Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Umwelt BAFU

23.10.2018

Flugticketabgabe

Bericht zu Handen der UREK-N

1 Auftrag

Ausgehend von einem eingereichten Antrag zur Einführung einer Flugticketabgabe erteilte die UREK-N der Verwaltung am 8. Oktober 2018 einen Prüfauftrag, der zudem die Erfahrungen mit solchen Abgaben insbesondere in Deutschland, Frankreich und Österreich darlegen soll.

2 Flugticketabgaben in anderen Ländern

Diverse europäische Länder und alle Nachbarländer der Schweiz erheben zurzeit eine Luftverkehrssteuer (Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Vereinigtes Königreich, Norwegen, Schweden). Die Einnahmen fliessen in der Regel in den allgemeinen Staatsaushalt. Kein Land kennt allerdings eine klassische Lenkungsabgabe. Motiv sind je nach Land fiskalische und/oder umweltbezogene Anliegen. Die Abgaben werden teilweise pauschal erhoben (distanzunabhängig), teilweise abhängig von Distanz und Sitzplatzkategorie und bewegen sich zwischen 3,50 EUR (AT) und rund 530 EUR (UK). Je nach Land bestehen unterschiedliche Ausnahmebestimmungen (z.B. für Kleinkinder unter zwei Jahren ohne eigenen Sitzplatz, Flugbesatzungsmitglieder, Transitpassagiere, Flüge für rein hoheitliche, militärische oder medizinische Zwecke, Ausbildungsflüge).

- Basierend auf dem Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) erhebt Deutschland seit 2011 eine Steuer von rund 7,50 EUR auf Kurzstrecken, rund 23 EUR auf Mittelstrecken und rund 42 EUR auf Langstrecken. Die Tarife sind an die Einnahmen gekoppelt, die im Rahmen des Emissionshandels aus der Versteigerung von Emissionsrechten an Luftfahrtbetreiber erzielt werden, und wurden in den letzten Jahren leicht gesenkt.
- Österreich erhebt ebenfalls seit 2011 eine Steuer ähnlich zum deutschen System, hat seine Tarife im April 2017 jedoch halbiert (aktuell 3,50 EUR auf Kurzstrecken, 7,50 EUR auf Mittelstrecken und 17,50 EUR auf Langstrecken). Aufgrund der Abwanderung von Passagieren auf benachbarte Flughäfen wurde dieser Schritt mit dem Ziel begründet, das Passagieraufkommen zu stärken.
- Frankreich erhebt seit 1999 eine «Zivilluftfahrt-Steuer» und ergänzend seit 2006 eine «Solidaritätssteuer», deren Einnahmen der Entwicklungshilfe zugutekommen. Je Passagier betragen die kumulierten Tarife aktuell für europäische Flüge rund 5,40 EUR (Economy) bzw. 15,50 EUR (Business) und für aussereuropäische Flüge rund 12,60 EUR (Economy) bzw. 53,20 EUR (Business).
- Italien erhebt seit 2004 eine Steuer von aktuell rund 10 EUR ab italienischen Flughäfen und für Charterflüge eine distanzabhängige Steuer (10 EUR für unter 100 km, 20 EUR für 100–1500 km, 200 EUR über 1500 km).
- Das Vereinigte Königreich erhebt seit 1994 eine Steuer, die laufend erhöht wird. Aktuell beträgt sie für europäische Flüge je nach Sitzplatzkategorie 13 £ («Reduced»), 26 £ («Standard») bzw.

233.11-00703/00036/00001/00010/R203-1033

87 £ («High») und für aussereuropäische Flüge 78 £ («Reduced»), 156 £ («Standard») bzw. 468 £ («High»).

- Norwegen erhebt seit 2016 eine distanzunabhängige Steuer von 83 NOK (ca. 8,75 EUR).
- Schweden erhebt seit April 2018 eine Steuer von rund 6 EUR auf europäischen Flügen, 25 EUR auf Flügen nach Mittelafrika, Mittelasien und Nordamerika und 40 EUR auf sonstigen Flügen.

Dänemark (1991–2006; ca. 10 EUR), die Niederlande (2008–2010; 11,25 EUR bis 2500 km, sonst 45 EUR) und Irland (2009–2014; 2 EUR unter 300 km, sonst 10 EUR) haben ähnliche Steuern wieder abgeschafft. Die Aufhebung wurde in Dänemark und den Niederlanden mit der Abwanderung von Passagieren in benachbarte deutsche bzw. schwedische Flughäfen begründet, die jedoch inzwischen selber solche Steuern kennen. Gemäss einer Evaluation des österreichischen Finanzministeriums, das neben der eigenen auch Flugabgaben anderer Länder untersuchte, lag der monierte Rückgang der Passagierzahlen in dieser Zeit auch an anderen Faktoren (z.B. Wirtschaftskrise, generell höhere Attraktivität von ausländischen grenznahen Flughäfen usw.).[1]

3 Rechtliche Voraussetzungen in der Schweiz

Der Bund kann gestützt auf seine Sachkompetenz gemäss Artikel 74 BV (Umweltschutz) Lenkungsabgaben erheben. Damit eine Abgabe als Lenkungsabgabe und nicht als Steuer gilt, müssen deren Einnahmen grösstenteils zurückverteilt werden und deren Höhe so angesetzt sein, dass das Handeln in eine gewünschte Richtung gelenkt wird. Die Lenkungswirkung muss jedoch in erster Linie durch die Mehrkosten und nicht durch die Verwendung der Mittel entstehen. Allfällige Teilzweckbindungen dürfen nur den kleineren Teil der Einnahmen umfassen und müssen die Lenkungswirkung der Abgabe verstärken.

