

Evaluierung der Flugabgabe ***Update zur IHS Studie 2012***

**Karin Schönpflug,
Iain Paterson,
Richard Sellner**



**INSTITUT FÜR HÖHERE STUDIEN
INSTITUTE FOR ADVANCED STUDIES**

Vienna

Evaluierung der Flugabgabe

Update zur IHS Studie 2012

**Karin Schönpflug,
Iain Paterson,
Richard Sellner**

Studie im Auftrag des BMF

September 2014

**Institut für Höhere Studien (IHS), Wien
Institute for Advanced Studies, Vienna**

Kontakt:

Karin Schönflug

☎: +43/1/599 91-159

email: karin.schoenflug@ihs.ac.at

Inhalt

Executive Summary	1
1. Einleitung	3
2. Österreichs Flugabgabe im internationalen Kontext	5
2.1. Besteuerung von Flugverkehr und Steuerdesign	5
2.2. Internationaler Vergleich der Flugabgaben	7
3. Auswirkung der Flugabgabe auf die Passagierentwicklung	13
3.1. Gesamtwirtschaftlicher Rahmen	13
3.2. Preisentwicklung im Personenluftverkehr	20
3.2.1. <i>Exkurs: Preisentwicklung bei Austrian Airlines</i>	23
3.3. Analyse Quartalsdaten Gesamtpassagierwachstum	30
3.4. Internationale Passagierentwicklung.....	33
3.5. Auswirkungen auf den österreichischen Tourismussektor	42
4. Ergebnisse rezenter Studien zur Flugabgabe	43
4.1. Oxford Economics Studie (2012)	43
4.2. UK: PWC Studie (2013)	47
5. Regionalflughäfen und Ausweichmöglichkeiten	48
5.1. Regionalflughäfen	48
5.2. Analyse der Ausweichmöglichkeiten	49
6. Lenkungswirkung der Steuer	55
Anhang	59
Literaturverzeichnis	60

Tabellen

Tabelle 1: Flugabgaben in Frankreich.....	10
Tabelle 2: Flugabgaben in Europa (in Euro)	11
Tabelle 3: Steueraufkommen in Mio. Euro durch die Flugabgabe	12
Tabelle 4: Verkehrsergebnisse 2004 - 2013; Lufthansa Group, Austrian Airlines.....	23
Tabelle 5: Durchschnittliche Wachstumsraten (bezogen auf das Vorjahresquartal) bzw. nominelle und reale Elastizitäten; 2000-2008.....	31
Tabelle 6: Quartalswachstumsraten PAX, nominelles und reales BIP	32
Tabelle 7: Differenz beobachtetes Wachstum 2010-2013 und durchschnittliches Wachstum 2000-2008	32
Tabelle 8: Profile der Top zehn Zieldestinationen der Regionalflughäfen 2012.	49
Tabelle 9: Reisezeiten und –kosten inklusive Airport Bus vom Bahnhof Ljubljana.....	59

Abbildungen

Abbildung 1: Passagier- und Frachtaufkommen 1955-2013	4
Abbildung 2: Kosteninternalisierung mittels Pigousteuer.....	6
Abbildung 3: Wirtschaftswachstum bezogen auf das Vorjahresquartal – 2000Q1 – 2013Q4	13
Abbildung 4: Wirtschafts- und Gesamtpassagierwachstum in Österreich	14
Abbildung 5: Jährliches Gesamtpassagierwachstum in Österreich.....	15
Abbildung 6: Fluggastaufkommen Österreich.....	16
Abbildung 7: Fluggastaufkommen Österreich 2013 nach Flughafen und Flugbewegung	17
Abbildung 8: Entwicklung der Passagiere auf Österreichs Flughäfen, 2004-2013.....	18
Abbildung 9: Gesamtpassagierwachstum nach Flughafen, 2010-2013	19
Abbildung 10: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Österreich vs. EU	21
Abbildung 11: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder mit Flugabgabe	22
Abbildung 12: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder mit Flugabgabe.....	24
Abbildung 13: Verhältnis Lufthansa Group zu Austrian Airlines	25
Abbildung 14: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder ohne Flugabgabe (und AT)..	26
Abbildung 15: Österreichs Flugpreisveränderungen und Gesamtinflation	27
Abbildung 16: Flugpreisveränderungen und Gesamtinflation.....	28
Abbildung 17: Kerosinpreis(-wachstum) pro Gallone in Euro	29
Abbildung 18: Zusammenhang Wirtschafts- und Gesamtpassagierwachstum, Wachstum bezogen auf das Vorjahresquartal – 2000Q1 – 2013Q4.....	30
Abbildung 19: Gesamtpassagierwachstum europäischer Flughäfen, 2010-2013	34
Abbildung 20: Passagieraufkommen 2013 und Wachstum 2010-2013, Gruppe 2.....	35
Abbildung 21: Passagieraufkommen 2013 und Wachstum 2010-2013, Gruppe 4.....	36
Abbildung 22: Abgehende Passagiere, Flughäfen in AT & Nachbarländern (2008 = 100)	37
Abbildung 23: Passagierentwicklung (Abflüge): AT & Nachbarländer (2008 = 100).....	38
Abbildung 24: Vergleich jährliches Passagier-Wachstum (Abflug); Flughäfen AT mit 5 nächst- größeren/-kleineren Flughäfen	39
Abbildung 25: Passagier-Gesamtwachstum 2011 bis 2013 Flughäfen in Österreich.....	40
Abbildung 26: Wachstum abgehender Passagiere - Länder mit bzw. ohne Flugabgabe	41
Abbildung 27: Inländische und ausländische TouristInnen: Nächtigungen in Mio.	42
Abbildung 28: Steuerinzidenz bei elastischem Angebot	46
Abbildung 29: Steuerinzidenz bei inelastischem Angebot	46
Abbildung 30: Flughäfen, 50 und 100 km Radien.....	50
Abbildung 31: Reisedauer in Minuten	51
Abbildung 32: Reisekosten	51
Abbildung 33: Alternative Reisemöglichkeiten Wien-Klagenfurt	53
Abbildung 34: Alternative Reisemöglichkeiten Wien-Innsbruck.....	54

Abbildung 35: Fahrgastveränderungen im Modal Split 2008-2013.....	55
Abbildung 36: KFZ Neuzulassungen 1990-2013	56
Abbildung 37: Haupturlaubsreisen der österreichischen Bevölkerung von 1969 bis 2013	57
Abbildung 38: Geschäftsreisen der österreichischen Bevölkerung von 2004 bis 2013	58

Executive Summary

Diese Studie ist als Update der IHS Studie: Evaluierung der Flugabgabe 2012 zu verstehen und beinhaltet nicht alle in der Erstversion abgehandelten Themen.

Die bereits vorliegende Studie aus 2012 zeigt die für den Flugverkehr relevanten Entwicklungen bestimmter Faktoren und Rahmenbedingungen. Neben der Entwicklung der Preise wurden dort auch die Sondereffekte der Jahre 2010 und 2011 diskutiert und quantifiziert und der Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Luftverkehr dargestellt. Unter Berücksichtigung der für den Flugverkehr zentralen Größen und Sondereffekte erfolgte eine Abschätzung der Effekte der Flugabgabe auf das Passagieraufkommen in Österreich. Eine zweite Abschätzung wurde basierend auf den Preisentwicklungen im Flugverkehr und der Preiselastizität der Nachfrage durchgeführt.

Seit der **Einführung der Flugabgabe** mit 1. April 2011 auf Abflüge von österreichischen kommerziellen Flughäfen wurde die Abgabe seit 1. Januar 2013 auf pro Passagier zwischen 7 Euro für Kurzstreckenflüge und 35 Euro für Langstreckenflüge geändert. Laut FlugAbgG § 15 und der Gesetzesänderung vom 14. Dezember 2012 hat eine (zweite) Evaluierung der Flugabgabe bis 30. September 2014 zu erfolgen, die im vorliegenden Studienupdate erbracht wird. Neben Österreich besteht eine derartige Abgabe auch in Deutschland, Italien, Frankreich und dem Vereinigten Königreich. Abgesehen von Flugabgaben wird in der EU auch zwecks Einbeziehung des Luftverkehrs in das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten seit dem 1. Januar 2012 die EU-weite Regelung umgesetzt, die es zur Pflicht macht, dass auch Airlines Emissionszertifikate, d. h. Lizenzen zum CO₂ Ausstoß, erwerben.

Ziel des vorliegenden Studienupdates und der Erst-Evaluierung war es, die Flugabgabe auf ihre **Auswirkungen bezüglich ökologischer Lenkungseffekte und den Wirtschaftsstandort Österreich** zu evaluieren. Denn die Flugabgabe soll laut Gesetzeserläuterungen die Wahl des Verkehrsmittels im Bereich des Individualverkehrs dadurch beeinflussen, dass die Schiefelage in Bezug auf die ökologische Belastung der einzelnen Verkehrsmittel verringert und eine adäquate Bewusstseinsbildung hinsichtlich der ökologischen Kosten des Flugverkehrs erzeugt wird. Abgesehen von den möglichen Preis- und Mengeneffekten der bestehenden Flugabgabe, die in Folge untersucht werden, könnte das Design der Steuer der Lenkungswirkung entsprechender gestaltet werden.

Betrachtet man die **Auswirkungen auf den Wirtschaftsstandort Österreich**, so verringert sich aus mikroökonomischer Sicht die Nachfrage nach einem Gut, wenn der Preis dieses Gutes steigt. Dieser Rückgang wird umso höher ausfallen, desto mehr Substitute für das Produkt bestehen. **Aus Sicht der Luftfahrtunternehmen** bedeutet die Flugabgabe jedenfalls einen **zusätzlichen Kostenfaktor der, abhängig von der Wettbewerbssituation des Marktes und der Nachfrageelastizität**, an die Kunden weitergegeben werden kann. So kann die Flugabgabe für Luftfahrtunternehmen mit niedrigem Cash-Flow und in starker Konkurrenz zu Low-Cost-Carriern eine wesentliche Belastung darstellen, im Falle monopolistischer Konkurrenz können die Kosten bei größerer Marktmacht auch überwältigt werden.

Eine **Analyse des Preisindex im Luftpersonenverkehr** zeigt, dass die durchschnittlichen Preise in Österreich seit 2005 um rund 40 % gesunken sind. Allerdings stiegen im Jahr 2013 die Preise der

österreichischen Personenluftfahrt um 1,5 % an (HVPI Inflationsrate für den Luftverkehr). Verglichen damit stiegen die Preise im EU 28 Durchschnitt und im Eurozonen Durchschnitt um rund 5 %. Die Gesamtinflation in Österreich betrug im Jahr 2013 2,1 %. **Im internationalen Vergleich bzw. relativ zur Gesamtinflation betrachtet, stellen die Österreichischen Preissteigerungen eine unterdurchschnittliche Entwicklung** dar. Zudem stiegen 2011, 2012 und 2013 die Kerosinpreise um jeweils 40 % an.

Vergleicht man die Preisentwicklungen in EU Ländern ohne Flugabgabe mit jener in Österreich, zeigt sich, dass Österreich die am stärksten rückgängige Preisentwicklung aufweist. Auch bei einer Betrachtung der Länder, die ehemals bestehende Flugabgaben abgeschafft haben, zeigt sich keine große Veränderung in den Preisen. Die Preisentwicklung im österreichischen Personenluftverkehr weist, verglichen mit anderen Ländern der Europäischen Union, eine eigene Dynamik auf. **Insgesamt ist keine Korrelation zwischen der Preisentwicklung für Länder mit und ohne Flugabgabe ersichtlich.**

Im Jahr 2013 wurden auf österreichischen Flughäfen über 26 Mio. Fluggäste gezählt. Die **15,6 Mio. Fluggäste im Jahr 2000 entsprechen einem Anstieg von 60 % innerhalb der letzten 13 Jahre.** Zuletzt ließ das Gesamtpassagieraufkommen in Österreich etwas nach, im Jahr 2013 ging es um 1 % zurück. Differenziert man nach einzelnen Flughäfen, betrug das durchschnittliche Passagierwachstum über allen europäischen Flughäfen mit weniger als 5 Mio. Passagieren in den letzten 3 Jahren 0,7 %. **Österreichs regionale Flughäfen** – mit Ausnahme Salzburg mit einem Passagierplus von 2,4 % - **wuchsen deutlich geringer.** Es zeigt sich ein gesamteuropäischer Trend, dass sich das Wachstum, umso ungünstiger gestaltet, je geringer die Passagierzahl des Flughafens ist. Das negative Wachstum von Klagenfurt von fast 40 % ist hier besonders auffällig. Der **Flughafen Wien** verzeichnete in den letzten 3 Jahren ein **Gesamtpassagierwachstum von 12,1 %, was deutlich höher ist als das Wachstum aller europäischen Flughäfen (6,7 %).** Verglichen mit ähnlich großen europäischen Flughäfen, die das stärkste gegenwärtige Wachstum in Europa aufweisen, wies der Flughafen Wien wiederum ein um 0,3 %-Punkte höheres Wachstum auf. Eine Analyse auf Quartalsebene für das österreichische reale Wirtschafts- und das Gesamtpassagierwachstum zeigt die **schwache wirtschaftliche Entwicklung als Kerntreiber für die rückläufigen Entwicklungen in den Passagierzahlen der letzten beiden Jahre.** In den Quartalen, welche durch die Einführung der Flugabgabe geprägt waren, entwickelten sich die Passagierzuwächse bzw. -rückgänge dem unterstellten Zusammenhang entsprechend.

Da aus den durchgeführten Analysen **keine Anzeichen für einen Rückgang der Passagierzahlen** festgestellt werden konnten, kann **keine Gefährdung des Wirtschaftsstandorts** ausgemacht werden. So ist auch der Anteil der Nächtigungen internationaler Gäste von im Jahr 2009 von knapp 41,8 Mio. auf 46 Mio. im Jahr 2013 angestiegen.

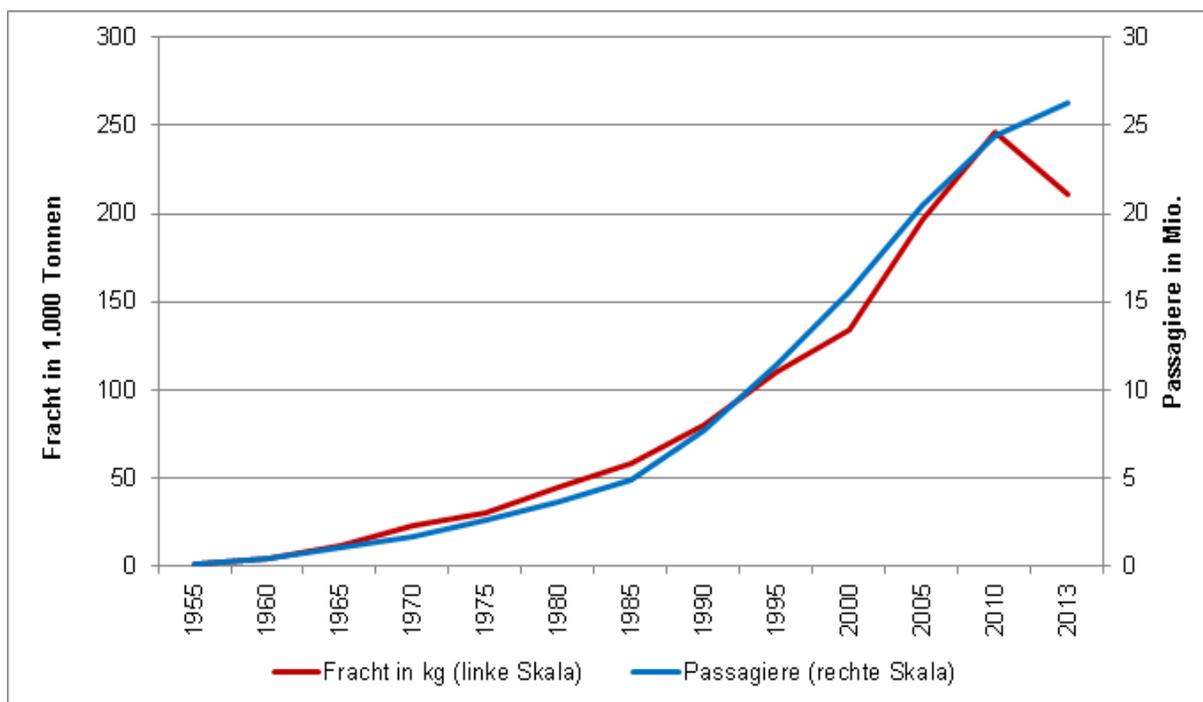
Ob es zu **Substitutionsverhalten** der Verkehrsteilnehmer aufgrund der Flugabgabe hin zu anderen Verkehrsträgern gekommen ist, **kann ohne spezifische KundInnenbefragungen nicht ermittelt werden**; diese sind nicht Teil dieser Studie.

1. Einleitung

In den Erläuterungen zum FlugAbgG (BGBl. I Nr. 111/2010, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I, ausgegeben am 28. Februar 2014 Nr. 13) wird beschrieben, dass der Luftverkehr einen wesentlichen Anteil an der Emission klimaschädlicher Stoffe hat und dass gleichzeitig Treibstoffe für den Luftverkehr aufgrund europarechtlicher Vorgaben und internationaler Abkommen von verbrauchsorientierten Energiesteuern befreit sind, was zu einer steuerlichen Bevorzugung des Flugverkehrs innerhalb der mit fossilen Energieträgern betriebenen Verkehrsmittel führt. Die Flugabgabe soll die Wahl des Verkehrsmittels im Bereich des Individualverkehrs dadurch beeinflussen, dass diese Schieflage in Bezug auf die ökologische Belastung der einzelnen Verkehrsmittel verringert wird. In den Erläuterungen zum Bundesgesetz wird weiters festgehalten, dass der Personenluftverkehr in einem hohen Maß zum globalen Energieverbrauch sowie zum Lärm- und Schadstoffausstoß beiträgt, wobei der Flugverkehr gegenüber anderen Verkehrsmitteln steuerlich bevorzugt ist. Kerosin kann nicht in die Mineralölbesteuerung einbezogen werden. *„Die Flugabgabe soll die Wahl des Verkehrsmittels im Bereich des Individualverkehrs dadurch beeinflussen, dass diese Schieflage in Bezug auf die ökologische Belastung der einzelnen Verkehrsmittel verringert wird. Da der Ticketpreis für einen Passagierflug immer weiter zurückgeht, ist keine adäquate Bewusstseinsbildung hinsichtlich der ökologischen Kosten des Flugverkehrs vorhanden. Die beabsichtigte Lenkungswirkung ist beim Personenverkehr notwendig, weil die Gesamtzahl der Abflüge von Personen von österreichischen Flughäfen zwischen 2005 und 2009 um 9 % angestiegen ist. Demgegenüber ist beispielsweise das Gesamtgewicht der Abflüge von Gütertransporten im selben Zeitraum zurückgegangen.“* (Erläuterungen zum Bundesgesetz 2010)

Da der Ticketpreis für Passagierflüge immer weiter zurückgeht, sah der Gesetzgeber keine adäquate Bewusstseinsbildung hinsichtlich der ökologischen Kosten des Flugverkehrs in der Bevölkerung. Die von der Wirtschafts- und Umweltpolitik beabsichtigte Lenkungswirkung ist beim Personenverkehr notwendig, weil die Gesamtzahl der Abflüge von Personen von österreichischen Flughäfen zwischen 2005 und 2009 um jährlich 9% angestiegen ist (von 2005 bis 2013 um 23 %), der Güterverkehr befindet sich derzeit etwa auf dem Niveau von 2005. Das Gesamtgewicht der Abflüge von Gütertransporten sank von 2005 bis 2103 um 14 %.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung im Personen- und Frachtverkehrsaufkommen:

Abbildung 1: Passagier- und Frachtaufkommen 1955-2013

Quelle: Statistik Austria 2014

Laut FlugAbgG § 15 hatte die damalige Bundesministerin für Finanzen gemeinsam mit der damaligen Bundesministerin für Verkehr, Innovation und Technologie die Auswirkungen der Einführung des Flugabgabegesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Einnahmen aus der Flugabgabe bis 30. September 2012 zu evaluieren, dem mit der IHS Studie von September 2012 genüge getan wurde. In der vorletzten Änderung des Flugabgabegesetzes vom 14. Dezember 2012 - Nr. 112 44 von 55, Artikel 14, Änderung des Flugabgabegesetzes, wurde in § 15 folgender Satz angefügt: „Eine weitere Evaluierung hat bis 30. September 2014 zu erfolgen.“ Das vorliegende Update der ersten IHS Studie nimmt diese Evaluierung vor und gliedert sich wie folgt:

Abschnitt 2 diskutiert zunächst die Besteuerung im Flugverkehr und das Steuerdesign. Anschließend erfolgt ein internationaler Vergleich der unterschiedlichen Besteuerungssysteme in Europa.

Abschnitt 3 befasst sich mit den Auswirkungen der Flugabgabe auf den Wirtschaftsstandort Österreich. Im Kern stehen die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und die Entwicklung der Passagiere auf österreichischen Flughäfen im internationalen Vergleich.

Abschnitt 4 fasst die seit der ersten IHS Evaluierungsstudie gemäß § 15 FlugAbgG neu erschienenen Studien bzw. Privatgutachten und ihre Ansätze zusammen und diskutiert die daraus abgeleiteten Ergebnisse kritisch.

Abschnitt 5 widmet sich dem Thema der Regionalflyghäfen und Ausweichmöglichkeiten.

Abschnitt 6 diskutiert die Veränderungen im Modal Split der letzten Jahre.

2. Österreichs Flugabgabe im internationalen Kontext

2.1. Besteuerung von Flugverkehr und Steuerdesign

Der Flugverkehr als Verkehrs- bzw. Transportmittel für Personen und Waren wird als ein wichtiger ökonomischer Treiber in modernen Nationalökonomien gesehen, aber er ist auch für einen wachsenden Anteil an Treibhausgasemissionen verantwortlich. Die Emissionen, Fluglärm und mangelnde Kapazitäten sind Faktoren, die eine steuerliche Lenkung rechtfertigen würden.

