



universität
wien

MASTERARBEIT / MASTER'S THESIS

Titel der Masterarbeit / Title of the Master's Thesis

„Die Flugabgabe – Entstehung, Entwicklung und Zukunftsperspektiven“

verfasst von / submitted by

Metodi Horvat BSc

angestrebter akademischer Grad / in partial fulfilment of the requirements for the degree of
Master of Science (MSc)

Wien, 2019 / Vienna 2019

Studienkennzahl lt. Studienblatt /
degree programme code as it appears on
the student record sheet:

A 066915

Studienrichtung lt. Studienblatt /
degree programme as it appears on
the student record sheet:

Betriebswirtschaft

Betreut von / Supervisor:

o. Univ.-Prof. Dr. Dr. Eduard Lechner

Inhaltsverzeichnis

I. Entstehung der Flugabgabe.....	1
1. Die Luftverkehrsteuer im Ausland.....	1
1.1 Deutschland.....	1
1.2 Frankreich.....	5
1.3 Großbritannien.....	6
1.4 Italien.....	7
1.5 Irland.....	8
1.6 Die Niederlande.....	8
1.7 Dänemark, Finnland, Malta.....	9
1.8 Schweden.....	9
2. Die Flugabgabe in Österreich – Vorgeschichte, Gründe und Ziele.....	9
II. Aufbau des Flugabgabegesetzes samt Novellierungen und Richtlinien.....	11
1. Entstehung der Steuerschuld.....	11
2. Die Bedeutung der Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR).....	11
3. FlugAbgG - Aufbau und Auslegung	12
3.1 Gegenstand der Abgabe	12
3.2 Begriffsbestimmungen.....	13
3.3 Befreiung von der Abgabepflicht.....	15
3.4 Berechnung der Flugabgabe.....	17
3.5 Tarif.....	20
3.6 Abgabeschuldner.....	21
3.7 Abgabeschuld und Abgabenerhebung.....	22
3.8 Fiskalvertreter.....	22
3.9 Registrierung der Luftfahrzeughalter.....	24
3.10 Pflichten der Luftfahrzeughalter.....	25
3.11 Pflichten der Flugplatzhalter.....	26
3.12 Verordnungsermächtigung.....	28
3.13 Verweise auf andere Rechtsvorschriften.....	28
3.14 Personenbezogene Bezeichnung.....	28
3.15 Vollziehung.....	29
3.16 Inkrafttreten.....	29
III. Anwendung.....	30
IV. Evaluierungen, Studien und Stellungnahmen.....	33
1. Evaluierung 2012.....	33
2. Oxford Economics Studie (2012).....	36
3. Update zur IHS-Studie 2012 (Folgeevaluierung 2014).....	37

4. Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft	39
V. Bedeutung und Probleme der Flugabgabe.....	42
1 Bedeutung.....	43
1.1 Steuereinnahmen.....	43
1.2 Minimierung der Ökologischen Beeinträchtigungen.....	44
1.3 Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen.....	44
2 Probleme.....	45
2.1 Rechtliche Aspekte.....	45
2.1.1 Nationales Recht.....	45
2.1.1.1 Die Begründung des Gesetzgebers für die Einführung der Flugabgabe.....	45
2.1.1.2 Kein Einheitstarif.....	46
2.1.1.3 Verfassungsrechtliche Bedenken.....	46
2.1.2 Europarechtliche Aspekte.....	47
2.1.2.1 Die RL 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003.....	47
2.1.2.2 Umsatzsteuerregelung für Inlandsflüge.....	48
2.1.3 Völkerrechtliche Problematik.....	48
2.1.3.1 Artikel 15 des AIZ.....	48
2.1.3.2 Besteuerung der Luftverschmutzung im Ausland.....	49
2.1.3.3 Anknüpfungspunkt.....	49
2.2 Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich der Entfernung.....	50
2.3 Unverhältnismäßigkeit hinsichtlich des Flugticketpreises.....	52
2.4 Ökologische Aspekte.....	52
2.5 Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen.....	54
2.6 Gefährdung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes.....	54
2.6.1 Preissensibilität des Flugtickets.....	54
2.6.2 Auswirkungen auf die Passagierzahlen.....	55
2.6.3 Ausweicheffekte bei Passagieren.....	55
2.6.4 Ausweicheffekte und Probleme der Low Cost Carrier.....	56
2.6.5 Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums.....	56
2.6.6 Beeinträchtigung der Tourismusbranche.....	57
2.6.7 Induzierte Auswirkungen auf die gesamten Steuereinnahmen.....	57
2.6.8 Belastung der heimischen Unternehmen.....	58
2.6.9 Doppelbelastungen bei Inlandflügen.....	58
2.6.10 Doppelbelastung von Privatflügen.....	58
2.7 Negative Trends.....	59
2.8 Insellösungsproblematik.....	60
VI. Lösungen und Zukunftsperspektiven	60
1. Kompromisslösungen.....	60
1.1 Die Halbierung der Flugabgabe als Kompromisslösung.....	60
1.2 Einnahmenrückgang.....	61
1.3 Senkung als Vorstufe der Abschaffung der Flugabgabe.....	62

2. Zukunftsperspektiven.....	62
2.1 Modifizierung der Flugabgabe.....	62
2.2 Die Emissionshandelssystem.....	64
2.3 Zukunftsperspektiven und Alternativen.....	65
VII. Literaturverzeichnis.....	67

Abstract

Das Ziel der vorliegenden Masterarbeit war es, nach ausführlicher Auseinandersetzung, insbesondere mit dem österreichischen Flugabgabegesetz (FlugAbgG) samt Regierungsvorlage und Materialien, den Flugabgabenrichtlinien des Bundesministeriums für Finanzen (BMF) sowie den nach Einführung der Flugabgabe durchgeführten Evaluierungen, Studien und Stellungnahmen, einen Überblick über die Besteuerung der Abflüge, die bestehenden Probleme sowie die möglichen Zukunftsperspektiven zu gewähren.

Erörtert sind sowohl die Gründe, die zu der Einführung des FlugAbgG geführt haben, als auch die durch die Einführung der Flugabgabe verfolgten Ziele.

Ein kurzer internationaler Vergleich sollte Einblick in die europaweit unterschiedliche Regelung der Flugbesteuerung gewähren sowie zu Verbesserungsideen hinsichtlich der Weiterentwicklung der Flugabgabe führen.

Ein zentrales Thema sind die einzelnen Paragraphen des FlugAbgG, erörtert, kommentiert und praxisorientiert ergänzt durch die Richtlinien des Bundesministeriums für Finanzen.

Die insbesondere aufgrund der Inzellösung (d.h. keine europaweite bzw. weltweite einheitliche Luftverkehrsbesteuerung) bestehenden unterschiedlichen und vielschichtigen Probleme wurden übersichtlich in mehreren Untergruppen aufgeteilt und lebensnah durch mehrere Beispiele konkretisiert.

Abschließend findet eine Auseinandersetzung mit den möglichen Alternativen, Kompromisslösungen sowie Zukunftsperspektiven, wobei derzeit offen bleibt, ob die Flugabgabe unverändert aufrecht bleibt, modifiziert bzw. ersatzlos abgeschafft wird.

Unabhängig davon wie sich die Luftverkehrsbesteuerungsmodelle künftig entwickeln, ist nach europaweiten bzw. weltweiten Lösungen zu suchen.

I. Entstehung der Flugabgabe

Mit dem Budgetbegleitgesetz 2011 wurde in Österreich die im Rahmen des Loipersdorfer Konsolidierungspakets beschlossene Flugabgabe umgesetzt.¹ Bei der Ausarbeitung des Flugabgabegesetzes (Langtitel: Bundesgesetz, mit dem eine Flugabgabe eingeführt wird, Flugabgabegesetz – FlugAbgG) orientierte sich die österreichische Gesetzgebung an internationalen Luftverkehrsteuer Modellen, insbesondere an dem in Deutschland mit 1. Jänner 2011 in Kraft getretenen Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG). Vergleichbare Luftverkehrsteuer wurden im Vereinigten Königreich ("Air Passenger Duty") und in Frankreich ("taxe de l'aviation civile" und seit 1. 7. 2006 "taxe de solidarité sur les billets d'avion") bereits in den 90-igen Jahren eingeführt.² Andere Länder, wie Irland (2009-2014), Dänemark bzw. Malta (2004-2005) und die Niederlande (2008-2009) haben zwar ähnliche Abgaben eingeführt, aber dann wieder abgeschafft.³

1. Die Luftverkehrsteuer im Ausland

Obwohl die Besteuerung des Luftverkehrs ein aktuelles Thema ist, ist diese europaweit nicht einheitlich geregelt. Die europäischen Staaten lassen sich in drei Gruppen unterteilen, wobei es Staaten gibt, die Luftverkehrsteuer bzw. Flugabgaben eingeführt haben, Staaten, die solche Steuer nie eingeführt haben und solche, die diese Besteuerung bereits eingeführt und wieder abgeschafft haben.

Da es derzeit keine einheitliche europaweite Besteuerung des Luftverkehrs gibt, handelt es sich bei den einzelnen innerstaatlichen Luftverkehrsteuer bzw. Flugabgaben und Insellösungen und weichen diese Steuermodelle massiv voneinander ab. Die einzelnen Besteuerungsmodelle haben ihre Vor- und Nachteile. Ein Vergleich kann zu nützlichen Ideen hinsichtlich der Weiterentwicklung der Besteuerung des Luftverkehrs führen.

1.1. Deutschland

Das Vorbild des österreichischen Flugabgabengesetzes (FlugAbgG) ist hauptsächlich das deutsche Luftverkehrsteuergesetz (LuftVStG). In Österreich wurde die Einführung der

¹ Änderung des Flugabgabengesetzes (1524 d.B.) - Österreichisches Parlament, Analyse des Budgetdienstes 2017

² RdW 2011/55, Heft 1/2011, Martin Vock, Die Flugabgabe im europäischen Vergleich

³ IHS, Schönplflug, Paterson, Sellner (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Wien, Seite 9

Flugabgabe unmittelbar nach der Einführung der Luftverkehrsteuer in Deutschland beschlossen, wobei beide Gesetze mit 1. Jänner 2011 in Kraft getreten sind.

Sowohl das österreichische als auch das deutsche Luftverkehrsteuergesetz sehen 3 Tarifstufen vor. Die aktuelle Höhe der deutschen Luftverkehrsteuer beträgt seit 1. Jänner 2018, abhängig von Entfernung, EUR 7,46, EUR 23,31 bzw. EUR 41,97.

Das deutsche Bundesministerium der Finanzen ist seit 2013 ermächtigt im Einvernehmen mit den Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und für Wirtschaft und Technologie die Steuersetze der Luftverkehrsteuer zum Beginn des nächsten Kalenderjahres prozentual abzusenken. Maßgebend für die Absenkung ist das Verhältnis der Einnahmen des Vorjahres aus der Einbeziehung des Luftverkehrs in den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten zu einer Milliarde Euro (§11 Abs 2 LuftVStG).⁴

Die Regelung in § 11 Abs 2 LuftVStG wurde eingeführt, damit es durch die Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionsrechtehandel ab 2012 zu keiner Doppelbesteuerung des Passagierluftverkehrs kommt. Nach § 11 Abs 2 LuftVStG hat die kumulierte Belastung aus der Luftverkehrsteuer und dem Emissionshandel den Betrag in der Höhe von EUR 1 Milliarde nicht zu überschreiten. Trotz der Luftverkehrsteuer und der Einbeziehung in den Emissionsrechtehandel bleibt der Luftverkehr weiterhin relativ privilegiert, zumal der gewerbliche Luftverkehr in Deutschland nicht mit einer Energiesteuer belastet ist, wobei die Steuerersparnisse mit jährlich EUR 680 Mio. geschätzt werden.⁵

Die Luftverkehrsteuer erfasst ausschließlich den gewerblichen Passagierluftverkehr, wobei Fracht- und Privatflüge nicht umfasst sind. In Österreich sind die Privatflüge von der Flugabgabe erfasst.

Der Steuergegenstand wird in § 1 Abs 1 LuftVStG definiert. In der Regel ist der maßgebliche Rechtsvorgang der Abschluss eines Beförderungsvertrags.⁶ In Österreich wird ein tatsächlicher Vorgang, nämlich der Abflug besteuert, sodass nicht der Ticketkauf, sondern erst der Abflug die Steuerschuld auslöst.

⁴ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 5.1.2014, 1 BvF 3/11

⁵ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 5.1.2014, 1 BvF 3/11, RZ 49

⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 5.1.2014, 1 BvF 3/11, RZ 30

Im Zusammenhang mit dem Inkrafttreten des Luftverkehrsteuergesetzes per 1. Jänner 2011 gab es in Deutschland seitens der Fluggesellschaften, der Flughäfen und der Tourismusbranche viel Kritik und Widerstand. Nach der Einführung der Luftverkehrsteuer wurden in Deutschland eine Evaluierung (Oktober 2011) und drei Studien (2012) zu dieser Evaluierung durchgeführt, um die Effekte der Luftverkehrsbesteuerung zu analysieren. Auch die im Jahr 2012 in Österreich durchgeführte Erstevaluierung der Flugabgabe geht auf diese Studien ein.⁷

- Studie von **Intraplan Consult**, im Auftrag des Bundesverbands der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) („Untersuchung zur verkehrlichen und volkswirtschaftlichen Wirkung der Luftverkehrsteuer“), 19. April 2012;
- Studie der **TU Chemnitz** im Auftrag von Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Brot für die Welt, Evangelischer Entwicklungsdienst (EED), Germanwatch, Greenpeace, World Wide Fund for Nature (WWF) („Auswirkungen der Luftverkehrsteuer auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland“), 3. Juli 2012;
- **Bericht des Bundesministeriums der Finanzen** unter Beteiligung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie („Bericht über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer“), 29. Juni 2012.

Laut der **Intraplan Studie** hat die Einführung der Luftverkehrsteuer im Jahr 2011 zu einem Passagierzahlrückgang von mindestens 2,5 % bzw. mindestens 5 Mio. Passagiere geführt, wobei davon ausgegangen wird, dass circa 2/3 der Passagiere auf die Reisen verzichtet und 1/3 ausländische Flughäfen bevorzugt hat. Zu Verwendung anderer Verkehrsmittel statt der geplanten Flugreisen ist es kaum gekommen. Am stärksten betroffen sind die grenznahen Flughäfen. Die Verluste der deutschen Luftverkehrsbranche werden mit EUR 740 Mio. geschätzt, diese der Tourismusbranche – mit EUR 230 Mio. Das gesamte *„Wertschöpfungsverlust für die deutsche Wirtschaft über direkte, indirekte und induzierte*

⁷ IHS, Schönflug, Paterson, Sellner (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Wien, Seiten 15-19

Effekte sowie katalytische Wirkungen des Incoming-Tourismus“ wird mit circa EUR 810 Mio. angegeben.

Nicht außer Acht zu lassen ist der Verlust von circa 13.500 Arbeitsplätzen. Obwohl sich die Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer auf fast EUR 1 Mrd. belaufen, führte die Einführung der Luftverkehrsteuer zu Einnahmerückgängen von über EUR 400 Mio. (circa EUR 260 Mio. bei anderen Steuern und circa EUR 150 Mio. bei der Sozialversicherung). Der Verlust von Arbeitsplätzen führte zur Auszahlung von Arbeitslosen-Geldern in der Höhe von circa EUR 125 Mio.

Kritisiert wird an der Intraplan Studie, dass die Effekte der Luftverkehrsteuer nur aufgrund der Ergebnisse aus einem Jahr untersucht wurden und dass ständig auf eine vermutete Korrelation zwischen BIP und Passagierzahlen (die aber lediglich bei 0,5 % liegt) abgestellt wird.

Die von der **TU Chemnitz** durchgeführte **Studie**⁸ kritisiert die Intraplan Studie und kommt zum Ergebnis, dass bis dato keine Nachweise für negative Effekte der Luftverkehrsteuer vorliegen. Der Passagierzahlenrückgang wird vielmehr auf aktuelle Trends, wie die Nutzung größerer Flughäfen und der Attraktivitätsverlust der Low-Cost-Carrier, zurückgeführt.

Zusammenfassend behauptet die Studie, dass es für die eingetretenen Änderungen und Effekte viele anderen Gründe bzw. Erklärungen geben kann und diese nicht durch die Einführung der Luftverkehrsteuer herbeigeführt wurden.

Negative Steuereffekte werden auch bei den grenznahen Flughäfen verneint und Rückgänge mit den unterschiedlichen Flughafengrößen erklärt. Es wird sogar behauptet, dass sich die grenznahen Flughäfen besser als die grenzfernen entwickelt haben. Unterschieden wird zwischen kleinen grenznahen Flughäfen, die oft auch Low-Cost-Flughäfen sind und Rückgänge verzeichnet haben und großen grenznahen Flughäfen bzw. Linienflughäfen, wie z. B. Stuttgart, München und Düsseldorf, die laut Studie unabhängig von der Einführung der Luftverkehrsteuer sogar stark gewachsen sind.

⁸ Thießen/Haucke, Die Luftverkehrsteuer, Auswirkungen auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, Schlussfolgerungen aus den Jahren 2011 und 2012 (Stand 12.11.2013)

Negative Auswirkungen der Luftverkehrsteuer werden von dieser Studie sowohl allgemein als auch hinsichtlich der grenznahen Flughäfen verneint und die Ergebnisse sowie die Berechnungsmethoden der Intraplan Studie als unrichtig abgestempelt.

Die Studie der deutschen Bundesregierung, durchgeführt vom Schweizer Forschungs- und Beratungsbüro **Infras**, stellt auf die positive Steuereinnahmenentwicklung von knapp EUR 1 Mrd. (im Jahr 2011) bzw. circa EUR 187 Mio. (im ersten Quartal 2012) ab. Obwohl die Passagierzahlen von 2010 auf 2011 insgesamt um circa 9 Mio. Passagiere (circa 4,8 %) gestiegen sind, geht die Infras-Studie von einer Nachfragenminderung von bis zu 2 Mio. Passagiere (ca. 1,1 %) aus, welche auf die Einführung der Luftverkehrsteuer zurückzuführen ist, wobei ca. 0,75 Mio. Passagiere offensichtlich auf ausländische Flughäfen ausgewichen sind und ca. 1,25 Mio. andere Verkehrsarten bevorzugt haben oder auf die Reise verzichtet haben. Die Nachfragereduktion wirkte sich insbesondere auf die Regionalflughäfen sowie auf die Low-Cost-Flughäfen aus.

Um eine ökologische Lenkungswirkung zu begründen, gibt die Studie an, dass die behauptete Nachfragenminderung zu einer CO₂-Reduktion von 0,21 Mio. Tonnen geführt hat und somit die Kosten für Behebung der Umweltschäden um circa EUR 60 Mio. reduziert werden konnten.

Obwohl keine der drei Studien die negativen Effekte der Luftverkehrsteuer auf die Luftverkehrswirtschaft mit Sicherheit verneinen kann, ist die beträchtliche Höhe der Steuereinnahmen nicht zu übersehen, sodass derzeit in Deutschland weder eine Reduzierung noch eine Aussetzung oder Abschaffung der Luftverkehrsteuer geplant sind, sondern lediglich geringfügige Änderungen bzw. Anpassung der Steuersätze durchgeführt werden.

1.2. Frankreich

In Frankreich werden im Luftverkehr zwei verschiedene Steuern erhoben: seit 1999 die „Zivilluftfahrt-Steuer“ („*French Civil Aviation Tax*“) und seit 2006 zusätzlich die „Solidaritätssteuer“.

Mit der „*French Civil Aviation Tax*“ werden die gewerblichen Passagierabflüge von französischen Flughäfen sowie von Flughäfen in den Überseegebieten besteuert. Maßgebend

für die Berechnung sind die Passagieranzahl und der Endzielflughafen. Es gibt zwei Tarifstufen: EUR 4,48 bei Zielflughafen in der EU oder in der Schweiz und EUR 8,06 – für alle anderen Destinationen. Die Beträge werden jährlich berechnet und sind von der Inflation abhängig.⁹

Frankreich ist das einzige Land, welches nicht nur den Abflug von Passagieren, sondern auch die Fracht- und Postflüge besteuert.

Bei der Solidaritätssteuer wird einerseits nach Zielflughäfen in der Europäischen Union und in Drittländern (außerhalb EU) und andererseits nach der Beförderungsklasse differenziert. Für die Economy Class beträgt diese Abgabe EUR 1,00, wenn der Zielflughafen in der EU liegt und EUR 4,00, bei Zielflughäfen in Drittländern. Bei den anderen Beförderungsklassen beträgt die Abgabe EUR 10,00 (EU-Zielflughafen) bzw. EUR 40,00 (Zielflughafen außerhalb der EU).¹⁰

Die Steuereinnahmen sind insoweit zweckgebunden, dass diese zum Erwerb von Medikamenten gegen HIV, Malaria und Tuberkulose verwendet werden.

Die „*French Noise Tax*“ wird nicht pro Luftfahrzeug berechnet. Umfasst sind die Abflüge von den 9 größten französischen Flughäfen. Die Steuer beträgt zwischen EUR 2,00 und EUR 35,00 und hängt von dem Flughafen und der Abfluguhrzeit sowie von der Größe und dem Emissionsausstoß des Luftfahrzeuges ab.¹¹

1.3. Großbritannien

Die Luftverkehrssteuer („*Air Passenger Duty*“) in Großbritannien wurde im Jahr 1994 eingeführt, wobei die Höhe sowohl von der Entfernung zum Zielflughafen als auch von der Beförderungsklasse abhängig ist.¹²

Aktuell gibt es zwei Reisestrecken (Kurzstrecke bis 2.000 Meilen und Langstrecke über 2.000 Meilen) und drei Beförderungsklassen. Die Entfernung wird von London bis zur Hauptstadt des Ziellandes berechnet. Maßgebend bei der Berechnung der Steuer sind die Passagieranzahl,

⁹ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/taxes-aeronautiques>

¹⁰ <https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/taxes-aeronautiques>

¹¹ <https://www.fccaviation.com/regulation/france/noise-tax>

¹² <https://www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty>

das Endziel sowie Beförderungsklasse. Die Beförderungsklasse hängt von Komfort und Service ab.

