



Analyse des Budgetdienstes

Änderung des Flugabgabegesetzes (1524 d.B.)

Regelungsinhalt

Die Flugabgabe wurde im Jahr 2011 im Zuge des Loipersdorfer Konsolidierungspakets eingeführt, die legislative Umsetzung erfolgte mit dem Budgetbegleitgesetz 2011. Mit der vorliegenden Regierungsvorlage soll der Tarif der Flugabgabe ab dem Jahr 2018 gegenüber dem derzeit geltenden Tarif¹ halbiert werden, die übrigen Bestimmungen (z.B. Befreiungen von der Abgabepflicht)² bleiben unverändert. Die Höhe der Flugabgabe bemisst sich nach der Lage des Zielflughafens und der Anzahl der beförderten Passagiere. Ab 2018 soll folgender Tarif gelten:

- Auf der Kurzstrecke 3,5 EUR statt bisher 7 EUR je Passagier
- Auf der Mittelstrecke 7,5 EUR statt bisher 15 EUR je Passagier
- Auf der Langstrecke 17,5 EUR statt bisher 35 EUR je Passagier

Die zur Kurzstrecke, Mittelstrecke oder Langstrecke zählenden Zielländer bzw. -gebiete werden in Anlagen zum Flugabgabegesetz taxativ aufgezählt.

¹ Bereits mit dem Abgabenänderungsgesetz 2012 wurde der Tarif auf Kurz- und Mittelstrecken um einen bzw. fünf Euro auf das derzeit gültige Niveau gesenkt. Zudem wurde eine Befreiung von der Flugabgabe für staatliche Luftfahrzeuge (Militär-, Zoll- und Polizeiluftfahrzeuge) beschlossen.

² Von der Flugabgabe befreit sind u.a. Passagiere, die das zweite Lebensjahr noch nicht vollendet haben, Personen, die zur Flugbesatzung gehören oder der Abflug ausschließlich zu militärischen, medizinischen oder humanitären Zwecken.



Zielsetzung der Neuregelung

Laut den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf soll die Senkung der Flugabgabe die Wettbewerbsfähigkeit Österreichs stärken und die Schaffung neuer Arbeitsplätze forcieren. Auch die internationale Drehkreuzfunktion des Flughafens Wien soll dadurch abgesichert werden. Die Senkung soll zudem den Konsumentinnen und Konsumenten zu Gute kommen.

Bei der Einführung der Flugabgabe wurde diese in den Erläuterungen mit ökologischen Zielen begründet: „Der Luftverkehr hat einen wesentlichen Anteil an der Emission klimaschädlicher Stoffe. Gleichzeitig sind Treibstoffe für den Luftverkehr aufgrund europarechtlicher Vorgaben und internationaler Abkommen von verbrauchsorientierten Energiesteuern befreit. Dies führt zu einer steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs innerhalb der mit fossilen Energieträgern betriebenen Verkehrsmittel. Die Flugabgabe soll die Wahl des Verkehrsmittels im Bereich des Individualverkehrs dadurch beeinflussen, dass diese Schiefelage in Bezug auf die ökologische Belastung der einzelnen Verkehrsmittel verringert wird.“

Die nunmehr vorgeschlagene Maßnahme stellt im Wesentlichen eine Abwägung (*trade-off*) zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Zielen dar. Einerseits sind die genannten Vorteile (v.a. Wettbewerbsfähigkeit, arbeitsmarktpolitische Interessen, Sicherung Drehkreuzfunktion Flughafen Wien) gegeben, auch wenn schwer einschätzbar ist, wie groß die Wirkung aus der Senkung der Flugabgabe in diesem Zusammenhang tatsächlich sein wird. Andererseits ist auch unbestritten, dass der Flugverkehr erhebliche Schadstoffemissionen verursacht. Durch die Senkung der Flugabgabe wird der gewünschte Lenkungseffekt geschwächt³, die Maßnahme erschwert daher die Erreichung der Klimaziele zum Schutz vor den negativen Folgen des Klimawandels. Diese Abwägungen zwischen wirtschaftlichen und ökologischen Zielen werden aus Sicht des Budgetdienstes in den Gesetzesmaterialien nicht ausreichend dargestellt, eine faktenbasierte Einschätzung ist daher auf dieser Grundlage kaum möglich.