Aufgrund des Chicagoer Abkommens von 1944 wurde Kerosin - zur Etablierung des damals noch jungen Verkehrsmittels Flugzeug – aus der Besteuerung ausgenommen, was zu einer Verzerrung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsmitteln führt. Das Abkommen über die Zivilluftfahrt ist immer noch in Kraft (für Österreich: BGBl Nr 264/1949 idF BGBl III Nr 115/2008), wobei Art. 24 von Anfang an den Treibstoff steuerbefreit, den ein Flugzeug bei Überflug oder Anflug aus einem anderen Land mitführt. Die Steuerbefreiung des Treibstoffs beim Auftanken entspringt dagegen einer Empfehlung der International Civil Aviation Organisation (ICAO), die in bilateralen Luftverkehrsabkommen umgesetzt worden ist. (vgl. Meijers 2005). Die Steuerbefreiung in der Energiesteuerrichtlinie, RL 2003/96/EG idgF, Art. 14 spricht weiterhin von „Lieferungen von Energieerzeugnissen zur Verwendung von Kraftstoff für die Luftfahrt mit Ausnahme der privaten nichtgewerblichen Luftfahrt“, die von Energiesteuern befreit werden, diese Befreiung kann allerdings auf Flugturbinenkraftstoff bzw. grenzüberschreitende Flüge beschränkt werden; bei grenzüberschreitenden Flügen, die im Falle Österreichs in der kommerziellen Personenluftfahrt das Gros der Flugbewegungen ausmachen, kann der Flugtreibstoff nur dann einer Besteuerung unterworfen werden, wenn es ein entsprechendes bilaterales Abkommen gibt. (Information aus dem BMF, 2014)

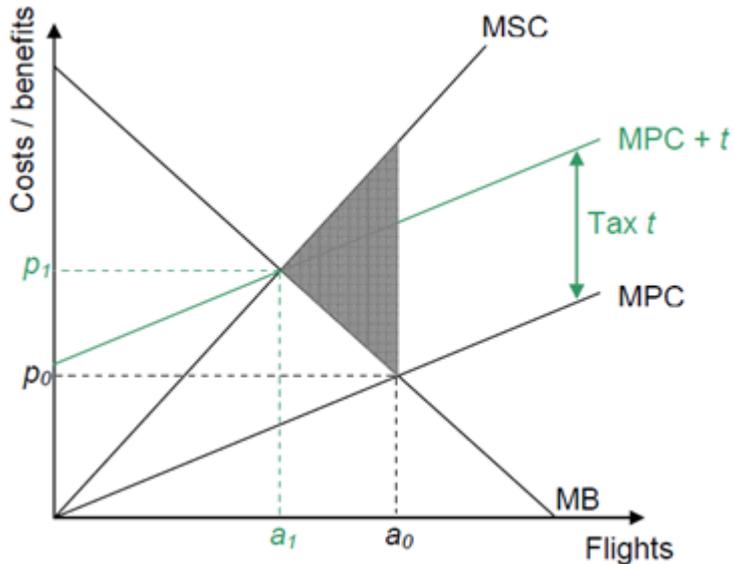
Innerhalb der EU werden national unterschiedliche Steuern auf Flugtickets, Passagierzahlen und Flüge, doch keine Umsatzsteuern auf internationale Flugtickets eingehoben. (Gegenwärtig werden außerdem in EU Ländern unterschiedliche Gebühren und Zuschläge im Flugverkehr erhoben, z.B. Booking Fees, Kreditkartenzuschläge, Kerosinzuschläge, etc. was hier erwähnt werden soll, da den Passagieren oft nicht ganz klar ist, wer von diesen Zahlungen profitiert, z.B. werden Kerosinzuschläge vielmals als Treibstoffsteuern interpretiert.¹⁾

In **Abbildung 2** beschreiben Leicester und O’Dea, wie eine Flugbesteuerung aussehen müsste, die externe Kosten für die Allgemeinheit an die Verursacher, die Passagiere, zurückbindet. Die *Marginal Benefit Kurve* (MB) verdeutlicht hier den bei geringeren Flugzahlen sinkenden gesellschaftlichen Gesamtnutzen jedes zusätzlichen Fluges. Die *Marginale Private Kosten Kurve* (MPC) zeigt die Kosten jedes zusätzlichen Fluges für die Airlines. Die *Marginale Soziale Kosten Kurve* (MSC) zeigt die Kosten jeden zusätzlichen Fluges für die Allgemeinheit. Oberhalb des *Gleichgewichtspunktes* a_0 , p_0 übersteigen die MSC die MPC, was zu einem *Wohlfahrtsverlust* in der Größe des schraffierten Dreieckes führt. Werden jedoch die Kosten mittels einer Pigousteuer (Tax t) internalisiert, verschwindet der Wohlfahrtsverlust für die Gesamtgesellschaft wieder, da über Preiserhöhungen, die die Passagiere bezahlen, die Flüge reduziert werden. Die optimale Steuerhöhe sollte demnach den

¹ http://ec.europa.eu/consumers/enforcement/docs/airline_charges_report.pdf; vgl. auch Heger Susanne, Bures Spiel mit Privilegien und Halbwahrheiten, Die Presse – Gastkommentar, 1.8.2014, 26.

marginalen Externalitäten des sozialen Optimums entsprechen, wobei problematisch ist, dass der Staat genaue Kenntnisse über den Verlauf der Grenznutzen und Grenzkostenkurven der Beteiligten benötigt, um eine Steuer in möglichst optimaler Höhe festlegen zu können. (Leicester, O’Dea 2008)

Abbildung 2: Kosteninternalisierung mittels Pigousteuer



Quellen: Leicester, O’Dea (2008, Seite 189).

Problematisch ist, dass Wachstumsüberlegungen ökologischen Bedürfnissen oft zumindest kurzfristig diametral gegenüber gestellt sind. Prinzipiell sind Vor- und Nachteile von direkten Emissionssteuern, Umsatzsteuern oder anderen Steuerdesigns zu bedenken, um möglichst niedrige Verschmutzungswerte bzw. maximale ökonomische Ziele zu erreichen. Weiters muss überlegt werden, ob und in welchem Maße Steuern überwiegend von den ProduzentInnen oder den KonsumentInnen getragen werden. (Siehe dazu Kapitel 3.)

Zum Design der der österreichischen Flugabgabe laut vom Gesetz intendierter Wirkung muss im Rahmen der Evaluation gesagt werden, dass die Steuer laut der verfügbaren Informationen zwar keine nachteiligen Effekte auf den Standort hat, aber dass die österreichische Flugabgabe in der gegenwärtigen Form keinen eindeutigen Zusammenhang zwischen der Verschmutzungshöhe und der Steuerzahlung herstellt. (Mögliche weitere Ziele zur Verringerung des Schadstoffausstoßes, die mittels Besteuerung lenkbar wären, wie eine Förderung sauberer Technologien oder verbesserte Logistik (z.B. voll beladen zu fliegen) werden nicht verfolgt. Dass nur abfliegende Passagiere belastet werden, vermeidet negative Auswirkungen auf den Standort Wien als wichtigen Transfer-Hub, trägt aber wiederum nicht zur Reduktion der Flüge bei.)

2.2. Internationaler Vergleich der Flugabgaben

Das heute bestehende Flugabgabegesetz FlugAbgG (BGBl. I Nr. 111/2010, zuletzt geändert durch das Bundesgesetz BGBl. I, Nr. 13, ausgegeben am 28. Februar 2014) trat mit dem 1. Jänner 2011 in Kraft, jedoch unterlagen erst Abflüge von Passagieren ab dem 1. April 2011 der Abgabe. Mit 1. Jänner 2013 erfolgte eine Änderung der zu erhebenden Abgabenbeträge.

In den Erläuterungen zum Gesetz wird verlangt, dass falls es zu einer allfälligen zusätzlichen steuerlichen Belastung des Flugverkehrs aufgrund unionsrechtlicher Vorgaben kommt, eine allfällige Doppelbesteuerung zu vermeiden wäre. Eine Doppelbesteuerung im eigentlichen Sinne, dies wäre die Einführung einer EU-weiten Flugabgabe, die in allen EU-Ländern beispielsweise Kerosinsteuern oder Mehrwertsteuern auf Flugtickets einhebt, ist gegenwärtig nicht absehbar. Die europäische Energiesteuer-Richtlinie enthielt bis 2003 ein Verbot der Besteuerung von Kerosin für den gewerblichen Flugverkehr, welches mit dem Inkrafttreten der neuen EU-Energiesteuerrichtlinie am 1. Januar 2004 für den reinen Inlandsflugverkehr entfallen ist, denn in Art. 14 (2) der Richtlinie wird ausdrücklich klargestellt, dass eine Kerosinsteuer im inländischen Flugverkehr erhoben werden kann. Laut EU Richtlinie wurde mit dem 1. Januar 2012 die EU-weite Regelung umgesetzt, die es zur Pflicht macht, dass auch Airlines Emissionszertifikate, d. h. Lizenzen zum CO₂ Ausstoß, erwerben. Diese Emissionszertifikate stellen somit eine teilweise Mehrbelastung der Airlines dar. Gegenwärtig liegt der Preis pro Tonne CO₂ jedoch nur bei rund 5 €, was wesentlich unter den Erwartungen liegt, und die Treibhausgaszertifikate zu einem eher unwirksamen Instrument macht.

Mit der Einführung der Flugabgabe im Rahmen des Budgetbegleitgesetzes 2011 folgte der österreichische Gesetzgeber internationalen Praktiken, wobei sich das Österreichische FlugAbgG im Wesentlichen an jenem Deutschlands, das sehr ähnlich aufgesetzte streckenabhängige Abgaben erwirkt, orientiert. Die Abgaben auf deutschen Flughäfen liegen bei der Kurzstrecke mit 7,50 Euro gegenwärtig geringfügig über dem österreichischen Wert von 7 Euro, für Mittelstrecken erhebt Deutschland 23,43, im Vergleich zu den österreichischen 15 Euro und bei Langstrecken erhebt Deutschland 42,18 Euro im Vergleich zu den österreichischen 35 Euro pro Passagier.

Ähnliche Abgaben werden in Italien, im Vereinigten Königreich seit 01.11.1994 ("Air Passenger Duty") und in Frankreich seit 01.01.1999 („taxe de l'aviation civile“, seit 01.07. 2006 mit Zuschlagsabgabe „taxe de solidarité sur les billets d'avion“) erhoben. In Deutschland trat das Luftverkehrssteuergesetz (LuftVStG) - wie in Österreich - im Jahr 2011 erstmals in Kraft. (Vock 2011) Malta, die Niederlande (2008/9-2010), Dänemark (1991-2006) und Irland (2009-2014) hatten Flugabgaben eingeführt und wieder abgeschafft.

1. Länder, die Flugabgaben eingeführt und wieder abgeschafft haben:

Niederlande

In den Niederlanden wurde die Flugabgabe am 1. Juli 2008 eingeführt. Für Destinationen mit bis zu 2500 km Entfernung betrug sie 11,25 EUR für alle anderen Destinationen 45 EUR. Im Rahmen eines Konjunkturprogrammes setzte die Regierung die Steuer ab dem 1. Juli 2009 aus und schaffte sie mit 1. Januar 2010 ab. Als Gründe nannten die Niederlande (wie auch Dänemark) Abwanderungen der

Passagiere in benachbarte ausländische deutsche (bzw. schwedische) Flughäfen, im Falle der Niederlande ist der unglückliche Zeitpunkt der Steuereinführung mit der Finanzkrise sicherlich für den Rückgang der Fluggäste mitverantwortlich (Gordijn und Kolkman 2011). Mit 1. Juli 2009 wurde die Abgabe auf 0 Euro gesetzt und schließlich mit 1. Januar 2010 abgeschafft. Die im Vorfeld der Einführung durchgeführten Studien gingen mit einem Rückgang an Fluggästen von zwischen 8 und 10 % aus. Damals, vor der Wirtschafts- und Finanzkrise, ging man von einem weiteren starken Wachstum aus, das diese Rückgänge innerhalb weniger Jahre kompensieren sollte. Nach der Einführung kam es zu einem unmittelbaren Rückgang im Quell-Zielverkehr jedoch nicht im Transitverkehr. Durch die wenige Monate später eintretenden negativen Auswirkungen der Wirtschaftskrise kam es zu erneuten Rückgängen, was die Befürchtungen der Kritiker der Abgabe zu bestätigen schien, da zudem starke Verlagerungseffekte in grenznahe deutsche Flughäfen beobachtet wurden.

Der Studie von Gordijn und Kolkman (2011) nach lassen sich jedoch bei genauerer Analyse einige Punkte klarstellen. So stieg bereits seit 2001 die Zahl der niederländischen Fluggäste des Flughafens Düsseldorf an. Die Luftverkehrsabgabe verstärkte diesen Trend in den Jahren 2008 und 2009 letztlich nur. Hierfür werden die verstärkten Marketingbemühungen (u.a. Websites in holländischer Sprache) deutscher Flughäfen im Vorfeld der Einführung der niederländischen Abgabe sowie die billigen Parkmöglichkeiten an deutschen Flughäfen verantwortlich gemacht. Neben Düsseldorf profitierte vor allem der mit günstigen Flughafentaxen operierende Low-Cost-Carrier Flughafen Weeze.

Zudem konnte festgestellt werden, dass es zu keinem kompensierenden Wachstum an Fluggästen der niederländischen Flughäfen nach Aufhebung der Maßnahme kam. Es kann daher vermutet werden, dass neben reinen Preiseffekten auch andere Faktoren maßgeblich für die Verlagerungen waren. Einer Umfrage nach wussten 20 % der Befragten nichts von der Abgabe, 32 % änderten ihre Flughafenwahl durch die Abgabe nicht und etwa 14 % entschlossen sich für einen anderen Flughafen, Verkehrsträger oder dazu die ursprünglich geplante Reise nicht anzutreten. Als alternative Flughäfen wurden vor allem Düsseldorf, Brüssel und Weeze genannt. Der um die Wirtschaftskrise bereinigte negative Effekt der Abgabe wird von Gordijn und Kolkman (2011) auf etwa 7 % geschätzt. Diese Zahl entspricht in etwa den im Vorfeld erwarteten Lenkungswirkungen der Abgabe.

Irland

Zum 30. März 2009 führte die Republik Irland als „Air Travel Tax“ eine Steuer für den Personenluftverkehr ein, die von den irischen Finanzbehörden verwaltet wurde. Besteuert wurde jeder Abflug eines Fluggastes von einem irischen Flughafen unabhängig davon, wann der Buchungsvorgang des Tickets oder die Zahlung stattgefunden hatte. Maßgebend für die Entstehung der Steuer war allein der tatsächliche Abflug des Passagiers. Steuerschuldner war das jeweilige Luftverkehrsunternehmen. Die Steuer war monatlich zu entrichten – Fälligkeit trat am 23. Tag des Folgemonats ein. Vom Steuergegenstand nicht erfasst waren der gesamte Frachtflugverkehr sowie Abflüge von Luftfahrzeugen, die weniger als 20 Passagiere transportieren können. Steuerbefreiungen bestanden u. a. für so genannte „Transferreisende“, die in einem anderen Staat gestartet waren, in Irland das Luftfahrzeug wechselten und anschließend weiterreisten, vorausgesetzt, dem lag ein einheitlicher Buchungsvorgang zugrunde und der Aufenthalt betrug weniger als sechs Stunden sowie für „Transitreisende“, die in Irland eine planmäßige Zwischenlandung einlegten und das Flugzeug nicht wechselten. (Deutsche Bundesregierung 2012) Die irische Abgabe hatte zwei Tarifstufen (2 EUR

und 10 EUR). Die untere Tarifstufe war auf Zielorte anzuwenden, die sich innerhalb eines Radius von 300 km vom Flughafen Dublin befinden. Diese Zone umfasste alle Zielorte in Irland und einige Zielorte im Vereinigten Königreich, nicht aber z. B. London. Im Jahr 2013 wurde die Steuer vorübergehend auf 3 EUR abgesenkt. Irland schaffte die Flugabgabe nach dem März 2014 schließlich ab.

2. Länder, die Flugabgaben eingeführt und nicht wieder abgeschafft haben:

Deutschland (genauer zur Deutschen Flugabgabe siehe IHS 2012)

Die **deutsche** (wie die österreichische) Flugabgabe setzt sich aus drei Tarifstufen, die sich aus je zwei Listen mit der namentlichen Aufzählung bestimmter Staaten und Gebiete ergeben, zusammen. Es werden Staaten angeführt, deren größter Flughafen sich entweder innerhalb eines Radius von 2.500 oder 6.000 km von Frankfurt am Main befindet. Die Steuersätze des deutschen Luftverkehrssteuergesetzes betragen 7,5 EUR, 23,43 EUR und 42,18 EUR. Der Steuersatz steht in Verbindung mit den Kosten für die EU Emissionszertifikate, was zu einer geringfügigen Reduktion über die letzten Jahre geführt hat. Bezüglich des Vergleichs mit der deutschen Abgabe ist, da die deutsche Abgabe für alle Strecken über der österreichischen liegt, anzumerken, dass kein Ausweichverhalten auf deutsche Flughäfen oder wesentliche Nachteile für die CO₂ Vermeidung zu befürchten sind.

Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat mit Urteil vom 5. November 2014, 1 BvF 3/11, die deutsche Luftverkehrsteuer als mit dem Grundgesetz vereinbar erkannt. Die Belastung mit der Luftverkehrsteuer sei geeignet, durch den von ihr verursachten Kostendruck Luftverkehrsunternehmen zur besseren Auslastung von Flügen oder zu einer Reduzierung ineffizienter Flüge zu bewegen. Im Bereich der steuerlichen Lenkung dürfe der Gesetzgeber in Kauf nehmen, dass das Lenkungsziel nicht verlässlich erreicht werde.

Frankreich

In Frankreich werden zwei verschiedene Steuern auf Leistungen im Luftverkehr erhoben: seit 1999 die „Taxe de l’aviation civile“ („Zivilluftfahrt-Steuer“) und seit 2006 ergänzend die „Taxe de solidarité sur les billets d’avion“ (Solidaritätssteuer). Das Steueraufkommen aus der zum 1. Januar 1999 eingeführten „Taxe de l’aviation civile“ fließt derzeit sowohl einem Sonderhaushalt „Luftsicherheitskontrolle und Luftbetrieb“ als auch dem allgemeinen Haushalt zu. Die Steuer wird auf gewerbliche Passagierabflüge sowie Fracht- und Postflüge in Frankreich – einschließlich der dazugehörigen überseeischen Départements und der überseeischen Körperschaften Saint-Barthélemy und Saint-Martin – erhoben. Schuldner der Steuer sind die Luftverkehrsunternehmen. Für das Jahr 2014 betragen die Steuersätze 4,36 Euro pro Passagier mit Zielflughafen in Frankreich (einschließlich der französischen Überseegebiete), in Ländern der Europäischen Union oder des Europäischen Wirtschaftsraums oder der Schweiz. 7,85 Euro pro Passagier mit Zielflughafen in anderen Ländern. Rund 1,5 Euro pro Tonne an Fracht- und Postverkehr werden ebenfalls eingehoben. Die Steuersätze werden seit dem Jahr 2011 jährlich in einem gleichen Verhältnis zu der prognostizierten Wachstumsrate des Verbraucherpreisindex, verbunden mit der aktuellen Haushaltsjahrrechnung, angepasst. Seit 1. Juli 2006 wird neben der „Taxe de l’aviation civile“ zusätzlich zugunsten des Solidaritätsfonds für die Entwicklung eine weitere Steuer auf Flugtickets

(„Taxe de solidarité sur les billets d'avion“) erhoben. Bemessungsgrundlage dieser „Solidaritätssteuer“ ist die Anzahl der in Frankreich (einschließlich der dazugehörigen überseeischen Departements und der überseeischen Körperschaften Saint-Barthélemy und Saint-Martin) abfliegenden Passagiere. Die Höhe der Steuer beträgt 1 Euro, 4 Euro, 10 Euro oder 40 Euro pro Passagier und ist abhängig vom endgültigen Bestimmungsort und der gewählten Buchungsklasse. Kumuliert aus der „Taxe de l'aviation civile“ und der „Taxe de solidarité sur les billets d'avion“ ergibt sich in Frankreich daher die in Tabelle 1 aufgegliederte Besteuerung im Luftverkehr. Die Civil Aviation Tax von Frankreich, deren Ertrag für die Entwicklungshilfe eingesetzt wird, wurde zwischen 2005 und 2011 nicht verändert.