Seit 1. April 2018 bis 1. April 2019 gelten für alle Flughäfen in Großbritannien, außer für die Flughäfen in Nordirland und Schottland (Highlands- und Insel-Regionen), nachstehende Steuersätze:

- Kurzstrecke (Band A): 13,00 Pfund (Reduced Rate), 26,00 Pfund (Standard) und 78 Pfund (Higher rate);
- Langstrecke (Band B): 78 Pfund (Reduced Rate), 156,00 Pfund (Standard) und 468 Pfund (Higher rate).

Im Economy Class sind die Kinder bis zum 16. Lebensjahr von der Luftverkehrsteuer befreit.

Um die Besteuerung zu umgehen, fliegen viele Passagiere von Flughäfen in Nordirland ab, da wenn die erste Zwischenlandung außerhalb der Kurzstrecke liegt, unabhängig von Beförderungsklasse keine Luftverkehrsteuer zu zahlen ist.¹³

In Schottland ist die Einführung anstelle der Air Passenger Duty die Einführung der Scottish Air Departure Tax geplant. Die Einführung war für April 2018 vorgesehen, scheiterte aber vorübergehend an der Unstimmigkeiten betreffend die Befreiung von Highlands- und Insel-Flughäfen.¹⁴

1.4. Italien

Italien hat eine Luftverkehrsteuer („*City Council Tax*“) bereits 2004 eingeführt, wobei die Steuereinnahmen nicht nur das Gesamtbudget, sondern auch die Budgets der Städte mit Flughäfen und die Sicherheit der Flughäfen unterstützten. Die Steuer wird pro Passagier berechnet und ist relativ niedrig.

Seit 2011 werden auch die Registrierung und das Halten von Privatflugzeugen in Italien besteuert („*Luxury Tax*“). Der Luftfahrzeughalter des Privatflugzeuges ist Steuerschuldner.¹⁵

¹³ www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passenger-duty

¹⁴ <https://www.revenue.scot/air-departure-tax>

¹⁵ IHS, Schönflug, Paterson, Sellner (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Wien, Seite 12

Zusätzlich werden seit 2012 auch die Charter Flüge mit der „*Air Taxi Tax*“ besteuert. Einbezogen sind sowohl die Abflüge als auch die Landungen in Italien, wobei sowohl die Passagieranzahl als auch die Reisestrecke für die Höhe maßgebend sind. Abhängig von Entfernung gibt es drei Steuerstufen (EUR 10,00 pro Passagier bis 100 km, EUR 100 pro Passagier zwischen 100 und 1.500 km und EUR 200 pro Passagier über 1.500 km).¹⁶

1.5. Irland

Irland besteuerte die Abflüge im Zeitraum 2009 - 2014 (*Air Travel Tax*). Ursprünglich wurden die Innenflüge und die Flüge mit bis zu 300 km Entfernung vom Flughafen Dublin mit EUR 2,00 besteuert, die restlichen Flüge – mit EUR 10,00. Von März 2011 bis zu Abschaffung betrug die Steuer für alle Flüge unabhängig von Entfernung EUR 3,00.¹⁷

Mit „*Air Travel Tax*“ wurden nur die Passagierabflüge von irischen Flughäfen besteuert. Maßgebend für die Entstehung der Steuerschuld war allein der Abflug, unabhängig von dem Zeitpunkt der Buchung oder der Zahlung. Das Luftfahrtunternehmen war Steuerschuldner und hatte die Steuer monatlich, bei einer Fälligkeit per 23. des Folgemonats, abzuführen. Der Frachtverkehr und die Abflüge von Kleinluftfahrzeugen, die maximal 20 Passagiere transportieren können, wurden nicht besteuert. Transitflüge und Transferflüge aufgrund eines einheitlichen Buchungsvorgangs und mit Aufenthalt bis sechs Stunden wurden nicht erfasst.¹⁸

1.6. Die Niederlande

Die Niederlande führten die Luftverkehrsteuer im Juli 2008 ein. Die Steuer betrug EUR 11,25 für Flüge bis zu 2.500 km und EUR 45,00 für die übrigen Flüge. Die Luftverkehrsteuer wurde bereits im Juli 2009 auf EUR 0,00 gesetzt und mit 1. Jänner 2010 abgeschafft, da mehrere negative Wirkungen eingetreten bzw. weiterhin zu befürchten waren. Die Passagierzahlen sind um circa 10 % gesunken, da viele Passagiere die Flughäfen in Düsseldorf, Weeze und Brüssel bevorzugt haben. Die Verluste in der Luftverkehr-Branche wurden mit bis zu 1,3 Milliarden Euro geschätzt.¹⁹

¹⁶ <https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/portal/deutsch/>

¹⁷ <https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/excise-and-licences/air-travel-tax/index.aspx>

¹⁸ IHS, Schönflug, Paterson, Sellner (2014) Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Wien, Seiten 8-9

¹⁹ IHS, Schönflug, Paterson, Sellner (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Wien, Seite 9

1.7. Dänemark, Finnland, Malta

Dänemark führte im Jahr 2005 die Luftverkehrsteuer ein, halbierte es im Jahr 2006 und schaffte es im Jahr 2007 ab. Grund dafür war die Nähe der schwedischen Flughäfen Malmö und Göteborg, die von vielen Passagieren bevorzugt wurden.

Die Luftverkehrsteuer in **Finnland** ist relativ gering.

Die in **Malta** eingeführte Luftverkehrsteuer wurde bereits im Jahr 2006 abgeschafft.

1.8. Schweden

In Schweden wird der gewerbliche Passagierluftverkehr seit April 2018 besteuert („*Swedish Aviation Tax*“). Erfasst sind die Abflüge mit Luftfahrzeugen, die mehr als 10 Sitzplätze haben. Die Höhe der Abgabe hängt von dem Endzielflughafen ab. Es gibt drei Strecken. Die Abflüge nach einem Zielflughafen in einem Land der Anlage 1 werden mit EUR 6,00 besteuert, nach einem Land in der Anlage 2 – mit EUR 25,00 und nach einem Zielflughafen in einem Land, welches weder in Anlage 1 noch in Anlage 2 erfasst ist – mit EUR 40,00.²⁰

2. Die Flugabgabe in Österreich - Vorgeschichte, Gründe und Ziele

Die Wirtschaftskrise 2009 hat zu budgetären Belastungen geführt, die im Jahr 2010, insbesondere aufgrund der Unterstützung des Bankensektors und des Ausfalls an Einnahmen, ein Konsolidierungspaket notwendig machte. Der Hintergedanke war sowohl die Budgetlücken zu füllen als auch die ökologischen Aspekte des Steuersystems zu verbessern. Bestandteil dieses Konsolidierungspakets war die Einführung einer Flugabgabe nach deutschem Vorbild.²¹

Diese im Jahr 2010 beschlossene und mit 1. Jänner 2011 in Kraft getretene Flugabgabe führte mit 1. April 2011 zu einer Besteuerung der Abflüge von österreichischen Flughäfen und ist abhängig von Entfernung des Zielflughafens in drei Tarifstufen aufgeteilt. Die Höhe der Abgabe wurde seit der Einführung zweimal angepasst bzw. reduziert, wobei sich die erste

²⁰ <https://www.fccaviation.com/regulation/sweden/swedish-aviation-tax>

²¹ Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013, Antwort zu Frage 9

Novellierung 2012 nur auf die Kurz- und Mittelstrecken bezogen hat und die mit der Novellierung 2017 festgelegte Halbierung der Abgabe für alle Strecken mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten ist.

Obwohl vor der Einführung der Flugabgabe die Hauptbetroffenen, insbesondere die führenden Fluggesellschaften und alle inländischen Flughäfen sowie die wichtigsten Interessenvertretungen, bei den Debatten beigezogen waren, wurde eine Evaluierung der damaligen Situation nicht durchgeführt.²² Erst die gesetzlich vorgesehenen Evaluierungen in den Jahren 2012 bzw. 2014 setzten sich mit den tatsächlichen Auswirkungen der Flugabgabe auseinander.

Laut Gesetzeserläuterungen²³ hat der Luftverkehr einen wesentlichen Anteil an der Emission klimaschädlicher Stoffe. Gleichzeitig sind aber die im Luftverkehr verwendeten Treibstoffe von verbrauchsorientierten Energiesteuern befreit. Der Luftverkehr ist somit im Vergleich mit anderen Verkehrsarten begünstigt. Die Flugabgabe soll durch Beeinflussung bei der Wahl des Verkehrsmittels diese in ökologischer Hinsicht ungerechte Bevorzugung des Luftverkehrs ausgleichen. Hinsichtlich des im Zeitraum 2005 bis 2009 um 9 % angestiegenen Passagierluftverkehrs war daher eine Lenkungswirkung durch die Einführung der Abgabe beabsichtigt. Laut diversen Statistiken wird sogar von einem 60 %-Anstieg der Passagieranzahl zwischen 2000 und 2013 ausgegangen (z.B. IHS 2014, Statistik Austria usw.).

Während der Personentransport im Flugverkehr im obigen Zeitraum massiv gestiegen ist, ist der Güterverkehr im Zeitraum 2005 bis 2009 zurückgegangen, sodass die Güterabflüge nicht einbezogen wurden.

Zusammenfassend besteuert die österreichische Flugabgabe ausschließlich den Abflug von Personen, wobei dadurch die Lenkungsfunktion der Abgabe bei der Wahl des Flugzeuges als Verkehrsmittel begründet wird.²⁴

Eine formelle Zweckgebundenheit der Steuereinnahmen aus der Flugabgabe war seit der Einführung im Jahr 2011 zu keinem Zeitpunkt vorgesehen.²⁵

²² Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013, Antwort zu Frage 13

²³ GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz, Seiten 7 u. 8

²⁴ RdW 2011/55, Heft 1/2011, Martin Vock, Die Flugabgabe im europäischen Vergleich

II. Aufbau des Flugabgabengesetzes (FlugAbgG) in Österreich samt Novellierungen und Richtlinien

1. Entstehung der Steuerschuld

Die Abgabepflicht wird in Österreich durch den Abflug eines Passagiers von einem österreichischen Flughafen mit einem mineralölbetriebenen Luftfahrzeug ausgelöst, wobei nicht ein Rechtsgeschäft, sondern ein tatsächlicher Vorgang besteuert wird. Dies bedeutet, dass nicht, wie in Deutschland, der Abschluss des Beförderungsvertrages (Kauf des Flugtickets), sondern erst der tatsächliche Abflug die Abgabepflicht auslöst. Die Abgabe ist daher nicht zu entrichten, wenn ein Passagier, aus welchen Gründen auch immer, von dem österreichischen Flughafen nicht abfliegt. Im Gegensatz dazu stellt die deutsche Luftverkehrsteuer nicht auf den Abflug, sondern auf den Rechtsvorgang ab, der einen Fluggast zum Abflug berechtigt, sodass die Steuerschuld unabhängig von dem tatsächlichen Abflug entsteht.

Da die Flugabgabe einen tatsächlichen Vorgang besteuert, könnte sie als eine Art besonderer Verbrauchsteuer bzw. Abgabe „eigener Art“, ähnlich wie die Werbeabgabe oder die Glücksspielabgabe, bezeichnet werden, dies insbesondere weil auch bei diesen die Steuerschuld aufgrund der Erbringung einer bestimmten Dienstleistung entsteht.²⁶

2. Die Bedeutung der Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR)

Um eine einheitliche Anwendung des Flugabgabengesetzes zu ermöglichen, hat das Bundesministerium für Finanzen die Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR)²⁷ veröffentlicht, die seit 14. Jänner 2013 gültig sind. Dabei handelt es sich um eine Zusammenfassung der geltenden Flugabgabenvorschriften, die primär als Auslegungshilfe bei der Anwendung bzw. als Nachschlagewerk für die Praxis zu verwenden ist.

Die Richtlinien können keine zusätzlichen, über die gesetzlichen Bestimmungen hinausgehende, Rechte und Pflichten begründen. Verwaltungsbehördliche Rechtsauskünfte

²⁵ Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013, Antwort zu Frage 10

²⁶ RdW 2011/55, Heft 1/2011, Martin Vock, Die Flugabgabe im europäischen Vergleich

²⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR)

und Erlässe des Bundesministeriums für Finanzen sind lediglich dann zu berücksichtigen, wenn sie den Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR) nicht widersprechen.²⁸

3. FlugAbgG - Aufbau und Auslegung

3.1. Gegenstand der Abgabe

Gemäß **§ 1 FlugAbgG**²⁹ unterliegen der Flugabgabe alle Passagierabflüge von einem inländischen Flughafen mit einem motorisierten Luftfahrzeug. Die wesentlichen Merkmale der Bestimmung sind:

- Passagierflüge (die Frachtflüge sind nicht umfasst)
- nur die Abflüge (und nicht die Landungen bzw. Hinflüge)
- von inländischen Flughafen
- mit motorisiertem Luftfahrzeug (Flugzeuge, Drehflügler, aber keine Segelflugzeuge, Heißluft-Ballone usw.)

Es entsteht keine Abgabenschuld, wenn der Abflug nicht von einem Flughafen i.S. des § 64 Luftfahrtgesetz (LFG³⁰) erfolgt. Andere Flugplätze i.S. des § 58 LFG³¹, die die Kriterien des § 64 LFG nicht erfüllen, sind nicht mitumfasst.³²

Die Flugabgabe knüpft an den Abflug und somit an eine Tatsache und nicht an ein Rechtsgeschäft, an. Unterbleibt der Abflug aus welchen Gründen auch immer, fällt keine Abgabe an. Es ist auch irrelevant, ob die Gründe im Verantwortungsbereich des Passagiers, des Flugplatzhalters oder des Luftfahrzeughalters liegen oder höhere Gewalt den Abflug verhindert.³³

Sowohl gewerbliche als auch private Flüge sind steuerpflichtig, wenn der Abflug von einem inländischen Flughafen erfolgt, dies unabhängig davon, ob die Flüge entgeltlich oder unentgeltlich erfolgen und ob es sich um Abflüge im Linienverkehr, im Charterverkehr oder im zivilen Luftfahrt (General Aviation) handelt.³⁴

²⁸ Richtlinie des BMF vom 25.09.2018, BMF-010206/0038-IV/9/2018

²⁹ BGBl. I Nr. 111/2010

³⁰ BGBl. Nr. 253/1957 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 83/2008

³¹ BGBl. Nr. 253/1957 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 108/2013

³² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR), RL 1

³³ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR), RL 2

³⁴ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgabenrichtlinien (FlugAbgR), RL 3

Das Reiseziel ist lediglich für die Höhe der Flugabgabe, nicht aber für die Auslösung der Steuerpflicht von Bedeutung.³⁵

3.2. Begriffsbestimmungen

Im § 2 FlugAbgG³⁶ folgt die Erläuterung der wesentlichen Begriffsbestimmungen, wie z.B.:

- **motorisierte Luftfahrzeuge-** Flugzeuge und Drehflügler (Hubschrauber, Tragschrauber, Flugschrauber), für die Mineralöl als Betriebsstoff angesetzt wird;
- **Flughafen-** „*Ein Flughafen ist ein öffentlicher Flugplatz, der für den internationalen Luftverkehr bestimmt ist und über die hierfür erforderlichen Einrichtungen verfügt (§ 64 des Luftfahrtgesetzes (LFG))*“.

Die Erfordernisse des § 64 LFG werden lediglich von den folgenden sechs österreichischen Flughäfen erfüllt: Wien, Linz, Salzburg, Innsbruck, Graz und Klagenfurt.³⁷ Nach § 58 LFG sind Flugplätze Land- oder Wasserflächen, die zur ständigen Benützung für Abflüge und Landungen von Luftfahrzeugen vorgesehen sind.

- **Luftfahrzeughalter-** verwiesen wird auf § 13 LFG, wonach dies die Person ist, die „*das Luftfahrzeug auf eigene Rechnung betreibt und jene Verfügungsmacht darüber besitzt, die ein solcher Betrieb voraussetzt*“;

Luftfahrzeughalter können Luftverkehrsunternehmen i.S. § 101 LFG, Luftfahrzeugvermietungsunternehmen (Charterflugunternehmen) sowie Private sein, unabhängig davon, ob sie zivilrechtlicher Eigentümer oder lediglich Leasingnehmer sind, wenn sie das Luftfahrzeug auf eigene Rechnung betreiben und die erforderliche Verfügungsmacht haben.³⁸

- **„Abflug** ist das Abheben eines motorisierten Luftfahrzeuges von einem inländischen Flughafen.“ (Abs. 4).

³⁵ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 1

³⁶ BGBl. I Nr. 111/2010

³⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 7

³⁸ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 8

Auch bei einer Landung bzw. Notlandung im nahen Zusammenhang nach dem Abheben handelt es sich um einen Abflug und wird die Steuerpflicht ausgelöst.³⁹ Der Abflug nach einer außerplanmäßigen Landung bzw. Notlandung ist aber nach § 3 FlugAbgG⁴⁰ von der Flugabgabe befreit, sodass die Flugabgabe lediglich einmal und nicht zweimal zu entrichten ist.⁴¹

- **Zielflugplatz-** Der Zielflugplatz ist für die Entstehung der Steuerschuld nicht maßgebend, aber für die Höhe der Flugabgabe ausschlaggebend und handelt es sich dabei um den Ort, an dem die Flugreise des Passagiers planmäßig enden soll, unabhängig davon, ob dieser Ort laut Reisebuchung bzw. Check-in in Österreich oder im Ausland liegt.

Eine nicht planmäßige Zwischenlandung begründet keinen Zielflugplatz. Die planmäßigen Zwischenlandungen können Transferflüge oder Transitflüge sein, wobei maßgebend ist, ob der Passagier in ein anderes Luftfahrzeug umsteigt oder nicht. Ein Zwischenlandungsflugplatz ist nicht der Zielflugplatz, wenn der Aufenthalt am Ort der Zwischenlandung weniger als 24 Stunden dauert.

Ein Hin- und Retour-Flug stellt auch keine planmäßige Zwischenlandung vor und gilt der Flugplatz der Zwischenlandung als Zielflugplatz des Hinfluges. Bei einem Rundflug stimmt der Abflugplatz mit dem Zielflugplatz überein.⁴² Es sind naturgemäß nur die inländischen Rundflüge umfasst.

Der Zielflugplatz ist das Endziel der Flugreise eines Passagiers, während das Streckenziel (§ 11 Abs. 6 Z 6 FlugAbgG⁴³) den Ort bezeichnet, an dem die erste Landung nach dem Abflug erfolgt und die Destination (§ 11 Abs. 6 Z 9 FlugAbgG) - das letzte dem Flugplatzhalter bekannte Ziel der Flugreise des Fluggastes. Die Zwischenlandungen haben weder auf das Streckenziel noch auf die Destination einen Einfluss. Bei Flügen ohne Zwischenlandungen ist der Zielflugplatz gleichzeitig Streckenziel und Destination.⁴⁴

³⁹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 9

⁴⁰ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 112/2012

⁴¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 16

⁴² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 10

⁴³ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011

⁴⁴ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 11

- **Flugbesatzung-** dies sind die Personen, die während des Fluges flugbetriebliche Aufgaben durchführen. Dabei handelt es sich insbesondere um Piloten, Bordtechniker, Sicherheitspersonal und Flugbegleiter.⁴⁵

3.3. Befreiung von der Abgabepflicht

Die Abgabepflichtbefreiungen sind im **§ 3 FlugAbgG**⁴⁶ geregelt. Befreit von der Abgabepflicht sind insbesondere Passagiere ohne eigenen Sitz bis zur Vollendung des 2. Lebensjahres (Z 1), Flugbesatzung (Z 2), Ausbildungsflüge einschließlich Abflüge zwecks Fallschirmabsprünge (Z 3), Abflüge zu militärischen, medizinischen oder humanitären Zwecken (Z 4), Abflüge von Transit- und Transferpassagieren bei planmäßigen Unterbrechungen kürzer als 24 Stunden (Z 5), Abflüge nach einer Notlandung (Z 6), Abflüge von Klein-Luftfahrzeugen (bis 2.000 kg) (Z 7).

Betreffend Ziffer 7 ist zu vermerken, dass erst das Abänderungsgesetz 2011 diese Änderung mit sich gebracht hat, wobei von dieser Änderung nicht nur die Abgabenverbindlichkeit, sondern auch die Verpflichtungen zur Führung von Aufzeichnungen und die Bestellung eines Fiskalvertreters mitumfasst sind. Da die Bestimmung rückwirkend in Kraft getreten ist, ist für die Halter von Klein-Luftfahrzeugen eine Abgabenschuld überhaupt nicht entstanden, sodass bereits geleistete Flugabgaben zurückgefordert werden konnten. Mit der Gesetzesnovelle 2012 wurden auch die Abflüge staatlicher Luftfahrzeuge im Sinne des Artikels 3 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt befreit (Z 8).

Die Z 1 bis Z 5 begründen personenbezogenen Befreiungen. Bei den Z 6 bis Z 8 handelt es sich um flugbezogene Befreiungen, die den gesamten Luftfahrzeug und nicht lediglich einzelnen Passagiere umfassen.⁴⁷

Sowohl die Flugbesatzung des konkreten Fluges als auch die „Dead-Head-Crew“ (Flugbesatzung eines anderen Fluges, die lediglich zu oder von einem anderen Einsatzflughafen transportiert wird) sind von der Flugabgabe befreit.⁴⁸

⁴⁵ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 12

⁴⁶ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 112/2012

⁴⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 13

⁴⁸ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 14

Wenn ein Co-Pilot mit einem Flug von Salzburg nach Wien befördert wird und dann bei einem Flug von Wien nach Paris eingesetzt wird, ist der erste Abflug nach § 3 Z 2 zweiter Satz FlugAbgG und der zweite Abflug - nach § 3 Z 2 erster Satz FlugAbgG befreit.