³ Auf der Nachfrageseite ist zunächst relevant, inwieweit die Steuersenkung an die Konsumenten weitergereicht wird und in weiterer Folge wie stark die Konsumenten auf eine Preissenkung reagieren (Höhe der Preiselastizität der Nachfrage). Auf der Angebotsseite wird in erster Linie entscheidend sein, inwieweit die Senkung der Flugabgabe zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Flughäfen führen wird.



Im Zusammenhang mit der Standortattraktivität insbesondere des Flughafens Wien sind neben vielen anderen Faktoren (z.B. Infrastruktur, Nachfrage nach der Destination) auch die steuerlichen Rahmenbedingungen im internationalen Vergleich relevant. Dabei sind eine Reihe von Faktoren (z.B. Treibstoffbesteuerung, Umsatzbesteuerung, Ertragssteuern) zu beachten, die dafür maßgeblich sind und eine umfassende Analyse erfordern würden. Eine mit der Flugabgabe vergleichbare Abgabe gibt es auch in Deutschland (Luftverkehrsabgabe), die Steuersätze betragen im Jahr 2017 auf der Kurzstrecke 7,47 EUR, auf der Mittelstrecke 23,32 EUR und auf der Langstrecke 41,99 EUR jeweils pro Passagier. In den übrigen Nachbarländern wird keine vergleichbare Abgabe eingehoben. Ähnliche jedoch komplexer gestaltete Abgaben gibt es hingegen in Frankreich (*Taxe de l'aviation civile* sowie *Taxe de solidarité sur les billets d'avion*) und in Großbritannien (*Air Passenger Duty*).

Wirkungsorientierte Folgenabschätzung

Finanzielle Auswirkungen

Die in der Wirkungsorientierten Folgenabschätzung (WFA) dargestellten finanziellen Auswirkungen sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Finanziellen Auswirkungen Senkung Flugabgabe

<i>in Mio. EUR</i>	2017	2018	2019	2020	2021
Nettofinanzierung Bund	0,0	-38,7	-39,4	-40,1	-40,8
Nettofinanzierung Länder	0,0	-11,5	-11,7	-11,9	-12,1
Nettofinanzierung Gemeinden	0,0	-6,8	-6,9	-7,0	-7,1
Nettofinanzierung Gesamt	0,0	-57,0	-58,0	-59,0	-60,0

Quelle: Wirkungsorientierte Folgenabschätzung der RV zur Flugabgabe (1524 d.B.)

Die Mindereinzahlungen aus der Senkung der Flugabgabe werden für 2018 mit insgesamt 57,0 Mio. EUR beziffert, in den Folgejahren wird ein Anstieg um jeweils 1 Mio. EUR pro Jahr angenommen. Da die Flugabgabe eine gemeinschaftliche Bundesabgabe ist⁴, sind von den Mindereinzahlungen auch Länder und Gemeinden betroffen. Die ausgewiesenen Planwerte über den zu erwartenden Einnahmefall erscheinen weitgehend plausibel, allerdings werden die Berechnungen nicht näher erläutert. Es bleibt beispielsweise unklar, ob aufgrund der Steuersenkung eine Ausweitung der Passagierzahl angenommen wurde, und wenn ja in welchem Ausmaß (im Ziel 1 der WFA wird bis 2021 ein stärkerer Anstieg angestrebt als im Zeitraum vor der Tarifsenkung).

⁴ Die Aufteilung erfolgt nach dem einheitlichen Schlüssel, wobei das Finanzausgleichsgesetz 2017 (§ 10 (1)) ab 2018 folgenden Schlüssel vorsieht: Bund 67,935 %, Länder 20,219 % und Gemeinden 11,846 %.