Tabelle 1: Flugabgaben in Frankreich

	„Taxe de l'aviation civile“	„Taxe de solidarité sur les billets d'avion“		Gesamte Steuerbelastung pro Passagier
		First oder Business Class oder gleichwertige Buchungsklassen	andere Buchungsklassen	
Steuersatz pro Passagier mit Zielflughafen in Frankreich (einschließlich der französischen Überseegebiete), in Ländern der EU oder der EWG oder der Schweiz	€ 4,36	€ 11,27		€ 15,63
		...	€ 1,13	€ 5,49
Steuersatz pro Passagier mit Zielflughafen in anderen Ländern	€ 7,85	€ 45,07	...	€ 52,92
		...	€ 4,51	€ 12,36

Quelle: <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Taxe-de-solidarite-sur-les-billets,10320.html>

Großbritannien

Die britische Abgabe ähnelt von der Tarifstruktur der französischen, wobei der „Zuschlag“ bereits im Tarif integriert ist: Die untere entfernungsabhängige Tarifstufe umfasst Zielorte in einem Staat des europäischen Wirtschaftsraumes oder einem Territorium, für dessen Außenbeziehungen ein Staat des europäischen Wirtschaftsraumes verantwortlich ist, sowie bestimmte ausdrücklich aufgezählte Staaten (Schweiz, Türkei, sämtliche Balkanstaaten), wenn sich der Zielort innerhalb des 32. westlichen und des 45. östlichen Längengrades und des 26. und 28. nördlichen Breitengrades befindet. (Siehe Vock, 2011) Seit 1. April 2012 gelten folgende Steuersätze: Distanz A: 26 Pfund, niedrigste Buchungsklasse 13 Pfund; bei Flugzeugen mit weniger als 19 Sitzplätzen: 52 Pfund. Distanz B: 138 bzw. 69 bzw. 276 Pfund, Distanz C: 170, bzw. 85, bzw. 340 Pfund, Distanz D: 194 bzw. 97, bzw. 388 Pfund. Die Festlegung der Distanzklassen basiert grundsätzlich auf der Entfernung zwischen London und der Hauptstadt des Ziellandes. Die Distanzklassen sind wie folgt festgelegt: Distanzklasse A: 0 - 2.000 Meilen, Distanzklasse B: 2.001 - 4.000 Meilen, Distanzklasse C: 4.001 - 6.000 Meilen und Distanzklasse D: mehr als 6.000 Meilen. (siehe Deutsche Bundesregierung 2012)

Italien

Italien erhebt seit 2004 die so genannte City Council Tax, deren Erträge das Gesamtbudget, das Budget jener Städte mit Flughäfen und die Sicherheit von Flughäfen stützen soll. Gegenwärtig beträgt die Steuer 7,50 Euro pro Passagier auf den Flughäfen Roms und 6,50 auf den anderen italienischen Flughäfen. Die Air Taxi Tax wurde 2012 für Charter Flüge eingeführt. Die Beträge werden pro Passagier und Reisedistanz ermittelt und betragen zwischen 10 (weniger als 100 km) 100 (zwischen 100 und 1.500 km) und 200 Euro (über 1.500 km) pro Passagier.² Diese Steuer gilt sowohl für Abflüge als auch für Landungen in Italien. Zusätzlich wurde 2011 als Teil einer umfassenden Besteuerung von „Luxusgütern“ eine „Steuer“ für Privatflugzeuge eingeführt, deren Gegenstand der Besteuerung ist hier nämlich nicht die gewerbliche Beförderung von Fluggästen, sondern die Registrierung, sowie das Halten des „Luxusgutes“ Privatflugzeug auf italienischem Staatsgebiet. Steuerschuldner ist der Halter des Luftfahrzeugs. (siehe Deutsche Bundesregierung 2012)

3. Länder, die die Einführung einer Flugabgabe diskutieren:

Überblick Europa

In **Schweden** und in **Belgien** liegen Regierungsvorlagen vor, die jedoch höchstwahrscheinlich nicht umgesetzt werden.³ **Island** diskutiert seit einiger Zeit eine sehr geringe Flugabgabe, die aber noch nicht eingeführt wurde⁴.

Tabelle 2: Flugabgaben in Europa (in Euro)

Ziel/Start	Europa	Nordafrika Nahe Osten	Mittelfrika Mittelasien	Welt
Österreich	7,00 (inkl einer allfälligen USt)		15,00	35,00
Deutschland	7,50		23,43	42,18
Irland*	10,00, ab 2010: 3,00			
Italien	7,50 (Rom) bzw. 6,50 oder Charter Preis 10, 100, bzw. 200			
UK	16,4 (Economy)	86,8-122 (Economy)		
	32,7 (Business)	173,7-488,3 (Business)		
Frankreich	1,13/11,27 +4,36	4,51/45,07 + 7,85		
Niederlande*	11,25	45,00		
Dänemark*	10			
Island**	1,53			

Quelle: Vock 2011, IHS

*abgeschafft; ** geplant

² <http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/wcm/connect/10b64e804bc82b0285a9fd067ba7a5f6/97718-+Provvedimento+imposta+aeromobili+--+27+giugno.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=10b64e804bc82b0285a9fd067ba7a5f6>, p.2.

³ <http://www.parliament.uk/briefing-papers/SN00413.pdf>

⁴ <http://www.icenews.is/index.php/2011/02/25/iceland-urged-to-ditch-flying-tax-plan/>

Österreich

Seit dem 01.04.2011 gibt es die Flugabgabe in der jetzigen Form in Österreich. Vom Design her gleicht sie der deutschen Luftverkehrsabgabe. In der Stammfassung beträgt die Flugabgabe in Österreich 7,27 Euro im Inland (8,00 Euro inkl USt) und 8, Euro, 20 Euro und 35 Euro, analog zur Länderklassifikation Deutschlands. Seit dem 01.01.2013 beträgt die Flugabgabe 6,36 Euro im Inland (7 Euro inkl USt) und 7 Euro, 15 Euro und 35 Euro.

Das Einheben der Flugabgabe in Österreich führt planmäßig zu folgendem Mehraufkommen (in Mio. Euro), zum Zeitpunkt der Einführung der Flugabgabe im Jahr 2011 war ab dem Jahr 2012 ein jährliches Aufkommen von 90 Mio. € geplant.

Tabelle 3: Steueraufkommen in Mio. Euro durch die Flugabgabe

	2011	2012	2013	2014	2015
Flugabgabe	59	107	98	105*	110**

Quelle: Statistik Austria (für 2011 bis 2013). *geplant lt. BVA 2014; ** geplant lt BVA 2015

Korteland und Faber (2013) berechnen, dass bei einer Einführung von Umsatzsteuern auf Flugtickets innerhalb der EU 7,1 Milliarden Steuereinkommen jährlich erzielt werden könnten und dass eine Treibstoffsteuer bis zu 32 Milliarden im Jahr einbrächte⁵. Bei einer Umsatzbesteuerung von Kerosin würden zusätzliche 10 Milliarden Euro jährlich an Steuereinnahmen generiert werden können. Auf der Ausgabenseite fließen laut ihrer Schätzung weitere 3 Milliarden Euro an indirekten Subventionen jährlich an die Europäischen Airlines, insbesondere für die Stützung von unrentablen Regionalflughäfen. Ohne öffentliche Betriebsbeihilfen müssten laut EU Kommission 238 unprofitable Regionalflughäfen (das sind die Hälfte aller Flughäfen Europas) sofort geschlossen werden. (Korteland und Faber 2013) Das sind innerhalb der EU in Summe rund 50 Milliarden Euro im Jahr.

⁵ Korteland und Faber (2013) verweisen in ihren Schätzung darauf, dass sie auf der ceteris paribus Annahme aufbauend, mögliche Marktreaktion nicht antizipieren und somit auch eine plausibel erscheinende Verringerung der Steuerbasis nicht in ihre Schätzung aufnehmen.

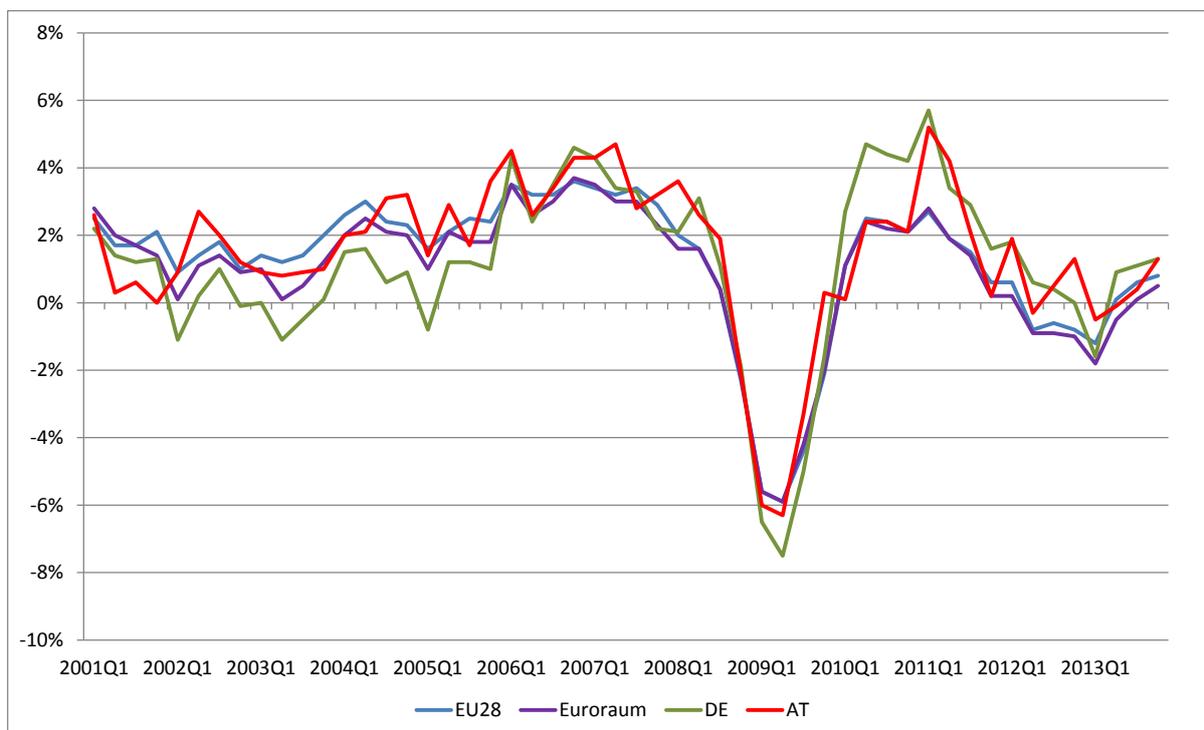
3. Auswirkung der Flugabgabe auf die Passagierentwicklung

Dieser Abschnitt beinhaltet Analysen hinsichtlich der Auswirkungen der Flugabgabe auf den Wirtschaftsstandort Österreich. Negative Effekte können für den Standort Österreich dann vermutet werden, sobald die Passagierentwicklung durch die Abgabe beeinträchtigt wäre. Man beachte, dass bei dieser Definition von Standorteffekten ein Zielkonflikt mit der Steuerintention (ökologische Lenkungswirkung) vorliegt. Eine Zielkonformität könnte erreicht werden, wenn die Abgabe zwar den Flug, jedoch nicht die Reise verhindert. Dies wäre am ehesten auf Kurzstrecken, bzw. Mittelstrecken mit bestehenden Alternativen zu vermuten.

3.1. Gesamtwirtschaftlicher Rahmen

Nachdem die Jahre 2010 und 2011 den wirtschaftlichen Einbruch im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise 2009 zum Teil kompensieren konnten, stieg die Wirtschaftsleistung in der EU und auch in Österreich in den zwei darauffolgenden Jahren kaum an. **Abbildung 3** zeigt hierzu die Wachstumsraten bezogen auf das jeweilige Vorjahresquartal für Österreich, Deutschland, die EU und den Euroraum. Da die Personenluftfahrt sehr stark von der wirtschaftlichen Entwicklung abgängig ist, ergibt sich hier ein unvorteilhaftes Bild für ihr Wachstum in diesen Jahren.

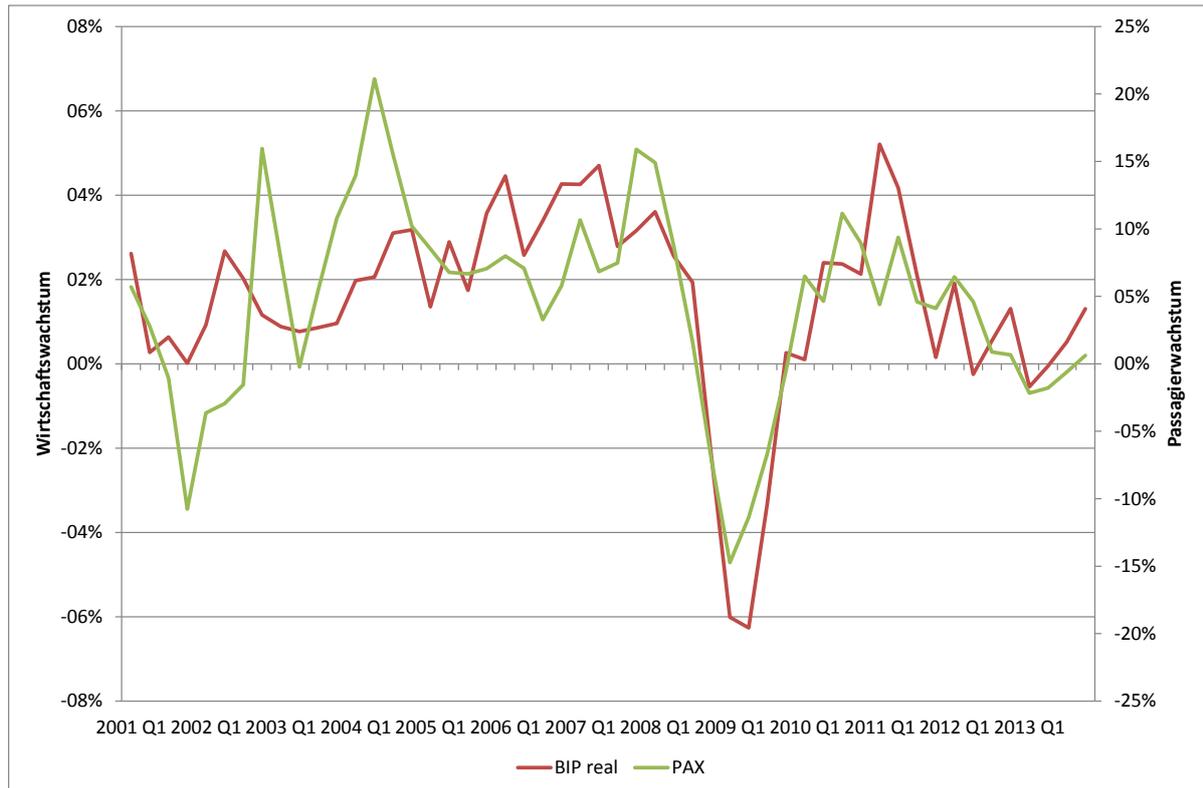
Abbildung 3: Wirtschaftswachstum bezogen auf das Vorjahresquartal – 2000Q1 – 2013Q4



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 4 fokussiert diese Darstellung auf Österreich und stellt dem Wirtschaftswachstum das Gesamtpassagierwachstum dieser Periode gegenüber. Man beachte hier vor allem die unterschiedliche Skalierung der beiden Wachstumsraten. Ähnlich wie im Außenhandel bzw. Güterverkehr, reagiert die Personenluftfahrt überproportional auf wirtschaftliche Einbrüche. So schlug sich der wirtschaftliche Einbruch im Jahr 2009 von etwa 6 % in einem Passagierrückgang von bis zu 15 % nieder. Hier finden sich auch Anzeichen, dass das mäßige Wachstum der Jahre 2012 und 2013 in Zusammenhang mit der deutlich unterdurchschnittlichen wirtschaftlichen Entwicklung steht.

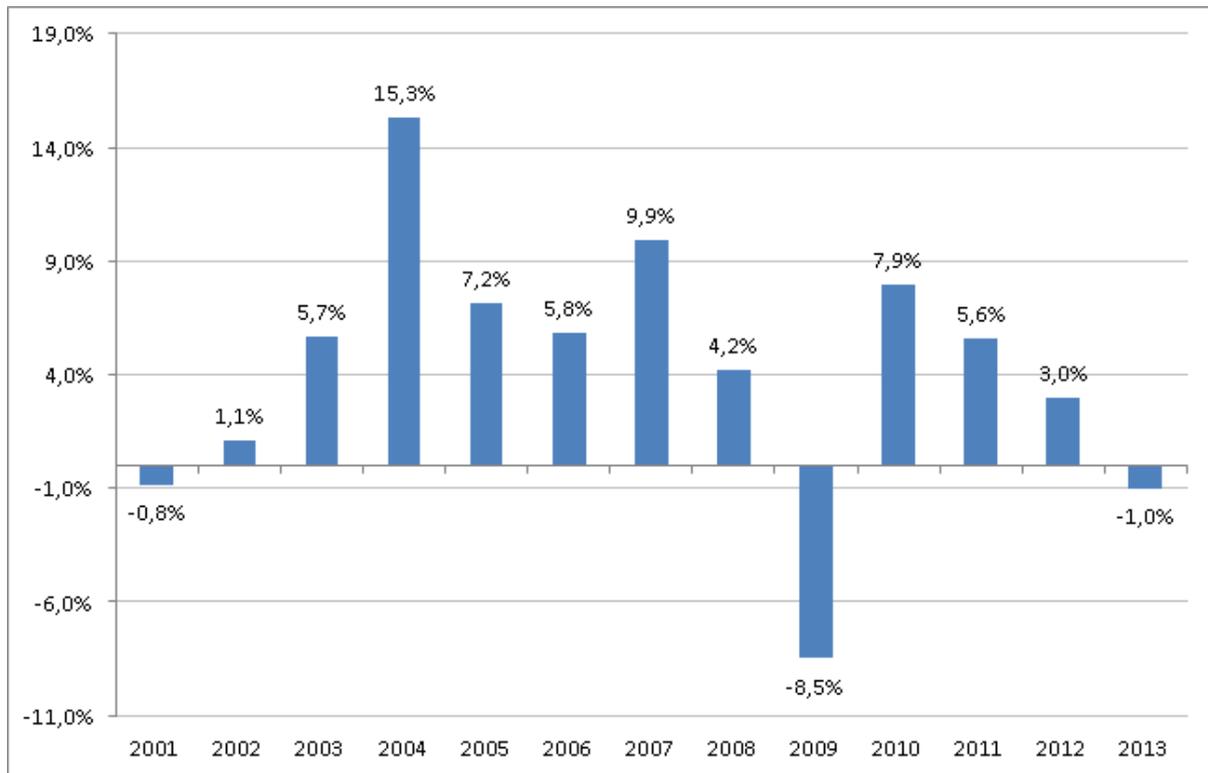
Abbildung 4: Wirtschafts- und Gesamtpassagierwachstum in Österreich



Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen. Anmerkung: Wachstum bezogen auf das Vorjahresquartal.

Abbildung 5 zeigt das jährliche österreichische Gesamtpassagierwachstum zwischen 2001 und 2013. Die schwachen Wachstumsraten 2001 und 2000 sind zum Teil durch 9/11 und teilweise durch die moderate wirtschaftliche Entwicklung in diesen Jahren zu erklären. In den Jahren 2004 und 2007 stieg das Passagieraufkommen Österreichs mit 15,3 bzw. 9,9 % am stärksten innerhalb des Beobachtungszeitraums. Im Jahre 2008 kühlte sich das Wachstum, bedingt durch den Beginn der Finanz- und Wirtschaftskrise, merklich ab. Im Krisenjahr 2009 brach das Passagieraufkommen um 8,5 % ein. 2010 konnte wieder eine überdurchschnittliche Wachstumsrate von 7,9 % verzeichnet werden. Zuletzt ließ das Gesamtpassagieraufkommen in Österreich wieder nach, um im Jahr 2013 um 1 % zurückzugehen, wobei ankommende und abfliegende Gäste gleichermaßen ausblieben.

Abbildung 5: Jährliches Gesamtpassagierwachstum in Österreich

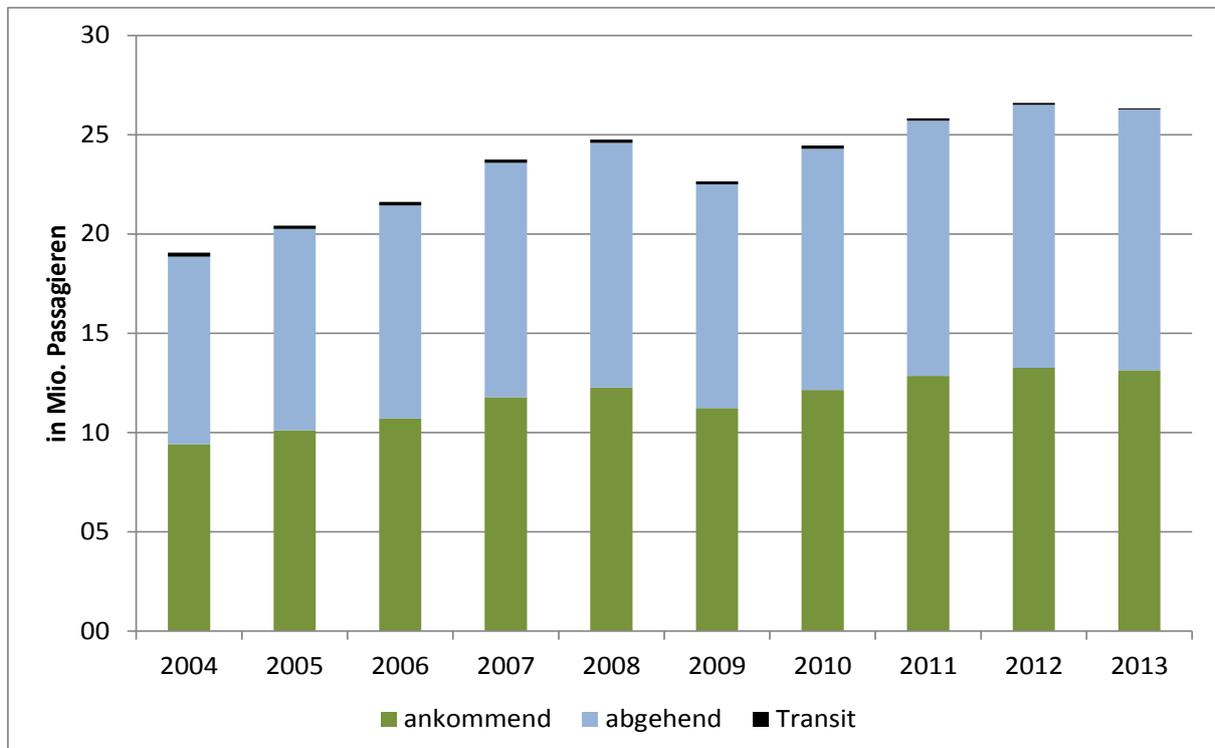


Quellen: Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik, abgerufen August 2014. eigene Berechnungen. Anmerkung: In den Zahlen sind alle Fluggäste im kommerziellen Luftverkehr (Quell-, Ziel- und Transitverkehr) der österreichischen Flughäfen enthalten. In den offiziellen Statistiken der Statistik Austria sind Transferpassagiere nicht separat ausgewiesen, sondern in den Zahlen der ankommenden bzw. abgehenden Passagiere inkludiert. Daten über Transferpassagiere stehen nur für den Flughafen Wien zur Verfügung.

Die im Jahr 2013 auf österreichischen Flughäfen gezählten über 26 Mio. Fluggäste entsprechen verglichen mit den 15,6 Mio. Gästen in 2000 einem Anstieg von 60 % innerhalb der letzten 13 Jahre.