Die Flüge zum Ausbildungszwecke sind grundsätzlich befreit. Wenn aber bei solchen Flügen nicht nur Fluglehrern und Schülern umfasst, sondern zusätzlich andere Passagiere mitfliegen, ist für diese Passagiere den Befreiungstatbestand der Z 3 nicht erfüllt und unterliegen sie der Abgabe.

Bei der Befreiung nach Z 4 muss nicht das gesamte Luftfahrzeug für militärische, humanitäre oder medizinische Zwecke eingesetzt werden, sondern können auch einzelnen Personen befreit werden.

Wenn nicht im Vorhinein durch Unterlagen belegt werden kann, dass der Abflug ausschließlich zu den obigen Zwecken erfolgt, muss die Flugabgabe errichtet werden. Eine Rückforderung durch den Luftfahrzeughalter ist grundsätzlich im Nachhinein möglich, wenn er dem zuständigen Finanzamt nachweist, dass er sich nicht ungerechtfertigt bereichert hat, weil eine Rückzahlung an den Passagier bereits erfolgt ist oder eine Rückzahlung vertraglich vorgesehen ist.⁴⁹

Sowohl Transit- als auch Transferflüge sind befreit, wobei bei einem Transitflug die planmäßige Zwischenlandung grundsätzlich z.B. zum Auftanken des Luftfahrzeuges erfolgt, während bei einem Transferflug im Zuge eines Buchungsvorganges eine planmäßige Zwischenlandung erfolgt und der Transferpassagier das Luftfahrzeug wechselt und binnen 24 Stunden die Flugreise fortsetzt. Die 24 Stunden beginnen ab Zeitpunkt der Landung zu laufen. Eine Verzögerung ist dann unbeachtlich, wenn die Gründe für die Verzögerung nicht in der Sphäre bzw. im Verantwortungsbereich des Passagiers liegen.

Da die Flugabgabe als normalerweise im Preis von Waren oder Dienstleistungen enthaltene indirekte Steuer i. S. der Wiener Diplomatenkonvention zu betrachten ist, sind die Abflüge von Diplomaten i. S der Konvention nicht befreit.⁵⁰

⁴⁹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 14

⁵⁰ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 15

Die bisher beschriebenen Befreiungen sind personenbezogen und befreien einzelne und nicht sämtliche Passagiere eines Abfluges.

Die Flugreise allen Passagiere eines Luftfahrzeuges ist aber insbesondere bei außerplanmäßigen, im Flugplan nicht eingetragenen, (Not-) Landungen befreit. Selbstverständlich führen die Flugverspätungen bzw. Flugverfrühungen nicht zu einer Befreiung.⁵¹

Die Luftfahrzeuge mit einem Höchstgewicht bis maximal 2.000 Kilogramm sind, unabhängig davon, ob sie gewerblich eingesetzt werden oder nicht, von der Entrichtung der Flugabgabe befreit.

Die letzte Befreiung bezieht sich auf Abflüge von Passagieren mit staatlichen Luftfahrzeugen i.S. des Artikels 3 des Luftfahrt-Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt. Es sind insbesondere Militär-, Zoll- und Polizeiluftfahrzeuge umfasst, wenn eine Ermächtigung zur Landung in einem anderen Staat vorliegt. Die Abschiebung eines Schubhäftlings mit einem Linien- oder Charterflugzeug ist aber nicht von der Flugabgabe befreit, zumal sich dabei nicht um ein staatliches Flugzeug handelt.⁵²

3.4. Berechnung der Flugabgabe

§ 4 FlugAbgG⁵³ regelt die Berechnung der Flugabgabe. Maßgebend dabei sind die Entfernung des Zielflughafens und der Passagieranzahl.

Da die Passagieranzahl und nicht die gebuchten Sitzplätze entscheidend sind, ist die Abgabe nur einmal zu entrichten, auch wenn ein Passagier gleichzeitig zwei Sitzplätze bucht und benutzt.⁵⁴

3.5. Tarif

Hinsichtlich der Entfernung besteht eine Aufteilung in drei Strecken: Kurz-, Mittel- und Langstrecken, wobei abhängig von Strecke unterschiedliche Beträge, wie in **§ 5 Abs 1**

⁵¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 16

⁵² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 16

⁵³ BGBl. I Nr. 111/2010

⁵⁴ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 18

FlugAbgG⁵⁵ geregelt, zu entrichten sind. Für Kurzstrecken wurde ursprünglich eine Abgabe in der Höhe von EUR 8,00 (wobei bei Inlandsflügen EUR 0,73 auf USt einfallen und EUR 7,27 auf die reine Abgabe) eingeführt, für Mittelstrecken betrug diese EUR 20,00 und für Langstrecken- EUR 35,00. Die Kurz- und Mittelstreckenflughafen wurden im Anlage 1 (für Kurzstrecken) bzw. Anlage 2 (für Mittelstrecken) aufgelistet. Ein Auffangtatbestand wurde hinsichtlich der Langstrecken statuiert, wobei darunter alle Zielflughäfen zu verstehen sind, die nicht in den Anlagen 1 und 2 zu finden sind (Abs 2).

Mit Abänderungsgesetz 2012 wurden die Abgaben für Kurz- und Mittelstrecken mit Wirkung per 1. Jänner 2013 wie folgt reduziert: für Kurzstrecken von EUR 8,00 auf EUR 7,00 (bei Inlandsflügen einschließlich USt von EUR 0,64 und ab 1. Jänner 2016 USt von EUR 0,81) und für Mittelstrecken von EUR 20,00 auf EUR 15,00. Die Höhe der Abgabe für Langstrecken wurde nicht geändert. Der begünstigte USt-Steuersatz für Personenbeförderung mit Luftverkehrsfahrzeugen wurde seit 1. Jänner 2016 von 10 % auf 13 % erhöht (§ 10 Abs 3 Z 9 UStG⁵⁶).

Die letzte Novellierung 2017⁵⁷, die mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten ist, bringt eine Halbierung der Beträge mit sich, wobei alle Strecken betroffen sind. Die Abgabe für Kurzstrecken änderte sich von EUR 7,00 auf EUR 3,50 (bei Inlandsflügen EUR 0,40 USt und EUR 3,10 Flugabgabe), für Mittelstrecken- von EUR 15,00 auf EUR 7,50 und für Langstrecken- von EUR 35,00 auf EUR 17,50.

Die folgende Tabelle zeigt den Steuersatz der Flugabgabe pro Abflug je nach Strecke für den jeweiligen Zeitraum:

	2011-2013	2013-2017	ab 1.1.2018
Kurzstrecke	8 EUR	7 EUR	3,5 EUR
Mittelstrecke	20 EUR	15 EUR	7,5 EUR
Langstrecke	35 EUR	35 EUR	17,5 EUR

Die Entfernung zwischen dem Flughafen Wien-Schwechat und dem größten Flughafen des jeweiligen Staates ist für die Aufteilung in Anlage 1 (Entfernung von maximal 2.500 km) und

⁵⁵ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 44/2017

⁵⁶ BGBl. Nr. 663/1994 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 118/2015

⁵⁷ BGBl. I Nr. 44/2017

Anlage 2 (Entfernung von maximal 6.000 km.) maßgebend. Eine Langstrecke liegt vor, wenn der Zielflughafen zu einem Staat gehört, welcher in den Anlagen 1 und 2 nicht angeführt ist.⁵⁸

Auch die Anlagen 1 und 2 betreffend Kurz- und Mittelstrecken wurden einmal im Jahr 2012 wie folgt angepasst:

Anlage 1: Die Sozialistische Libysch-Arabische Volks-Dschamahirija (Libyen) wurde auf Libyen umbenannt (in Kraft seit 15.12.2012⁵⁹).

Anlage 2: Zusätzlich zur Republik Sudan ist auch die Republik Südsudan dazu gekommen (in Kraft seit 15.12.2012⁶⁰).

Aktuell sind in der **Anlage 1** nachstehende Länder aufgenommen:

Arabische Republik Ägypten, Republik Armenien, Republik Albanien, Demokratische Volksrepublik Algerien, Fürstentum Andorra, Königreich Belgien, Bosnien und Herzegowina, Republik Bulgarien, Königreich Dänemark, Bundesrepublik Deutschland, Republik Estland, Republik Finnland, Französische Republik, Georgien, Hellenische Republik (Griechenland), Irland, Isle of Man, Staat Israel, Italienische Republik, Haschemitisches Königreich Jordanien, Kanalinseln (Alderney, Guernsey, Herm, Jersey, Sark), Republik Kosovo, Republik Kroatien, Republik Lettland, Fürstentum Liechtenstein, Republik Litauen, Großherzogtum Luxemburg, Libanesische Republik (Libanon), Libyen, Republik Malta, Republik Mazedonien, Republik Moldau, Montenegro, Fürstentum Monaco, Königreich der Niederlande, Königreich Norwegen, Republik Österreich, Palästinensische Autonomiegebiete, Republik Polen, Portugiesische Republik, Rumänien, Russische Föderation, Republik San Marino, Königreich Schweden, Schweizerische Eidgenossenschaft (Schweiz), Republik Serbien, Slowakische Republik, Republik Slowenien, Spanien, Arabische Republik Syrien, Tschechische Republik, Republik Tunesien, Türkische Republik, Ukraine, Republik Ungarn, Staat der Vatikanstadt, Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, Republik Belarus (Weißrussland), Republik Zypern.

In der **Anlage 2** sind folgende Länder angeführt:

Islamische Republik Afghanistan, Republik Äquatorialguinea, Republik Aserbaidschan, Demokratische Bundesrepublik Äthiopien, Königreich Bahrain, Republik Benin, Burkina Faso, Republik Burundi, Republik Elfenbeinküste, Republik Dschibuti, Staat Eritrea, Gabunische Republik, Republik Gambia, Republik Ghana, Republik Guinea, Republik Guinea-Bissau, Republik Indien, Republik Irak, Islamische Republik Iran, Island, Republik Jemen, Republik Kamerun, Republik Kap Verde, Republik Kasachstan, Staat Katar, Republik Kenia, Kirgisische Republik (Kirgistan), Demokratische Republik Kongo, Republik Kongo, Staat Kuwait, Republik

⁵⁸ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 20

⁵⁹ BGBl. I Nr. 112/2012

⁶⁰ BGBl. I Nr. 112/2012

Liberia, Republik Mali, Königreich Marokko, Islamische Republik Mauretanien, Republik Niger, Bundesrepublik Nigeria, Sultanat Oman, Islamische Republik Pakistan, Republik Ruanda, Demokratische Republik Sao Tomé und Príncipe, Königreich Saudi Arabien, Republik Senegal, Republik Sierra Leone, Republik Somalia, Republik Sudan, Republik Südsudan, Republik Tadschikistan, Republik Togo, Republik Tschad, Turkmenistan, Republik Uganda, Republik Usbekistan, Vereinigte Arabische Emirate, Zentralafrikanische Republik.

Die Inlandsflüge sind zwar nicht von der Umsatzsteuer befreit, aber mit einem begünstigten Steuersatz von ursprünglich 10 % und seit 1. Jänner 2016 von 13 % zu besteuern. Nach § 5 Abs. 3 FlugAbgG vermindert sich die Flugabgabe um den Betrag der Umsatzsteuer, sodass die Umsatzsteuer bei Inlandsflügen aus dem Abgabebetrag herauszurechnen ist, wenn die Flugabgabe (inkl. USt) an den Fluggast weiterverrechnet wird.⁶¹ Die Flugabgabe beträgt daher bei umsatzsteuerpflichtigen Inlandsflügen für Abflüge:

Zeitraum	Flugabgabe gesamt	USt-Satz	davon USt	reine Flugabgabe
ab 01.01.2018	3,50 €	13 %	0,40 €	3,10 €
1.1.2016 - 31.12.2017	7,00 €	13 %	0,81 €	6,19 €
1.1.2013 - 31.12.2015	7,00 €	10 %	0,64 €	6,36 €
bis 31.12.2012	8,00 €	10 %	0,73 €	7,27 €

3.6. Abgabenschuldner

Gemäß **§ 6 FlugAbgG**⁶² ist der Luftfahrzeughalter Abgabenschuldner, wobei aber eine zusätzliche Haftung des Abflugplatzhalters nach Satz 2 der Bestimmung statuiert wird. Die Haftung des Flugplatzhalters nach § 6 Satz 2 FlugAbgG entfällt aber für den jeweiligen Zeitraum, wenn er seiner Übermittlungsverpflichtung nach § 11 Abs 7 FlugAbgG rechtzeitig, korrekt und vollständig nachkommt.

Wer Luftfahrzeughalter ist, wird in § 2 Abs 3 FlugAbgG bestimmt. Dieser muss weder Eigentümer des Luftfahrzeuges noch Anbieter der Flugtickets sein. Bei einem sogenannten Codesharing, bei welchem sich mehrere Luftfahrtunternehmen an einem Flug beteiligen, ist Abgabenschuldner der Operating Carrier, also dieses Luftfahrtunternehmen, das den Abflug durchführt. Der Operating Carrier führt die Flugabgabe für alle Passagiere ab und kann sich

⁶¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 21

⁶² BGBl. I Nr. 111/2010

bei den übrigen Luftfahrzeughaltern, die den Flug unter eigenen Flugnummern (Code) führen und durch ihn durchführen lassen, regressieren.⁶³

Der Umfang der Haftung des Flugplatzhalters ist den § 7 Abs. 1 Bundesabgabenordnung (BAO⁶⁴) zu entnehmen und wird der Flugplatzhalter durch die Geltendmachung der Haftung mit Haftungsbescheid (§ 224 BAO⁶⁵) zum Gesamtschuldner. Wie oben ausgeführt, entfällt die Haftung des Flugplatzhalters, wenn er dem zuständigen Finanzamt korrekt, vollständig und rechtzeitig die Abflugdaten übermittelt (§ 11 Abs. 7 FlugAbgG⁶⁶).

3.7. Abgabenschuld und Abgabenerhebung

Der Ablauf der Abgabenerhebung ist im **§ 7 FlugAbgG⁶⁷** geregelt, wobei Erläuterungen über die Abwicklung über FinanzOnline im Handbuch des Bundesministeriums für Finanzen vom 29. Jänner 2016 zu finden sind. Geregelt sind insbesondere die Entstehung der Abgabenschuld (Abs 1), Fälligkeitstag und Anmeldezeitraum (Abs 2), Abgabentrückzahlung (Abs 3), Jahresabgabenerklärung (ursprünglich im Abs 5, nunmehr seit 2012 im Abs 4 geregelt und geringfügig überarbeitet).

Die Flugabgabe ist eine Selbstbemessungsabgabe (§ 201 BAO⁶⁸), wobei die Abgabenschuld mit Ablauf des Kalendermonats, in dem der Abflug erfolgt, entsteht und die elektronische Anmeldung über FinanzOnline bis zum 15. des zweitfolgenden Kalendermonats nach Entstehung der Schuld zu erfolgen hat.⁶⁹ Dies bedeutet, dass wenn der Abflug z.B. am 26. Juni 2018 erfolgt ist, die Abgabenschuld mit Ablauf des Monats Juni entsteht und die Flugabgabe für den Zeitraum Juni 2018 spätestens am 15. August 2018 fällig wird.

Nach erfolgter Anmeldung ist eine elektronische Berichtigung der Selbstberechnung nicht möglich und hat der Abgabenschuldner einen Antrag auf bescheidmäßige Festsetzung nach § 201 BAO zu stellen.⁷⁰ Die Fälligkeit der Flugabgabe ändert sich aber nicht. Es ist daher bei nicht erfolgten bzw. unrichtigen Selbstberechnungen mit Säumnisfolgen (Säumniszuschlägen

⁶³ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 24

⁶⁴ BGBl. Nr. 194/1961

⁶⁵ BGBl. Nr. 194/1961 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 151/1980

⁶⁶ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 25

⁶⁷ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 112/2012

⁶⁸ BGBl. Nr. 194/1961 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 70/2013

⁶⁹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 26

⁷⁰ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 27

nach § 217 BAO⁷¹) zu rechnen.⁷² Eine Jahresabgabenerklärung ist bis 31. März des Folgejahres abzugeben, sodass die Jahresabgabenerklärung für das Jahr 2018 bis 31. März 2019 abzugeben ist.

3.8. Fiskalvertreter

Die Position des Fiskalvertreters ist im **§ 8 FlugAbgG**⁷³ normiert. Abs. 4 wurde zweimal geringfügig angepasst. Dabei ist es zu keinen wesentlichen inhaltlichen Änderungen gekommen. Nach Abs. 4 muss der Luftfahrzeughalter bereits vor dem ersten inländischen Abflug den Namen, Sitz bzw. Wohnsitz sowie Steuernummer bzw. UID-Nummer des Fiskalvertreters dem Finanzamt bekannt geben. Alle diese Informationen sind bei der Registrierung mit „Formular Flug 9“ bekannt zu geben.

Eine wesentliche Änderung des Absatzes 1 ist mit dem Abänderungsgesetz 2014 erfolgt, da die vorherige Regelung nicht EU-konform war. Ursprünglich wurde nicht zwischen Luftfahrzeughaltern mit Sitz oder Betriebsstätte in einem anderen EU-Land und solchen mit Sitz oder Betriebsstätte in einem Drittland unterschieden, sodass alle Luftfahrzeughalter, die keinen inländischen Sitz hatten, zur Beauftragung eines Fiskalvertreters verpflichtet waren. Nunmehr müssen nur die Luftfahrzeughalter, die weder im Inland noch in einem EU-Mitgliedstaat einen Sitz oder eine Betriebsstätte haben, einen Fiskalvertreter bestellen. Den Luftfahrzeughaltern mit Sitz oder Betriebsstätte in der Europäischen Union wird zwar die Möglichkeit eingeräumt einen Fiskalvertreter zu bestellen, diese sind aber nicht mehr dazu verpflichtet. Für Inlandfluggesellschaften ist eine freiwillige Beauftragung eines Fiskalvertreters gesetzlich nicht vorgesehen, zumal sich Abs 1 Z 1 des § 8 FlugAbgG ausdrücklich nur auf Luftfahrzeughalter mit Wohnsitz, Sitz oder Betriebsstätte in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union außerhalb Österreich bezieht. Dem FinanzOnline-Leitfaden, Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel des Bundesministeriums für Finanzen ist aber zu entnehmen, dass auch die inländischen Luftfahrzeughalter einen Parteienvertreter mit dem Status eines Fiskalvertreters beauftragen können.⁷⁴

⁷¹ BGBl. Nr. 194/1961 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 62/2018

⁷² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 29

⁷³ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 13/2014

⁷⁴ BMF, Sylvia Degenhardt, FinanzOnline-Leitfaden, Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel (Stand 29.01.2016), Seite 69

Die Haftung des Fiskalvertreters richtet sich nach § 9 BAO⁷⁵. Der Fiskalvertreter haftet neben den Abgabepflichtigen für die Flugabgabe insoweit, als die Abgaben infolge schuldhafter Verletzung der den Fiskalvertretern auferlegten Pflichten nicht eingebracht werden können (§ 9 Abs 1 BAO)⁷⁶. Nach Abs 2 haften Notare, Rechtsanwälte und Wirtschaftstreuhänder nur dann, wenn bei der Beratung in Abgabensachen eine Verletzung ihrer Berufspflichten enthalten ist.

Der Fiskalvertreter hat alle bestehenden Verpflichtungen hinsichtlich der Flugabgabe, insbesondere die Anmelde-, Abfuhr- und Informationspflichten zu erfüllen und kann gleichzeitig, die dem Luftfahrzeughalter zustehenden Rechte (z.B. Akteneinsicht) wahrnehmen.⁷⁷

Unter Einhaltung bestimmter, besonderer Voraussetzungen⁷⁸ können auch Luftfahrzeughalter, die weder in Österreich noch in einem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union einen Wohnsitz, Sitz oder Betriebsstätte haben, über FinanzOnline elektronisch die Selbstberechnung der Flugabgabe ohne Fiskalvertreter durchführen. Unabhängig davon sind aber diese Luftfahrzeughalter weiterhin von der Verpflichtung der Bestellung eines Fiskalvertreters umfasst, sodass die Haftung nicht eingeschränkt wird und haftet der Fiskalvertreter in vollem Umfang für die Flugabgabe, wobei er auch Zustellungsbevollmächtigter ist.⁷⁹

Der Haftungsumfang des Fiskalvertreters ergibt sich, wie bei der Haftung des Flugplatzhalters, aus § 7 Abs 1 BAO. Durch Geltendmachung der Haftung (§ 224 Abs 1 BAO) wird der Fiskalvertreter zum Gesamtschuldner und erstreckt sich die Haftung auch auf Nebenansprüche (§ 7 Abs 2 BAO).

