Umsatzsteuer nach der Finanzverfassung den Finanzbehörden der Länder obliegt und zudem nach Abschnitt 26.5 Nummer 2 des Umsatzsteuer-Anwendungserlasses die Entscheidung über Einzelfälle ausdrücklich den obersten Finanzbehörden der Länder oder den von ihnen beauftragten nachgeordneten Dienststellen obliegt, liegen der Bundesregierung keine Kenntnisse zur Erfüllung der Aufzeichnungspflichten sowie zu Kontrollen und -turnus vor.

9. Wie hoch wären nach Einschätzung der Bundesregierung die Steuereinnahmen aus internationalen Flügen mit Streckenanteil über deutschem Territorium bei Aufhebung der entsprechenden Regelung in § 26 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes insgesamt pro Jahr bei dem gegenwärtigen Flugaufkommen (bitte in absoluten Zahlen und zusätzlich relativ zu den Gesamteinnahmen aus der Umsatzsteuer angeben)?
10. Wie hoch wären nach Einschätzung der Bundesregierung die Steuereinnahmen aus internationalen Flügen mit Streckenanteil über deutschem Territorium bei Aufhebung der entsprechenden Regelung in § 26 Absatz 3 des Umsatzsteuergesetzes unter Berücksichtigung des Vorsteuerabzugs (bitte in absoluten Zahlen und zusätzlich relativ zu den Gesamteinnahmen aus der Umsatzsteuer angeben)?

Die Fragen 9 und 10 werden zusammen beantwortet.

Mangels Daten zum Umsatz aus dem inländischen Streckenanteil von grenzüberschreitenden Personenbeförderungen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse zu den Mindereinnahmen aus der niedrigeren Festsetzung oder dem Erlass vor. Auf die Antwort zu den Fragen 4 und 5 wird verwiesen.

11. Stimmt die Bundesregierung der Klassifizierung der Umsatzsteuerbefreiung internationaler Flüge als „umweltschädliche Subvention“ durch das Umweltbundesamt zu (vgl. www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf), und wenn nein, warum nicht?

Der Berichtsgegenstand des Subventionsberichts ist durch § 12 StabG festgelegt. Er konzentriert sich auf Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für private Unternehmen und Wirtschaftszweige. Der gesetzlichen Systematik folgend werden manche der vom Umweltbundesamt (UBA) als umweltschädliche Subventionen eingestufte Maßnahmen von der Bundesregierung nicht als Subventionen klassifiziert. Insofern ist der Subventionsbegriff des UBA anders gefasst.

12. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Befreiung des innerdeutschen Streckenanteils internationaler Flüge von der Umsatzsteuer den Wettbewerb gegenüber anderen, weniger klimaschädlichen Verkehrsträgern, insbesondere der Bahn, verzerrt, und falls nein, warum nicht?

Der Bundesregierung ist nicht bekannt, inwiefern Wettbewerbsverzerrungen zwischen dem innerdeutschen Streckenanteil des internationalen Flugverkehrs und dem Bahnverkehr bestehen.

13. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Subventionierung des Luftverkehrs als aus Sicht der Fragesteller klimaschädlichstem Verkehrsträger durch eine solche Umsatzsteuerbefreiung mit dem erklärten Ziel der Bundesregierung, den Ausstoß von Treibhausgasen im Verkehrssektor bis 2030 gegenüber 1990 um 40 Prozent bis 42 Prozent zu reduzieren, vereinbar ist, und falls ja, mit welcher Begründung?

Innerhalb der Bundesregierung finden aktuell Diskussionen zur CO₂-Bepreisung statt. Auch die AG 1 der Nationalen Plattform Mobilität befasst sich mit Maßnahmen zur Erreichung der Klimaschutzziele der Bundesregierung.

14. Ist die Bundesregierung der Ansicht, dass die Subventionierung des Luftverkehrs als aus Sicht der Fragesteller klimaschädlichstem Verkehrsträger durch eine solche Mehrwertsteuerbefreiung mit dem zuletzt im Maßnahmenpaket des Fluggipfels vom 5. Oktober 2018 erneut bekräftigten Ziel der Bundesregierung, Kurzstreckenflüge auf die Bahn zu verlagern, dienlich ist, und falls ja, mit welcher Begründung?

Die Aussage vom hochrangigen Treffen „Fortschrittstreiber Luftfahrt: Ein Schwerpunkt der deutschen Verkehrspolitik – Die Zuverlässigkeit des Luftverkehrs stärken“ in Hamburg vom 5. Oktober 2018 zielte darauf ab, die intermodale Anbindung der internationalen Verkehrsflughäfen zu verbessern und den Fluggästen die Anreise zu erleichtern. Darüber hinaus sind Kurzstreckenflüge innerhalb Deutschlands umsatzsteuerpflichtig.

15. Plant die Bundesregierung, den inländischen Streckenanteil internationaler Flüge zu besteuern, und wenn nein, warum nicht, und wenn ja, mit welchem Steuersatz, und ab wann?

Innerhalb der Bundesregierung finden aktuell Diskussionen zur CO₂-Bepreisung statt.

16. Wird die Bundesregierung die Vorschläge Belgiens und der Niederlande für eine EU-weite Besteuerung des Luftverkehrs (Rat der Europäischen Union, Dokumente Nummer 6098/19 und 6636/19) auf EU-Ebene aktiv unterstützen, wenn nein, warum nicht, und wenn ja, mit welchen konkreten Vorschlägen und Initiativen?
17. Wird die Bundesregierung auf die anderen Mitgliedstaaten der EU zugehen, um EU-weit eine Mehrwertbesteuerung der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Luftverkehr zu erreichen, und wenn nein, warum nicht, und wenn ja, wann, und durch welche konkreten Initiativen?

Die Fragen 16 und 17 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Im Unterschied zu anderen Verkehrsträgern werden Flugkraftstoffe im gewerblichen Luftverkehr auf grenzüberschreitenden Flügen aufgrund des Artikels 24 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (Chicagoer Abkommen), nicht besteuert.

Auch einer Besteuerung innereuropäischer Flüge sind aufgrund der EU-Energiesteuerrichtlinie enge Grenzen gesetzt. Die von den Niederlanden und Belgien vorgelegten Vorschläge für eine CO₂-Bepreisung des Luftverkehrs werden von der Bundesregierung zurzeit geprüft.

18. Wird die Bundesregierung auf die anderen Mitgliedsstaaten der EU zugehen, um EU-weit eine Mehrwertbesteuerung der Personenbeförderung im grenzüberschreitenden Luftverkehr zu erreichen - wenn nein, warum nicht, falls ja, wann und durch welche konkreten Initiativen?“

Eine für alle Mitgliedstaaten einheitliche Regelung würde eine entsprechende Bestimmung in der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie voraussetzen. Das alleinige Initiativrecht zur Änderung der Mehrwertsteuer-Systemrichtlinie liegt bei der Europäischen Kommission.