Abbildung 6 zeigt die zeitliche Entwicklung der Fluggäste aller kommerziellen österreichischen Flughäfen. Es zeigt sich ein Wachstumstrend, der lediglich durch das Krisenjahr 2009, mit einem Rückgang von 8 %, unterbrochen wird. Die Anzahl an abgehenden und ankommenden Passagieren ist annähernd gleich hoch, Transitflüge nehmen eine untergeordnete Rolle ein.

Abbildung 6: Fluggastaufkommen Österreich

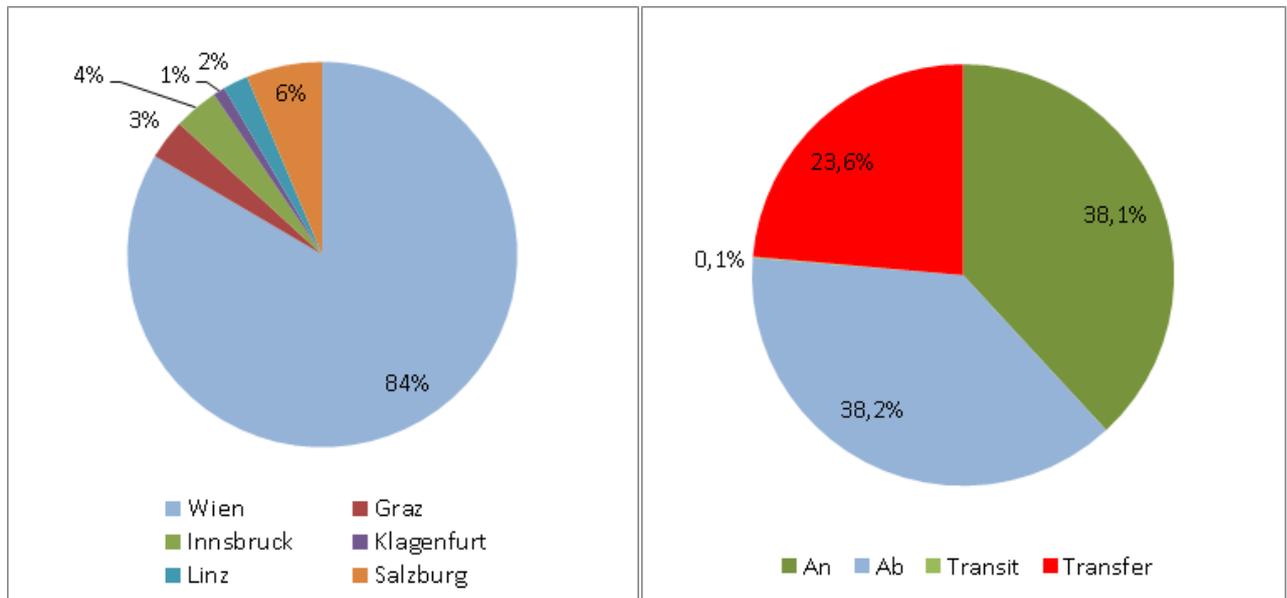


Quellen: Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik, abgerufen August 2014. eigene Berechnungen. Anmerkung: In den Zahlen sind alle Fluggäste im kommerziellen Luftverkehr (Quell-, Ziel- und Transitverkehr) der österreichischen Flughäfen enthalten.

Wie aus **Abbildung 7 (rechts)** ersichtlich ist, machen die Transferpassagiere (Wiens) 2013 etwa 24 % aller Fluggäste aus. Die Forcierung des Flughafen Wiens als Hub für den Mittel- und Osteuropa (inklusive Südosteuropa) ist somit als erfolgreiche Strategie des Flughafen Wiens zu werten.

Abbildung 7 (links) stellt die Anteile der kommerziellen Flughäfen Österreichs am gesamten Fluggastaufkommen für 2013 dar. Mit 84 % ist der Flughafen Wien der mit Abstand wichtigste Flughafen Österreichs, gefolgt von Salzburg und Innsbruck mit jeweils 6 und 4 %. Die rechte Abbildung zeigt die Anteile an ankommenden, abgehenden, Transit- und Transferpassagieren⁶ für 2013.

Abbildung 7: Fluggastaufkommen Österreich 2013 nach Flughafen (links) und Flugbewegung (rechts)



Quellen: Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik, abgerufen August 2014. Eigene Berechnungen. Anmerkung: In den Zahlen sind alle Fluggäste im kommerziellen Luftverkehr (Quell-, Ziel- und Transitverkehr) der österreichischen Flughäfen enthalten. Transferpassagiere wurden den Statistiken des Flughafen Wiens entnommen und inkludieren lediglich die Passagiere Wiens. Es wird unterstellt, dass die Anzahl an Transferpassagieren der anderen Flughäfen vernachlässigbar gering ist.

⁶ Unter Transitpassagieren versteht man Fluggäste, die in einem Flughafen zwischenlanden und danach unter derselben Flugnummer bzw. im selben Flugzeug weiterreisen. Bei Transferpassagieren wechselt hingegen die Flugnummer bzw. das Flugzeug für den Weiterflug.

Abbildung 8 zeigt die Entwicklung der österreichischen Fluggäste nach Segment für die Jahre 2004 bis 2013. Die Werte sind dabei für das Jahr 2004 auf 100 indexiert.

Abbildung 8: Entwicklung der Passagiere auf Österreichs Flughäfen, 2004-2013

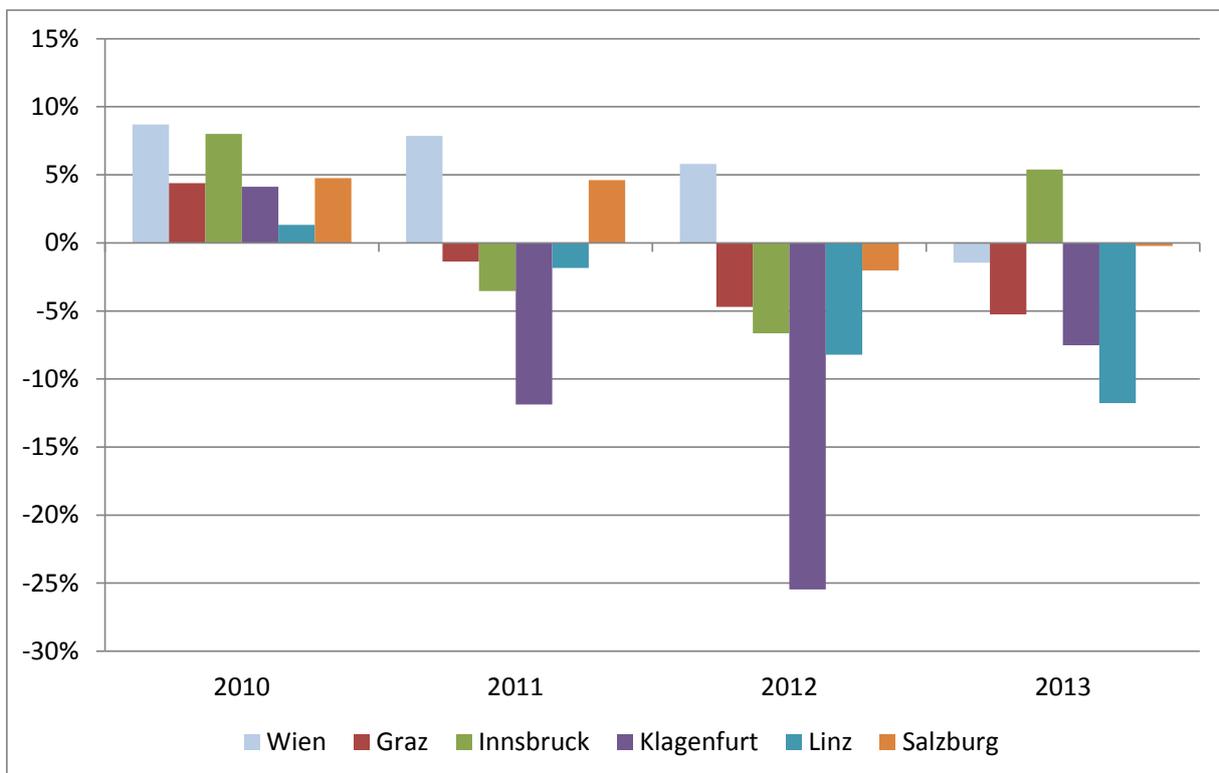


Quellen: Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik, abgerufen August 2014. Statistiken des Flughafens Wiens, Quartals- und Geschäftsberichte. Eigene Berechnungen.

Im Wirtschaftskrisenjahr 2009 lässt sich für alle Segmente ein Einbruch erkennen. Transitpassagiere nehmen insbesondere ab 2010 kontinuierlich ab. Der Anstieg an Transferpassagieren überstieg in den Jahren 2009-2012 mit mehr als 10 % jenen der ankommenden und abgehenden Passagiere (etwa 5 %).

In **Abbildung 9** ist die zeitliche Entwicklung der Gesamtpassagierzahl der einzelnen Flughäfen Österreichs der letzten vier Jahre dargestellt. Im Jahr 2010 wiesen alle Flughäfen steigende Passagierzahlen aus, seither nur mehr vereinzelt, zuletzt Innsbruck, davor auch Wien. Insbesondere die Flughäfen Linz und Klagenfurt verzeichneten in den letzten drei Jahren massive Einbrüche von bis zu -25 %.

Abbildung 9: Gesamtpassagierwachstum nach Flughafen, 2010-2013



Quellen: Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik, abgerufen August 2014. Eigene Berechnungen.

In den ersten 3 Quartalen 2014 wurden am Flughafen Wien 17,22 Millionen Passagiere abgefertigt, um 2,9 % mehr als im Vorjahreszeitraum, auch das Frachtaufkommen stieg um 7,3 % auf 199.615 Cargotonnen⁷. Der Flughafen Graz verzeichnete im 1. Quartal 2014 einen Zuwachs um 1,6 %, Innsbruck um 1,7 %, Linz um 1,8 %, Salzburg um 5,7 % und Klagenfurt einen Rückgang von 18,6 %. (Statistik Austria)

⁷ http://diepresse.com/home/wirtschaft/economist/3888079/Flughafen-Wien-fertigt-29-%-mehr-Passagiere-ab?_vi_backlink=/home/wirtschaft/index.do

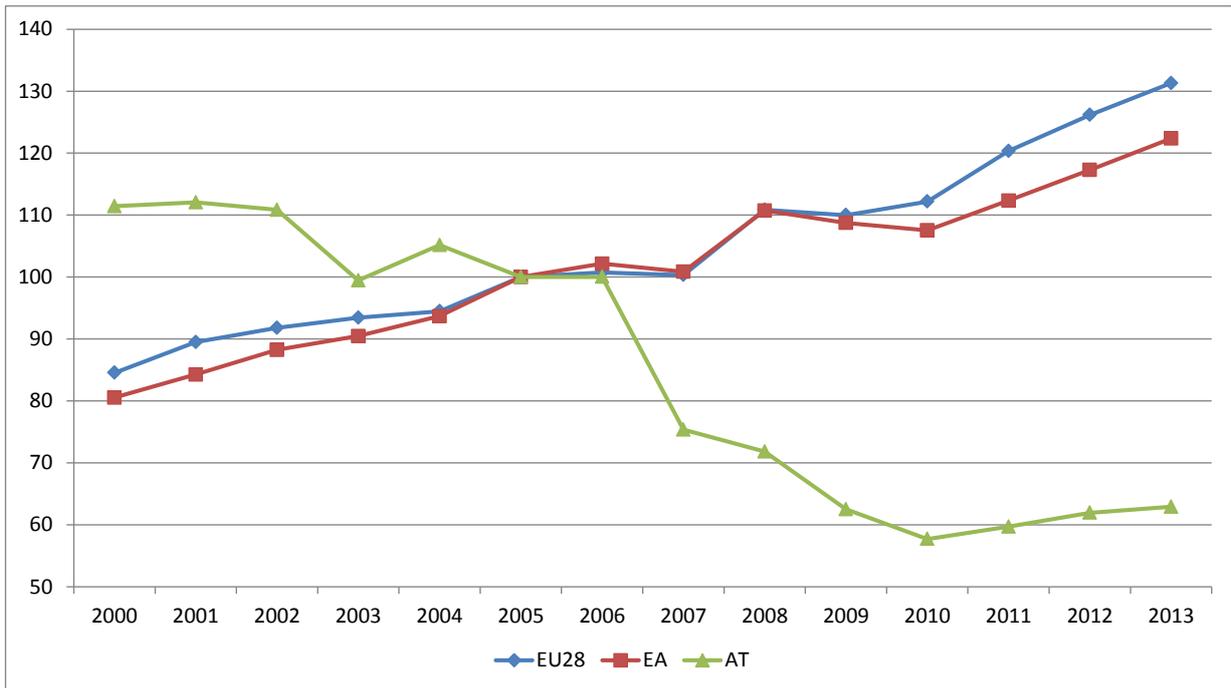
3.2. Preisentwicklung im Personenluftverkehr

Nach der gängigen ökonomischen Lehre müssten sich letztlich alle Effekte der Flugabgabe, welche die Nachfrage betreffen, im Preis der Flugtickets niederschlagen. Es liegt daher nahe, zunächst einen genaueren Blick auf die Preisentwicklung des Luftpersonenverkehrs Österreichs und International zu werfen. Eurostat veröffentlicht neben dem harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI), mittels welchem die für Länder der Europäischen Union vergleichbaren nationalen Inflationsraten berechnet werden, auch Untergruppen bestimmter Waren und Dienstleistungen. Eine dieser Untergruppen (CIOCOP genannt) ist „07.3.3A Luftpersonenverkehr“, welche die Beförderung von Einzelpersonen und Gruppen sowie Gepäck mit Flugzeugen oder Hubschraubern beinhaltet.

Mittels dieses Preisindexes kann ein genereller Überblick der Preisentwicklung im Flugverkehr gegeben werden. Zwecks Vergleich wird auch die allgemeine Preisentwicklung, der Gesamt HVPI dargestellt, da dieser eine gute Vergleichsbasis auf nationaler Ebene darstellt. Zudem wird die Entwicklung Österreichs mit ausgewählten Vergleichsländern (mit und ohne Flugabgabe) sowie dem EU 27 und dem Euroraum 17 Durchschnitt verglichen.

Abbildung 10 zeigt die Preisentwicklung im Luftpersonenverkehr von Österreich, den EU 28 und dem Euroraum (18 Länder). Der Verlauf des ersten Teils der Abbildung ist auf 2005 = 100 indexiert. Die Preise der Personenluftfahrt sind im EU-Schnitt über die vergangenen neun Jahre um kumulierte etwa 35 % angestiegen. Die Preise Österreichs zeigen innerhalb des gesamten Zeitverlaufs einen gegenläufigen Trend. Verglichen mit dem Jahr 2005 fielen in Österreich die Preise für Flugtickets kumuliert um fast 40 %. Im zweiten Teil der Abbildung zeigt sich, dass die jährlichen Preisänderungsraten seit 2001 in Österreich stärker schwanken als im Europäischen Vergleich. Außer im Jahr 2004 lag die Entwicklung in Österreich immer unter der Europäischen.

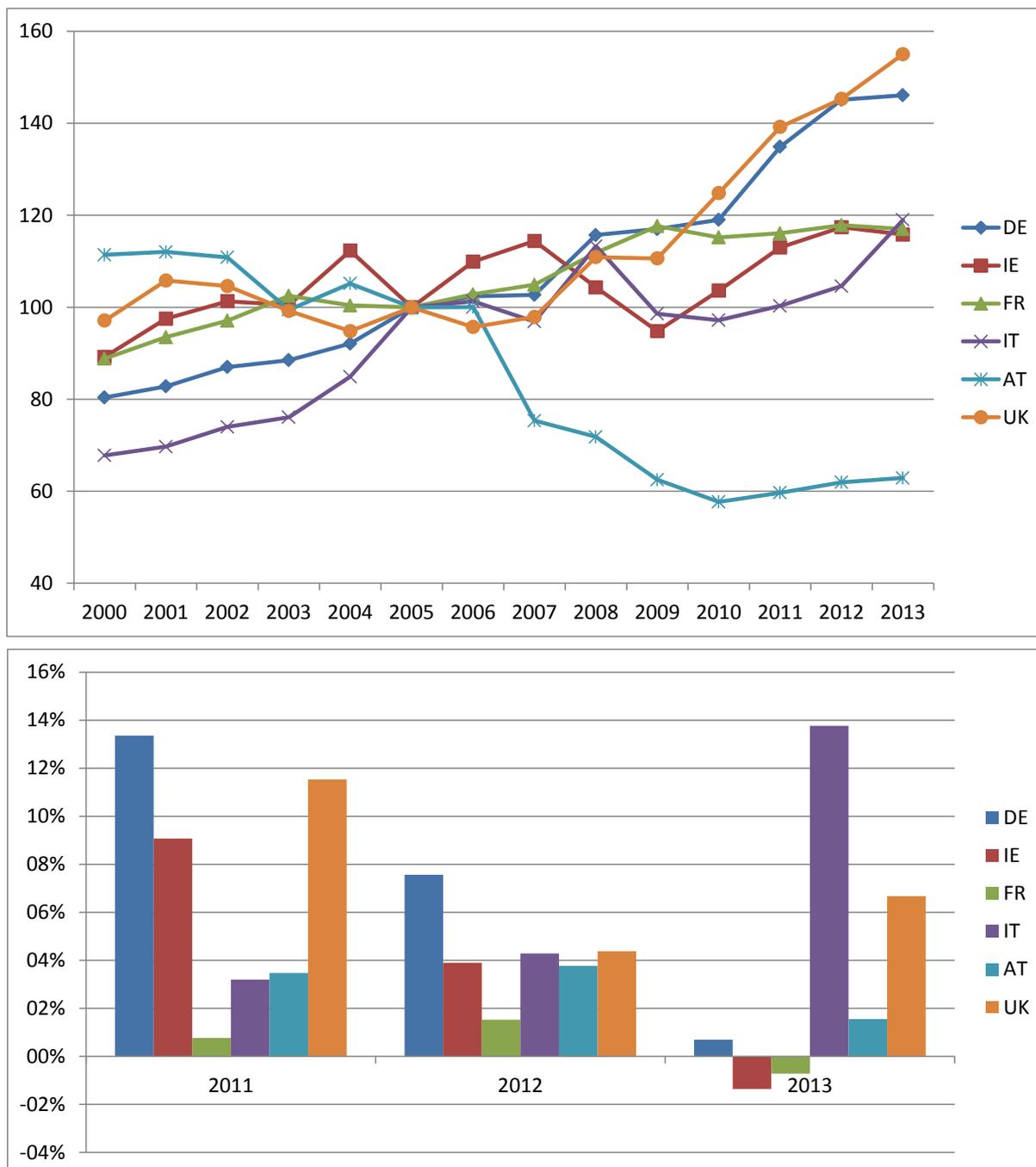
Abbildung 10: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Österreich vs. EU (Index und jährliche Veränderung des Index)



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 11 zeigt den Preisvergleich Österreichs mit Ländern, die zum Zeitpunkt 2013 eine Luftverkehrssteuer eingehoben haben. Es zeigt sich ein ähnliches Bild, auffallend ist der starke Anstieg in Deutschland und Großbritannien, insbesondere seit 2010. Die Infrastudie (2012) interpretierte diesen starken Anstieg als Anzeichen für die preisliche Überwälzung der Luftverkehrssteuer. Die Preissteigerung in Italien ab dem Jahr 2012 könnte mit der Einführung der neuen Steuer auf Charterflüge zusammenhängen. Das Passagieraufkommen in Österreich wuchs seit dem Jahr 2008 an. Dies könnte zum Teil auf die rückläufige Preisentwicklung zurückzuführen sein.

Abbildung 11: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder mit Flugabgabe



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

3.2.1. Exkurs: Preisentwicklung bei Austrian Airlines

Um der Frage nachzugehen, ob die Wirtschaftskrise oder die Folgen der Eingliederung in den Lufthansa-Konzern im Jahr 2009 die Preisentwicklung bei Austrian Airlines beeinflusst haben und ob eine Betrachtung der historisch niedrigen Preisniveaus auf frühere überdurchschnittlich hohe Preise in Österreich hindeutet, die schließlich kompetitiver wurden, empfiehlt sich ein Vergleich der beiden nationalen Flaggschiff-Carriers. Bei fehlenden Ticketpreis-Daten bietet sich zum Vergleich die aus Geschäftsberichten abgeleitete Kennzahl: Umsatz-pro-Passagier als Proxy an.

Die Entwicklung dieser Kennzahlen bei AUA und Lufthansa und deren Relation zueinander in den letzten zehn Jahren lässt sich in Tabelle 4 verfolgen.

