

VERKEHRSTRÄGERANALYSE

KOSTEN, ERTRÄGE UND SUBVENTIONEN DES STRASSEN-, SCHIENEN- UND LUFTVERKEHRS IN DEUTSCHLAND

Zusammenfassung

Zürich/Karlsruhe, 13. April 2010

ILFD-INFRA-ISI_FINAL-SUMMARY-15-07-10.DOC

FRAUNHOFER-INSTITUT FÜR SYSTEM-
UND INNOVATIONSFORSCHUNG (ISI)
BRESLAUER STRASSE 48
D-76139 KARLSRUHE
TEL.: 0721/6809-0
FAX: 0721/689152
WWW.ISI-FHG.DE

INFRAS

 **Fraunhofer**
ISI

INFRAS

BINZSTRASSE 23
POSTFACH
CH-8045 ZÜRICH
t +41 44 205 95 95
f +41 44 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

VERKEHRSTRÄGERANALYSE

KOSTEN, ERTRÄGE UND SUBVENTIONEN DES STRASSEN-, SCHIENEN- UND LUFTVERKEHRS IN DEUTSCHLAND

Im Auftrag der Initiative „Luftverkehr für Deutschland“

Zusammenfassung, Zürich/Karlsruhe, 13. April 2010

Autoren

Christoph Schreyer INFRAS

Claus Doll ISI

Markus Maibach INFRAS

Remo Zandonella INFRAS

Helen Lückge INFRAS

ILFD-INFRAS-ISI_final-summary-15-07-10.doc

Hinweis: In dieser Zusammenfassung wird die Schweizer Rechtschreibung verwendet.

ZUSAMMENFASSUNG UND FAZIT

Die vorliegende Studie analysiert die Finanzierungssysteme, die Subventionsströme sowie die Kosten- und Ertragssituation für die drei Verkehrsträger Strasse, Schiene und Luftverkehr für einen aktuellen Zeitpunkt (2008 für Deutschland) und für repräsentative nationale und internationale Verkehrsrelationen. Die Untersuchung basiert auf aktuell vorhandenen Grundlagen, die kritisch gewürdigt werden. Der Vergleich zeigt interessante Ergebnisse in Bezug auf die Effizienz, Wettbewerbsfähigkeit und Eigenwirtschaftlichkeit und lässt Schlüsse zu für einen wesensgerechten Einsatz der Verkehrsmittel.

Die Marktsituation der Verkehrsträger ist unterschiedlich

Die Finanzierungsmechanismen für die drei Verkehrsträger unterscheiden sich deutlich. Dies ergibt sich aus der Historie und der unterschiedlichen Entwicklung der Geschäftsmodelle. Nur der Luftverkehr weist konsistente und konsequente privatwirtschaftliche Strukturen auf, indem sich der Staat sukzessive als Mitbesitzer und Financier zurückzieht. Aufgrund der traditionellen Trennung zwischen Infrastruktur (Flughäfen und Flugsicherung) und Betrieb (Fluggesellschaften) sowie der direkten Leistungsbeziehung zwischen beiden Bereichen führte die Liberalisierung des Airlinemarkts in Europa zu einem deutlich höheren Grad des Verkehrsträger-internen Wettbewerbs als bei den anderen Verkehrsträgern.

Entsprechend sind auch die Finanzierungsgefässe mehrheitlich privatwirtschaftlicher Natur. Bei einem grossen Teil der Einnahmen handelt es sich um Marktpreise, die aus den Wettbewerbsstrukturen hervorgegangen sind. Bei der Bahn ist die Transformation der Bahn hin zu einem privatwirtschaftlichen Akteur deutlich langsamer von Statten gegangen. Deutlich geringer ist auch der Wettbewerbsgrad. Ein entscheidender Einschnitt ist dabei die Entschuldung der Bahn im Rahmen der Bahnreform, die Milliardenbeträge aus den Finanzflüssen und Bestandsdaten "gelöscht" hat. Aufgrund der Tatsache, dass die Bahn auch in Zukunft ihre Infrastrukturkosten nicht decken kann, werden sich weitere Finanzierungslücken abzeichnen. Der Strassenverkehr weist demgegenüber nochmals eine andere Betriebsfiktion auf, indem die Infrastruktur praktisch ausschliesslich staatlich organisiert ist und entsprechend keine Marktpreise, sondern ebenfalls aus der Historie gewachsene Abgaben und Steuern als Finanzierungsmittel dienen. Umgekehrt ist der Betrieb des Strassenverkehrs ausschliesslich privatwirtschaftlich organisiert. Ein Grossteil ist zudem Individualverkehr, bei dem die Verkehrsleistung von den Nutzern der Verkehrsmittel selbst erbracht wird. Die Unterschiede der Verkehrssysteme und deren Finanzierungsmechanismen gilt es bei der folgenden Interpretation der Subventionen und Kostendeckungsgrade zu beachten.