Wirtschaftstreuhänder (Steuerberater), Notare, Rechtsanwälte, Unternehmer i.S. des § 3 Abs 1 UStG⁸⁰ jeweils mit Sitz oder Wohnsitz in Österreich sowie internationale Verbände von Flugunternehmen mit Zweigniederlassung in Österreich (nur bei Eintragung im Firmenbuch in Österreich und wenn sie in der Lage sind, die abgabenrechtlichen Pflichten zu erfüllen),

⁷⁵ BGBl. Nr. 194/1961

⁷⁶ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 31

⁷⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 32

⁷⁸ Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 24.02.2015, BMF-220400/0004-V/8/2015, „FinanzOnline: Anmeldung von Unternehmern“

⁷⁹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 33

⁸⁰ BGBl. Nr. 663/1994 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 34/2010

dürfen als Fiskalvertreter fungieren.⁸¹ Ein internationaler Verband von Flugunternehmen kann auch von Luftfahrzeughalter, die nicht Mitglieder dieses Verbandes sind zum Fiskalvertreter bestellt werden.⁸²

Die Beauftragung des Fiskalvertreters muss bereits vor dem Abflug erfolgen. Es besteht keine Verpflichtung zur Beauftragung und Bekanntgabe eines Fiskalvertreters, wenn der der Luftfahrzeughalter ausschließlich Abflüge durchführt, die unter den Befreiungen des § 3 FlugAbsG fallen.⁸³

Ob die Voraussetzungen der § 29 BAO⁸⁴ bezüglich Betriebsstätte vorliegen und somit kein Fiskalvertreter beauftragt werden muss, ist von dem für die Erhebung der Flugabgabe zuständigen Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel zu beurteilen. Nach § 29 Abs 1 BAO ist eine „*Betriebsstätte im Sinne der Abgabenvorschriften jede feste örtliche Anlage oder Einrichtung, die der Ausübung eines Betriebes oder wirtschaftlichen Geschäftsbetriebes dient*“. Büro- oder Verkaufsräume, wobei ein Mietvertrag grundsätzlich genügt, sind als feste örtliche Anlage zu beurteilen. Die Ausübung des Betriebes umfasst in der Regelfall Verkaufs- oder Werbetätigkeit, Kundenkontakt, Buchungen, Beschwerdenbearbeitung etc. Die Anwesenheit des entsprechenden Personals ist jedenfalls zu berücksichtigen. Eine Betriebsstätte ist z.B. dann vorhanden, wenn der Luftfahrzeughalter in Österreich ein Verkaufs- oder Repräsentationsbüro hat.⁸⁵

3.9. Registrierung der Luftfahrzeughalter

Die Registrierungserfordernisse für den Luftfahrzeughalter sind dem **§ 9 FlugAbgG**⁸⁶ zu entnehmen. Der Abs 1 wurde im Jahr 2011 geringfügig novelliert, sodass die Übergangsfrist bis 31. März 2011 rückwirkend gestrichen wurde. Nach Abs 1 hat der Registrierungsantrag nachstehende Angaben zu enthalten: Bezeichnung und Sitz des Luftfahrzeughalters sowie ein Verzeichnis der beabsichtigten inländischen Abflughäfen. Abs 2 bezieht sich auf die erforderlichen Angaben betreffend den Fiskalvertreter, wenn ein solcher zu bestellen ist. Unverzüglich dem Finanzamt zu melden sind insbesondere Änderungen hinsichtlich der im Abs 1 und 2 angeführten Angaben, die Einstellung von geplanten Abflügen, die künftig

⁸¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 34

⁸² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 35

⁸³ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 36

⁸⁴ BGBl. Nr. 194/1961 zuletzt geändert durch BGBl. Nr. 818/1993

⁸⁵ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 37

⁸⁶ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011

geplanten und noch nicht verzeichneten Abflüge, die drohende Zahlungsunfähigkeit, Überschuldung bzw. Insolvenzeröffnung (Abs 3). Jedem gemeldeten Luftfahrzeughalter wird eine Steuernummer zugeordnet (Abs 4). Das Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel ist sowohl für die Registrierung als auch für die Erhebung der Abgabe zuständig, wobei die Registrierung mit schriftlichem Antrag unter Verwendung des Formulars Flug 9 erfolgt.⁸⁷

Vor §§ 10 und 11 FlugAbgG

Die §§ 10 und 11 FlugAbgG wurden rückwirkend per 1. Jänner 2011 umfassend ergänzt bzw. präzisiert. § 10 FlugAbgG normiert die Pflichten des Luftfahrzeughalters und § 11 FlugAbgG – die Pflichten des Flugplatzhalters, wobei die Verpflichtungen weitgehend miteinander übereinstimmen.

3.10. Pflichten der Luftfahrzeughalter

Nachstehende Pflichten treffen nach **§ 10 FlugAbgG**⁸⁸ den Luftfahrzeughalter: Nach Abs 1 ist dieser verpflichtet, elektronische Aufzeichnung zu führen, welchen die Anzahl der Passagiere, die von einem inländischen Flughafen abgeflogen sind, die Bezeichnung dieses Flughafens, die Flugnummer, den Zielflughafen, das Abflugdatum samt Uhrzeit entnommen werden können. Auch die von der Abgabe befreiten Personen sind separat zu erfassen. Wenn durch den Abflug keine Abgabenschuld entsteht, entfällt auch die Aufzeichnungsverpflichtung (Abs 2). Die laut Abs 3 erforderlichen Angaben sind dem zuständigen Finanzamt monatlich bis spätestens 15. des Zweitfolgemonats elektronisch bekannt zu geben, darunter insbesondere Passagieranzahl ohne die Befreiten, Abgabebetrag, die Anzahl der befreiten Personen, inländischen Abflughäfen usw. Diese Angaben sind monatlich auch dem jeweiligen Flugplatzhalter bekannt zu geben (Abs 4).

Die obigen Aufzeichnungen sind entweder in deutscher oder in englischer Sprache zu führen.⁸⁹

⁸⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 38

⁸⁸ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011

⁸⁹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 43

Wenn nicht den gesamten Abflug von der Flugabgabe befreit ist, sondern lediglich personenbezogene Befreiungen vorliegen (§ 3 Z 1 bis 5 FlugAbgG), sind von der Aufzeichnungspflicht auch die befreiten Passagiere umfasst, die aber separat aufzuzeichnen sind. Nur wenn den gesamten Abflug von der Flugabgabe befreit ist, entsteht keine Aufzeichnungspflicht.⁹⁰

Ein Abflug mit 50 Passagieren, darunter sieben Mitglieder der Flugbesatzung und 10 Kinder unter zwei Jahren ohne eigenen Sitzplatz löst die Aufzeichnungspflicht aus, wobei die Flugbesatzung und die Kinder gesondert auszuweisen sind, während bei einem Abflug mit 50 Passagieren, darunter sieben Mitglieder der Flugbesatzung und 43 Passagiere, die ausschließlich zu humanitären Zwecken nach einem Krisengebiet fliegen die Aufzeichnungspflicht entfällt, zumal alle beim Abflug anwesenden Personen befreit sind.

Die tatsächlichen Daten sind zum Zeitpunkt des Abfluges zu ermitteln, wobei dies in der Regel im Auftrag des Luftfahrzeughalters durch „passenger handling agents“ erfolgt.

Die Aufzeichnungen sind vom Luftfahrzeughalter an den Flugplatzhalter zusammengefasst für einen Monat bis zum 15. des Folgemonats zu übermitteln. Über FinanzOnline können die Daten nur an das zuständige Finanzamt, nicht aber an den Flugplatzhalter übermittelt werden.⁹¹

Die Daten die an den Flugplatzhalter bis zum 15. des Folgemonats und an das Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel bis zum 15. des Zweitfolgemonats unter Angabe der Steuernummer zu übermitteln sind, dürfen sich voneinander nicht unterscheiden.⁹²

3.11. Pflichten der Flugplatzhalter

Gemäß **§ 11 FlugAbgG**⁹³ müssen auch durch den Flugplatzhalter Aufzeichnungen geführt werden. Diese Aufzeichnungen umfassen die Bezeichnung des Luftfahrzeughalters, die Flugnummern, die Zielflughafen, die Passagieranzahl, Zeitangaben etc. Nach Abs 3 trifft den Flugplatzhalter die Verpflichtung, die durch den Luftfahrzeughalter übermittelten Angaben mit den eigenen Aufzeichnungen zu vergleichen und auf Unstimmigkeiten zu kontrollieren.

⁹⁰ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 44

⁹¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 45

⁹² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR), RL 46

⁹³ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011

Er ist auch verpflichtet (Abs 4), eine Zusammenfassung der verarbeiteten Daten spätestens bis 15. des Zweitfolgemonats nach dem Abflugdatum dem Finanzamt elektronisch zu übermitteln. Im Abs 5 sind die Angaben angeführt, die die abzugebende Zusammenfassung zu umfassen hat, wobei diese nach Luftfahrzeughaltern aufzuteilen sind. Nach Abs 6 hat der Flugplatzhalter erweiterte Aufzeichnungen zu übermitteln, falls der Luftfahrzeughalter seiner Verpflichtung nach dem § 10 Abs 4 FlugAbgG nicht nachkommt. Der Haftung des Flugplatzhalters nach § 6 Satz 2 FlugAbgG entfällt, wenn er die nach § 11 FlugAbgG korrekt geführten Aufzeichnungen rechtzeitig und vollständig dem Finanzamt übermittelt.

Wenn sich beim Vergleich zwischen den vom Luftfahrzeughalter übermittelten Daten eines Kalendermonats und den eigenen Daten des Flugplatzhalters Unterschiede ergeben, hat der Flugplatzhalter zum Luftfahrzeughalter Kontakt aufzunehmen.⁹⁴

Nach § 11 Abs. 5 FlugAbgG muss die Übermittlung der Daten zusammengefasst nach Luftfahrzeughaltern erfolgen, wobei nachstehende Daten aufzuzeichnen sind: ICAO-Code des Luftfahrzeughalters; in Ermangelung des ICAO-Codes die Bezeichnung, Adresse, sowie Postleitzahl und Land des Luftfahrzeughalters; Monat und Jahr, für das die Meldung übermittelt wird; Anzahl der abgeflogenen Passagiere ohne Mitglieder der Flugbesatzung und ohne Passagiere, die das zweite Lebensjahr noch nicht vollendet haben und über keinen eigenen Sitzplatz verfügen; Anzahl der – Passagiere, die das zweite Lebensjahr noch nicht vollendet haben und über keinen eigenen Sitzplatz verfügen – Personen, die als Flugbesatzungsmitglieder eines anderen Fluges an ihren Einsatzort oder von ihrem Einsatzort geflogen werden – Transferpassagiere.

Eine erweiterte Übermittlungspflicht entsteht, wenn der Luftfahrzeughalter dem Flugplatzhalter keine Daten übermittelt oder gravierende Abweichungen zwischen den übermittelten und den eigenen Daten bestehen. Gravierend sind die Abweichungen, wenn bei Luftfahrzeughaltern, die weniger als 100.000 Passagierabflüge monatlich durchführen, eine Abweichung von mehr als 100 Abflügen bzw. 5 % festgestellt wird oder bei Luftfahrzeughaltern, die mehr als 100.000 Passagierabflüge monatlich durchführen, eine Abweichung von mehr als 1.000 Abflügen besteht.⁹⁵

⁹⁴ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 51

⁹⁵ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 54

Bei der erweiterten Übermittlungspflicht hat der Flugplatzhalter nach Abs 6 zusätzlich zu den Daten nach Abs 5 dem Finanzamt auch die Flugnummer oder Registrierungsnummer des Luftfahrzeuges; Datum und Zeitpunkt des planmäßigen Abfluges; Streckenziel mittels IATA-Code oder ICAO-Code des Flugplatzes; Anzahl der Passagiere je Destination (nächstes Ziel nach Streckenziel) mittels IATA-Code oder mittels ICAO-Code des Flugplatzes.

3.12. Verordnungsermächtigung

Aufgrund der Verordnungsermächtigung des **§ 12 FlugAbgG**⁹⁶ kann der Bundesminister für Finanzen mit Verordnung den Inhalt und das Verfahren der elektronischen Übermittlung der Anmeldung, der Abgabenerklärung sowie der Aufzeichnungen des Luftfahrzeughalters und des Flugplatzhalters festlegen bzw. präzisieren. Von dieser Ermächtigung wurde durch Novellierung der FinanzOnline-Erklärungsverordnung (FOnErklV⁹⁷) Gebrauch gemacht.⁹⁸

Mit der Änderung der FinanzOnline-Erklärungsverordnung (FOnErklV) haben die elektronischen Übermittlungen der Anmeldung gemäß § 7 Abs 2 FlugAbgG und der Abgabenerklärung gemäß § 7 Abs 4 FlugAbgG sowie der Aufzeichnungen gemäß § 10 Abs 3 und § 11 Abs 4 FlugAbgG nach der FinanzOnline-Verordnung 2006 im Verfahren FinanzOnline (<https://finanzonline.bmf.gv.at>) zu erfolgen. Die Übermittlung der Meldungen gemäß § 11 Abs 5 und Abs 6 FlugAbgG ist nur im Weg der Datenstromübermittlung und im Weg eines Webservices zulässig (§1 Abs 6 FOnErklV).⁹⁹

3.13. Verweise auf andere Rechtsvorschriften

Die Verweise auf andere Rechtsvorschriften betreffen die jeweils gültige Fassung der Rechtsvorschrift (**§ 13 FlugAbgG**¹⁰⁰).

3.14. Personenbezogene Bezeichnungen

Die gesetzlichen Personenbezeichnungen gelten für beide Geschlechter (**§ 14 FlugAbgG**¹⁰¹).

⁹⁶ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 76/2011

⁹⁷ BGBl. II Nr. 512/2006 zuletzt geändert durch BGBl. II Nr. 83/2018

⁹⁸ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 56

⁹⁹ Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die elektronische Übermittlung von Steuererklärungen sowie von Jahresabschlüssen und anderen Unterlagen anlässlich der Steuererklärung (FinanzOnline-Erklärungsverordnung-FOnErklV)

¹⁰⁰ BGBl. I Nr. 111/2010

¹⁰¹ BGBl. I Nr. 111/2010

3.15. Vollziehung

Für die Vollziehung des FlugAbgG ist der Bundesminister für Finanzen zuständig (§ 15 **FlugAbgG**¹⁰²). Diese Bestimmung wurde zweimal novelliert.¹⁰³ Der Bundesminister für Finanzen und der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie hatten gemeinsam zwei verpflichtende Evaluierungen jeweils bis 30. September 2012 bzw. 30. September 2014 durchzuführen. Wesentliche Evaluierungspunkte sind die Gesetzesauswirkungen auf die Luftverkehrsbranche sowie die Einnahmenentwicklung aus der Flugabgabe.

3.16. Inkrafttreten

Das FlugAbgG ist mit 1. Jänner 2011 in Kraft getreten (§ 16 **FlugAbgG**¹⁰⁴). Die Abgabenschuld entsteht erstmals aber mit 31. März 2011, wenn:

- dem Abflug kein Rechtsgeschäft zugrunde liegt oder
- dem Abflug zwar ein nach dem 31. Dezember 2010 abgeschlossenen Rechtsgeschäft zugrunde liegt, aber der Abflug erst nach dem 31. März 2011 stattfindet.¹⁰⁵

Die §§ 3 Z 7, 8 Abs. 1 und Abs. 4, 9 Abs. 1, 10, 11 und 12, sind aufgrund der ersten Novelierung im Jahr 2011 rückwirkend mit 1. Jänner 2011 in Kraft getreten.¹⁰⁶ § 5 Abs 1 und 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 112/2012 (betreffend die Senkung der Abgabe für Kurz- und Mittelstrecken) ist mit 1. Jänner 2013 in Kraft getreten.¹⁰⁷ § 5 Abs 1 und 3 in der Fassung des Bundesgesetzes BGBl. I Nr. 44/2017 (Halbierung der Abgabe für alle Strecken) ist mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten.¹⁰⁸

Das im BGBl. I Nr. 111/2010 veröffentlichte und mit 1. Jänner 2011 in Kraft getretene Flugabgabengesetz (Langtitel: Bundesgesetz, mit dem eine Flugabgabe eingeführt wird, Flugabgabengesetz – FlugAbgG) wurde viermal novelliert. Die erste Novellierung erfolgte

¹⁰² BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 112/2012

¹⁰³ BGBl. I Nr. 76/2011 und BGBl. I Nr. 112/2012

¹⁰⁴ BGBl. I Nr. 111/2010 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 44/2017

¹⁰⁵ BGBl. I Nr. 111/2010

¹⁰⁶ BGBl. I Nr. 76/2011

¹⁰⁷ BGBl. I Nr. 112/2012

¹⁰⁸ BGBl. I Nr. 44/2017

bereits im Jahr 2011¹⁰⁹, die Folgenovellierungen- in den Jahren 2012¹¹⁰ und 2014¹¹¹ und die letzte Novellierung- im Jahr 2017¹¹².

III. Anwendung

Da die Flugabgabe als reine Selbstbemessungsabgabe über FinanzOnline anzumelden ist, wurde vom Bundesministerium für Finanzen zuletzt im Jahr 2016, als Unterstützung für die Anwender, ein Handbuch¹¹³ herausgegeben. Dieses sollte sowohl die Bürger als auch die berufsmäßigen Parteienvertreter bei der praktischen Anwendung und Umsetzung unterstützen. Die Übermittlung kann im Dialog- oder Datenstromverfahren zu erfolgen.

Zuständig für die Registrierung des Flugzeughalters (§ 9 FlugAbgG) und für die Erhebung der Abgabe ist das Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel (FAGVG).

Als Abgabenschuldner ist zur Meldung über FinanzOnline der Luftfahrzeughalter verpflichtet, wobei die Fluggesellschaften, die keinen Sitz oder Betriebsstätte in der EU haben, einen inländischen Fiskalvertreter, der die Meldungen über FinanzOnline durchführt, zu beauftragen haben (§ 8 FlugAbgG). In bestimmten Fällen kann ein ausländisches Unternehmen unter Einhaltung besonderer Bestimmungen Teilnehmer der FinanzOnline werden. Die Voraussetzungen sowie die Anmeldung zu FinanzOnline sind im Erlass des Bundesministeriums für Finanzen vom 24.02.2015, BMF-220400/0004-V/8/2015, „FinanzOnline: Anmeldung von Unternehmen“ geregelt. Eine Anmeldung des Luftfahrzeughalters zu FinanzOnline ist auch dann möglich, wenn er, abgesehen von der Verpflichtung zur Entrichtung der Flugabgabe, keine anderen Abgabe- bzw. Steuerpflichten hat.¹¹⁴

Die Registrierung des Flugzeughalters hat mit schriftlichem Antrag unter Verwendung des Formulars Flug 9 bereits vor der Durchführung des ersten Abfluges von einem inländischen Flughafen zu erfolgen.¹¹⁵ Bei der Registrierung wird von dem Finanzamt für Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel durch Eröffnung einer Steuernummer eine Abgabenkonto

¹⁰⁹ BGBl. I Nr. 76/2011

¹¹⁰ BGBl. I Nr. 112/2012

¹¹¹ BGBl. I Nr. 13/2014

¹¹² BGBl. I Nr. 44/2017

¹¹³ Bundesministerium für Finanzen, Sylvia Degenhardt, FinanzOnline-Leitfaden, Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel (Stand 29.01.2016)

¹¹⁴ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 32

¹¹⁵ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 38

eingrichtet. Diesem Abgabenkonto können die Zahlungen der Flugabgabe in weiterer Folge zugeordnet werden.¹¹⁶

Mit Ablauf des Kalendermonats, in dem der Abflug stattgefunden hat, entsteht die Abgabenschuld. Als Anmeldungszeitraum wird jeweils der Kalendermonat der Entstehung der Steuerschuld herangezogen¹¹⁷. Ähnlich wie bei anderen Steuern (wie z.B. USt, GrESt etc.) muss die Anmeldung bis spätestens 15. des zweitfolgenden Monats ab Entstehen der Steuerschuld erfolgen und als monatlicher Gesamtbetrag abgeführt werden.

Die Abgabenschuld für alle im Monat September 2018 durchgeführten Abflüge entsteht mit Ablauf des Monats September 2018. Für den Anmeldungszeitraum September 2018 haben die Anmeldung und die Abführung der Abgabe spätestens am 15. November 2018 zu erfolgen.

Bei der Anmeldung und der Entrichtung sind die nachstehenden wesentlichen Angaben anzuführen: Steuernummer des Luftfahrzeughalters, die Abgabenart (FLA) und der Anmeldungszeitraum. Darüber hinaus sind nachstehende Daten bekannt zu geben:

- ICAO-Code und Steuernummer des Luftfahrzeughalters,
- In Ermangelung des ICAO-Codes die Bezeichnung des Luftfahrzeughalters,
- Bezeichnung des Abflugflughafens,
- Monat und Jahr (Anmeldungszeitraum),
- Anzahl der abgeflogenen Passagiere unter zahlenmäßiger Zuordnung zu den einzelnen Tarifgruppen (ohne Flugbesatzung und Kinder unter 2 Jahren ohne eigenen Sitzplatz),
- Abgabenbetrag,
- Anzahl der: Passagiere, die das zweite Lebensjahr noch nicht vollendet haben und über keinen eigenen Sitzplatz verfügen; Flugbesatzungsmitglieder eines anderen Fluges, die an ihren Einsatzort oder von dem Einsatzort geflogen werden; steuerfrei abgeflogenen Personen; Transferpassagiere.¹¹⁸

Der Gesamtbetrag der zu entrichtenden monatlichen Flugabgaben muss berechnet und eingetragen werden.

¹¹⁶ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 40

¹¹⁷ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 26

¹¹⁸ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 47

Hinsichtlich der Bemessungsgrundlage ist Folgendes zu beachten: zu erfassen ist die Passagierzahl pro Kalendermonat, wobei die Passagiere nach Strecken (Kurz-, Mittel- oder Langstrecken) zu erfassen sind; bei der Erfassung sind die Passagiere auch zusätzlich nach Flughäfen aufzuteilen. Passagiere unter 2 Jahren ohne Sitzplatz (§ 3 Z 1 FlugAbgG) und die Flugbesatzung (§ 3 Z 2 iVm § 2 Abs 6 FlugAbgG) sind nicht zu berücksichtigen, da auf diese Personen die Befreiungsbestimmungen des FlugAbgG zugreifen.¹¹⁹

Bei Divergenzen zwischen Gesamtbetrag und Passagierzahl kommt es zu Fehlermeldungen.