Tabelle 4: Verkehrsergebnisse 2004 - 2013; Lufthansa Group, Austrian Airlines

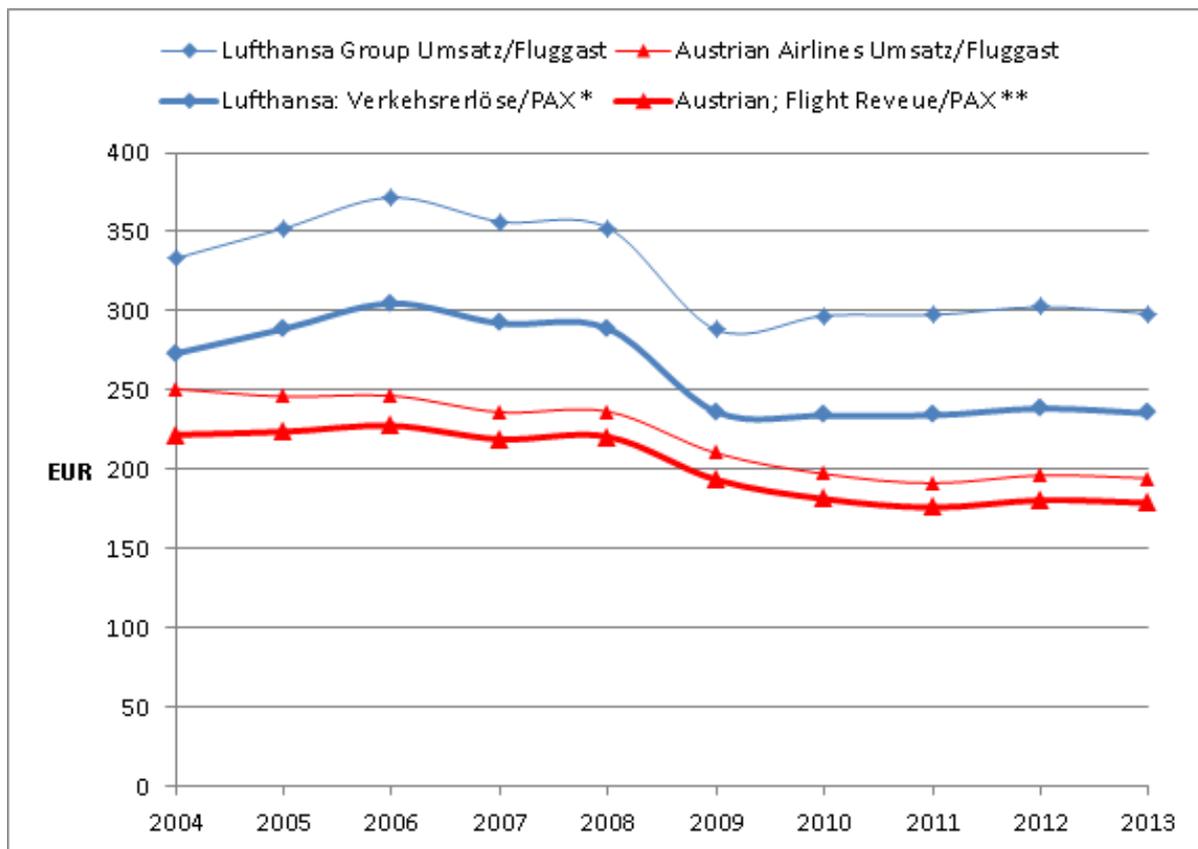
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Lufthansa Group										
Umsatz Mio. €	16965	18065	19849	22420	24842	22283	26459	28734	30135	30028
Fluggäste Mio.	50,9	51,3	53,4	62,9	70,5	77,3	92,7	100,6	103,6	104,6
Flugkilometer Mio.	799	794	795	979	1125	1178	1241	1374	1359,13	1341,58
Flüge	647785	653980	664382	749431	830832	899928	1008988	1050728	1067362	1028260
Flugkilometer pro Flug	1233,4	1214,1	1196,6	1306,3	1354,1	1309,0	1229,9	1307,7	1273,3	1304,7
Austrian Airlines										
Umsatz Mio. €	2358	2486	2663	2551	2531	2083	2150	2163	2259	2198
Anzahl der Passagiere Mio.	9,4	10,1	10,8	10,8	10,7	9,9	10,9	11,3	11,5	11,3

Quellen: Lufthansa Group Geschäftsbericht 2013; Austrian Airlines Annual Report (bis 2008), Business Results (ab 2009)

Abbildung 12 zeigt den Verlauf der Kennzahlen Umsatz pro Passagier für die Lufthansa Group bzw. für Austrian Airlines in zwei Varianten: Umsatz pro Fluggast (UpF) und Umsatz aus Verkehrserlösen pro Passagier, bzw. Umsatz aus „Flight Revenues“ pro Passagier (UVpF). Erstere wird von veröffentlichten Daten der Geschäftsberichte der Lufthansa Group⁸ bzw. Austrian Airlines abgeleitet und ist als Proxy für den durchschnittlichen Ticketpreis zu sehen und daher etwas ungenauer als die zweite Variante. Die Umsatzdaten aus dem Flugverkehr sind nur für einige Jahre vorhanden, aber sie können mittels plausibler Hilfsannahmen durchgehend abgebildet werden.⁹ Der Vorteil der Verkehrserlöse/PAX bzw. Flight Revenue/PAX (fette Linien in Abbildung 12) liegt darin, eine bessere Approximation an das jeweilige durchschnittliche Ticketpreisniveau zu liefern.

⁸ Die Lufthansa Group hat sich auch in dieser Zeitperiode erweitert, nicht nur durch die Eingliederung von Austrian Airlines, aber auch etwa von Swiss und German Wings: Dennoch wird die gesamte LHG hier durchgehend als eine Entität betrachtet.

⁹ Für LHG sind die Verkehrserlöse wie zuletzt seit 2012 82 % des Umsatzes; für Austrian Airlines bildeten bis 2008 die „Flight Revenues“ rund 92% des Umsatzes.

Abbildung 12: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder mit Flugabgabe

Adjustierte Daten: * Lufthansa Group; ** Austrian Airlines

Quellen: Lufthansa Group Geschäftsbericht 2013; Austrian Airlines Annual Report (bis 2008), Business Results (ab 2009); eigene Berechnungen.

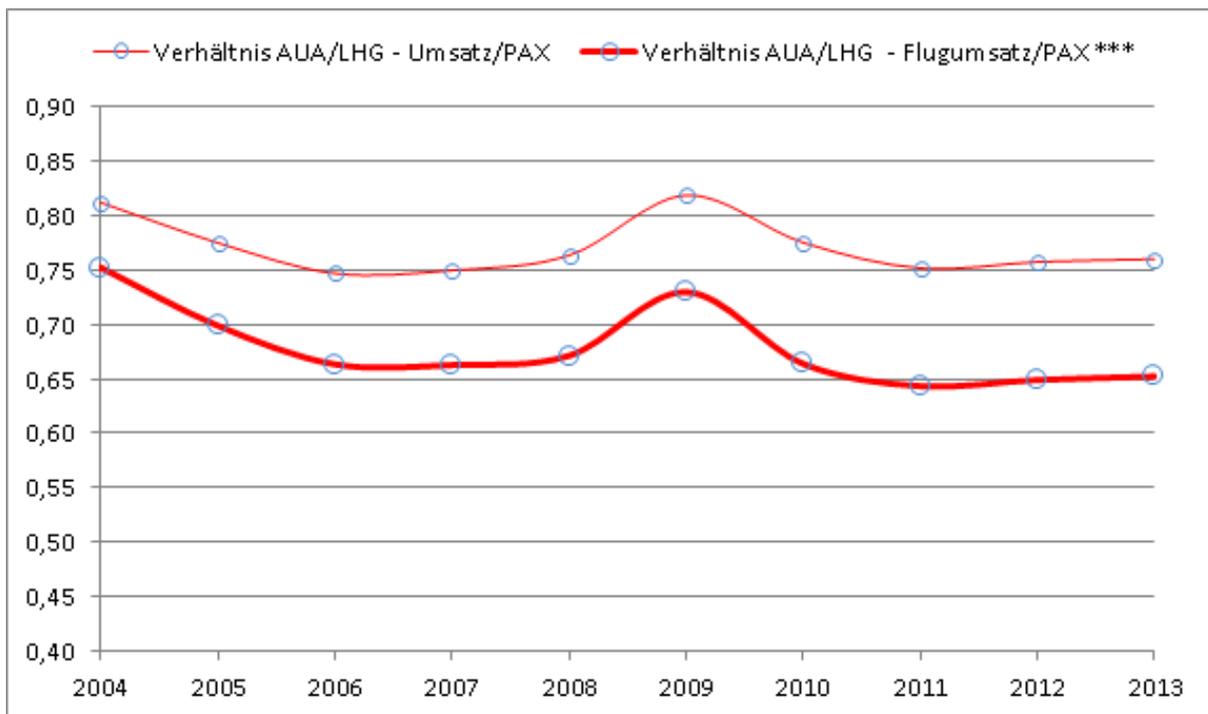
Die in Abbildung 12 verzeichnete eher flache Trendentwicklung der Ticketpreise der Lufthansa Group seit 2009 steht im Gegensatz zu den Werten für Deutschland in Abbildung 11. Zumindest scheint es einen klaren Hinweis darauf zu geben, dass mit der Anbahnung und Vollziehung der Eingliederung der AUA in die Lufthansa Gruppe das relative Preisniveau der AUA gesunken ist. Durch die Dominanz der AUA auf dem österreichischen Markt lässt sich wohl damit ein Gutteil des durchschnittlichen fallenden Österreichischen Preispfades in Abbildung 11 erklären. Der steigende Preispfad Deutschlands steht im Widerspruch zur Entwicklung des Umsatzes pro Fluggast (Vgl. Tabelle 4 und Abbildung 11). Eine Marktanalyse von FCM bestätigt diesen Trend für Preise für das deutsche Geschäftsreisen-Segment (FCM 2014).

Dass das durchschnittliche Ticketpreisniveau der Lufthansa Group generell höher als das der Austrian Airlines liegt, ist sicherlich viel über marktstrukturelle Unterschiede erklärbar (vor allem den Mix von Kurz-, Mittel- und Langstreckenflügen). Etwaige strukturelle Änderungen der Flugstrecken dürfen kaum zu dieser Entwicklung beigetragen haben, da sich die geflogenen Flugkilometer pro Flug bei Lufthansa, obwohl sich die Anzahl der Flugpassagiere in diesem Dezennium mehr als verdoppelte, im Vergleich wenig veränderten.

Interessant ist aber, wie sich das Verhältnis AUA zu Lufthansa bei diesen Kennzahlen entwickelt hat (**Abbildung 13**). Bei Heranziehung der beiden Kennzahl-Varianten ist die Trendentwicklung der letzten zehn Jahren gleich.

Sowohl der Umsatz pro Fluggast als auch der Umsatz aus Verkehrserlösen pro Fluggast ist bei Lufthansa höher als der UpF bzw. UVpF bei Austrian Airlines. Dies entspricht den Erwartungen, da strukturell durchschnittlich längere Strecken aus Deutschland angefliegen werden als aus Österreich. Im Jahr 2004 betrug jedoch die UpF der AUA mehr als 81 % der UpF der Lufthansa. In den nächsten zwei Jahren reduzierte sich diese Quote auf rund 75 % und blieb 2006 bis 2008 relativ konstant. Das Krisenjahr wirkte sich in diesem Zusammenhang stärker bei Austrian Airlines als bei der Lufthansa aus (82 % in 2009) und wurde dann 2011 – ein Jahr nach der Eingliederung – wieder in etwa auf das Vorkrise-Niveau angepasst (zuletzt 76 % im Jahr 2013). Ähnlich die Entwicklung beim Umsatz aus den Verkehrserlösen pro Passagier: Die UVpF von AUA wurde von 75 % der UVpF von LHG im Jahr 2004 auf ca. 66 % von 2006 bis 2008 reduziert, und dieses Verhältnis ergab sich auch nach der Krise wieder.

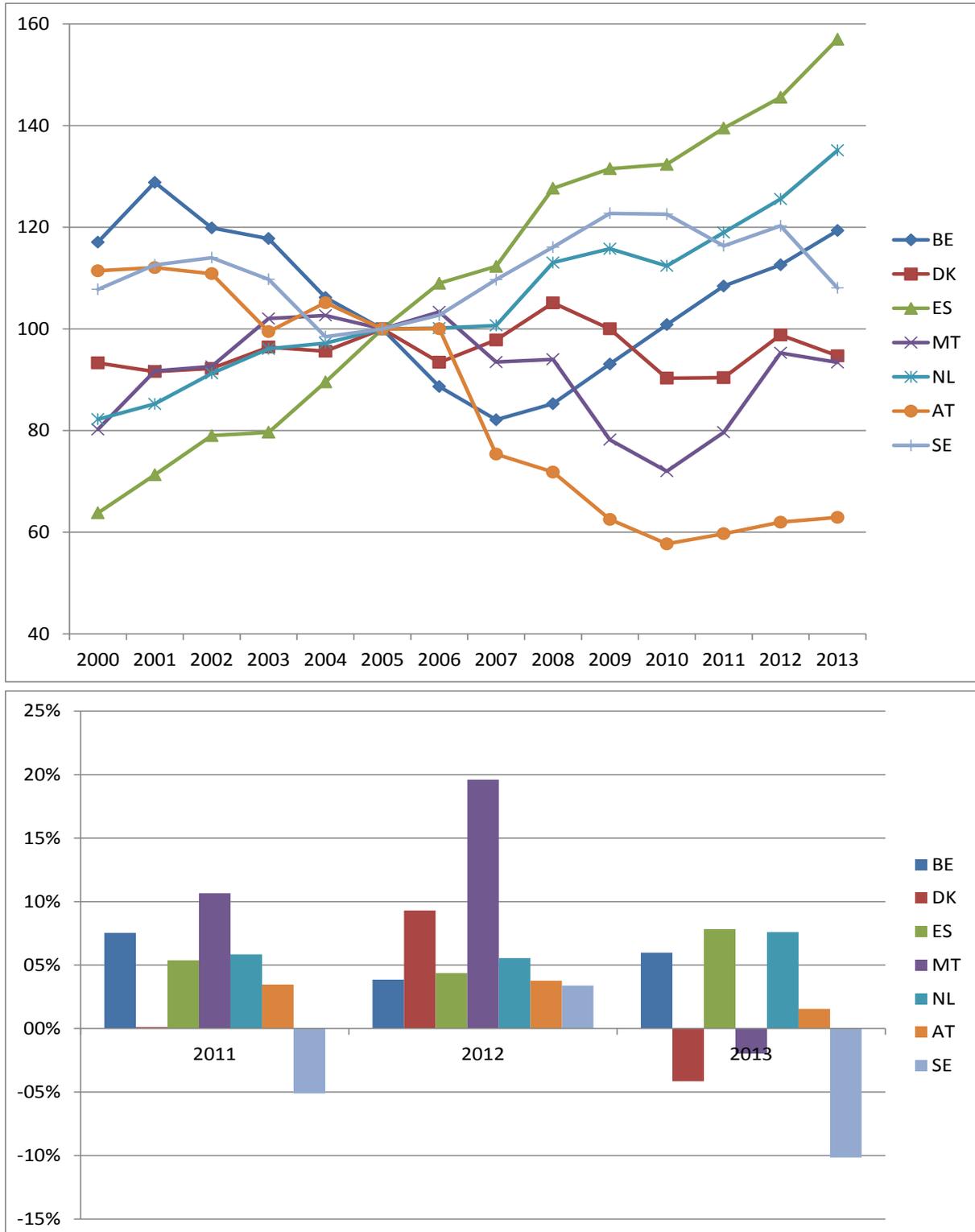
Abbildung 13: Verhältnis Lufthansa Group zu Austrian Airlines bei Umsatz/Pax bzw. Umsatz aus Flugverkehr/PAX



Quellen: Lufthansa Group Geschäftsbericht 2013; Austrian Airlines Annual Report (bis 2008), Business Results (ab 2009); eigene Berechnungen.

In **Abbildung 14** werden die Preisentwicklungen seit 2005 von Ländern, die nie eine Flugabgabe eingehoben haben (SE, BE, ES), und drei Ländern, die früher eine Flugabgabe eingehoben, diese jedoch abgeschafft haben (NL, DK, MT), mit Österreich verglichen.

Abbildung 14: Preisentwicklung Luftpersonenverkehr: Länder ohne Flugabgabe (und AT)



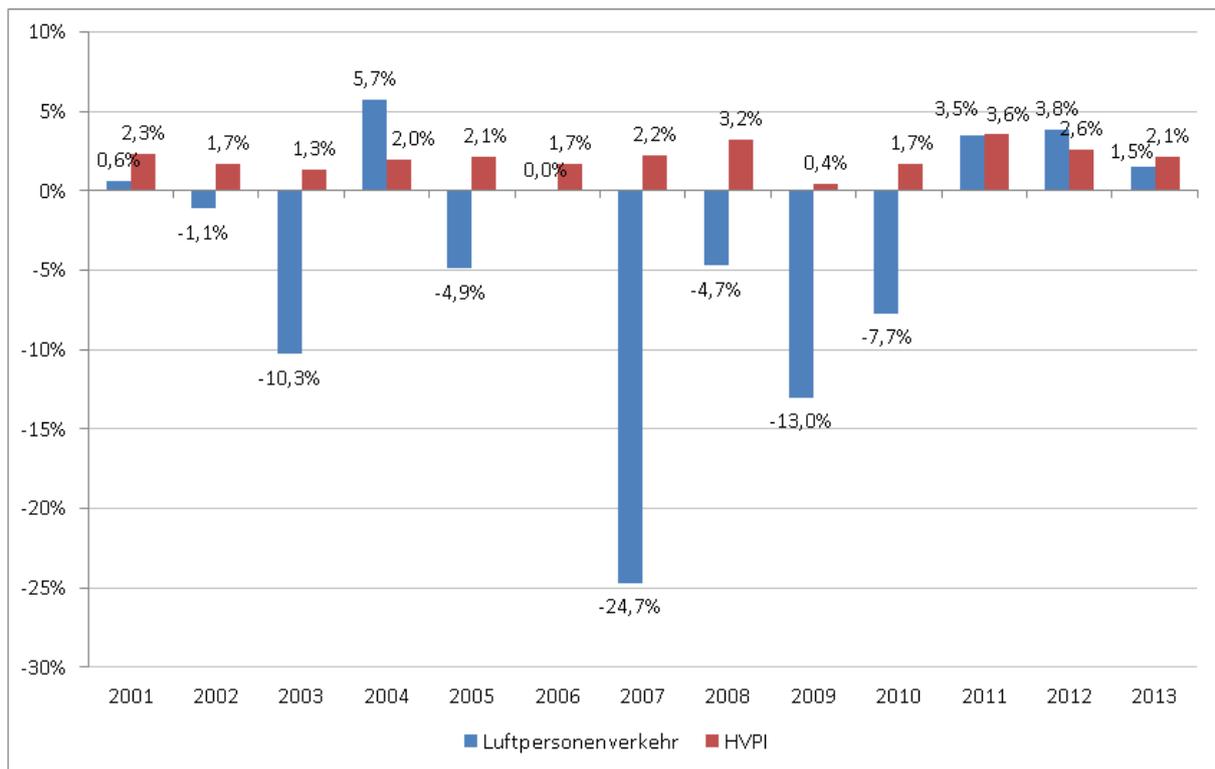
Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Österreich hat auch hier die am stärksten rückgängige Preisentwicklung. In Anbetracht Maltas, Dänemarks oder auch der Niederlande scheint die Abschaffung der Flugabgabe keine große Veränderung in den Preisen mit sich gebracht zu haben.

Insgesamt ist keine Korrelation zwischen der Preisentwicklung für Länder mit und ohne Flugabgabe ersichtlich.

Abbildung 15 zeigt die Inflationsrate im Luftpersonenverkehr im Vergleich zur Gesamtinflationsrate Österreichs. Die Preissteigerungen im Luftverkehr übersteigen die Inflationsrate nur im Jahr 2004 und im Jahr 2012, sinken aber 2013 wieder darunter. Im Jahr 2013 betrug die HVPI Inflationsrate laut Eurostat Statistiken 2,1 %, jene für den Luftverkehr 1,5 %. Da die Flugabgabe mit Ende des 1. Quartals 2011 eingeführt wurde, könnten die Preissteigerungen der Jahre 2011 und 2012 zum Teil auf die Überwälzung der Flugabgabe auf die KonsumentInnen zurückzuführen sein. Andere Faktoren, welche sich treibend auf den Preis ausgewirkt haben könnten, wären die überdurchschnittlich hohe Gesamtinflationsrate des Jahres 2011 (3,6 %) bzw. Preissteigerungen spezifischer Kostenfaktoren – wie bspw. der Kerosinpreis.

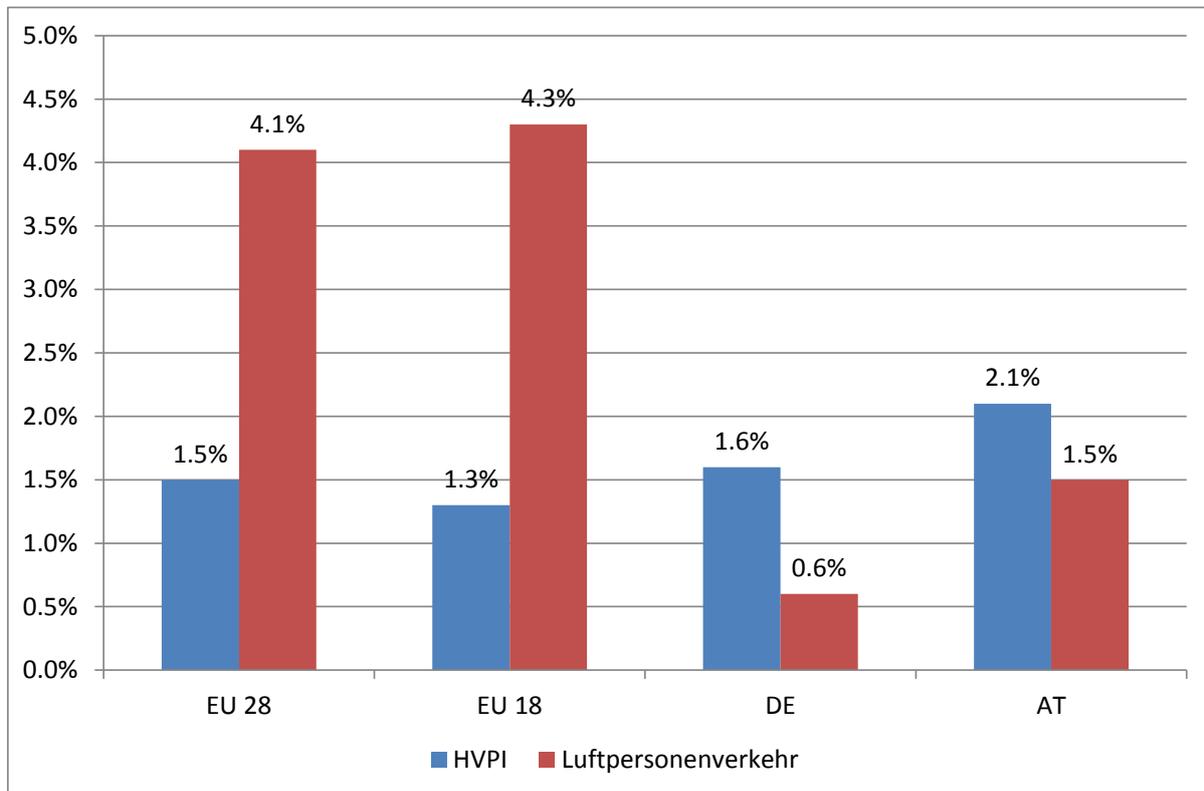
Abbildung 15: Österreichs Flugpreisveränderungen und Gesamtinflation



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 16 zeigt, dass die Preissteigerungen im Jahr 2013 für den Luftpersonenverkehr im EU 28 bzw. Eurozonen Schnitt rund vier %punkte übersteigen. Österreich weist trotz vergleichsweise hoher Gesamtinflationsrate, eine moderate Preissteigerung im Luftpersonenverkehr auf. Deutschland weist bei beiden Raten niedere Werte auf.