Die Ausgestaltung von Steuern und Abgaben muss in den Grundzügen in einem Gesetz geregelt werden (Art. 127 Abs. 1 BV und Art. 164 Abs. 1 Bst. d BV). Dies umfasst insbesondere den Kreis der Abgabepflichtigen (Subjekt), den Gegenstand (Objekt) und die Bemessung. Zur Ausgestaltung gehören aber auch die Erhebung, die Steuersätze bzw. die Obergrenze.[2]

[1] Evaluierung der Flugabgabe. Institut für Höher Studien Wien, September 2014 https://www.bmf.gv.at/steuern/a-z/flugabgabegesetz/Flugabgabe_Evaluierung_2014.pdf?67ry32

[2] Vgl. Vallender/Wiederkehr (2014): Die schweizerische Bundesverfassung St. Galler Kommentar.

4 Ursprünglicher Antrag modifiziert

In der nachstehenden Fassung ist der ursprüngliche Antrag soweit modifiziert, dass er die unter Ziffer 3 ausgeführten rechtlichen Voraussetzungen grundsätzlich erfüllen könnte. Damit noch nicht geregelt ist das Verfahren für die Erhebung der Abgabe.

Abschnitt 3a (neu): Flugticketabgabe

Art. 30a (neu) Grundsatz

Art. 30a (neu)
[1] Der Bund erhebt ab 1. Januar 2022 eine Flugticketabgabe bei Abflügen [im Linienverkehr] ab allen inländischen Flugplätzen, wenn der Anteil fossiler Flugtreibstoffe an den insgesamt in der Schweiz abgesetzten Mengen an fossilem Treibstoff im Jahr 2020 über […] Prozent liegt.
[2] Der Ertrag aus der Flugticketabgabe wird nach Artikel 41 Absatz 2 an die Bevölkerung [*Alternativ:* nach Artikel 41 Absatz 3 an die Wirtschaft] verteilt.

Art. 30b (neu)
[1] Die Abgabe bemisst sich an der Flugdistanz und der Anzahl der beförderten Fluggäste.
[2] Der Bundesrat legt die Höhe der Flugticketabgabe innert folgendem Rahmen fest:
a. zwischen [...] und [...] Franken für Flüge in einen Mitgliedstaat des Europarates;
b. zwischen [...] und [...] Franken für Flüge in einen anderen Staat.
[3] Er berücksichtigt dabei vergleichbare internationale Regelungen.

Art. 30c (neu)
[1] Abgabepflichtig sind Luftfahrzeugbetreiber, die Flüge [im Linienverkehr] ab einem inländischen Flugplatz durchführen.
[2] Der Bundesrat regelt die Ausnahmen. Er berücksichtigt dabei insbesondere [...].

Erläuterungen / Beurteilung

- Die Flugticketabgabe soll gemäss Artikel 30*a* Absatz 1 subsidiär auf 2022 eingeführt werden, wenn der Anteil des Kerosens am Treibstoffabsatz im Jahr 2020 einen bestimmten Prozentsatz übersteigt. Der Anteil ist über die letzten Jahre aufgrund des Wachstums des Flugverkehrs von 19 Prozent im Jahr 1990 auf 25 Prozent im Jahr 2016 angestiegen. Die im eingereichten Antrag vorgesehene Schwelle von 10 Prozent ist daher sehr tief angesetzt.
- Die Einnahmen sollen vollumfänglich an Wirtschaft und Bevölkerung zurückverteilt werden. Im Unterschied zu den Brennstoffen ist eine Zuweisung des Aufkommens jedoch äussert schwierig, weil bekannt sein müsste, ob die Passagiere einen Flug aus geschäftlichen Gründen oder für eine private Reise antreten. Es wäre daher zu entschieden, ob die Einnahmen vollumfänglich der Wirtschaft oder der Bevölkerung zurückverteilt werden sollen. Der modifizierte Antrag enthält in Artikel 30*a* Absatz 2 als Hauptvariante die Rückverteilung an die Bevölkerung und als Subvariante in eckigen Klammern die Rückverteilung an die Wirtschaft.
- Die Abgabesätze für die beiden Kategorien von Zielländern (Art. 30*b* Abs. 2 Bst. a und b) müssen so hoch sein, dass eine Lenkungswirkung eintritt. Diese könnte darin bestehen, dass eine Person aufgrund des neuen Ticketpreises auf einen Flug verzichtet oder die Fluggesellschaft aufgrund der erhöhten Betriebskosten Flüge streicht oder zusammengelegt.
- Die Preissensitivität ist je nach Fluggast unterschiedlich hoch und dürfte bei Privaten grösser sein als bei Geschäftsreisen. Viele Private, aber auch Geschäftsreisende, wären aber auf der anderen Seite bereit, auf einen ausländischen Flughafen auszuweichen und einen längeren Anfahrtsweg oder Flüge über ausländische Flughäfen in Kauf zu nehmen. In diesem Fall würde die Flugticketabgabe lediglich zu einer Verlagerung ins Ausland führen. In vielen Fällen dürfte dieses Verhalten letztendlich zu einer Erhöhung der Emissionen führen.