Geringer Anteil des Luftverkehrs an Nettosubventionen

Der Begriff der Nettosubventionen ist interpretationsbedürftig. Zu unterscheiden ist zwischen Finanzhilfen und Steuervergünstigungen. Anhaltspunkte dazu liefert der Subventionsbericht, der ohne Anspruch auf Vollständigkeit für alle Verkehrsträger Beträge aufweist, insgesamt für die drei Verkehrsträger 13.7 Mrd. € für das Jahr 2008. Die Subventionen im Luftverkehr machen dabei einen Anteil von rund 4% aus. Der grösste Teil (ca. 52%) fällt im Bahnverkehr an. Bei diesen Beträgen sind die Regionalisierungsmittel oder frühere Abschreibungen im Rahmen der Entschuldung allerdings noch nicht enthalten. Im Vergleich zu 2004 (14.3 Mrd. €) sind die Nettosubventionen um 4% zurückgegangen.

Zu Diskussionen Anlass gibt immer wieder die steuerliche Behandlung des Luftverkehrs. Während die Nichtbelastung der Kerosinsteuer auf Inlandflügen (aufgrund der EU-Regelungen) gemäss Subventionsbericht einen Subventionstatbestand darstellt, ist dies bei internationalen Flügen auf Basis der Gesetzesgrundlagen (ICAO, internationales Steuerrecht) anders. Die steuerliche Befreiung von Kerosin- und Mehrwertsteuer ist im internationalen Verkehr kein Subventionstatbestand. Beim Vergleich der Verkehrsträger für internationale Relationen ergeben sich aber gewisse Unterschiede. Sowohl Bahn und Strasse (aufgrund des Landverkehrscharakters) bezahlen auf dem inländischen Anteil einer internationalen Relation sowohl Energiesteuern als auch Mehrwertsteuern. Zu berücksichtigen ist aber, dass im Fall der Bahn nur ein reduzierter Energiesteuersatz greift.

Luftverkehr mit höchstem Kostendeckungsgrad

Der Vergleich der Subventionen ist eine finanzwirtschaftliche Sicht und vergleicht jährliche Finanzströme. Demgegenüber stützt sich die Ermittlung von Kostendeckungsgraden auf die effektiv anfallenden volkswirtschaftlichen Kosten und die anrechenbaren Erträge ab. Die volkswirtschaftlichen Kosten unterscheiden zwischen Betrieb der Verkehrsmittel, Infrastruktur, Unfallvermeidung und Umwelt und enthalten somit auch die sogenannten externen Kosten.

Die Kosten für den Betrieb der Verkehrsmittel machen dabei den grössten Anteil aus. Beim Luftverkehr entstehen beispielsweise knapp drei Viertel der Gesamtkosten bei den Airlines. Demgegenüber sind die externen Unfallfolge- und Umweltkosten des Luftverkehrs im Vergleich zur Strasse oder Bahn relativ gesehen am geringsten. Im Vergleich zu den anderen Verkehrsträgern weist der Luftverkehr aufgrund des höheren Energieverbrauchs zwar höhere Klimakosten auf. Gemessen an den Gesamtkosten beträgt der Anteil jedoch weniger als 2%.

Stellt man den Gesamtkosten die anrechenbaren Erträge (direkte Einnahmen, verursacherorientierte Abgaben/Gebühren, Umweltsteuern) gegenüber, so zeigt sich, dass kein Verkehrsträger im direkten Vergleich seine volkswirtschaftlichen Kosten vollumfänglich deckt.