Abbildung 16: Flugpreisveränderungen und Gesamtinflation, 2013

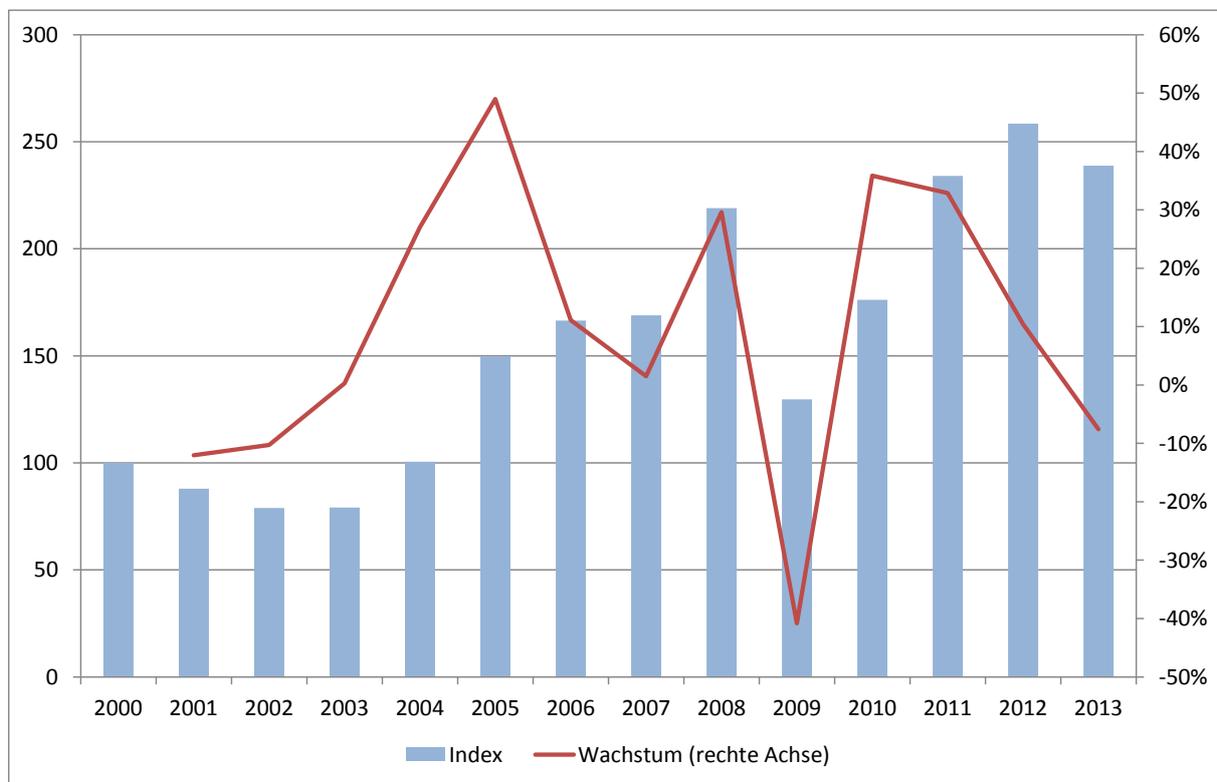


Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Die Preisentwicklung im österreichischen Personenluftverkehr weist, verglichen mit anderen Ländern der Europäischen Union, eine eigene Dynamik auf. Bezogen auf die Flugabgabe können zwei Fakten festgehalten werden: Die Preise für Flugtickets sind im Jahr 2011 erstmalig seit fünf Jahren moderat angestiegen, wobei die Steigerungsrate aber unter der allgemeinen Inflation lag. Auch im Jahr 2013 war die Preissteigerung unterhalb der Gesamtinflationsrate. Mittelfristig betrachtet befinden sich die Preise für Flugtickets im Jahr 2013 rund 40 % unterhalb des Niveaus von 2000.

Ein weiterer zu berücksichtigender Einflussfaktor bei der Preisbildung ist die Treibstoffpreisentwicklung. Gemäß Infrast (2012) machten Treibstoffe in etwa 20 % der Kosten der Lufthansa aus. Die für den Luftverkehr relevante Kerosinpreisentwicklung ist in **Abbildung 17** dargestellt. Nach dem durch die Wirtschaftskrise bedingten Einbruch 2009 liegt der Kerosinpreis 2013 wieder leicht oberhalb des Vorkrisenniveaus. Kostensteigerungen bei Kerosin werden üblicherweise im Zuge von Kerosinpreiszuschlägen an Kunden weitergegeben und erhöhen damit die Ticketpreise (siehe Infrast 2012, Seite 123). Zudem ist es aber auch wahrscheinlich, dass die gestiegenen Treibstoffkosten nicht unmittelbar und gänzlich an die Kunden weitergegeben worden sind, da die meisten Luftfahrtunternehmen ihre Treibstoffpreise über Terminkontrakte absichern (siehe Infrast 2012, Seite 61).

Abbildung 17: Kerosinpreis(-wachstum) pro Gallone in Euro

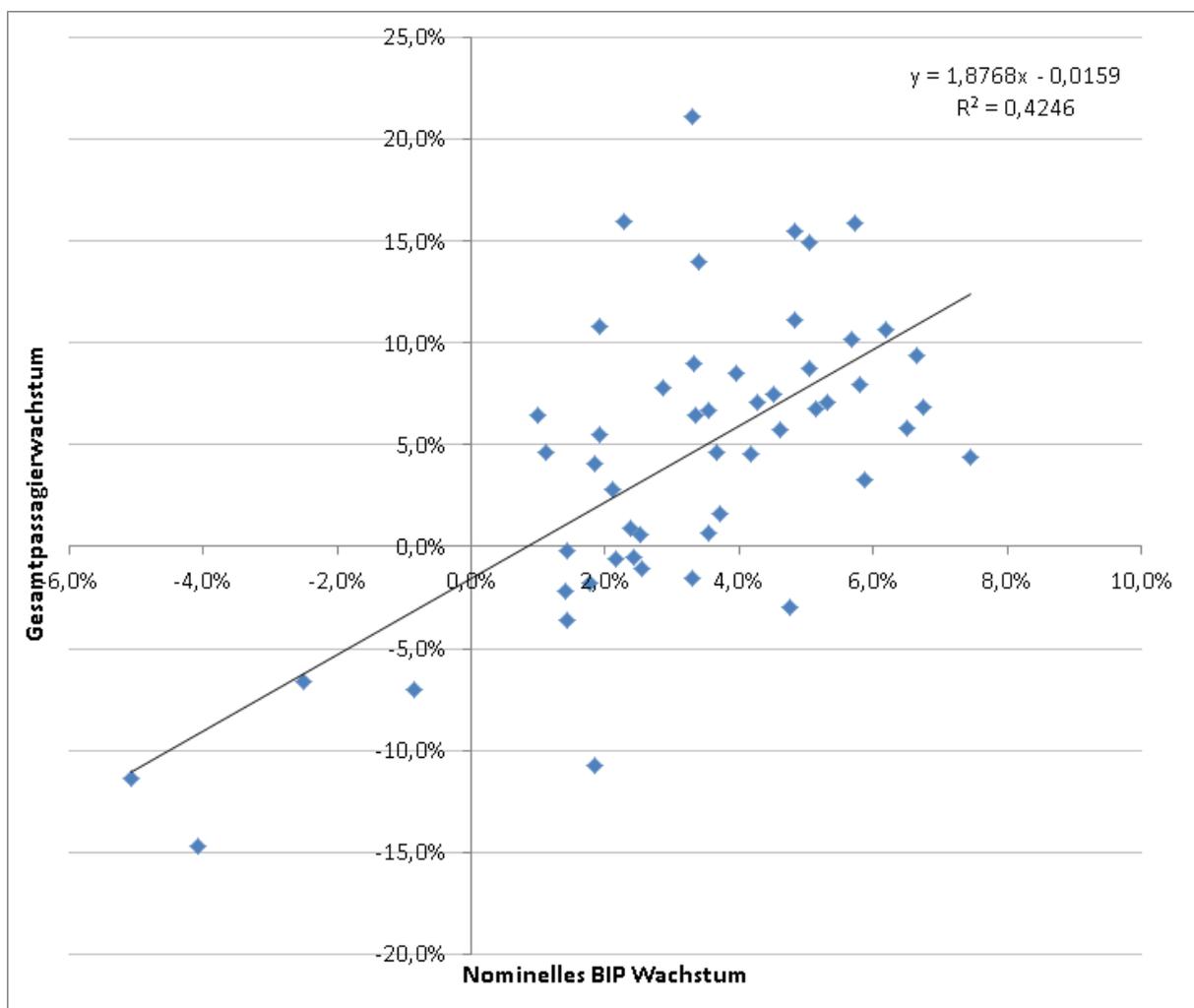


Quellen: Wechselkurs Euro/Dollar: Eurostat, abgerufen September 2014. U.S. Gulf Coast Kerosene-Type Jet Fuel Spot Price FOB (Dollars per Gallon): U.S. Energy Information Administration, abgerufen 2014. Eigene Berechnungen.

3.3. Analyse Quartalsdaten Gesamtpassagierwachstum

Abbildung 18 zeigt eine etwas systematischere Betrachtung des zuvor skizzierten Zusammenhangs zwischen Wirtschafts- und Passagierwachstum. Das Streudiagramm zeigt einen deutlichen positiven Zusammenhang der zwei Größen, wobei diese Korrelation eine beträchtliche Streuung aufweist. Hierzu tragen vermutlich globale Ereignisse, wie bspw. der Vulkanausbruch Islands im Jahr 2011, und mikroökonomische Veränderungen (neue Fluglinien, Einstellung von Strecken, Streiks, usw.) verstärkt bei. Im Folgenden werden mittels des Zusammenhangs zwischen Wirtschaftswachstum und Passagierwachstum auf die jüngeren Entwicklungen geschlossen und mögliche Abweichungen diskutiert.

Abbildung 18: Zusammenhang Wirtschafts- und Gesamtpassagierwachstum, Wachstum bezogen auf das Vorjahresquartal – 2000Q1 – 2013Q4



Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Tabelle 5 zeigt die durchschnittlichen Wachstumsraten der 4 Quartale, bezogen auf das jeweilige Vorjahresquartal, für den Zeitraum vor der Krise (also bis Q4 2008). Dadurch lassen sich mögliche Verzerrungen in den Einflüssen verhindern, jedoch wird dadurch auch explizit unterstellt, dass sich der Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Personenluftfahrt zeitlich konstant verhält. Diese Annahme gilt es hinsichtlich der jüngsten wirtschaftlichen Schwächeperioden jedenfalls zu hinterfragen. Würde man die durchschnittlichen Wachstumsraten der Gesamtperiode berechnen, so würden diese deutlich geringer ausfallen. Neben den durchschnittlichen Wachstumsraten sind in Tabelle 5 auch die realen und nominellen BIP-Elastizitäten pro Quartal ausgewiesen. Diese wurden auf Basis der durchschnittlichen Wachstumsraten gerechnet, indem die Passagierwachstumsraten durch die jeweilige Wirtschaftswachstumsrate dividiert wurden. Da die realen Wachstumsraten in der Regel unter den nominellen liegen, fallen die realen Elastizitäten höher aus (da durch eine geringere Zahl dividiert wird).

Tabelle 5: Durchschnittliche Wachstumsraten (bezogen auf das Vorjahresquartal) bzw. nominelle und reale Elastizitäten; 2000-2008

	BIP nom.	BIP real	PAX	Elastizität nom.	Elastizität real
Q1	4.2%	2.5%	8.1%	1.95	3.2
Q2	4.1%	2.3%	6.1%	1.48	2.6
Q3	3.8%	2.1%	4.6%	1.21	2.2
Q4	3.5%	1.8%	5.6%	1.58	3.2

Quellen: Eigene Berechnungen. Anmerkung: Da es sich um Wachstumsraten handelt, wurde der geometrische Durchschnitt berechnet.

Tabelle 6 zeigt die Wachstumsraten der Gesamtpassagiere Österreichs sowie des realen und nominellen BIP zwischen Q1 2010 und Q4 2013. In den ersten drei Quartalen des Jahres 2013 war das Passagierwachstum in Österreich rückläufig und wuchs im vierten Quartal nur geringfügig. Das reale BIP wies in den ersten zwei Quartalen 2013 ebenfalls negative Wachstumsraten auf.

In **Tabelle 7** sind die Differenzen der Wachstumsraten aus Tabelle 6 zu den Durchschnitten in Tabelle 5 dargestellt. Dadurch lässt sich erkennen, ob das Gesamtpassagier- und das Wirtschaftswachstum in Österreich in diesem Zeitraum über-, unter- oder durchschnittlich verlaufen ist. An der Entwicklung des realen BIP lässt sich erkennen, dass alle Quartale der Jahre 2012 und 2013 unter dem mittelfristigen Durchschnitt lagen. Mit Ausnahme des zweiten Quartals des Jahres 2010 und des ersten Quartals 2011 weisen die Differentiale der Passagierentwicklungen das Vorzeichen der Differentiale der Wirtschaftsentwicklung auf. Der oben beschriebene Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Flugverkehr scheint demnach auch nach der Krise eine gute Prognosekraft zu besitzen.

Tabelle 6: Quartalswachstumsraten PAX, nominelles und reales BIP

PAX				
	2010	2011	2012	2013
Q1	6,5%	4,4%	6,4%	-2,2%
Q2	4,6%	9,4%	4,6%	-1,8%
Q3	11,2%	4,6%	0,9%	-0,6%
Q4	8,9%	4,1%	0,7%	0,6%

BIP real				
	2010	2011	2012	2013
Q1	0,1%	5,2%	1,9%	-0,5%
Q2	2,4%	4,2%	-0,3%	-0,1%
Q3	2,4%	2,1%	0,5%	0,5%
Q4	2,1%	0,2%	1,3%	1,3%

BIP nom.				
	2010	2011	2012	2013
Q1	1,0%	7,5%	3,3%	1,4%
Q2	3,7%	6,6%	1,1%	1,8%
Q3	4,8%	4,2%	2,4%	2,2%
Q4	3,3%	1,8%	3,6%	2,5%

Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen. Anmerkung: Es wurden die geometrischen Wachstumsraten berechnet.

Tabelle 7: Differenz beobachtetes Wachstum 2010-2013 und durchschnittliches Wachstum 2000-2008

PAX Differential				
	2010	2011	2012	2013
Q1	-1,6%	-3,7%	-1,7%	-10,3%
Q2	-1,4%	3,3%	-1,5%	-7,9%
Q3	6,6%	0,0%	-3,7%	-5,2%
Q4	3,4%	-1,5%	-4,9%	-5,0%

BIP real Differential				
	2010	2011	2012	2013
Q1	-2,4%	2,7%	-0,6%	-3,0%
Q2	0,1%	1,9%	-2,6%	-2,4%
Q3	0,3%	0,0%	-1,5%	-1,5%
Q4	0,4%	-1,6%	-0,4%	-0,4%

Quellen: Statistik Austria, eigene Berechnungen.

Die Flugabgabe wurde in Österreich mit erstem April 2011 eingeführt. Das entspricht dem Beginn des zweiten Quartals dieses Jahres. In Tabelle 7 sind jene Quartale grau unterlegt, in welchen erstmals – bezogen auf das Vorjahrsquartal – die Flugabgabe in Kraft trat. Ein Vergleich der Wachstumsratendifferentiale deutet auf eine Entwicklung im Passagierwachstum hin, welche durch die gesamtwirtschaftliche zu erwarten gewesen wäre. Hierbei sollte beachtet werden, dass hier kein kausaler Zusammenhang per se unterstellt werden kann, da auch das gesunkene Passagieraufkommen zur negativen Wirtschaftsentwicklung beigetragen haben könnte (umgekehrte Kausalität). Dass dies jedoch in dem beobachteten Ausmaß der Fall war, scheint unwahrscheinlich,

da andere das Wirtschaftswachstum beeinflussende Faktoren weitaus wichtiger sein dürften als die Personenluftfahrt. Diese entwickelt vor allem durch ihre Anziehung auf Headquarter und Geschäftsleute langfristige Standortreize, dürfte jedoch kurzfristig kaum Effekte auf das Wirtschaftswachstum haben.

Eine Betrachtung der in Tabelle 7 dargestellten Wachstumsdifferenziale der Jahre 2012 und 2013 zeigt, dass die unterdurchschnittlichen Wachstumsraten in der Personenluftfahrt im Einklang mit der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung stehen. Eine genauere Analyse über mögliche Wachstumsstrukturbrüche durch die Einführung der Flugabgabe würde einen längeren Beobachtungszeitraum – vor allem in Zeiten wirtschaftlichen Wachstums – benötigen.

3.4. Internationale Passagierentwicklung

In den Jahren 2001 bis 2013 wurden in Deutschland, Frankreich, Irland und im Vereinigten Königreich (UK) „**Air transport levies**“ (generische Bezeichnung) angewendet. Die Entwicklung des Flugverkehrs in dieser Zeitperiode in Europa und in Österreich¹⁰ wird in diesem Abschnitt untersucht.

Das Air Council International (ACI Europe) klassifiziert Flughäfen nach ihrer Gesamtpassagierzahl in vier Gruppen. Die erste Gruppe umfasst Flughäfen mit einer jährlichen Passagierzahl von über 25 Mio. Hierunter fallen bspw. London Heathrow, Paris Charles de Gaulle oder der Frankfurt Airport. Die zweite Gruppe umfasst Flughäfen mit einem Passagieraufkommen zwischen 10 und 25 Millionen, worunter auch der Flughafen Wien fällt. Gruppe 3 und 4 umfassen, respektive, jene Flughäfen mit zwischen 5 und 10 bzw. unter 5 Mio. Passagieren. Die Flugverkehrsdaten von Eurostat wurden angepasst um Unterschiede zwischen die Gruppen zu verdeutlichen.¹¹

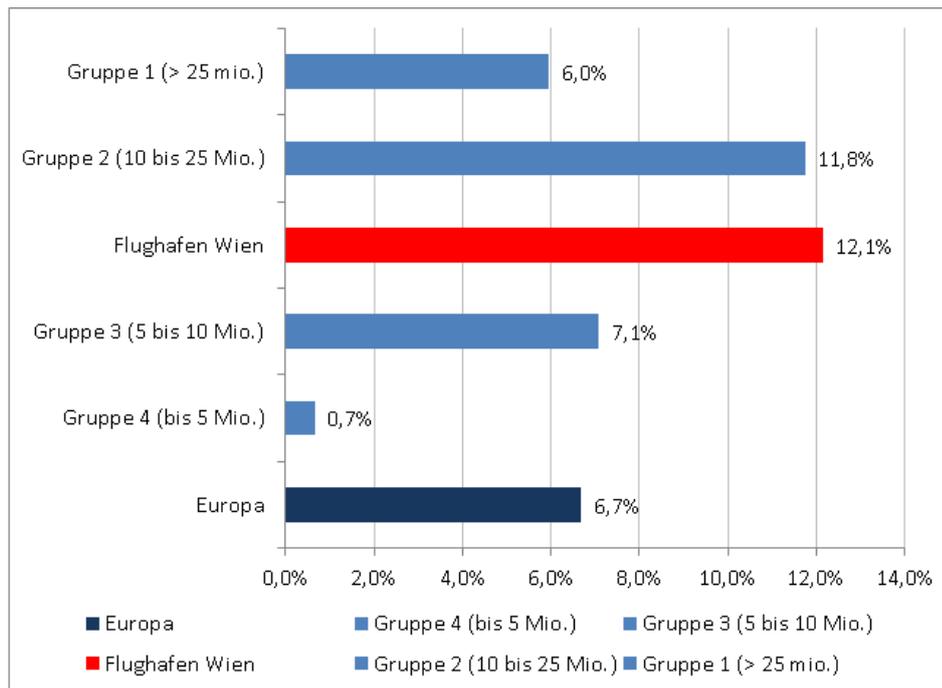
¹⁰ Obwohl die Einführung der Flugabgabe in Österreich erst im April 2011 erfolgte.

¹¹ Daten für 2013 fehlen für einige (eher kleinere) Flughäfen, diese wurde aus der Analyse ausgeklammert.

Die Wachstumsraten der einzelnen Gruppen und des Flughafens Wiens für den Zeitraum 2011 bis 2013 (d.h. 2010 dient als Benchmark) sind in **Abbildung 19** dargestellt.

Der Flughafen Wien verzeichnete in den 3 Jahren nach 2010 ein Gesamtpassagierwachstum von 12,1 %. Dieses Wachstum ist deutlich höher als das Wachstum aller europäischen Flughäfen (6,7 %). Verglichen mit ähnlich großen europäischen Flughäfen (Gruppe 2) weist der Flughafen Wien ebenfalls ein um 0,3 % höheres Wachstum auf, und gerade die Gruppe 2 war die wachstumsstärkste aller Gruppen.