Eine nachträgliche elektronische Berichtigung der bereits erfolgten elektronischen Meldung ist durch den Abgabepflichtigen nicht möglich. Eine Berichtigung der erfolgten fehlerhaften Selbstberechnung kann sohin ausschließlich aufgrund eines schriftlichen Antrages auf bescheidmäßige Festsetzung nach § 201 BAO erfolgen.¹²⁰ Da dadurch die Fälligkeit der Flugabgabe nicht geändert wird, kann es zu Säumnisfolgen kommen.¹²¹ Wenn die Flugabgabe für September 2018 am 15. November 2018 fällig wird, aber aufgrund einer fehlerhaften oder nicht erfolgten Selbstbemessung die Festsetzung gemäß § 201 BAO erst im März 2019 erfolgt, bleibt die Fälligkeit unverändert. Es kann sohin zur Errichtung von Säumniszuschlägen gemäß § 217 BAO kommen.

Zusätzlich zu den monatlichen Anmeldungen muss der Luftfahrzeughalter bis 31.03. des Folgejahres auch Jahreserklärungen über FinanzOnline abgeben. Nach Abgabe der Jahreserklärung erfolgt kein Jahresbescheid.¹²²

Die Flugabgabe ist eine Abgabe im Sinne der BAO. Die Festsetzungsverjährungsfrist gemäß § 207 BAO beträgt fünf Jahre, wobei zu einer Verlängerung der Verjährung bei Amtshandlungen kommen kann. Die Verjährungsfrist für hinterzogene Abgaben beträgt zehn Jahre.¹²³

¹¹⁹ Quelle BMF, Sylvia Degenhardt, FinanzOnline-Leitfaden, Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel (Stand 29.01.2016), Seite 71

¹²⁰ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 27

¹²¹ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 29

¹²² Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 30

¹²³ Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberrichtlinien (FlugAbgR), RL 4

IV. Evaluierungen, Studien und Stellungnahmen

Gemäß § 15 FlugAbgG hatten der Bundesminister für Finanzen und der Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie gemeinsam zwei verpflichtende Evaluierungen jeweils bis zum 30. September 2012 bzw. 30. September 2014 durchzuführen, wobei der Schwerpunkt auf die Auswirkungen der Abgabe auf die Luftverkehrswirtschaft sowie auf die Einnahmenentwicklung aus der Flugabgabe liegt.

1. Evaluierung 2012

Im Jahr 2012 wurde die gesetzlich vorgesehene Erstevaluierung (Studie des IHS im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen) durchgeführt.

Die Studie behandelt die Entwicklungen, bestimmte Bedingungen, Faktoren und Sondereffekte, die relevant für die Preisentwicklung und das Wirtschaftswachstum hinsichtlich des Luftverkehrs sind. Es erfolgte eine Abschätzung der Auswirkungen der Abgabe auf die Passagieranzahl.

Diese Evaluierung stellt grundsätzlich nur geringfügige Auswirkungen der Flugabgabe auf die Anzahl der Passagiere fest. Es kann daher bei dieser Evaluierung nicht mit Sicherheit festgestellt werden, ob die Anziehungskraft des Wirtschaftsstandortes Österreich durch die Flugabgabe beeinträchtigt wird. Auch die Tourismuswirtschaft sei laut der Evaluierung kaum betroffen bzw. konnten keine eindeutigen negativen Auswirkungen festgestellt werden. Es waren zwar die Passagierrückgänge der Flughäfen Klagenfurt, Graz, Linz und Innsbruck gravierend, es hätten aber dafür andere Faktoren ausschlaggebend gewesen sein können, wie z.B. Streckeneinstellungen von Luftfahrtunternehmen (Innsbruck und Klagenfurt), Rückgang des abgabenfreien Transitverkehrs (insbesondere in Linz) usw.¹²⁴ Aufgrund des negativen Trends bei Kleinflughäfen können Nachteilseffekte der Flugabgabe nicht ausgeschlossen werden.

Unabhängig von den, insbesondere durch die kleineren Flughäfen verzeichneten, Passagierrückgängen, ist im Jahr 2011 österreichweit die Passagieranzahl um 5,6 % angestiegen.¹²⁵

¹²⁴ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seiten 28-33

¹²⁵ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 25

Es ist nicht außer Acht zu lassen, dass es immer wieder aktuelle, gewichtige Trends im Luftverkehr geben wird, die unabhängig von der Luftverkehrsbesteuerung entstehen, existieren und absterben, sodass insbesondere nicht jede Änderung der Passagierzahlen zwingend auf die Flugabgabe zurückzuführen ist.

Der Flughafen Wien hat gegenüber Jahr 2010 ein Wachstum von 7,2 % verzeichnet, welches ähnlich wie das Wachstum anderer europäischen Flughäfen vergleichbarer Größe ist.¹²⁶ Trotz der Einführung der Flugabgabe sind im Jahr 2011 die Flugticketpreise in Österreich lediglich um 3,4 % gestiegen, obwohl EU-weit eine Verteuerung um 7,3 % zu verzeichnen war.¹²⁷

Im Zuge der Evaluierung 2012 wurde auch eine Analyse der örtlich in Konkurrenz zu Österreich stehenden fremden Flughäfen (Wien-Bratislava, Klagenfurt-Ljubljana bzw. Graz-Ljubljana, Salzburg-München usw.) durchgeführt. Ausweicheffekte konnten primär deswegen nicht festgestellt werden, weil die Fahrt- und Zeitkosten in der Regel nicht im Verhältnis zu den Flugabgabenkosten stehen.¹²⁸

Spürbar ist die Flugabgabe insbesondere bei Low-Cost-Carrier wegen der Relation zwischen Ticketpreis und Höhe der Flugabgabe. Obwohl die Luftfahrtgesellschaften in der Regel zumindest ein Teil der Flugabgabe auf die Passagiere überwälzen, ist oftmals ein großer Teil der Abgabe von denen zu tragen, sodass insbesondere bei Gesellschaften mit niedrigeren Zahlungsströmen (Jung- bzw. Kleinunternehmen, Low-Cost-Carrier usw.) zu Liquiditätsschwierigkeiten kommen kann. Eine wesentliche Belastung für die Steuerschuldner stellen die Inlandflüge dar, da er dabei doppelt, also beim Hin- und Retourflug, besteuert wird.¹²⁹ Gleich anzusehen sind auch die Strecken zwischen zwei Ländern (z.B. Österreich und Deutschland), die bereits Luftverkehrssteuern eingeführt haben.

Innenstaatlich wurden keine Wettbewerbsverzerrungen festgestellt, da alle Inlandflüge durchführenden Luftfahrtunternehmen die gleichen Abgaben pro Fluggast abzuführen haben. Auch hinsichtlich der anderen Beförderungsarten (Schienen- bzw. Straßenverkehr) ist wohl zu keinen Wettbewerbsverzerrungen gekommen, primär weil die Flugabgabe relativ günstig ausfällt und die diversen Erleichterungen für die Luftfahrtbranche unverändert aufrecht

¹²⁶ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 34

¹²⁷ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 40

¹²⁸ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seiten 55-59

¹²⁹ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 3

geblieben sind. Bei den Erleichterungen ist insbesondere auf die Mehrwertsteuerfreiheit der internationalen Flüge sowie auf die fehlende Kerosinbesteuerung hinzuweisen.¹³⁰

Zu berücksichtigen sind auch die umweltschützenden Aspekte der Flugabgabe, wobei in dieser Hinsicht viel Verbesserungspotenzial besteht und die bisherigen Ergebnisse unzureichend sind. Obwohl die Evaluierung 2012 die Einführung einer CO₂-Ausstoßsteuer in ökologischer Hinsicht insbesondere für die Kurzstrecken als gerechtfertigt bzw. geeigneter ansieht¹³¹, ist nicht zu übersehen, dass so eine Steuer im Hinblick auf das auf EU-Ebene vorgesehene Emissionshandelssystem zu einer Doppelbesteuerung führen kann. Es ist zwar bewiesen, dass die niedriger besteuerten kürzeren Strecken vergleichsweise mehr CO₂ pro Kilometer ausstoßen, wirtschaftspolitisch ist aber nicht zu übersehen, dass auch die Innenflüge Kurzstreckenflüge sind. Die in der Evaluierung empfohlene CO₂-Ausstoßsteuer würde somit vor allem die Innenflüge, also konkreter die inländischen Luftfahrtunternehmen und die österreichische Passagiere, belasten.

Die Evaluierung 2012 kritisiert die fehlende Zweckgebundenheit der Flugabgabe sowie die Nichteinbeziehung der Transit- und Transferflüge.¹³² Die Besteuerung der Transit- und Anflüge würde sowohl die Wettbewerbsverzerrungsgefahr minimieren als auch die Einnahmen wesentlich erhöhen.

Obwohl die Flugabgabe zu geringfügigen negativen Folgen führen könnte, konnte man unter Berücksichtigung der Ergebnisse aus der Evaluierung 2012 keine eindeutigen negativen Auswirkungen auf den Wirtschaftsort Österreich feststellen. Wesentlich ist aber, dass nicht alle im Jahr 2011 durchgeführten Abflüge abgabepflichtig waren, da in der Regel viele Passagiere die Flugtickets bereits viele Monate vor dem Abflug gekauft haben und die Steuerschuld erstmals mit 1. April 2011 entstehen konnte. Quartalmäßig waren nicht ausreichend Daten vorhanden. Die nicht eindeutigen bzw. unzureichenden Daten, könnten daher sowohl bei der jährlichen als auch bei den quartalmäßigen Auswertungen zur Informationslücken bzw. Unterschätzung der Auswirkungen der Flugabgabe führen.¹³³

Aus all den oben genannten Gründen hat das die Evaluierung durchführende Institut für Höhere Studien (IHS) eine Folgeevaluierung der Auswirkungen der Flugabgabe mit Ende

¹³⁰ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 3

¹³¹ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Abschnitt 6.2

¹³² IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Abschnitt 6.4

¹³³ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Abschnitt 5

2012 bzw. Anfang 2013 empfohlen. Der Gesetzgeber hat auf diese Empfehlung mit Änderung des § 15 FlugAbgG reagiert und festgelegt, dass die Folgeevaluierung bis 30. September 2014 zu erfolgen hat.

2. Oxford Economics Studie (2012)

Diese Studie wurde von einem Konsortium bestehend aus Vienna International Airport, Austrian Airlines, Wirtschaftskammer Österreich und Industriellenvereinigung im Auftrag gegeben. Die von Oxford Economics erstellte Studie wertet die ökonomischen Auswirkungen bei einer Reduzierung oder Abschaffung der Flugabgabe aus.

In der Oxford-Studie wurden drei Modelle simuliert, wobei ausgehend von der damaligen Höhe der Abgabe (EUR 8,00/ 20,00/ 35,00) bei Szenario 1 eine geringfügige Reduktion vorgesehen wurde (EUR 7,00/ 15,00/ 35,00), Szenario 2 von einer Reduzierung von 25 % ausgeht (EUR 6,00/ 15,00/ 26,30) und Szenario 3 die Abschaffung der Abgabe simuliert.

Die Auswirkungen auf die Passagieranzahl wurden bei Szenario 1 mit ca. 141.000 Passagieren (Erhöhung von ca. 0,5 %), bei Szenario 2 mit ca. 282.000 (ca. 1 %) und bei Szenario 3 mit 1.129.000 (ca. 4,4 %) Passagieren geschätzt.

In den Studienauswertungen wird auch der auf den Luftverkehr angewiesene Teil der Tourismusbranche berücksichtigt. Weiters wurde auf die Auswirkungen auf die Beschäftigung (Verlust von Arbeitsplätzen) eingegangen.

Bei der Entwicklung der Steuereinnahmen werden nicht nur die Steuereinbußen bei Reduzierung bzw. Wegfall der Flugabgabe berücksichtigt, sondern auch die Einnahmenezunahme bei Einkommensteuern, Körperschaftsteuern und Umsatzsteuern herangezogen, welche insgesamt bis zu Hälfte den Steuerwegfall direkt ausgleichen können. Bei Berücksichtigung der indirekten und induzierten Auswirkungen auf die gesamten Steuereinnahmen wird nicht nur ein Wegfallausgleich, sondern sogar ein Steuerzugewinn vermutet.

Die Studie behandelt die Nachfrage-Elastizität, wobei diese mit mehr als 1 ausgewertet wird. Diese Preissensibilität des Flugtickets bedeutet, dass eine Preisreduktion zur

überproportionalen Nachfrageerhöhung bzw. eine Preiserhöhung zu überproportionalen Nachfragereduktion führen kann.

Die Auswertungen bzw. Schlussfolgerungen dieser Studie werden auch in der Folgeevaluierung 2014 analysiert.

3. Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS-Studie 2012 (Folgeevaluierung 2014)

Diese Folgestudie ist eine Ergänzung bzw. Aktualisierung der im Jahr 2012 durchgeführten Erstevaluierung, wobei nicht alle Themenbereiche erneut behandelt wurden. Der Schwerpunkt liegt in der Beurteilung des Zusammenspiels zwischen den Preisentwicklungen im Luftverkehr und der Preiselastizität der Nachfrage, wobei zusätzlich auch die Regionalflughäfen und die bestehenden Ausweichmöglichkeiten berücksichtigt wurden. Diese Studie setzt sich auch mit der internationalen Entwicklung der Luftverkehrsbesteuerung auseinander. Bei der Erstellung dieser Evaluierung wurden auch viele fremde Studien herangezogen und ausgewertet.¹³⁴

Die Autoren der Studie sehen die Ziele der Evaluierung sowohl in der Auswertung der ökologischen Lenkungseffekte als auch in der Berücksichtigung der Auswirkungen der Flugabgabe auf den Wirtschaftsstandort Österreich.

Aus mikroökonomischer Sicht verringert sich die Nachfrage nach einem Wirtschaftsgut mit der Preiserhöhung. Je mehr Substitute des Gutes vorhanden sind, desto spürbar ist die Verringerung der Nachfrage. Die Flugabgabe stellt einen zusätzlichen Kostenfaktor dar, der abhängig von Markt, Wettbewerbssituation und Elastizität gänzlich oder teilweise an die Passagiere überwältzt werden kann. In Österreich haben sich die Flugpreise im Zeitraum 2005 bis 2013 um ca. 40 % verringert.¹³⁵ Aufgrund der in der Studie festgestellten wesentlichen Verringerung der Flugpreise in Österreich im Vergleich mit EU-Ländern ohne Luftverkehrsteuer, darf von einer Korrelation zwischen Preisentwicklung und Flugabgabe nicht ausgegangen werden. Darüber hinaus hat Österreich auch im Vergleich zu den Ländern, die die Luftverkehrsteuer bereits abgeschafft haben, wie Malta, die Niederlanden und Dänemark, die massivste Flugpreissenkung.¹³⁶

¹³⁴ IHS, Schönflug, Paterson, Sellner (2014) Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Wien

¹³⁵ IHS (2014), Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 20

¹³⁶ IHS (2014), Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 27

Wie bereits bei der Evaluierung 2012 ausgeführt, stehen österreichische Flughäfen in ständiger Konkurrenz zu den Flughäfen in Bratislava, Ljubljana, München und Zürich. Rein regional sind Wien und Bratislava bzw. Klagenfurt und Graz zu Ljubljana am nächsten platziert. Sollte die Attraktivität der österreichischen Flughäfen aufgrund der Ticketpreiserhöhung, Infrastrukturbeeinträchtigungen bzw. Fluglinieneinstellungen und somit keine direkte Erreichbarkeit aus bestimmten Ländern, abnehmen, ist insbesondere mit Betriebsverlagerungen zu rechnen, welche ihrerseits zu Produktivitätsminderung bzw. schlechterer Auslastung der Produktionskapazitäten führen würden.

Bei der Auswahl des Reiseflughafens können mehrere Faktoren eine Rolle spielen. Dabei handelt es sich primär um die Kapazitäten des Flughafens, die Geschwindigkeit und die Kosten der Erreichbarkeit, die Autozugänglichkeit, die Parkmöglichkeiten bzw. Parkkosten, die Übernachtungs- und Einkaufsmöglichkeiten, etc.¹³⁷ Die wichtigsten Faktoren bleiben aber weiterhin der tatsächliche Zeitaufwand und die anfallenden Reisekosten.

Mangels Vorliegen spezifischer Kundenbefragungen konnte die Studie keine Angaben zu Substitutionsverhalten der Passagiere machen.

Der Flughafen Wien verzeichnete laut Studie zwischen 2011 und 2013 ein Gesamtpassagierwachstum von 12,1 %, obwohl EU-weit nur ein Wachstum von 6,7 % festgestellt wurde.¹³⁸ Dabei ist aber zu berücksichtigen, dass bei einem Vergleich des Flughafens Wien mit anderen europäischen Flughäfen gleicher Größe (zweite Gruppe: 10 bis 25 Mio) nur ein Wachstumsunterschied von lediglich 0,3 % zugunsten von Flughafen Wien besteht. Da nicht deutlich und nachvollziehbar ist, wie die Studie zu diesem Prozentsatz von 12,1 % gekommen ist, wird dieses Ergebnis stark kritisiert und insbesondere in der Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft vom Jahr 2014 von einer Heranziehung nachweislich unrichtigen Passagierzahlen sowie eine Fehlinterpretation gesprochen.¹³⁹

¹³⁷ IHS (2014), Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 49

¹³⁸ IHS (2014), Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 34

¹³⁹ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft zur Evaluierung der Flugabgabe durch IHS (2014), Seite 3

Der Gesamtanteil der Güterabflüge ist laut Studie im Zeitraum 2005 bis 2013 um 14 % gesunken¹⁴⁰. Offensichtlich deswegen unterliegt der Frachtflugverkehr weiterhin nicht der Flugabgabe.

Der Umstand, dass nur die Abflüge und nicht die An-, Transfer- bzw. Transitflüge besteuert werden, führt zu keiner wesentlichen Reduzierung der Fluganzahl und minimiert die Wahrscheinlichkeit von negativen Effekten auf den Wirtschaftsstandort Wien als wichtiger Transferflughafen.

Die Folgeevaluierung 2014 kommt zum Ergebnis, dass auch aufgrund der neu durchgeführten Analysen wiederum keine Anzeichen für einen Rückgang der Passagieranzahl und somit keine Gefährdung des Wirtschaftsstandorts Österreich festgestellt werden kann. Die Studie konnte auch keine Beeinträchtigung der Tourismusbranche feststellen, da sich die Zahl der Nächtigungen internationaler Gäste zwischen 2009 und 2013 erhöht hat.

Unzureichend ist, dass die bisherigen Evaluierungen primär auf die Entwicklung der Passagieranzahl und nicht auf den Verhalten der Flugunternehmen abgestellt haben. Um objektive und verwertbare Ergebnisse zu erzielen, sollte man bei künftigen Evaluierungen nicht nur auf die Entscheidungsbildung des einzelnen Passagiers, sondern viel mehr auch auf die Beweggründe der Fluggesellschaften für die Eröffnung bzw. Einstellung von Linienflügen achten.

4. Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft zur Evaluierung der Flugabgabe durch IHS

„Die österreichische Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft setzt sich für die sofortige Abschaffung der Flugabgabe ein und regt eine rasche Änderung der aktuellen Gesetzeslage an.“¹⁴¹

Diese Stellungnahme erfolgte im Namen von allen heimischen Flughäfen, Arbeitsgemeinschaft Österreichische Verkehrsflughäfen, Österreichischem Luftfahrtverband, Austrian Airlines, Air Berlin, Wirtschaftskammer Österreich, Österreichischem Reiseverband

¹⁴⁰ IHS (2014), Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 4

¹⁴¹ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft zur Evaluierung der Flugabgabe durch IHS (2014)

und Österreichischer Hoteliervereinigung. Auslöser für diese Stellungnahme war primär die Folgeevaluierung des IHS vom September 2014, wobei in der Stellungnahme auch auf die Ergebnisse der Erstevaluierung eingegangen wird.

Obwohl die Erstevaluierung viele Schwachpunkte aufwies, wurde die Folgeevaluierung ebenfalls an das IHS vergeben, was heftig kritisiert wurde. Darüber hinaus wurden die Stakeholder des Flugverkehrs bei der Erstellung der Evaluierung, trotz Zusage des Bundesministeriums für Finanzen, nicht einbezogen. Bei einer parlamentarischen Anfrage im Jahr 2013 hat das Bundesministerium für Finanzen zugegeben, nicht zu wissen, ob und inwieweit das mit der Evaluierung beauftragte Institut für Höhere Studien (IHS) bei der Erstellung der Evaluierung Vertreter der heimischen Luftverkehrswirtschaft beigezogen habe.¹⁴²

Laut der Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft sind die Ergebnisse sowohl der Erstevaluierung als auch der Folgeevaluierung ungenau, undeutlich und irreführend. Offensichtlich unrichtig sei die Behauptung der Folgeevaluierung, dass „keine Anzeichen für einen Rückgang der Passagierzahlen“ und „keine Gefährdung der Wirtschaftsstandortes“ ersichtlich seien.¹⁴³ Verwunderlich ist, dass der Schwerpunkt der Evaluierungen bei der ökologischen Lenkungswirkung der Flugabgabe, die lediglich in den Gesetzeserläuterungen erwähnt wird, liegt und die gesetzlich in § 15 FlugAbgG vorgegebenen Hauptziele, die Auswirkungen auf den Luftverkehrssektor und die Einnahmenentwicklung zu evaluieren, kaum behandelt bzw. irreführend interpretiert wurden.