Der Luftverkehr schneidet dabei am besten ab, mit einem Kostendeckungsgrad von 95%, gegenüber Strasse (83% für den Personen- resp. 80% für den Güterverkehr) und Bahn (78%, Personen- und Güterverkehr). Dabei ist zu berücksichtigen, dass es vor allem bei Bahn und Strasse einen Interpretationsspielraum gibt. So zeigen die vorliegenden Wegekostenrechnungen für die Strasse unterschiedliche Ergebnisse (Ermittlung der Kosten, Anrechenbarkeit der Mineralölsteuer). Noch grösser ist der Interpretationsspielraum bei der Bahn. Würden nämlich die Regionalisierungsmittel nicht als Erträge angerechnet, würde der Kostendeckungsgrad im Personenverkehr auf 52% sinken. Würden auch (kalkulatorisch) die Kapitalkosten der Entschuldungsaktion mit eingerechnet, würde der Kostendeckungsgrad auf deutlich unter 50% sinken.

Relationenbezogene Betrachtung zeigt Kostenvorteile des Luftverkehrs

Die Korridorrechnung analysiert anhand ausgewählter Beispiele die Kosten der Verkehrsträger im Personenverkehr. Ziel dabei war es, anhand einer Durchschnittskostenbetrachtung für eine konkrete Relation die zusätzlichen Kosten zu ermitteln, die durch eine Reise mit einem der drei analysierten Verkehrsmittel verursacht werden. Dabei zeigt sich, dass der Luftverkehr gegenüber den anderen Verkehrsträgern relativ rasch (ab einer Distanz von ca. 500 Kilometer zwischen zwei Destinationen) Kostenvorteile gegenüber den anderen Verkehrsträgern aufweist, sowohl insgesamt als auch pro zurückgelegten Kilometer betrachtet. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich der Vergleich auf Geschäftsreisen bezieht, wo die Zeitkosten eine wichtige Rolle spielen. Der Kostenunterschied zur Bahn nimmt mit zunehmender Distanz zu, während der Strassenverkehr im Vergleich der Verkehrsträger am teuersten ist.

Fazit: Gute Performance des Luftverkehrs, aber Herausforderungen annehmen

Die Verkehrsträgeranalyse streicht die spezifischen Stärken des Luftverkehrs gegenüber den anderen Verkehrsträgern heraus. Die Marktsituation und die internationale Konkurrenz haben seit jeher dazu geführt, dass der Luftverkehr grosse Anstrengungen zur Steigerung der Effizienz und zur Senkung der Kosten durchführen musste, dies deutlich stärker als die anderen Verkehrsträger.

Auch wenn der Luftverkehr bei allen Vergleichen gut abschneidet, ergeben sich wichtige Herausforderungen für die Zukunft:

- › Erstens geht es innerhalb des Marktes darum, die anfallenden Betriebs- und Infrastrukturkosten vollumfänglich bezahlen zu können. Dazu bedarf es einer Fortsetzung der bereits von allen Beteiligten geleisteten Effizienzanstrengungen sowie einer verlässlichen Finanzierungsgrundlage, die das Nutzerfinanzierungsprinzip sichert und der öffentlichen Hand keine weiteren Kosten aufbürdet. Zu beachten sind dabei auch die Lärmkosten, die zwar in ihrer Gesamtheit praktisch nicht ins Gewicht fallen, lokal jedoch bedeutend sein können.
- › Zweitens geht es darum, die Energieeffizienz weiter zu erhöhen und die externen Klimakosten zu senken. Dieses Postulat gilt für alle Verkehrsträger. Neben den laufenden technischen Verbesserungen, der Einführung alternativer nachhaltiger Kraftstoffe, der Optimierung der boden- und luftseitigen Infrastruktur sind marktbasierende Mechanismen, wie der EU Emissionshandel, ein zusätzlich nutzbares und wichtiges Instrument, um die brancheneigenen Ziele „CO₂ neutrales Wachstum“ zu erreichen. Zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen ist dabei allerdings ein weltweites System anzustreben, durch welches die Luftverkehrsbranche einen sinnvollen Beitrag zur Senkung der weltweiten Klimakosten leistet. Dies würde die Bilanz des Luftverkehrs noch weiter verbessern.