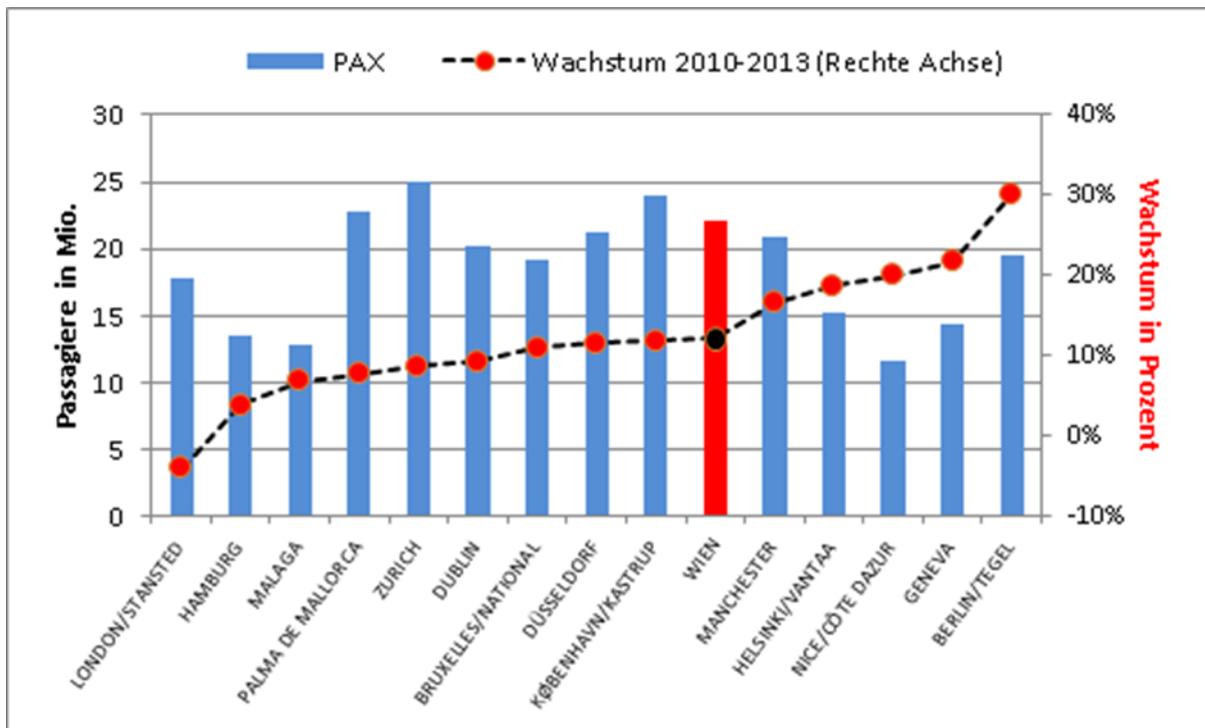
Abbildung 19: Gesamtpassagierwachstum europäischer Flughäfen, 2010-2013



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 20 zeigt das Passagieraufkommen sowie das Gesamtwachstum europäischer Flughäfen der Gruppe 2 über drei Jahre, beginnend mit 2010. Die Flughäfen bzw. ihre Passagieraufkommen im Jahr 2013 (linke Achse) sind von links nach rechts nach steigenden Wachstumsraten über den Zeitraum 2010 bis 2013 dargestellt (rechte Achse). Der Flughafen London Stansted weist einen Rückgang von 4 % auf. Mit einem Wachstum von über 20 % wuchsen die Flughäfen Berlin/Tegel, Genf und Nizza am stärksten. Der Flughafen Wien befindet sich im oberen Mittelfeld der 15 Vergleichsflughäfen. Neun Flughäfen weisen ein geringeres und fünf ein höheres Wachstum auf. Verglichen mit anderen Flughäfen ähnlicher Größe weist Wien somit ein im europäischen Trend liegendes Wachstum auf.

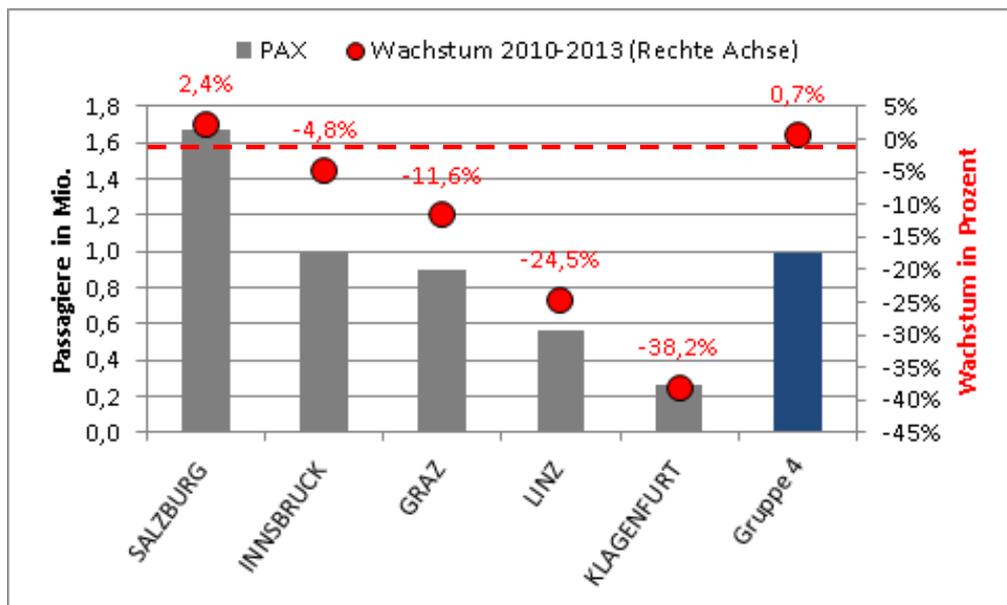
Abbildung 20: Passagieraufkommen 2013 und Wachstum 2010-2013, Gruppe 2



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Abbildung 21 zeigt (rote Markierungen) das Wachstum der Flughäfen Graz, Innsbruck, Klagenfurt, Linz und Salzburg (rechte Skala) als auch die Passagierzahlen dieser Flughäfen für das Jahr 2013. Das durchschnittliche Passagierwachstum von europäischen Flughäfen mit weniger als 5 Mio. Passagieren betrug in den 3 Jahren beginnend mit 2010 lediglich 0,7 %. Österreichs regionale Flughäfen außer Salzburg (+2,4 %) liegen deutlich darunter. **Abbildung 21** verdeutlicht auch einen österreichischen als auch einen europäischen Trend in diesen Jahren: Je kleiner der Flughafen (Passagierzahl) umso ungünstiger das Wachstum. Der Rückgang der Passagierzahlen von Klagenfurt von fast 40 % ist hier besonders auffällig.

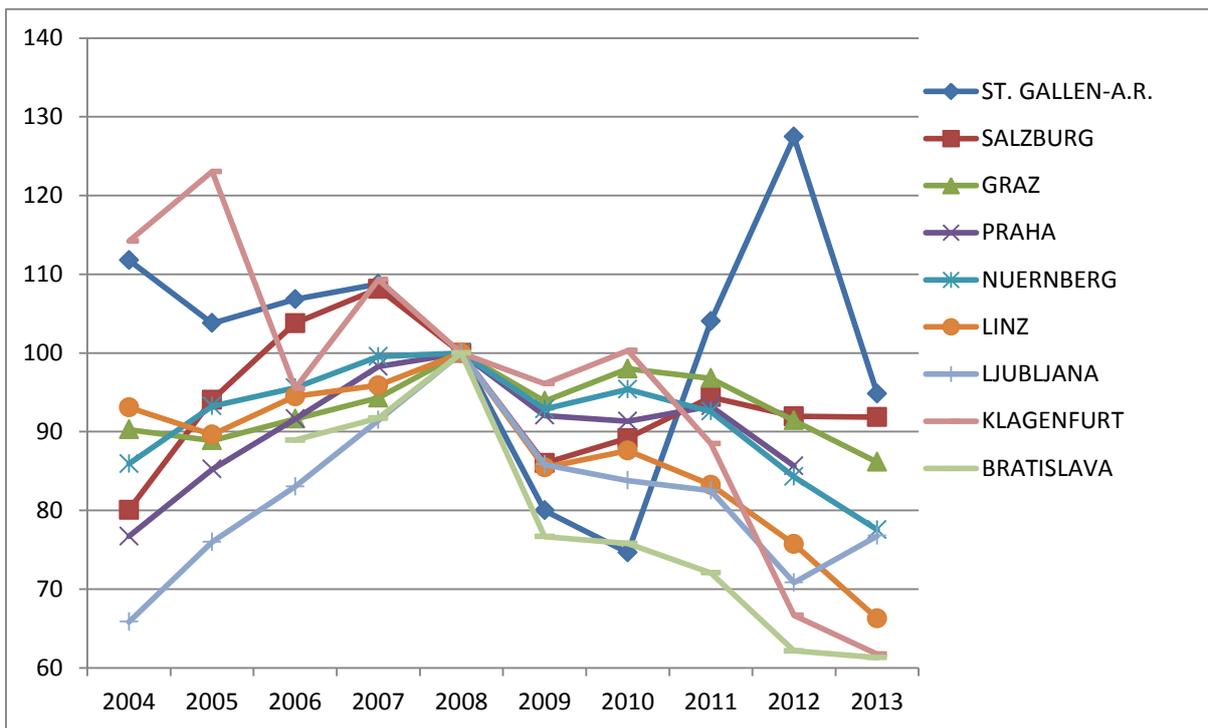
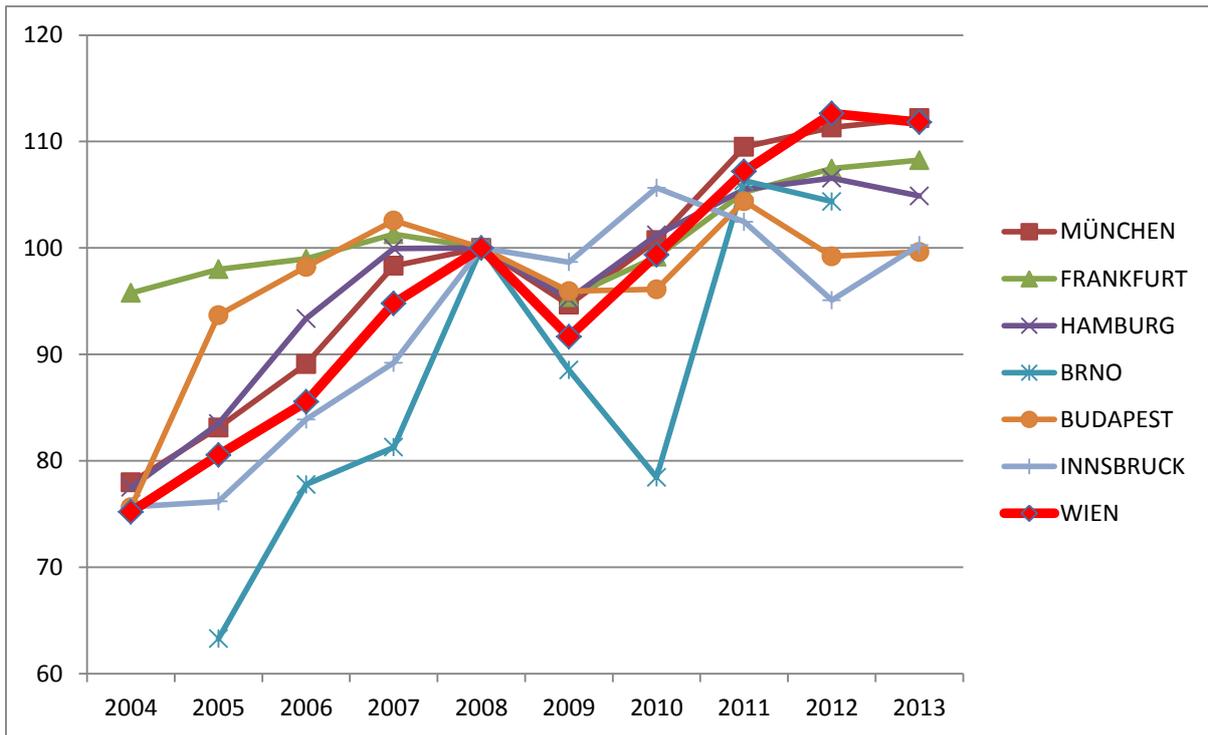
Abbildung 21: Passagieraufkommen 2013 und Wachstum 2010-2013, Gruppe 4



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Um der Frage hinsichtlich Folgeeffekten der Flugabgabe nachzugehen, werden im Folgenden Vergleiche der Passagierentwicklungen bei Abflügen von österreichischen Flughäfen, von europäischen Flughäfen ähnlicher Größe, und von Flughäfen in Nachbarländern angestellt. Dabei wird die Entwicklung der letzten 10 Jahre betrachtet. Da das „Krisenjahr“ 2009 einen generellen Bruch in den Passagierstatistiken darstellt, werden in **Abbildung 22** die Abflüge auf das Jahr 2008 indiziert. Somit lässt sich auch leicht erkennen, ob ein Flughafen das Vorkrisenniveau in den Folgejahren erreicht hat. Die Wachstumsjahre bis 2007 (mit Ausnahme von Klagenfurt) zeigen einen Kontrast zu der Entwicklung nach 2008. Einige Flughäfen, darunter München, Frankfurt, Hamburg und Wien, zeigen auch nach der Krise merkbares Wachstum (mit abflauerender Tendenz 2012/13). Andere Flughäfen - vorwiegend kleinere - zeigen bestenfalls mäßiges Wachstum, meist aber rückläufige Passagierzahlen.

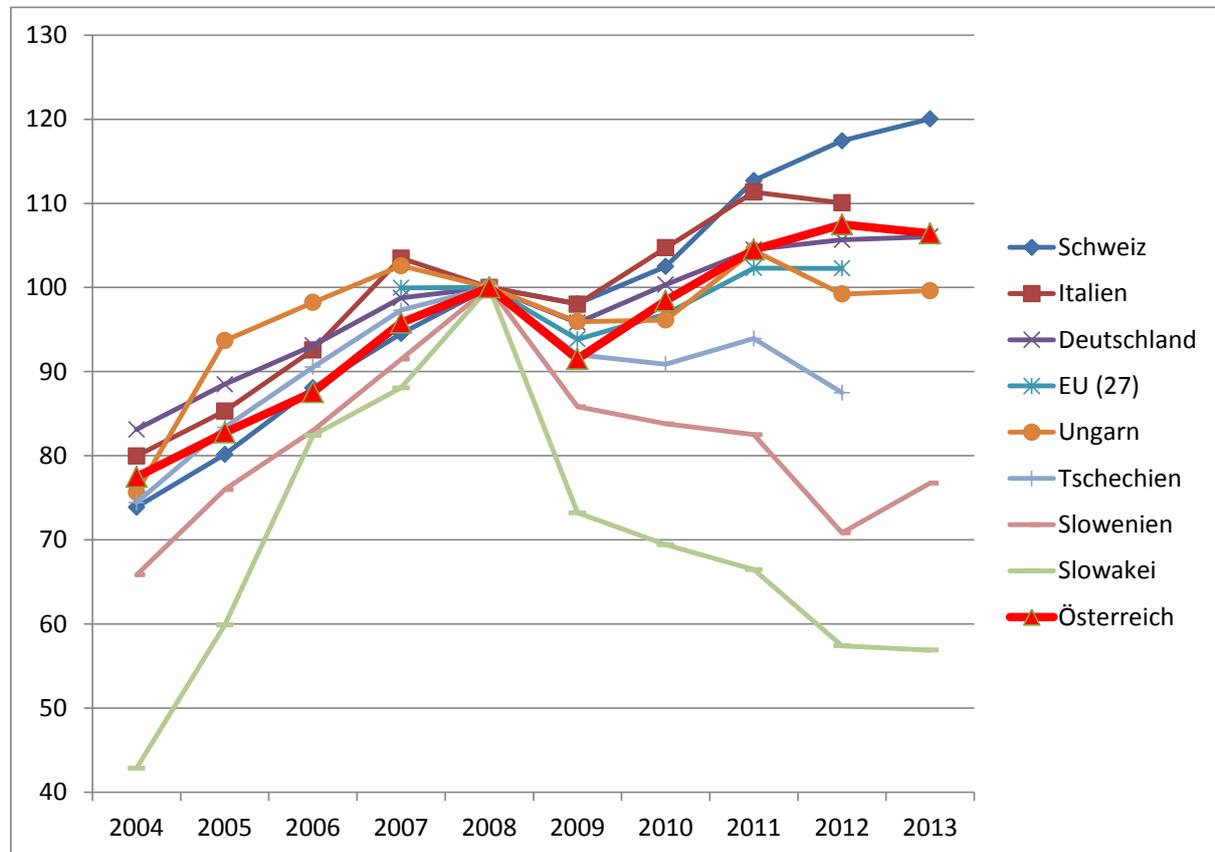
Abbildung 22: Abgehende Passagiere, Flughäfen in AT & Nachbarländern (2008 = 100)



Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Einen Vergleich der Entwicklung der abgehenden Passagiere aller Flughäfen ist in **Abbildung 23** dargestellt. Österreich liegt hier etwas über dem europäischen Durchschnitt und deutlich über der Entwicklung der östlichen Nachbarn.

Abbildung 23: Passagierentwicklung (Abflüge): AT & Nachbarländer (2008 = 100)

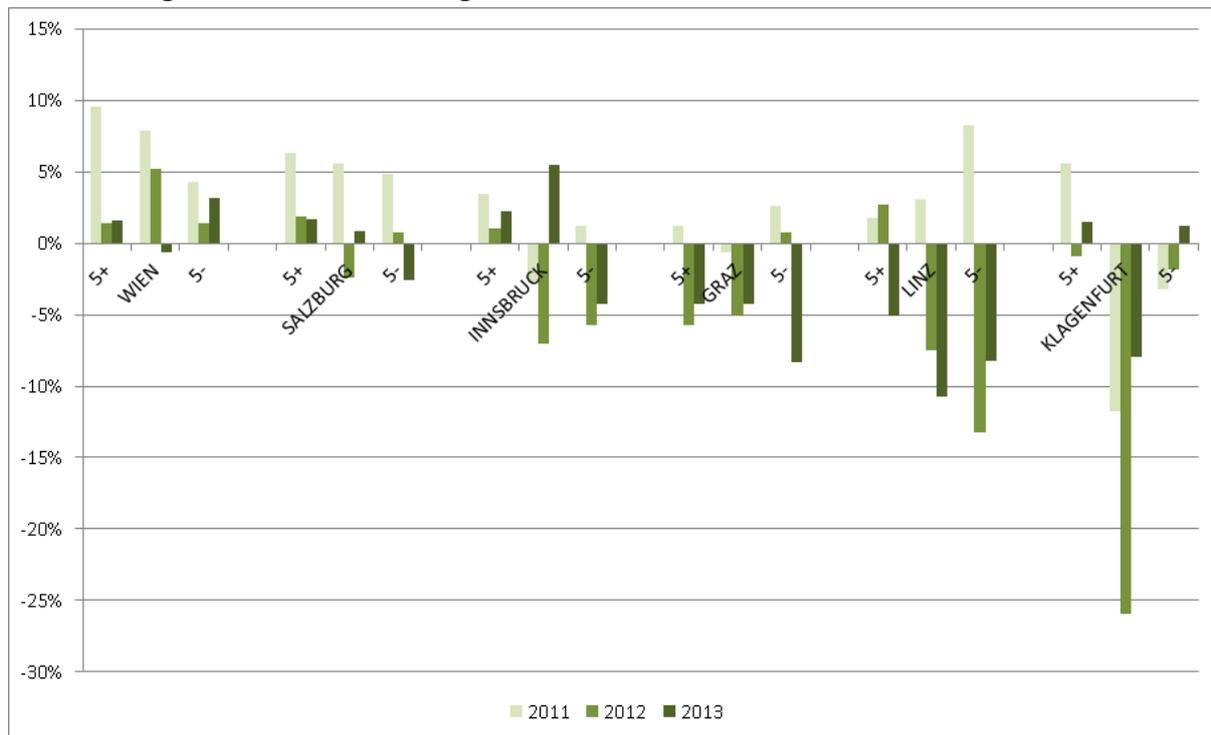


Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Im Folgenden wird veranschaulicht, wie die Entwicklungen von Passagierzahlen von Österreichs Flughäfen im Kontext europäischer Flughäfen ähnlicher Größenordnung verlaufen ist.

In **Abbildung 24** werden die jährlichen Wachstumsraten der Jahre 2011, 2012 und 2013 von österreichischen Flughäfen mit dem Durchschnitt der fünf nächstgrößeren bzw. fünf nächstkleineren Flughäfen verglichen. Mit Ausnahme des Flughafen Wiens weisen alle österreichischen Flughäfen im Jahr 2012 rückläufige Abflugszahlen auf, wobei diese Entwicklungen im Trend der Flughäfen der gleichen Größenklasse liegen. Einzig der Flughafen Klagenfurt weist eine deutlich negativere Entwicklung als die Flughäfen seiner Vergleichsgruppe auf. Hinsichtlich des Wachstums von 2012 auf 2013 zeigt sich, dass Wien mit einem Rückgang von etwa 0,7 % unter dem Wachstum der Flughäfen der Vergleichsgruppe liegt.

Abbildung 24: Vergleich jährliches Passagier-Wachstum (Abflug); Flughäfen AT mit 5 nächstgrößeren/-kleineren Flughäfen

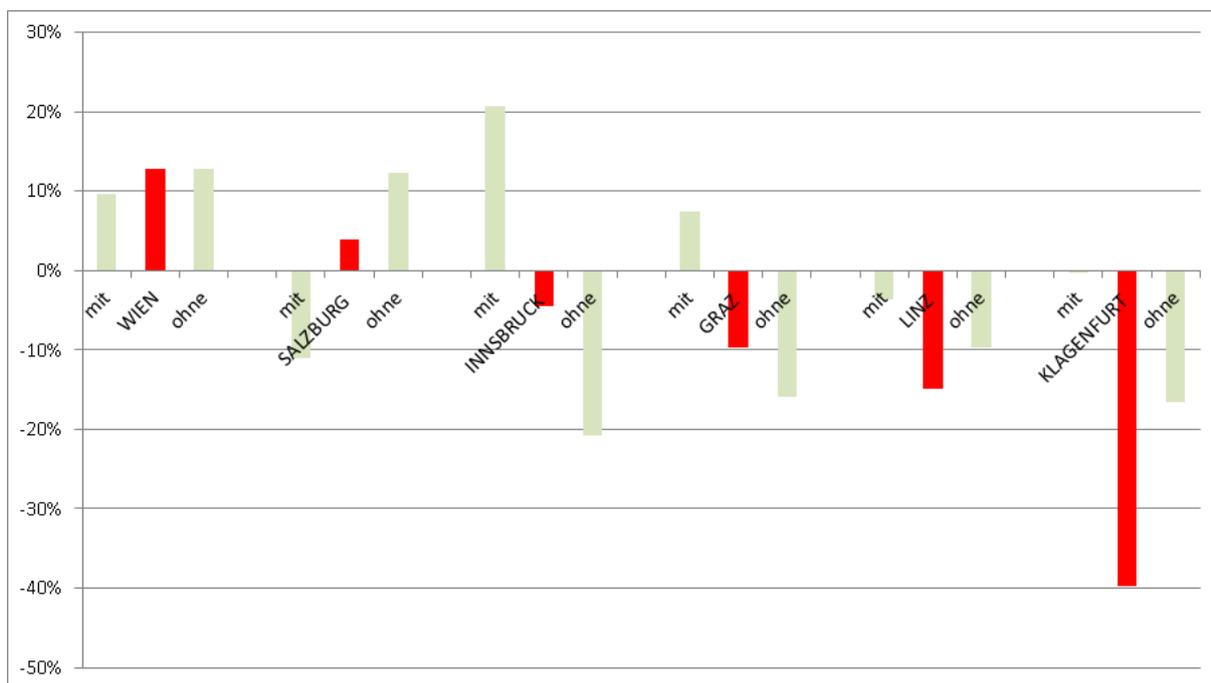


Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Um der Frage, ob das Bestehen einer ‚Air transport levy‘ (ATL) in den Passagierstatistiken bemerkbar ist, weiter auf den Grund zu gehen, empfiehlt sich abseits des reinen Größenvergleichs auch ein Vergleich der Flughäfen in Ländern mit einer Abgabe mit Flughäfen in Ländern ohne Abgabe.