Ebenfalls kritisiert wird die Heranziehung beliebiger Passagierzahlen aus beliebigen Zeiträumen, die darüber hinaus von IHS falsch interpretiert wurden. Berücksichtigt wird das Gesamtwachstum der letzten 13 Jahren, obwohl lediglich auf die Änderungen nach Einführung der Flugabgaben einzugehen gewesen wäre. Der Stellungnahme ist zu entnehmen, dass der Flughafen Wien nach Einführung der Flugabgabe (2011-2013) eine Passagiererhöhung von 21,1 auf 22 Mio und somit um lediglich 0,9 Mio verzeichnet hat, was einer Stagnation gleich zu setzten wäre. Im Jahr 2013 gab es sogar einen Passagierrückgang von 0,7 %. Eine gravierende Verfehlung der Folgeevaluierung ist die unklare und nicht

¹⁴² Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013, Antwort zu Frage 14

¹⁴³ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 3

nachvollziehbare Behauptung, der Flughafen Wien habe in den letzten 3 Jahren ein Gesamtpassagierwachstum von 12,1 % verzeichnet.¹⁴⁴

In der Stellungnahme wird behauptet, dass sich auch nach den Evaluierungen gezeigt hat, dass die Flugabgabe sowohl dem Standort schadet als auch zu einer Reduzierung der Arbeitsplätze führt. Anlehnend an die Oxford-Studie wird davon ausgegangen, dass die Abschaffung zu mehr steuerlichen Einnahmen führen würde, als die Aufrechterhaltung der Flugabgabe.¹⁴⁵

Nachdem Deutschland die Luftverkehrssteuer eingeführt hat, wäre die beste Maßnahme zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit österreichischer Flughäfen, keine Besteuerung der Abflüge einzuführen und die damalige Lage beizubehalten. In so einer Situation hätte der Standort Österreich an Attraktivität gewonnen und viele Fluglinien und Investitionen zu sich gezogen.

Es wird in der Stellungnahme insbesondere darauf hingewiesen, dass durch die Abgabe vor allem österreichische Unternehmen, wie Austrian Airlines, die 1/3 der Flugabgabe beisteuert, belastet sind. Ohne die Einführung der Flugabgabe wäre denkbar gewesen, dass auch die Muttergesellschaft Lufthansa-Gruppe mehr in Österreich investiert hätte.¹⁴⁶

Laut Stellungnahme werden hinsichtlich der Luftverkehrsentwicklung nachstehende Beispiele für negative Effekte aufgelistet: Passagierrückgänge bei den kleineren Flughäfen Österreichs, schnelleres Wachstum des Flughafens Bratislava im Vergleich zu Flughafen Wien, wobei Fluggesellschaften wie Ryanair, Niki und Fly Dubai nach der Einführung der Flugabgabe in Österreich den Flughafen in Bratislava bevorzugt haben.

Darüber hinaus, ist es irreführend, wenn die Stellungnahme auf die Entwicklung des Wachstums zwei unterschiedlich entwickelten Flughäfen abstellt, da im konkreten Fall der Flughafen in Bratislava (unter 2 Mio. Passagiere pro Jahr) und somit ein Entwicklungsflughafen mit einem voll entwickelten Flughafen, wie dem Flughafen Wien, der ohne das In-Betrieb-nehmen einer dritten Piste, fast seine vollen Kapazitäten erreicht hat, verglichen wird. Ob der Flughafen Bratislava tatsächlich eine Gefahr darstellt, ist auch deswegen zu hinterfragen, weil die derzeitige Kapazität des Flughafens lediglich 3 Mio.

¹⁴⁴ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 3

¹⁴⁵ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 7

¹⁴⁶ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 2

Passagiere beträgt und eine Erhöhung auf 5 Mio. Passagiere beabsichtigt wird. Ein Wachstumsvergleich macht offensichtlich, dass der Flughafen Bratislava 2015 erstmals seit 2008 eine Erhöhung der Passagierzahlen verzeichnet hat, nachdem im Zeitraum 2009-2014 die Passagierzahlen kontinuierlich zurückgegangen sind.

Die Stellungnahme setzt sich auch mit den Auswirkungen der Flugabgabe auf die Tourismuswirtschaft auseinander, wobei insbesondere eine Gefährdung der Strategie 2020 befürchtet wird. Nach Strategie 2020 sollten bis Jahr 2020 zusätzliche Direktflugstrecken nach Wien von 20 Großstädten erreicht werden, welche bis zu 5 Mio Nächtigungen pro Jahr führen würden.¹⁴⁷ Die Österreichische Hoteliervereinigung fordert sohin die Abschaffung der Flugabgabe, den Bau einer dritten Piste des Flughafens Wien sowie den Ausbau von Direktflugverbindungen.¹⁴⁸

V. Bedeutung und Probleme der Flugabgabe

Hinsichtlich der Flugabgabe haben sich mehrere Fronten gebildet, die unterschiedliche Interessen haben und somit divergierende Ziele verfolgen. Der erste Stakeholder ist der Staat, der primär aus budgetären Gründen neue Steuer einführt. Dazu kommen einerseits die Umweltschutzorganisationen, die sich um die ökologischen Aspekte kümmern und andererseits die Vertreter der anderen Verkehrsarten die Wettbewerbsverzerrungen vermeiden bzw. ausgleichen wollen. Dieser Stakeholder ist für die Erhöhung der Flugabgabe. Eine dritte Partei bilden die Branchen, die durch die Einführung der Flugabgabe belastet werden bzw. negative Effekte befürchten, sodass sie gegen die Flugabgabe bzw. die Senkung und sogar die Abschaffung der Flugabgabe befürworten. Dabei handelt es sich primär um die Luftverkehrsunternehmen und die Tourismusbranche.

Der Staat hat bei der Einführung und Entwicklung des Steuermodells insbesondere darauf zu achten, dass ein Ausgleich zwischen den Interessen aller Beteiligten gefunden wird, sodass sowohl die ökologische Lenkungswirkung unterstützt wird, als auch keine Wettbewerbsverzerrungen zu befürchten sind und die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich nicht gefährdet wird. Es wird daher nach Kompromisslösungen gesucht, welche die widerstrebenden Interessen der Stakeholder im Einklang bringen können. Ob hinsichtlich

¹⁴⁷ Tourismusstrategie 2020, Wien (2014)

¹⁴⁸ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 10

der Flugabgabe überhaupt ein Ausgleich gefunden werden kann, ist fraglich und soweit eine Lösung auf EU- bzw. internationaler Ebene nicht gefunden wird, je mehr zu verneinen.

1. Bedeutung

Durch die Einführung der Flugabgabe wurden drei Hauptziele verfolgt: die Schließung von Budgetlücken (insbesondere im Jahr 2011), Minimierung der ökologischen Beeinträchtigungen sowie der Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Schienen- und Straßenverkehr.

1.1. Steuereinnahmen

Da die Abgabe erst mit 1. April 2011 eingeführt wurde, waren die Einnahmen im Jahr 2011 deutlich niedriger als in den folgenden Jahren. Die Senkung der Höhe der Flugabgabe 2013 bzw. 2018 hat zum Rückgang der Einnahmen geführt. Die Einzahlungen aus der Flugabgabe im Zeitraum 2011 bis 2019 sind der nachstehenden Tabelle¹⁴⁹ zu entnehmen:

in Mio. EUR	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Einzahlungen aus der Flugabgabe	59,3	107,1	97,9	100	109	109	115	70	65

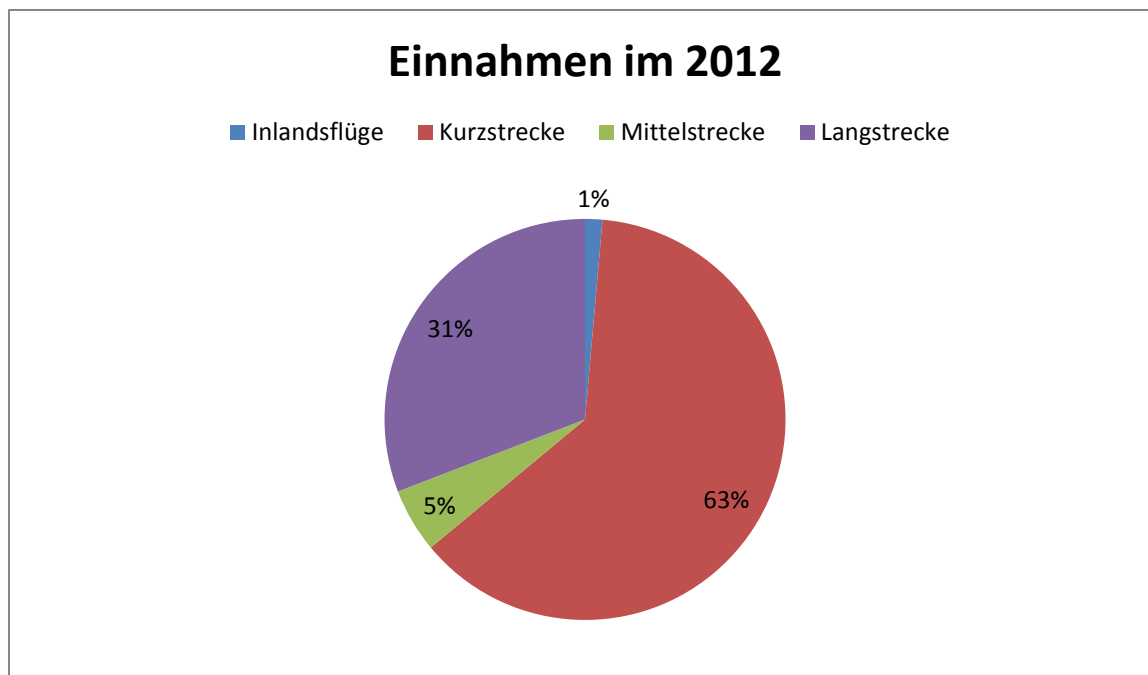
Die Einnahmen aus der Flugabgabe sind im Jahr 2018 im Vergleich zum Jahr 2017 aufgrund der Abgabenhalfierung von EUR 115 Mio. auf EUR 70 Mio. gesunken. 2019 werden Einnahmen in der Höhe von EUR 65 Mio. erwartet, zumal die Einzahlungen im Jänner und im Februar 2018 Flüge, die Ende 2017 durchgeführt wurden, betreffen.¹⁵⁰

Im Jahr 2012 betrugen die Gesamteinnahmen aus der Flugabgabe EUR 106.201.951,27, wobei EUR 1.476.544,27 aus Inlandsflügen, EUR 66.465.472,00 aus Kurzstreckenflügen, EUR 5.499.620,00 aus Mittelstreckenflügen und EUR 32.760.315,00 aus Langstreckenflügen hineingeflossen sind. Das nachstehende Kreisdiagramm bezieht sich auf die Steuerquellen hinsichtlich der Strecken anhand der Steuereinnahmen im Jahr 2012.¹⁵¹

¹⁴⁹ Bundesrechnungsabschlüsse für die Jahre 2011 bis 2015, Monatserfolg Dezember 2016, BVA 2017

¹⁵⁰ Budgetanalyse 2018 und 2019 aktualisiert am 17. April 2018

¹⁵¹ Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013, Antwort zu Fragen 4 bis 6



Mehr als 60 % der Einnahmen kommen aus Kurzstreckenflügen, mehr als 30 % - aus Langstreckenflügen, circa 5 % - aus Mittelstreckenflügen und lediglich 1 % - aus Inlandsflügen.

1.2. Minimierung der ökologischen Beeinträchtigungen

Zu berücksichtigen sind auch die umweltschützenden Aspekte der Flugabgabe, wobei in dieser Hinsicht viel Verbesserungspotenzial besteht und die bisherigen Ergebnisse unzureichend sind. Die mangelnde Zweckgebundenheit, die unzureichende Höhe und die erfolgte Halbierung der Flugabgabe führen dazu, dass eine ökologische Lenkungswirkung nicht erreicht werden kann.

1.3. Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen

Allfällige Wettbewerbsverzerrungen hinsichtlich der anderen Beförderungsarten (Schienen- bzw. Straßenverkehr) können durch die Flugabgabe wohl nicht ausgeglichen werden, primär weil die Flugabgabe relativ günstig ausfällt und die diversen Erleichterungen für die Luftfahrtbranche unverändert aufrecht geblieben sind. Bei den Erleichterungen ist insbesondere auf die Umsatzsteuerfreiheit der internationalen Flüge sowie auf die fehlende Kerosinbesteuerung hinzuweisen.¹⁵²

¹⁵² IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 3

2. Probleme

Obwohl das Flugabgabengesetz auf den ersten Blick gut überdacht, nachvollziehbar und schlüssig aussieht, weist eine ausführliche und vertiefende Auseinandersetzung mit den einzelnen Paragraphen unter Heranziehung der durchgeführten Evaluierungen und abgegebenen Stellungnahmen sowie unter Berücksichtigung der maßgebenden verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Bestimmungen insbesondere in rechtlicher, ökologischer und wirtschaftlicher Hinsicht mehrere problematische Aspekte auf.

2.1. Rechtliche Aspekte

2.1.1. Nationales Recht

2.1.1.1. Die Begründung des Gesetzgebers für die Einführung der Flugabgabe

Sowohl der österreichische¹⁵³ als auch der deutsche Gesetzgeber rechtfertigten die Einführung der Flugabgabe in Österreich bzw. der Luftverkehrsteuer in Deutschland mit ökologischen Überlegungen. Das Grundproblem wurde darin gesehen, dass einerseits der Luftverkehr europarechtlich von den verbrauchsorientierten Energiesteuern befreit ist¹⁵⁴ und andererseits die ständige Reduzierung der Flugticketpreise die Passagiere zur Ignorierung der ökologischen Beeinträchtigungen durch den klimaschädlichen Luftverkehr verleitet. Die relativ niedrigen Flugticketpreise haben zu einer erhöhten Nachfrage und sohin zur Erhöhung der Passagierzahlen im Luftverkehr geführt.

Die beabsichtigte Lenkungswirkung wurde zur Rechtfertigung der Einführung der Flugabgabe herangezogen, problematisch ist aber, dass die Lenkungsziele insbesondere aufgrund der niedrigen Höhe der Flugabgabe bis dato nicht erreicht werden konnten und die mit 1. Jänner 2018 erfolgten Halbierung der Flugabgabe die Erreichung der vom Gesetzgeber ursprünglich verfolgten Ziele noch unwahrscheinlicher macht.

¹⁵³ GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz, Seiten 7 u. 8

¹⁵⁴ Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003, Art 14 Abs 1 lit b

2.1.1.2. Kein Einheitstarif

Dass der Luftverkehr aufgrund des Art 14 Abs 1 lit b der Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 von den verbrauchsorientierten Energiesteuern befreit ist, führt dazu, dass das österreichische Flugabgabegesetz nicht die tatsächlich geflogenen Kilometer bzw. den Kerosinverbrauch, sondern den Abflug von einem inländischen Flughafen besteuert.

Problematisch dabei ist aber, dass wenn immer der gleiche Vorgang, konkret der Abflug von einem inländischen Flughafen besteuert wird, auch der gleiche Steuertarif, unabhängig von Entfernung bzw. Kerosinverbrauch oder ökologischen Kosten, maßgebend wäre. Der Gesetzgeber hat aber nicht ein Einheitstarif für alle Abflüge, sondern in § 5 FlugAbgG drei Tarifstufen abhängig von Entfernung des Zielflughafens eingeführt. Die Entfernung zum Zielflughafen und sohin auch die derzeitige Aufteilung in drei Flugstrecken abhängig von Entfernung sind als Kriterium für die unterschiedliche Besteuerung des Abfluges als Steuergegenstand bedenklich,¹⁵⁵ weil gemäß § 1 FlugAbgG der Abflug und nicht die Flugstrecke besteuert wird.

Nur wenn der Gesetzgeber tatsächlich die Flugstrecken, den Kerosinverbrauch oder die ausgelösten ökologischen Kosten und nicht den konkreten Abflug von einem inländischen Flughafen besteuert, wäre die Aufteilung in mehreren Tarifstufen abhängig von Entfernung gerechtfertigt. Dann ist der Steuergegenstand z.B. „Flugstrecke“ und nicht „Abflug“, sodass die Besteuerung der Strecke verbrauchsorientiert wäre. Eine solche Lösung würde derzeit auf Europarechtsebene im Hinblick auf die RL Richtlinie 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 scheitern.

2.1.1.3. Verfassungsrechtliche Bedenken

Verfassungsrechtlich ist wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist insbesondere dann eingehalten, wenn ein sachlicher Grund als Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung vorliegt.

Die fehlende Proportionalität, die primär auf die Aufteilung in lediglich drei Strecken, auf die Berechnung der Entfernung vom Flughafen Wien Schwechat bis zum größten Flughafen des

¹⁵⁵ Vgl RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

jeweiligen Landes und auf die Einbeziehung der Überseegebiete von Großbritannien, Frankreich und Spanien zurückzuführen ist, ist sohin verfassungsrechtlich nicht unproblematisch.

Gegen den Gleichheitsgrundsatz könnte auch die Nichteinbeziehung der Flughäfen bzw. Flugfelder, die die Erfordernisse des § 64 LFG nicht erfüllen, verstoßen, zumal sachlich nicht gerechtfertigt ist, wieso ein Abflug vom Flughafen Linz abgabepflichtig ist, während ein Abflug vom nahegelegenen Flugplatz Wels keine Abgabenschuld auslöst.¹⁵⁶

2.1.2. Europarechtliche Aspekte

2.1.2.1. Die RL 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003

Aufgrund des Artikels 14 Abs 1 lit b der RL 2003/96/EG des Rates vom 27.10.2003 ist der gewerbliche Luftverkehr von Verbrauchsteuern und somit auch von der österreichischen Mineralölsteuer befreit. Den Mitgliedstaaten der Europäischen Union ist daher die Einführung von verbrauchsorientierten Steuern im gewerblichen Luftverkehr untersagt¹⁵⁷.

Da in den Erläuterungen zur Regierungsvorlage¹⁵⁸ ausdrücklich auf den Verbrauch von Mineralölen und auf die klimaschädlichen Auswirkungen des Luftverkehrs abgestellt wird und die Höhe der Abgabe von der Flugentfernung und von dem naturgemäß damit verbundenen Kerosinverbrauch abhängig ist, ist zu hinterfragen, ob tatsächlich an den Abflug des Passagiers, wie im § 1 FlugAbgG geregelt oder nicht vielmehr an den Verbrauch von Kraftstoffen für Luftfahrzeuge angeknüpft wird. Dies bedeutet, dass eine allfällige Auseinandersetzung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) mit dem österreichischen FlugAbgG, bei welcher auf den „wahren Wesensgehalt“ der Abgabe und nicht auf die konkret gewählte rechtliche Konstruktion abgestellt wird, hinsichtlich des gewerblichen Luftverkehrs ein Verstoß des österreichischen Gesetztes gegen die obigen Richtlinie RL 2003/96/EG feststellen kann.¹⁵⁹

¹⁵⁶ 13/SN-234/ME 24, GP – Stellungnahme zum Entwurf – Institut für Österreichisches und Internationales Luftfahrtrecht

¹⁵⁷ Vgl RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

¹⁵⁸ GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz, Seiten 7 u. 8

¹⁵⁹ 13/SN-234/ME 24, GP – Stellungnahme zum Entwurf – Institut für Österreichisches und Internationales Luftfahrtrecht

2.1.2.2. Umsatzsteuerregelung für Inlandsflüge

Nach § 5 Abs 3 FlugAbgG versteht sich die Abgabe für die Kurzstreckenflüge in der Höhe von EUR 3,50 einschließlich einer allenfalls anfallenden Umsatzsteuer. Dies führt bei Abflügen nach Zielflughäfen in der Europäischen Union zu einer Diskriminierung, zumal die grenzüberschreitende Personenbeförderung umsatzsteuerfrei ist und somit die Flugabgabe EUR 3,50 beträgt, während bei den umsatzsteuerpflichtigen innenstaatlichen Flügen die reine Flugabgabe mit lediglich EUR 3,10 (zuzüglich USt von 13 % in der Höhe von EUR 0,40) niedriger ausfällt.

Für Unternehmen beträgt sohin die Flugabgabe für Inlandflüge EUR 3,10 und für Auslandsflüge EUR 3,50. Dies führt dazu, dass bei Flügen innerhalb der Europäischen Union eine höhere Flugabgabe als für Innenflüge abzuführen ist, ohne dass für diesen Umstand eine sachliche Rechtfertigung ersichtlich ist.¹⁶⁰

2.1.3. Völkerrechtliche Problematik

2.1.3.1. Artikel 15 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt (AIZ)

Nach Artikel 15 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt¹⁶¹ (kurz AIZ oder Chicago Convention) darf ein Vertragsstaat *„lediglich für das Recht des Durchflugs über oder des Einflugs in sein Hoheitsgebiet oder des Ausflugs aus diesem durch Luftfahrzeuge eines Vertragsstaates oder der an Bord befindlichen Personen oder Güter keine Gebühren, Abgaben oder sonstiges Entgelt auferlegen“*.

Die Einführung der Flugabgabe ist im Sinne des Artikels 15 des obigen Abkommens insoweit unproblematisch, zumal das Abkommen auf Inlandsflüge nicht anwendbar ist. Hinsichtlich der Flüge nach ausländischen Flughäfen ist aber eine Belastung mit Abgaben unzulässig.¹⁶²

¹⁶⁰ Vgl RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

¹⁶¹ BGBl. Nr. 97/1949

¹⁶² Vgl 13/SN-234/ME 24, GP – Stellungnahme zum Entwurf – Institut für Österreichisches und Internationales Luftfahrtrecht

2.1.3.2 Besteuerung der Luftverschmutzung im Ausland

Wenn die Flugabgabe nicht lediglich den Abflug besteuert, sondern auch ökologische Ziele verfolgt, ist es bedenklich, dass lediglich die Abflüge, aber nicht die Hinflüge und die Flüge über Österreich erfasst sind, zumal diese ebenfalls wie die Abflüge zu einer Verschmutzung im österreichischen Luftraum führen.