Seit ihrer Einführung konnten aus der Flugabgabe folgende Einzahlungen erzielt werden:

Einzahlungen aus der Flugabgabe seit 2011

<i>in Mio. EUR</i>	2011	2012	2013	2014	2015	vorl. Erfolg 2016	BVA 2017
Einzahlungen aus der Flugabgabe	59,3	107,1	97,9	100,0	108,8	108,7	115,0

Quellen: Bundesrechnungsabschlüsse für die Jahre 2011 bis 2015, Monatserfolg Dezember 2016, BVA 2017

Im Jahr der Einführung waren die Einzahlungen deutlich niedriger als in den Folgejahren, weil die Abgabe erst per 1. April 2011 eingeführt wurde. Der Einzahlungsrückgang im Jahr 2013 ist auf die mit dem Abgabenänderungsgesetz 2012 beschlossene Tarifsenkung (siehe Fußnote 1) zurückzuführen. In den letzten beiden Jahren betragen die Einzahlungen jeweils rd. 109 Mio. EUR, für 2017 wurden Einzahlungen iHv 115 Mio. EUR veranschlagt.

Weitere Wirkungsdimensionen

Die Angaben in der WFA zu den weiteren Wirkungsdimensionen bieten aus Sicht des Budgetdienstes keine ausreichende Informationsgrundlage für eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der Gesetzesmaterie. Nicht nachvollziehbar ist insbesondere die Darstellung der **Auswirkungen auf die Umwelt**, die ohne nähere Begründung als nicht wesentlich eingestuft werden. Dies ist insofern bemerkenswert, als einer der wesentlichen Gründe für die Einführung der Flugabgabe ihre umweltpolitische Lenkungsfunktion war. Die Senkung der Flugabgabe wird voraussichtlich eine Steigerung des Flugverkehrs in Österreich bewirken, wodurch es in weiterer Folge zu zusätzlichen Treibhausgasemissionen kommen wird. Die erwarteten zusätzlichen Emissionen sollten ausgewiesen werden bzw. sollten zumindest die Annahmen dargelegt werden, die zu der Einschätzung führen, dass diese nicht wesentlich sind.⁵

⁵ In der WFA-Grundsatzverordnung werden Wesentlichkeitskriterien festgelegt. Wesentlich wäre eine Änderung der Treibhausgasemissionen um 10.000 Tonnen CO₂-Äquivalent pro Jahr.



Auch die Ausführungen zu den anderen Wirkungsdimensionen sind wenig aussagekräftig und entsprechen nur eingeschränkt den in den haushaltrechtlichen Vorschriften festgelegten Qualitätskriterien:

- Bei den **Auswirkungen auf Unternehmen** wird angeführt, dass von der Maßnahme 550 Unternehmen betroffen sind, 140 dieser Unternehmen eine Niederlassung in Österreich und 65 Unternehmen ihren Sitz in Österreich haben. Es bleibt jedoch unklar wie diese Unternehmen betroffen sind bzw. worin die Wirkung der Maßnahme auf diese Unternehmen besteht.
- Im Vorblatt wird unter dem Punkt **Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen** sehr allgemein erläutert, dass durch die Maßnahme die Wettbewerbsfähigkeit und die Standortattraktivität Österreichs steigen würden. In diesem Zusammenhang wird auf veränderten Rahmenbedingungen im innereuropäischen Wettbewerb hingewiesen, die jedoch nicht näher präzisiert werden. In der WFA selbst wird dazu auf die Wirkungsdimension Soziales verwiesen, diese Wirkungsdimension wird in der WFA jedoch gar nicht angesprochen.
- Bei den **konsumentenschutzpolitischen Auswirkungen** wird auf Basis des Passagieraufkommens im Jahr 2015 geschätzt, dass von der Maßnahme rd. 10 Mio. Passagiere betroffen sind. Es werden jedoch keine Angaben dazu gemacht, welche Annahmen bezüglich der Überwälzung der Abgabe getroffen werden. Wenn die niedrigere Abgabe nicht (oder nur zum Teil) an die Konsumenten weitergereicht wird, würde es zu keinen (oder nur geringen) unmittelbaren Auswirkungen auf die Konsumenten kommen.