- Die externen Kosten der Schweizer Luftfahrt beziffert ein Bericht im Auftrag Bundesamtes für Raumentwicklung für das Jahr 2015 auf 1,2 Mrd. Franken, wovon knapp 900 Mio. auf Klimakosten entfallen. 90 Prozent dieser Kosten werden vom Personenverkehr verursacht. Pro Passagierkilometer verursachte der Luftverkehr externe Kosten von 2,6 Rappen. Dies würde für einen Flug von Zürich nach Berlin (knapp 700 km) einen Mehrpreis von 18 Franken und nach Peking (knapp 8'000 km) rund 200 Franken bedeuten. Eine Lenkungsabgabe müsste daher weit über die Internalisierung der externen Kosten hinausgehen, dass sie eine spürbare Lenkungswirkung entfaltet.
- Die Formulierung von Artikel 30*b* lässt offen, ob die Abgabe bei steigender Passagierzahl zu erhöhen ist, um damit eine Lenkungswirkung zu erzielen, oder zu senken ist, wenn die entstandenen externen Kosten durch die Abgabe bereits gedeckt sind.
- Abgabepflichtig sind gemäss Artikel 30*c* Absatz 1 die Betreiber von Luftfahrzeugen, die in der Praxis für den gleichen Flug eine grosse Spanne unterschiedlicher Preise anbieten und auch die Flugticketabgabe, die pro beförderte Person fällig ist, nicht zwingend gleichmässig überwälzen müssen. Sind die Fluggäste der Ticketabgabe unterschiedlich ausgesetzt, geht jedoch die mit der Lenkungsabgabe beabsichtigte Preisinformation verloren.
- Dass die Flugticketabgabe auf den Linienverkehr beschränkt ist, wurde vom ursprünglichen Antrag übernommen. Falls auch Charterflüge eingeschlossen werden sollen, müsste dieser Begriff gestrichen werden (mit eckigen Klammern signalisiert).
- Die Ausnahmen gemäss Artikel 30*c* Absatz 2 müssten Flüge betreffen, für die ein Ticket nötig ist.

5 Fazit

Eine Flugticketabgabe ist verfassungskonform, soweit sie eine Lenkungswirkung erzeugt. Diese hängt auch davon ab, inwieweit die Luftfahrzeugbetreiber die Kosten auf die Passagiere weitergeben (Überwälzung) und wie diese wiederum auf den Preisanstieg reagieren (Preiselastizität). Entscheidend ist daher einerseits, welche Abgabehöhe gesetzlich festgelegt wird, und andererseits, ob die Fluggäste tatsächlich ihr Verhalten ändern, indem sie zum Beispiel auf eine Reise verzichten oder diese mit einem CO_2-ärmeren Verkehrsmittel unternehmen. Weichen sie auf einen ausländischen Flughafen aus, verpufft die beabsichtigte Lenkungswirkung.

Im Unterschied zur CO_2-Abgabe auf Brennstoffe, die sich auf die Verfahrensbestimmungen der Mineralölsteuergesetzgebung und des Zollrechts abstützen kann, müsste für die Flugticketabgabe auf Gesetzesstufe ein eigenständiges Verfahren für die Erhebung eingeführt werden. Dafür sind umfassendere Abklärungen nötig, die in der kurzen Zeit nicht möglich waren. Der modifizierte Antrag reicht für die Einführung einer Flugticketabgabe nicht aus. Sollte eine Mehrheit des Nationalrats einer Flugticketabgabe zustimmen, würden die noch fehlenden Elemente für die Beratung im Ständerat erarbeitet.

Die Erhebung einer Flugticketabgabe parallel zur Einbindung des Luftverkehrs in den Emissionshandel und später auch in das «Carbon Offsetting and Reduction Scheme» CORSIA der Internationalen Zivilluftfahrtkonferenz ICAO würde zu einer Mehrfachbelastung gewisser Flüge führen. Zudem widerspricht eine Flugticketabgabe in der vorgeschlagenen Form der auch von der Schweiz unterstützten grundsätzlichen Politik und den damit verbundenen Empfehlungen der ICAO bezüglich der Besteuerung des Zivilluftverkehrs.