Das geltende Abgabenmodell knüpft an den Abflug ab, sodass sich die Höhe der Abgabe nach der Entfernung zum Zielflughafen richtet. Somit wird mit der Flugabgabe bei Abflügen von österreichischen Flughäfen nicht die inländische Luftverschmutzung, sondern vielmehr die Luftverschmutzung auf der ganzen Welt besteuert. Es ist aber völkerrechtlich bedenklich, wenn ein Staat nicht die Verschmutzung über dem eigenen Hoheitsgebiet, sondern tatsächlich überwiegend die Luftverschmutzung im Ausland besteuert, ohne unmittelbar davon betroffen zu sein und ohne einen Beitrag zu leisten.¹⁶³

2.1.3.3. Anknüpfungspunkt

Nach allgemeinen völkerrechtlichen Regeln darf der jeweilige Staat keine Sachverhalte besteuern, wenn keine persönliche oder sachliche Beziehung des Sachverhaltes zum jeweiligen Staat und somit auch kein Anknüpfungspunkt bestehen. Die Flugabgabe umfasst aber nicht ausschließlich den Vorgang Abflug vom österreichischen Hoheitsgebiet, sondern ist auch die Entfernung zum Zielflughafen maßgebend, sodass somit auch die ausländische Flugstrecke umfasst ist. Fraglich ist daher der inländische Anknüpfungspunkt insbesondere bei ausländischen Passagieren und bei den Mittel- und Langstrecken, bei welchen die inländische Flugstrecke samt Luftverschmutzung über Österreich im Vergleich mit der Gesamtstrecke kaum ausschlaggebend ist.¹⁶⁴

Somit ist das derzeitige Modell der Flugabgabe völkerrechtlich genauso bedenklich, wie die Besteuerung der Abfahrt eines Autolenkers von Österreich nach Italien wäre, mit der Begründung die Abfahrt würde in Italien zu einer Luftverschmutzung führen.

¹⁶³ RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

¹⁶⁴ RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

2.2. Unverhältnismäßigkeit (Unproportionalität) hinsichtlich der Entfernung:

Die Staffelung der Flugabgabe aufgeteilt in Kurz-, Mittel- und Langstrecken und bezogen auf die Entfernung bereitet in unterschiedlicher Hinsicht mehrere Probleme.

Die Höhe der Flugabgabe richtet sich aufgrund der derzeitigen Tarifregelung primär nach der Entfernung des Zielflughafens, wobei die Entfernungen nicht einzelfallbezogen berechnet werden, sondern die Entfernung zwischen dem Flughafen Wien Schwechat und dem größten Flughafen des Ziellandes für die Berechnungen herangezogen wird, sodass sich bei Entfernungen bis 2.500 km um Kurzstreckenflüge, zwischen 2.500 und 6.000 km um Mittelstreckenflüge und ab 6.000 km um Langstreckenflüge handelt.

Die Heranziehung des größten Flughafens des jeweiligen Landes führt zu ungerechtfertigten Ergebnissen. Da die Entfernung vom Flughafen Wien Schwechat nach Moskau lediglich 1.670 km beträgt, handelt es sich bei allen Abflügen nach Flughäfen in Russland um Kurzstreckenflüge, sodass auch ein Flug nach Wladiwostok bei einer tatsächlichen Entfernung von über 8.000 km als Kurzstrecke mit lediglich EUR 3,50 besteuert wird, während die Flugabgabe für die Flugreise von Wien nach New York (weniger als 7.000 km) EUR 17,50 beträgt, zumal sich dabei um eine Langstrecke handelt.

Ähnlich ist die Situation mit der Einbeziehung von den Überseegebieten von Großbritannien, Frankreich und Spanien, da somit die britischen Jungferninseln, Tahiti oder Gran Canaria zu Kurzstrecken werden. Obwohl die Entfernung zwischen Österreich und Tahiti (französisches Überseegebiet) über 16.000 km ist und nach Peking (China) unter 8.000 km, beträgt die Flugabgabe für den Abflug nach Tahiti EUR 3,50 und für die doppelt so kurze Strecke nach Peking – EUR 17,50.

Die Einbeziehung des gesamten Staatsgebietes von Russland sowie der Überseegebieten von Großbritannien, Frankreich und Spanien in die Kurzstrecken, ist daher unverhältnismäßig und führt zu unproportionalen Ergebnissen. Für einen Abflug von Innsbruck nach Wien beträgt die Flugabgabe bei einer Entfernung von 387 km EUR 3,50, oder 0,009 EUR pro km. Ein Flug von Wien nach Tahiti beträgt 16.400 km und ist 42 Mal länger als der Flug von Innsbruck nach Wien, wobei die Flugabgabe für das französische Überseegebiet als

Kurzstrecke ebenfalls EUR 3,50 beträgt. Somit beträgt die Flugabgabe EUR 0,0002 pro km oder 42 Mal weniger als für die Strecke Innsbruck – Wien.¹⁶⁵

Da die Luftlinienentfernung zwischen Innsbruck und Wien 387 km beträgt, kommt es inlandbezogen zu der Problematik, dass z.B. Ägypten, Armenien, Georgien, Israel, Jordanien, Palästina und Syrien vom Flughafen Wien Schwechat berechnet Kurzstrecken, aber von Innsbruck aus aufgrund der tatsächlichen Entfernung Mittelstrecken wären. Da ausschließlich die Entfernung zwischen dem Flughafen Wien Schwechat und dem größten Flughafen des Ziellandes maßgebend ist, sind auch Abflüge von Innsbruck nach einem Zielflughafen in Ägypten, Armenien oder Georgien, trotz einer tatsächlichen Entfernung von über 2.500 km mit dem Steuersatz für Kurzstrecken von lediglich EUR 3,50 zu berechnen.

Zu weiteren unproportionalen Ergebnissen führt die Aufteilung in lediglich drei Strecken. Für einen Abflug von Wien nach Linz beträgt die Flugabgabe bei einer Entfernung von etwa 155 km EUR 3,50, oder 0,0226 EUR pro km. Ein Flug von Wien nach Sydney (Australien) beträgt etwa 15.980 km und löst eine Flugabgabe in der Höhe von EUR 17,50 aus. Die Flugabgabe beträgt somit nur EUR 0,0011 oder circa 20 Mal weniger pro km. Es ist daher bedenklich, dass obwohl die Strecke Wien – Sydney 103 Mal länger als die Strecke Wien – Linz ist, die Flugabgabe für die gesamte Strecke nicht 103, sondern lediglich 5 Mal höher ist. Damit die Relation bei den obigen Strecken beibehalten wird, soll die Flugabgabe für einen Abflug von Wien nach Sydney, EUR 360,00 betragen, wenn die Flugabgabe für die Strecke Wien – Linz EUR 3,50 beträgt. Wenn aber die tatsächlichen Entfernungen und ein Pauschalpreis pro geflogenen Kilometer herangezogen werden, wird nicht der Abflug, sondern der Verbrauch besteuert. Dies wäre im Hinblick auf die derzeitigen europarechtlichen Bestimmungen unzulässig.

Wenn gleiche Fälle ungleich und ungleiche Fälle gleich behandelt werden, ist dies verfassungsrechtlich bedenklich. Problematisch ist daher sowohl die Berechnung der Entfernung vom Flughafen Wien Schwechat bis zum größten Flughafen des jeweiligen Landes als auch die Einbeziehung der Überseegebiete. Eine mögliche Lösung wäre daher die Heranziehung der tatsächlichen Entfernung zu dem Zielflughafen sowie die Schaffung mehrerer Tarifstufen, als die derzeitigen drei Tarifstrecken bzw. eine Pauschalierung pro Kilometer. Das Abstellen auf die tatsächliche Entfernung wäre nach dem derzeitigen Stand

¹⁶⁵ vgl. RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

der Technik unproblematisch, die Pauschalierung pro Kilometer ist aber europarechtlich bedenklich.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat sich bereits in der Entscheidung 1 BvF 3/11 vom 05.11.2014 mit dieser Problematik auseinandergesetzt und festgehalten, dass eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes nicht vorliege und die durch die Normierung verursachten Verwerfungen aus Vereinfachungsgründen noch tragbar seien.¹⁶⁶

2.3. Unverhältnismäßigkeit (Unproportionalität) hinsichtlich des Flugticketpreises

Die Schlechterstellung der Kurzstreckenflüge ist nicht nur aufgrund der Unproportionalität hinsichtlich der Entfernung, sondern auch hinsichtlich der Flugticketpreise zu erkennen.

Die Low Cost Carrier und die Kurzstrecken werden im Vergleich zu Langstrecken ohne sachliche Rechtfertigung stärker belastet¹⁶⁷.

Wenn ein Low Cost Carrier für einen Flug von Wien nach Polen einen Flugpreis von EUR 21 verlangt, beträgt die Flugabgabe in der Höhe von EUR 3,50 circa 17 % des Flugpreises. Für einen Flug von Wien nach Sydney beträgt die Flugabgabe EUR 17,50, oder bei einem Fiktivflugpreis in der Höhe von EUR 800,00, lediglich circa 2 % des Flugpreises.

Somit ist ersichtlich, dass die Flugabgabe je mehr in den Hintergrund tritt, desto höher die Entfernung, der Flugpreis und die Umweltverschmutzung wird. Die Aufteilung in lediglich drei Strecken verstärkt diese Problematik.

2.4. Ökologische Aspekte

Obwohl das österreichische Flugabgabengesetz mit einem „Öko-Mascherl“¹⁶⁸ eingepackt wurde¹⁶⁹, konnten die vorgegebenen ökologischen Zielsetzungen bis dato nicht erreicht werden. Erschwerend wirken einerseits die relativ niedrige Abgabenhöhe, die zwischenzeitlich sogar halbiert wurde und andererseits die fehlende Zweckgebundenheit der Abgabeneinnahmen.

¹⁶⁶ Bundesverfassungsgericht, Urteil des Ersten Senats vom 5.1.2014, 1 BvF 3/11, RZ 62

¹⁶⁷ RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

¹⁶⁸ 13/SN-234/ME 24, GP – Stellungnahme zum Entwurf – Institut für Österreichisches und Internationales Luftfahrtrecht

¹⁶⁹ siehe GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz, Seiten 7 u. 8

In den Gesetzeserläuterungen zum Flugabgabengesetz wird ausdrücklich festgehalten, dass der Luftverkehr wesentlich zum hohen Energieverbrauch sowie zu Lärmbelastigungen und Schadstoffausstoß beiträgt.¹⁷⁰

Gleichzeitig werden aber nicht alle „klimaschädlichen“ Flüge besteuert, sondern lediglich die Passagierabflüge. Insbesondere werden die Frachttransporte, die Hinflüge, die Überflüge, die Transfer- und Transitflüge sowie die Abflüge von Flughäfen, die für internationale Flüge nicht bestimmt sind, nicht besteuert.

Der Frachtverkehr wird nicht besteuert, obwohl ein in der Regel modernes Passagierflugzeug, das der Besteuerung nach FlugAbgG unterliegt, viel weniger CO₂ ausstößt, als ein typisches Frachtflugzeug, der im FlugAbgG nicht berücksichtigt wird. Die geräusch- und energieintensiveren Frachtflugzeuge bedienen mehrfach längere Flugstrecken als die Passagierflugzeuge. Rein umweltbezogen ist daher eine Rechtfertigung für die Nichtbesteuerung des Frachtverkehrs nicht ersichtlich, zumal *„solche Flugzeuge überproportional zur Luftverschmutzung beitragen“*.¹⁷¹

Eine sachliche Rechtfertigung für die Nichteinbeziehung sämtlicher Abflüge, unabhängig davon, ob diese von Flughäfen, die für den internationalen Luftverkehr bestimmt sind oder nicht, ist aus ökologischer Sicht nicht zu finden.

Mit einer Minimierung der ökologischen Beeinträchtigungen durch die Flugabgabe in seiner derzeitigen Form ist kaum zu rechnen.

Wenn durch die Flugabgabe tatsächlich ökologische Zwecke verfolgt werden, wäre eine Zweckgebundenheit sinnvoll und daher anzudenken, sodass die Einnahmen von der Flugabgabe statt zur Schließung von Budgetlücken für Umweltschutz-, Forschungs- bzw. Entwicklungszwecke verwendet werden.

Die Höhe der Flugabgabe kann einerseits die ökologischen Zielsetzungen und andererseits die Attraktivität des Wirtschaftsstandortes Österreich beeinflussen. Eine Senkung der Flugabgabe wird zwar die ökologischen Zielsetzungen negativ beeinflussen, aber die Attraktivität des

¹⁷⁰ GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz

¹⁷¹ RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

Wirtschaftsstandortes erhöhen. Bei der Festsetzung der Höhe der Flugabgabe sind daher sowohl die Auswirkungen auf die Umwelt als auch auf die Wirtschaft zu berücksichtigen und zu evaluieren.¹⁷²

2.5. Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von Schienen- und Straßenverkehr

Die Fluggesellschaften sind immer noch relativ privilegierter als andere Verkehrsarten. Vor allem die Höhe der Flugabgabe ist nicht hoch genug, damit die Wettbewerbsverzerrungen zwischen den verschiedenen Transportarten ausgeglichen werden können. Insbesondere genießen die Fluggesellschaften diverse Steuererleichterungen.

Der Flugverkehr ist von Kerosinsteuer sowie von Umsatzsteuer (internationale Flüge steuerbefreit, Innenflüge derzeit mit 13 % begünstigt) entlastet. Die Subventionierungen aus Mineralölsteuer im Jahr 2011 werden mit EUR 290.000.000, die aus Umsatzsteuer - mit EUR 300.000.000, geschätzt.

Dabei bleibt aber unberücksichtigt, dass der Luftverkehr allein für die Finanzierung der Instandhaltung und des Ausbaus seiner Infrastruktur zuständig ist und somit im Vergleich zu anderen Verkehrsarten kaum zu budgetären Belastungen führt.¹⁷³

Ob die Flugabgabe in seiner derzeitigen Form und Höhe überhaupt geeignet ist, Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schienen- und Straßenverkehr auszugleichen, ist je zu bezweifeln.

2.6. Gefährdung der Attraktivität des Wirtschaftsstandortes

2.6.1. Preissensibilität des Flugtickets

Das Produkt Flugticket ist sehr preissensibel. Hinsichtlich der Nachfrage-Elastizität ist aufgrund der komplizierten Berechnungen eine Elastizität von mehr als 1 ausgewertet. Dies

¹⁷² Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 11697/J vom 01.02.2017, Antwort zu Frage 14 u. 15

¹⁷³ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 7

ist so zu verstehen, dass eine Preisänderung zu einer überproportionalen Nachfrageerhöhung (bei Preisreduktion) bzw. Nachfragereduktion (bei Preiserhöhung) führt.¹⁷⁴

Ausgehend von der obigen Nachfrage-Elastizität ist davon auszugehen, dass die Flugabgabe, soweit es auf die Konsumenten überwälzt wird und zu einer Ticketpreiserhöhung führt, negative Auswirkungen auf die Nachfrage und sohin auf die Passagierzahlen haben muss.

2.6.2. Auswirkungen auf die Passagierzahlen

Es ist strittig und nicht eindeutig zu beantworten, ob die Einführung der Flugabgabe zu Passagierrückgänge bzw. zu Beeinträchtigung des Passagierzahlwachstums geführt hat, zumal sich die Ergebnisse und Meinungen der bis dato durchgeführten Studien massiv voneinander unterscheiden (siehe Punkt IV.). Während im Jahr 2012 IHS¹⁷⁵ keinen Zusammenhang zwischen Flugabgabe und Passagierwachstum bzw. Passagierrückgang feststellt, geht die Oxford Studie davon aus, dass die Abschaffung der Flugabgabe zu einem jährlichen Passagierwachstum von etwa 1,1 Mio Passagieren¹⁷⁶ führen würde.

2.6.3. Ausweicheffekte bei Passagieren

Im Zuge der Evaluierung 2012 wurde auch eine Analyse der örtlich in Konkurrenz zu Österreich stehenden fremden Flughäfen (Wien-Bratislava, Klagenfurt-Ljubljana bzw. Graz-Ljubljana, Salzburg-München etc.) durchgeführt.

Ausweicheffekte konnten primär deswegen nicht festgestellt werden, weil die Fahrt- und Zeitkosten in der Regel nicht im Verhältnis zu den Flugabgabenkosten stehen.¹⁷⁷

Nach der Einführung der Flugabgabe ist aber eindeutig zu Passagierrückgängen bei den kleineren Flughäfen gekommen. Es waren zwar die Passagierrückgänge der Flughäfen Klagenfurt, Graz, Linz und Innsbruck gravierend, es hätten aber dafür andere Faktoren ausschlaggebend gewesen sein können, wie z.B. Streckeneinstellungen von

¹⁷⁴ Oxford Economics Studie „Economic Benefits from Air Transport in Austria, 2011, Seite 6

¹⁷⁵ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe

¹⁷⁶ Oxford Economics Studie „Economic Benefits from Air Transport in Austria, 2011

¹⁷⁷ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seiten 55-59

Luftfahrtunternehmen (Innsbruck und Klagenfurt), Rückgang des abgabenfreien Transitverkehrs (insbesondere in Linz) usw.¹⁷⁸

Aufgrund des negativen Trends, insbesondere bei Kleinflughäfen, können auch laut IHS Nachteileffekte der Flugabgabe nicht ausgeschlossen werden.

2.6.4. Ausweicheffekte und Probleme der Low Cost Carrier

Besonders betroffen von der Flugabgabe ist die Billig-Flug-Branche, da die Flugabgabe bei einem günstigen Flugticket eine spürbare Zusatzbelastung darstellt. Richtig ist, dass die Low Cost Carrier die zusätzliche Steuerbelastung auf die Passagiere teilweise bzw. zur Gänze zu überwälzen versuchen. Doch ist dies oftmals in diesem Segment schwierig, sodass eine Streichung der Strecke manchmal unüberwindbar ist. Die Passagiere, die die Low Cost Carrier bevorzugen, berücksichtigen in der Regel sogar die minimalsten Preisunterschiede, sodass jeder Euro maßgebend sein kann.

Die Flugabgabe kann somit nicht nur die Entscheidung des einzelnen Passagiers beeinflussen, sondern insbesondere auch die Low Cost Carrier dazu zwingen, einen neuen Flughafen in einem Land ohne Flugabgabe zu suchen.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere das schnellere Wachstum des Flughafens Bratislava im Vergleich zu Flughafen Wien zu berücksichtigen, wobei Fluggesellschaften wie Ryanair, Niki und Fly Dubai nach der Einführung der Flugabgabe in Österreich den Flughafen in Bratislava bevorzugt haben.

Nicht auszuschließen ist, dass diese Low Cost Carrier aus anderen Gründen, wie z.B. niedrigere Flughafentaxen, günstigere Arbeitskraft etc., und nicht alleine wegen der Flugabgabe den Flughafen Bratislava präferiert haben.

2.6.5. Beeinträchtigung des Wirtschaftswachstums

Die Flugabgabe kann das Wirtschaftswachstum beeinträchtigen und Auswirkungen auf die Beschäftigung¹⁷⁹ haben. Dies wird sich primär auf die Luftverkehrswirtschaft und die

¹⁷⁸ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seiten 28-33

Tourismusbranche auswirken, wobei aber negative Auswirkungen in allen Wirtschaftszweigen (Waren, Dienstleistungen usw.) nicht ausgeschlossen werden können.

Unabhängig von der Höhe der erzielten Einnahmen, ist nicht außer Acht zu lassen, dass wegen der Flugabgabe mit Einnahmenausfällen bei den anderen Steuern sowie bei der Sozialversicherung zu rechnen ist und diese aufgrund des Verlustes von Arbeitsplätzen zur Auszahlung höherer Arbeitslosen-Gelder führen können.

2.6.6. Beeinträchtigung der Tourismusbranche

Es wird in der Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft darauf hingewiesen, dass sich die negativen Auswirkungen nicht nur auf den Luftverkehr, sondern auch auf die Tourismusbranche ausbreiten. Dies wurde auch die Erreichung des Zieles der Strategie 2020 gefährden, wonach Direktflüge nach Wien aus 20 zusätzlichen Großstädten weltweit bis 2020 zu erfolgen haben und somit die Bedeutung der Stadt für Business und Tourismus zu erhöhen ist.¹⁸⁰ Diese 20 zusätzlichen Großstädte können voraussichtlich zu etwa 5 Mio. Nächtigungen pro Jahr führen und ein Nächtigungsumsatz von EUR 400 Mio bringen.¹⁸¹

Die Österreichische Hoteliervereinigung fordert daher die schnelle Umsetzung des Infrastrukturprojektes 3. Piste und die sofortige Abschaffung der Flugabgabe. Da der Luftverkehr als Fundament für das internationale Tourismus anzusehen ist, sind die wichtigsten Voraussetzungen zur Erreichung der Strategie 2020 die Sicherung der Verteilerfunktion des Flughafens Wien, der Ausbau der direkten Flugverbindungen und der dritten Piste.¹⁸²

2.6.7. Induzierte Auswirkungen auf die gesamten Steuereinnahmen

Die Oxford Studie geht wegen der Flugabgabe mit Einnahmenausfällen bei den anderen Steuern aus. Gleichzeitig wird bei der Entwicklung der Steuereinnahmen im Falle von Reduzierung bzw. Wegfall der Flugabgabe nicht nur die Steuereinbußen wegen der Flugabgabe, sondern auch mit Einnahmenezunahme bei Einkommensteuern,

¹⁷⁹ Oxford Economics Studie „Economic Benefits from Air Transport in Austria, 2011, Seite 14

¹⁸⁰ Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 8

¹⁸¹ Tourismusstrategie 2020, Wien (2014)

¹⁸² Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft, Seite 10

Körperschaftsteuern und Umsatzsteuern gerechnet, welche insgesamt bis zur Hälfte den Steuerwegfall direkt ausgleichen können. Bei Berücksichtigung der indirekten und induzierten Auswirkungen auf die gesamten Steuereinnahmen wird nicht nur ein Wegfallausgleich, sondern sogar ein Steuerzugewinn von der Oxford Studie¹⁸³ vermutet.

Zusammenfassend ist daher nicht auszuschließen, dass die Flugabgabe negative Auswirkungen auf die Höhe der Einnahmen aus anderen Steuern hat.

2.6.8. Belastung der heimischen Unternehmen

Unbedingt zu berücksichtigen ist auch, dass circa 71 % der Einnahmen von heimischen Unternehmen (Sitz oder Betriebsstätte in Österreich) kommt (Stand 2012), sodass die inländischen Unternehmen stärker betroffen sind, als die ausländischen.

2.6.9. Doppelbelastung bei Inlandflügen und bei Flügen zwischen zwei Ländern mit Luftverkehrssteuern

Eine wesentliche Belastung für die Steuerschuldner stellen die Inlandflüge dar, da er dabei doppelt, also beim Hin- und Retourflug, besteuert wird.¹⁸⁴ Gleich anzusehen sind auch die Strecken zwischen zwei Ländern (z.B. Österreich und Deutschland), die bereits Luftverkehrssteuern eingeführt haben.

2.6.10. Doppelbelastung von Privatflügen

Bei der Mineralölsteuer handelt es sich um eine verbrauchsorientierte Energiesteuer, wobei die gewerbsmäßige Beförderung von Personen und Sachen im Luftverkehr von dieser Steuer befreit ist (§ 4 Abs 1 Z 1 Mineralölsteuergesetz¹⁸⁵). Die Privatflüge sind aber von dieser Befreiung nicht umfasst und bleiben steuerpflichtig.

Durch die Einführung der Flugabgabe für alle Abflüge von internationalen Flughäfen, unabhängig davon, ob sie gewerbsmäßig oder privat sind, kommt es sohin in ökologischer

¹⁸³ IHS, Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Sept. 2014, Seite 44

¹⁸⁴ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 3

¹⁸⁵ BGBl. Nr. 630/1994 zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 117/2016

Hinsicht¹⁸⁶ zu einer „Doppelbesteuerung“ bei Privatflügen, zumal die privaten Abflüge sowohl von der Flugabgabe als auch von der Mineralölsteuer erfasst sind.

In Deutschland hat der Gesetzgeber bei der Ausarbeitung des deutschen Luftverkehrsteuermodells berücksichtigt, dass die Privatflüge von der Mineralölsteuer erfasst sind, sodass in Deutschland lediglich die Luftverkehrsunternehmen (§ 1 Abs 1 Luftverkehrsteuergesetz, LuftVStG) und somit ausschließlich gewerbsmäßige Flüge, die von der Mineralölsteuer befreit sind, der Luftverkehrsteuer unterliegen. Somit kommt es in Deutschland zu keiner Doppelbelastung der Privatflüge.

2.7. Negative Trends

Zu befürchten ist, dass die Flugabgabe den negativen Trend, insbesondere hinsichtlich der Low-Cost-Carrier, verstärken kann, was zum Absterben vieler Billigluftfahrtanbieter führen kann. Dies wird wiederum zu Monopolfluglinien führen und somit die Flugpreise stark in die Höhe treiben. Die negativen Effekte werden nicht nur die oben genannten Akteure (1. Staat, 2. Luftverkehrsunternehmen und Tourismusbranche, 3. Umweltorganisationen, Schienen- und Straßenverkehrsunternehmen) zu spüren bekommen, sondern primär auch die Passagiere als vierte Partei, wobei rein sozial-politisch unvertretbar wäre, den Luftverkehr wieder zu einem Luxusgut und für die wirtschaftlich schwächeren Schichten unzugänglich zu machen.

Sollte der Umsatz bzw. der Gewinn der Fluggesellschaften schrumpfen, ist auch mit einem Rückgang bei den Investitionen, einschließlich in umweltschützenden Maßnahmen, zu rechnen.

Der Passagierrückgang wird darüber hinaus nicht einmal der Umwelt zu Gute kommen, da die Befürchtung nahe liegt, dass viele Flugzeuge nicht mehr so gut wie bisher ausgebucht werden können, sodass der Rückgang der Passagierzahl nicht unbedingt zu einer Reduzierung der Flüge führen kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die meisten Studien fast ausschließlich auf die Passagierzahlanderungen und nicht auf die Zahl der Abflüge bzw. der existierenden Fluglinien konzentriert sind. Dies verzerrt das Gesamtbild und führt zu keinen objektiven Ergebnissen.

¹⁸⁶ Vgl RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

2.8. Insellösungsproblematik

Die nicht fleckendeckende, „inselmäßige“ Einführung der Flugabgabe bzw. der Luftverkehrssteuer kann weder zu Erreichung der ökologischen Zielsetzungen noch zum Ausgleich von Wettbewerbsverzerrungen führen, ohne die Attraktivität von Wirtschaftsstandorten zu gefährden.

Die meisten derzeit aufgrund der Flugabgabe bestehenden Probleme können daher, entweder durch die zumindest europaweite Einführung eines einheitlichen Luftfahrbesteuerungssystems, oder durch die Abschaffung der Flugabgabe, gelöst werden. Dabei ist die erste Variante zielführender, aber unwahrscheinlicher, als die zweite, die insbesondere in ökologischer Sicht problematisch ist.

Der im internationalen Wettbewerb stehende Luftverkehr braucht daher internationale Lösungen.

VI. Lösungen und Zukunftsperspektiven

1. Kompromisslösungen

1.1. Die Halbierung der Flugabgabe als Kompromisslösung

Offensichtlich als Kompromisslösung zwischen der geforderten Erhöhung (Umweltschutzorganisationen, Straßen- und Schienenverkehr) bzw. Abschaffung (Luftverkehr- und Tourismusbranche) und in Abwägung der Pro- und Contra-Argumente hat sich der Staat für eine Halbierung der Flugabgabe entschieden.

Demzufolge wurde § 5 FlugAbgG geändert, wobei die Änderungen mit 1. Jänner 2018 in Kraft getreten sind. Der Steuersatz für Kurzstrecken wurde von EUR 7,00 auf EUR 3,50, für Mittelstrecken - von EUR 15,00 auf EUR 7,50 und für Langstrecken - von EUR 35,00 auf EUR 17,50 halbiert.

Die Festsetzung der Höhe der Flugabgabe wird sowohl von ökologischen Zielsetzungen als auch von einem möglichen Einfluss auf den Wirtschaftsstandort Österreich beeinflusst.

Aufgrund der Halbierung wird mit einer positiven Beeinflussung der Wettbewerbsfähigkeit Österreichs im Luftverkehr und mit der Erhöhung der Standortattraktivität der österreichischen Flughäfen gerechnet.¹⁸⁷

Folgende Ziele werden durch die Gesetzesänderung verfolgt:

- Erhöhung der Konkurrenzfähigkeit sowohl gegenüber naheliegenden ausländischen Flughäfen wie Bratislava als auch gegenüber expandierenden Flughafen hubs wie diese in Istanbul und in der Schweiz;
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit und der Attraktivität des Standortes, sodass sich insbesondere der Flughafen Wien zu einem wichtigen Verteilerflughafen weiterentwickeln kann;
- Schaffung einer Kompromisslösung als Entgegenkommen gegenüber der die Abschaffung der Flugabgabe fordernden Flugverkehr- und Tourismusunternehmen;
- Entlastung der österreichischen Wirtschaft, insbesondere der Fluggesellschaft Austrian Airlines.
- Zusätzliche Investitionen;
- Schaffung von vielen neuen Arbeitsplätzen;
- Positiver Einfluss auf andere Steuer bzw. auf die Sozialversicherungsträger;
- Zuziehung von neuen Fluggesellschaften;
- Entlastung des Endverbrauchers;
- Erhöhung der Passageierzahlen;
- Förderung der Touristenbranche.

Es bleibt abzuwarten, ob durch die Halbierung der Flugabgabe diese Ziele tatsächlich erreicht werden.

1.2. Einnahmenrückgang

Der Einnahmenrückgang aus der Senkung der Flugabgabe wird für 2018 mit insgesamt EUR 57 Mio. angenommen, wobei in den Folgejahren ein Anstieg um jeweils 1 Mio. EUR pro Jahr zu erwarten ist. Die Flugabgabe ist eine gemeinschaftliche Bundesabgabe, sodass die Einnahmenrückgänge auch die Länder und die Gemeinden betreffen werden.

¹⁸⁷ BMF 11127/AB 31.03.2017, Zu 14 und 15

Die finanziellen Auswirkungen der Halbierung sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

in Mio. EUR	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

Die der Tabelle liegenden Berechnungen sind grundsätzlich plausibel, wurden aber nicht näher erläutert, sodass unklar bleibt, ob aufgrund der Halbierung eine Erhöhung der Passagierzahl angenommen wurde, und wenn ja in welcher Höhe.¹⁸⁸

1.3. Senkung als Vorstufe der Abschaffung der Flugabgabe

In Irland wurde im Jahr 2013 die im Jahr 2009 eingeführte Luftverkehrsteuer (Air Travel Tax) von EUR 10,00 auf EUR 3,00 abgesenkt und in weiterer Folge per März 2014 abgeschafft.

In den Niederlanden wurde die Flugabgabe am 01. Juli 2008 eingeführt, mit 01. Juli 2009 auf EUR 0,00 gesetzt und mit 01. Jänner 2010 schließlich abgeschafft.

Fraglich ist daher, ob auch in Österreich die Halbierung in weiterer Folge zu einer Abschaffung der Flugabgabe führen würde oder weiterhin beibehalten wird.

2. Zukunftsperspektiven

2.1. Modifizierung der Flugabgabe

Die österreichische Flugabgabe kann in ihrer derzeitigen Form keine Relation zwischen Umweltbelastung und Höhe der Steuerzahlung herstellen. Aus diesem Grund ist zu empfehlen, dass künftig die Höhe der Abgabe von der Verschmutzungsbelastung abhängig

¹⁸⁸ Änderung des Flugabgabegesetzes (1524 d.B.) - Österreichisches Parlament, Analyse des Budgetdienstes 2017

gemacht wird. Dies würde bedeuten, dass die Aufteilung in lediglich drei Entfernungsstrecken unzureichend ist. Die Abgabe ist daher der Höhe nach abhängig von Entfernung des Zielflughafens in **mehreren Abgabengruppen** aufzuteilen. Dies könnte aber im Hinblick auf die geltenden EU-Bestimmungen problematisch sein.

Nur eine **Erhöhung der Flugabgabe** kann die gewünschten Lenkungswirkungen verstärken bzw. überhaupt erwirken. Eine Erhöhung wird auch die Privilegierung der Luftfahrt zu anderen Verkehrsarten ausgleichen. Die Erhöhung der Abgabe bzw. die steuerliche Angleichung an anderen Transportarten um Wettbewerbsverzerrungen zu minimieren, ist sinnvoll, wenn nur der Flug aber nicht die Reise verhindert werden kann. Dies ist wiederum nur bei den Kurz- und Mittelstrecken von Bedeutung.

Eine andere Weiterentwicklungsschiene ist die **Umwandlung der Flugabgabe** von einer passagierbezogenen auf eine **flugbezogene Abgabe**, sodass eine Umstrukturierung auf größere, besser ausgelastete und weniger Strecken bedienende Flugzeuge erreicht wird. Wenn pro Flug und nicht pro Passagier besteuert wird, werden die Flugzeughalter daran interessiert sein, mit größeren, besser ausgelasteten Flugzeugen zu fliegen, um die Steuerlast dadurch zu reduzieren.

Auch eine **niedrigere Besteuerung** der kleineren, grenznahen bzw. stärker betroffenen Flughäfen, die ihre Konkurrenzfähigkeit stärken kann, oder eine höhere Besteuerung z.B. der emissionsreichen Flughäfen wäre denkbar und sinnvoll.

Die Einnahmen von der Flugabgabe sollten **zweckgebunden** dem Klimaschutz zugutekommen und für Innovationen und Maßnahmen gegen Umweltverschmutzung und Lärmbelastigungen verbraucht werden. Die Steuerlenkung der Schadstoffausstoßverringerung ist insbesondere durch **Förderung sauberer Technologien und Verbesserung der Logistik** (z.B. voll besetzt bzw. voll beladen zu fliegen) zu ermöglichen.¹⁸⁹

Es ist weiters zu überlegen, ob eine **Einbeziehung des Güterluftverkehrs und der Transfer- und Transitflüge**, sowie eine Erhöhung für die Businessklasse sinnvoll wäre.

¹⁸⁹ IHS (2014) Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Seite 6

Sowohl ökologische als auch soziale Komponente können berücksichtigt werden, wenn die Luftverkehrssteuer z.B. nach **Economyklasse und Businessklasse** differenziert.

Ohne die Erhöhung bzw. die Modifizierung der Flugabgabe können die gewünschten Lenkungsziele kaum erreicht werden. Damit die Lenkungsziele der Flugabgabe tatsächlich umgesetzt werden können, ist zumindest **europaweit eine flächendeckende Einführung** einer Luftverkehrssteuer erforderlich.

Auch eine **Abstellung auf Emissionen** wäre denkbar (Relation zwischen Höhe des Steuersatzes und CO₂-Ausstoß des benutzten Flugzeuges). Die Fluggesellschaften werden daher Vorteile haben, wenn sie modernere, optimierte Maschinen einsetzen, da einerseits dies steuergünstig wäre, andererseits die Passagiere CO₂-günstigeren Flugzeuge bevorzugen werden. Eine Staffelung der Luftverkehrssteuer kann sich aber nicht nur an den CO₂-Ausstoß, sondern auch an die **Lärmstärke** orientieren.¹⁹⁰

Eine seit 1. Jänner 2012 EU-weit umgesetzte Regelung führt zur Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten, sodass die Airlines Emissionszertifikaten (Lizenzen zum CO₂ Ausstoß) zu erwerben haben. Es ist aber zu vermuten, dass die Luftfahrtunternehmen die damit hängenden Ausgaben auf die Passagiere überwälzen werden.¹⁹¹

2.2. Die Emissionshandelssysteme

Das zentrale Klimaschutzinstrument der Europäischen Union ist seit dem Jahr 2005 das Emissionshandelssystem (EU-ETS), an welchem seit Jänner 2012 auch der Luftverkehr teilnimmt.¹⁹² Die Fluggesellschaften, die innerhalb Europas grenzüberschreitende Flugreisen durchführen, müssen durch den Kauf von CO₂-Zertifikaten teilweise den CO₂-Ausstoß ausgleichen.

¹⁹⁰ Gutachten TU Chemnitz Luftverkehrssteuer (2013), Seite 132

¹⁹¹ IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Seite 8

¹⁹² <https://www.bmmt.gv.at/umwelt/klimaschutz/eu-emissionshandel>

Im Rahmen des europäischen Emissionshandels erhalten die Fluggesellschaften eine bestimmte Menge an kostenlosen Emissionszertifikaten. Wenn die Emissionen über diese Menge steigen, muss die Fluggesellschaft neue Zertifikate kaufen.¹⁹³

Ursprünglich wollte die EU alle in Europa startenden oder landenden Flüge einbeziehen. Aufgrund des Widerstands von Drittstaaten, die sich in ihrer Souveränität verletzt füllten, wurde der EU-Emissionshandel im Luftverkehr auf Flüge innerhalb Europas begrenzt. Alle Flüge außerhalb Europa unterliegen nicht dem EU-Emissionshandelssystem.

Es hat sich herausgestellt, dass auch eine europaweite Lösung nicht ausreichend ist und zielführend nur eine internationale Lösung sein kann, zumal die europäische Insellösung im Emissionshandelssystem dazu führte, dass weiterhin in Europa geflogen wurde, aber vermehrt nicht mit europäischen Fluggesellschaften, sondern mit solchen, deren Drehkreuz außerhalb Europa liegt¹⁹⁴.

Im Herbst 2016 kam es zu einer Einigung aller Mitgliedstaaten der UN-Luftfahrtorganisation ICAO, dass das Klimaschutzinstrument CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ab 2020 weltweit eingeführt wird. CORSIA wird für alle internationalen Flüge gelten.¹⁹⁵ Das EU- Emissionshandelssystem innerhalb Europas wurde im Luftverkehr bis 2023 verlängert, wobei noch nicht geklärt ist, ob nachher dieses durch CORSIA ersetzt wird.

Offensichtlich ist das Instrument eines Emissionshandelssystems zu Erreichung der Klimaschutzziele geeigneter als die Flugabgabe.

2.3. Zukunftsperspektiven und Alternativen

Zusammenfassend gibt es hinsichtlich der künftigen Entwicklung der Flugabgabe mehrere Alternativen. Ob die Flugabgabe unverändert aufrecht bleibt oder modifiziert bzw. ersatzlos abgeschafft wird, kann derzeit nicht eindeutig abgeschätzt werden. Nicht auszuschließen sind Mischlösungen zwischen der Flugabgabe und dem Emissionshandelssystem (wie z.B. in

¹⁹³ <https://www.bmmt.gv.at/umwelt/klimaschutz/eu-emissionshandel>

¹⁹⁴ <https://www.klimaschutz-portal.aero/co2-kompensieren/europaeischer-emissionshandel>

¹⁹⁵ <https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

Deutschland). Sehr wahrscheinlich ist auch, dass die Emissionshandelssysteme vollständig die Flugabgabe ersetzen.

Unabhängig davon wie sich die Luftverkehrsbesteuerungsmodelle künftig entwickeln, ist nach europaweiten bzw. weltweiten Lösungen zu suchen, damit die negativen Effekte möglichst minimiert werden. Für den im internationalen Wettbewerb stehenden Luftverkehr sind internationale Lösungen zu finden.

Literaturverzeichnis

GP XXIV RV 981 Regierungsvorlage -Vorblatt u. Erläuterungen, Flugabgabengesetz

Verordnung des Bundesministers für Finanzen über die elektronische Übermittlung von Steuererklärungen sowie von Jahresabschlüssen und anderen Unterlagen anlässlich der Steuererklärung (FinanzOnline–Erklärungsverordnung–FOnErklV)

Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage betreffend Flugabgabe – Zusammensetzung und Entwicklung, Nr. 15071/AB, 03.09.2013

Bundesministerium für Finanzen, Anfragebeantwortung der parlamentarischen Anfrage Nr. 11697/J vom 01.02.2017

Richtlinie des BMF vom 14.01.2013, BMF-010206/0224-VI/5/2012, Flugabgaberichtlinien (FlugAbgR)

Richtlinie des BMF vom 25.09.2018, BMF-010206/0038-IV/9/2018

Budgetanalyse 2018 und 2019, Parlament aktualisiert am 17. April 2018

Änderung des Flugabgabengesetzes (1524 d.B.) - Österreichisches Parlament, Analyse des Budgetdienstes 2017 13/SN-234/ME 24, GP – Stellungnahme zum Entwurf – Institut für Österreichisches und Internationales Luftfahrtrecht

RdW 2011/55, Heft 1/2011, Martin Vock, Die Flugabgabe im europäischen Vergleich

RdW 2011/56, Heft 1/2011, Daniel Varro, Zweifelsfragen der Flugabgabe

Bundesministerium für Finanzen, Sylvia Degenhardt, FinanzOnline-Leitfaden, Gebühren, Verkehrsteuern und Glücksspiel (Stand 29.01.2016)

Erlass des Bundesministerium für Finanzen vom 24.02.2015, BMF-220400/0004-V/8/2015, „FinanzOnline: Anmeldung von Unternehmern“

IHS, Schönpflug, Paterson, Sellner (2012) Evaluierung der Flugabgabe, Wien

IHS, Schönpflug, Paterson, Sellner (2014) Evaluierung der Flugabgabe, Update zur IHS Studie 2012, Wien
Stellungnahme der österreichischen Luftverkehrs- und Tourismuswirtschaft zur Evaluierung der Flugabgabe durch IHS (2014)

Thießen/Haucke, Die Luftverkehrssteuer, Auswirkungen auf die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland, Schlussfolgerungen aus den Jahren 2011 und 2012 (Stand 12.11.2013)

Wiener Tourismusstrategie 2020: Global.Smart.Premium (2014)

BGBI. I Nr. 76/2011

BGBI. II Nr. 83/2018

BGBI. I Nr. 62/2018

BGBI. I Nr. 44/2017

BGBI. I Nr. 118/2015

BGBI. I Nr. 13/2014

BGBI. I Nr. 108/2013

BGBI. I Nr. 70/2013

BGBI. I Nr. 112/2012

BGBI. I Nr. 112/2012

BGBI. I Nr. 111/2010

BGBI. I Nr. 83/2008

BGBI. II Nr. 512/2006

BGBI. Nr. 663/1994

BGBI. Nr. 818/1993

BGBI. Nr. 151/1980

BGBI. Nr. 194/1961

BGBI. Nr. 253/1957

www.ris.bka.gv.at

www.tourismusstrategie2020.wien.info

www.gov.uk/guidance/rates-and-allowances-for-air-passanger-duty

<https://www.icao.int/environmental-protection/CORSIA/Pages/default.aspx>

<https://www.bmnt.gv.at/umwelt/klimaschutz/eu-emissionshandel>

<https://www.klimaschutz-portal.aero/co2-kompensieren/europaeischer-emissionshandel/>

<https://www.agenziaentrate.gov.it/wps/portal/deutsch/>

<https://www.fccaviation.com/regulation/france/civil-aviation-tax>

<https://www.ecologique-solidaire.gouv.fr/taxes-aeronautiques>

<https://www.revenue.ie/en/companies-and-charities/excise-and-licences/air-travel-tax/index.aspx>

<https://www.revenue.scot/air-departure-tax>

<https://www.fccaviation.com/regulation/sweden/swedish-aviation-tax>