Abbildung 25 zeigt die Entwicklung der österreichischen Flughäfen mit jeweils 5 europäischen Flughäfen in Ländern mit bzw. ohne Flugabgabe. Verglichen wurde das Gesamtpassagierwachstum zwischen 2011 und 2013, wobei als Vergleichskriterium wiederum die Gesamtpassagierzahl zu Grunde gelegt wurde. Es gibt keine eindeutig sichtbaren Tendenzen: Die Entwicklung des Flughafens Wien liegt etwas über dem Trend der Flughäfen mit Flugabgabe und etwa gleichauf im Trend der Flughäfen ohne Abgabe. Der Flughafen Salzburg zeigte eine bessere Entwicklung als vergleichbare Flughäfen mit Flugabgabe, liegt aber hinter jenen ohne ATL. Innsbruck nimmt wie Salzburg eine mittlere Position zwischen vergleichbaren Flughäfen mit und ohne Abgabe ein. Die Flughäfen Linz und insbesondere Klagenfurt zeigen eine deutlich negativere Entwicklung als die Vergleichsflughäfen.

Abbildung 25: Passagier-Gesamtwachstum (Abflug) 2011 bis 2013 Flughäfen in Österreich



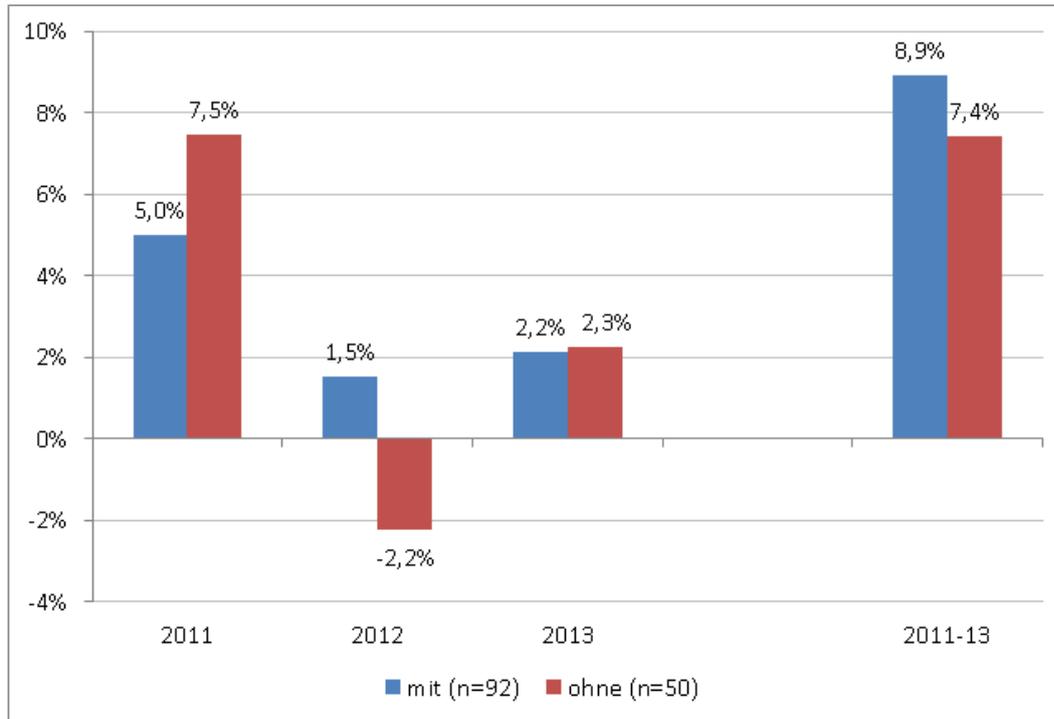
Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

Um einen Gesamteindruck über die mögliche Auswirkung von ATLs zu bekommen, wurden Durchschnitte von Passagierzahlen (Abflüge) aus sämtlichen Flughäfen¹² in Westeuropa (etwa EU15 minus Griechenland plus Schweiz, Norwegen und Island) in zwei Gruppen miteinander verglichen. Das Sample mit ATLs besteht aus 92 Flughäfen inklusive jenen Österreichs, in der Kontrollgruppe finden sich 50 Flughäfen ohne ATL.

¹² Außer Flughäfen mit fehlenden Angaben für 2013

Die in **Abbildung 26** dargestellten Entwicklungen geben keinen Hinweis darauf, dass die Passagierzahlen stärker in Ländern/Flughäfen ohne ATL gewachsen sind als in Ländern mit ATL. Über den Gesamtzeitraum lag das durchschnittliche Wachstum in Flughäfen mit ATL über jenem der Länder ohne ATL. Das jährliche Passagierwachstum war in Ländern ohne ATL im Jahr 2011 stärker, hingegen wuchsen die Passagierzahlen im Jahr 2012 in Ländern mit ATL stärker. Im Jahr 2013 wiesen beide Gruppen ein vergleichbares Wachstum von etwa 2 % auf.

Abbildung 26: Wachstum abgehender Passagiere - Länder mit bzw. ohne Flugabgabe



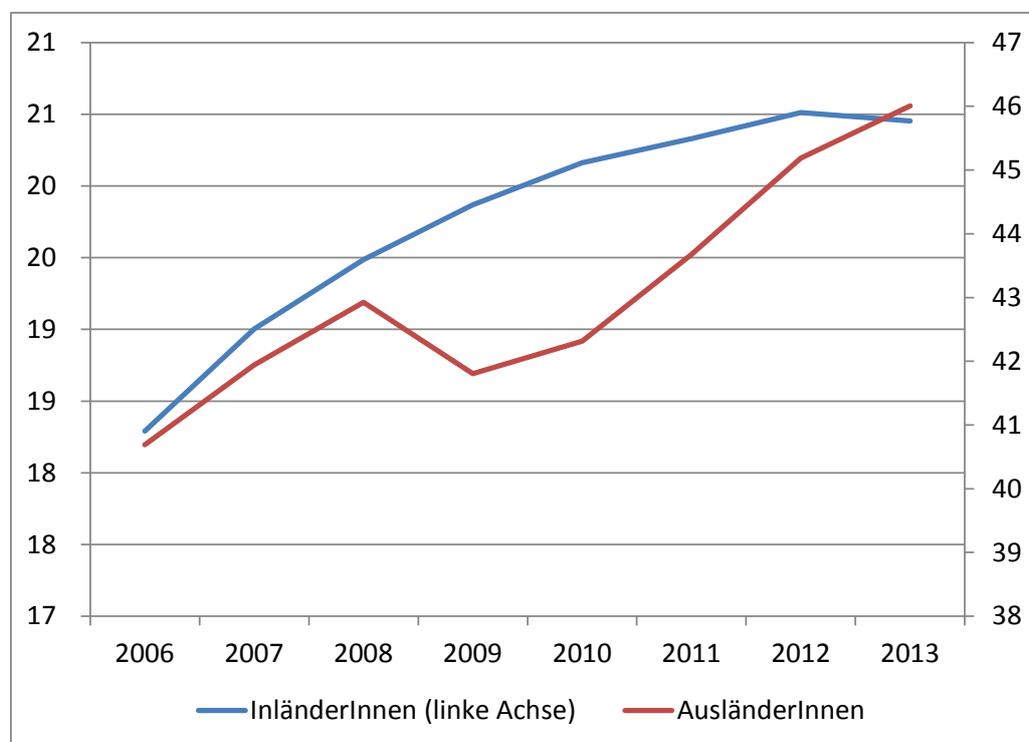
Quellen: Eurostat, eigene Berechnungen.

3.5. Auswirkungen auf den österreichischen Tourismussektor

Der österreichische Tourismus macht 7,2 % der gesamten Exporteinnahmen Österreichs aus (WIFO 2013). Die Österreichische Hotelierversammlung (OEHV) befürchtete einen durch die Flugabgabe bedingten Rückgang der Nächtigungszahlen in den Städten und in jenen Destinationen, die überwiegend von Überseegästen gewählt werden, weshalb sie für eine Senkung der Flugpreise eintraten (Österreichische Hotelierversammlung 2012, S. 20).

Abbildung 27 zeigt die Entwicklung der inländischen und ausländischen Nächtigungen in Österreich. Bei den ausländischen Nächtigungen zeigt sich ein deutlicher Einbruch im Krisenjahr 2009. Seither verzeichneten die ausländischen Nächtigungen einen starken Zuwachs, welcher aber zuletzt im Jahr 2013 etwas moderater ausfiel. Im Jahr 2013 waren, zum Teil aufgrund des schwachen heimischen Wirtschaftswachstums, die inländischen Nächtigungen leicht rückläufig.

Abbildung 27: Inländische und ausländische TouristInnen: Nächtigungen in Mio.



Quellen: Statistik Austria.

Dagegen dürften andere Einflussfaktoren als die Ticketpreise wie die gesamtwirtschaftliche Nachfrage und Rahmenbedingungen wie beispielsweise die Rohstoffpreise weitaus größere Auswirkungen auf den Tourismus haben. Aufgrund der Entwicklung des Kerosinpreises waren die Fluggesellschaften mehrmals dazu gezwungen, die Kerosinzuschläge anzupassen (siehe Austrian Wings 2012).

4. Ergebnisse rezenter Studien zur Flugabgabe

4.1. Oxford Economics Studie (2012)

Die Untersuchung „The economic impact of changing the air transport levy in Austria“¹³ wurde im Oktober 2012 von Oxford Economics präsentiert und zielt auf eine Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen bei einer Teilreduzierung bzw. Abschaffung der Luftabgabe ab.

Methodik: Die von der IATA in Studien veröffentlichten Elastizitäten von Passagierzahlen in Flugverkehr, gestaffelt nach (inter-)kontinentalen bzw. Kurz- oder Langstrecken, wurden zunächst angewendet, um ein Verhältnis zwischen Steuerlastminderung und einer zu erwartenden Zunahme am Passagieraufkommen zu berechnen.

Dass die Elastizitäten, die angeben, in welchem Ausmaß eine prozentuelle Preissenkung im Flugverkehr mit einer prozentuellen Erhöhung der Flugbuchungen steht, das Ergebnis einer ökonometrischen Analyse historischer Daten aus vielen Ländern über einen langen Zeitraum sind¹⁴, ist als Ansatz im Prinzip vertretbar. Als alleinige Projektion in einer gegebenen Luftverkehrssituation ist dies allerdings nur bedingt von Nutzen, da viele andere lokale und temporale Effekte einen starken Einfluss auf den jeweiligen Flugverkehr haben und eine entscheidende Rolle spielen können. Daher ist Vorsicht bei der Interpretation der Ergebnisse geboten.

Weiters wird die kalkulierte theoretische Nachfragezunahme durch eine Herabsetzung der Flugabgabe als Kerngröße für die Berechnung der gesamtwirtschaftlichen Effekte herangezogen. Basis dafür ist die (als konstant angenommene) Beziehung zwischen Passagierzahlen und der Wertschöpfung des Flugsektors. Im Text des Berichts (S. 10) wird angedeutet, dass die Wertschöpfung in der Luftverkehrsbranche erheblichen Schwankungen ausgesetzt ist. Während eine solche Beziehung im Großen und Ganzen über einen langen Zeitraum besteht, ist sie für kurzfristige Prognosen weniger geeignet: Zum Beispiel sind die Passagierzahlen in Österreich von 22,7 Mio. auf 24,5 Mio. (+8 %) von 2009 bis 2010 bzw. auf 25,8 Mio. im Jahr 2011 (+6 % gegenüber dem Vorjahr) stetig gestiegen, während von 2009 auf 2010 die Bruttowertschöpfung der Luftfahrtbranche von 479,8 Mio. EUR auf 494,9 Mio. EUR zwar stieg (+3 %), aber deutlich geringer. Zudem wurde der Passagieranstieg im Jahr 2011 von einem Rückgang in der Wertschöpfung gegenüber dem Vorjahr von 16 % begleitet (414,6 Mio. EUR). (Statistik Austria, Zivilluftfahrtstatistik; Leistungs- und Strukturstatistik).

Drei Szenarien wurden in der Oxford Studie durchgerechnet, die auf (vorwiegenden) Reduzierungen der Flugabgabe ausgehend von der damals geltenden Staffelung (8€, 20€, 35€) für Kurz-, Mittel und Langstreckenflüge aufbauten. Es wurde mit respektive 7€, 15€, 35€ (Szenario 1), 6€, 15€, 26.3€ – d.h. 25 % Reduktion (Szenario 2), bzw. auf null durchwegs (Szenario 3) gerechnet.

¹³ Auftraggeber von Oxford Economics war ein Konsortium bestehend aus Wirtschaftskammer Österreich, Industriellenvereinigung, Austrian Airlines, Vienna International Airport und Arbeitsgemeinschaft österreichischer Verkehrsflughäfen.

¹⁴ Siehe dazu die Studie „Estimating Air Travel Demand Elasticities“ von InterVISTAS Consulting Inc. Im Auftrag von IATA.

Ergebnisse: Auswirkungen auf die Anzahl der Passagiere im Luftverkehrssektor: Diese wurden in der Studie als potentielle Zuwächse von rund, 141.000, 282.000 bzw. 1.129.000 Passagieren für die Szenarien 1-3 berechnet, die eine Erhöhung von ca. 0,5, 1 bzw. 4,4 % gegenüber eine Gesamtpassagierzahl von 25,700 im Jahr 2011 darstellen.

Auswirkungen auf die Bruttowertschöpfung: Oxford erörtert direkte Auswirkungen einer Änderung der Anzahl der Passagiere auf den Luftfahrtsektor selbst (inklusive Infrastruktureffekte als auch Flugzeugbau), als auch auf die Tourismusbranche. Gerade die Aufnahme von Infrastruktur bzw. Flugzeugbau in die Berechnungen der Bruttowertschöpfung ist ein Hinweis auf längerfristige Effekte. Ob die kurzfristigen und langfristigen Nachfrage- bzw. Angebotskurven ähnlich verlaufen, ist eine Annahme, die kritisch hinterfragt werden sollte.

Weiters wird der Tourismussektor, speziell jener Teil, der auf den Flugverkehr angewiesen ist, in die Studienkalkulationen inkludiert. Mittels Input-Output Tabellen wurden auch indirekte Effekte durch Vorleistungen der betroffenen Branchen, sowie induzierte Effekte resultierend aus der (höheren) Kaufkraft der Konsumenten bei Wachstum der entsprechenden Wertschöpfung in den Berechnungen mitberücksichtigt. Die Ergebnisse zeigen, dass die erwarteten Änderungen in der Bruttowertschöpfung bzw. Beschäftigung ungefähr zur Hälfte auf direkte Effekte und zur Hälfte auf indirekte plus induzierte Effekte zurückzuführen sind. Insgesamt wurden für die drei Szenarien fast die gleichen prozentuellen Steigerungen wie bei den Passagieren erwartet, die als Zunahmen der Bruttowertschöpfung von respektive rund 28 Mio. EUR, 57 Mio. EUR bzw. 229 Mio. EUR ausgewiesen werden.

Auswirkungen auf die Beschäftigung: Auch hier wird von den Studienautoren fast die gleiche prozentuelle Steigerung wie bei den Passagierzahlen erwartet, welche zu einer Erhöhungen von 420, 840 bzw. 3.360 Arbeitsplätzen – je nach Szenario - führen sollte.

Entwicklung der Steuereinnahmen: Die Berechnungen gemäß den drei Szenarien berücksichtigen nicht nur den Wegfall der Steuereinkommen, sondern auch die assoziierte Zunahme bei Einkommensteuern, Körperschaftsteuern und Umsatzsteuern (assoziiert mit der postulierten Zunahme der Wirtschaftsdynamik), die in Summe bis zu 50 % des Ausfalls als Direkteffekt vermindern sollen. Auch hier sind in die Gesamtberechnung indirekte und induzierte Auswirkungen auf die gesamten staatlichen Steueraufkommen miteinberechnet: interessanterweise, sollen diese Effekte mehr als das Minus der Direktsteuern kompensieren – für die drei Szenarien sind jeweils in der Endrechnung ein Netto-Steueraufkommenszuwachs von 2 Mio. EUR, 2,4 Mio. EUR bzw. 6,5 Mio. EUR prognostiziert.

Eine Zunahme von Steuereinkünften des Staats infolge einer Steuersenkung erinnert an den aus Lehrbüchern bekannten „Laffer-Effekt“, der postuliert, dass eine Senkung eines „zu hohen“ Steuersatzes, das Gesamtsteueraufkommen (mit gleichzeitiger Entlastung jedes einzelnen Steuerzahlers) steigern kann. Eine solche Situation ist zwar theoretisch denkbar, jedoch ist empirisch bestritten, wo genau dieser Steuersatz liegen sollte bzw. müsste.

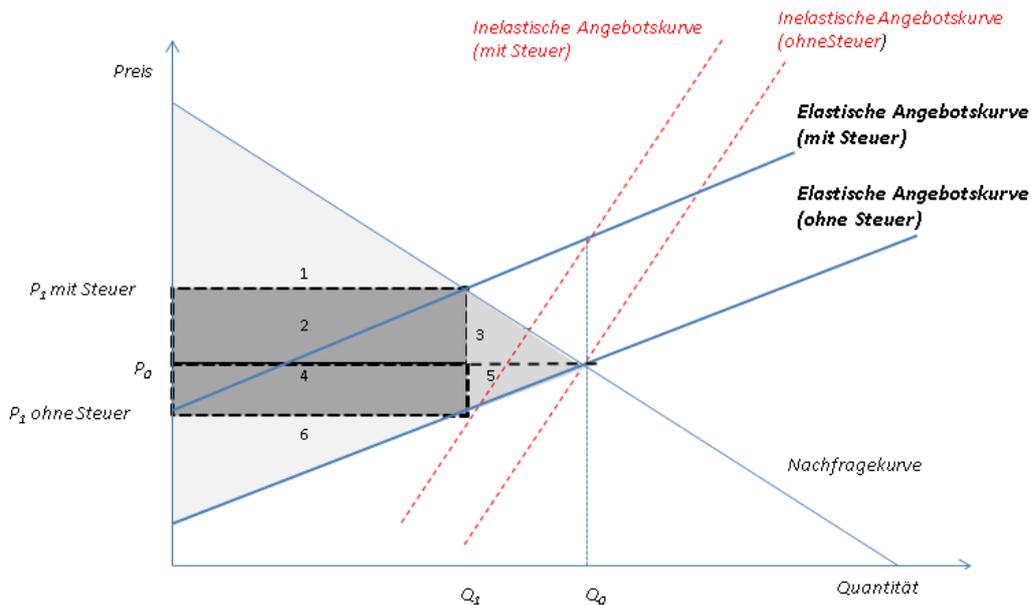
Diskussion: Die berechneten Effekte hängen insgesamt von der Höhe der angenommenen Preiselastizität der Nachfrage und von der Auswahl der betroffenen Sektoren ab.

Betreffend der Auswahl der Sektoren: Im Hinblick auf das Flugverkehrsvolumen wurden die Sektoren Bodeninfrastruktur sowie Flugzeugbau miteinbezogen, was bei größeren bzw. längerfristig wirkenden Änderungen in Luftfahrt als durchaus zutreffend erscheint. Bei einer Preisveränderung der Ticketpreise im Ausmaß der Flugabgabe, ist die Präsenz solcher Effekte auf den Bodeninfrastruktur- und den Flugzeugbausektor jedoch fraglich. Eine Exklusion dieser Sektoren würde die erhobenen Effekte entsprechend niedriger ausfallen lassen und das Ergebnis, dass die Flugabgabe insgesamt negativ auf den Staatshaushalt wirkt, in Frage stellen.

Betreffend der Elastizitäten: Die aus langen Datenreihen ermittelten Nachfrage-Elastizitäten sind durchwegs größer als eins, was bedeutet, dass eine Preissenkung (bzw. Preiserhöhung) zu einer überproportionalen Nachfrageerhöhung (bzw. -reduktion) führt. Vielmehr müsste man aber die Elastizitäten des Angebots betrachten, da man argumentieren kann, dass die Flugverkehrsbranche von einer in-elastischen Angebotsstruktur geprägt ist. Das heißt, dass das Angebot an Flügen und in weiterer Folge an Flugrouten (die die Quantität der verkauften Flugtickets realisieren) prozentuell weniger reagiert als die relativen Änderungen in den Flugpreisen. In diesem Zusammenhang kann die dynamisch-schwankende Ticketpreispolitik, insbesondere der Low-Cost-Carrier genannt werden, die aktiv auf einen Ausgleich von Kapazitäten und Auslastung zielt. Inwiefern ein um die Flugabgabe erhöhter Ticketpreis innerhalb dieser starken Dynamik ein zusätzliches Preissignal an den Konsument liefert, lässt sich schwer abschätzen.

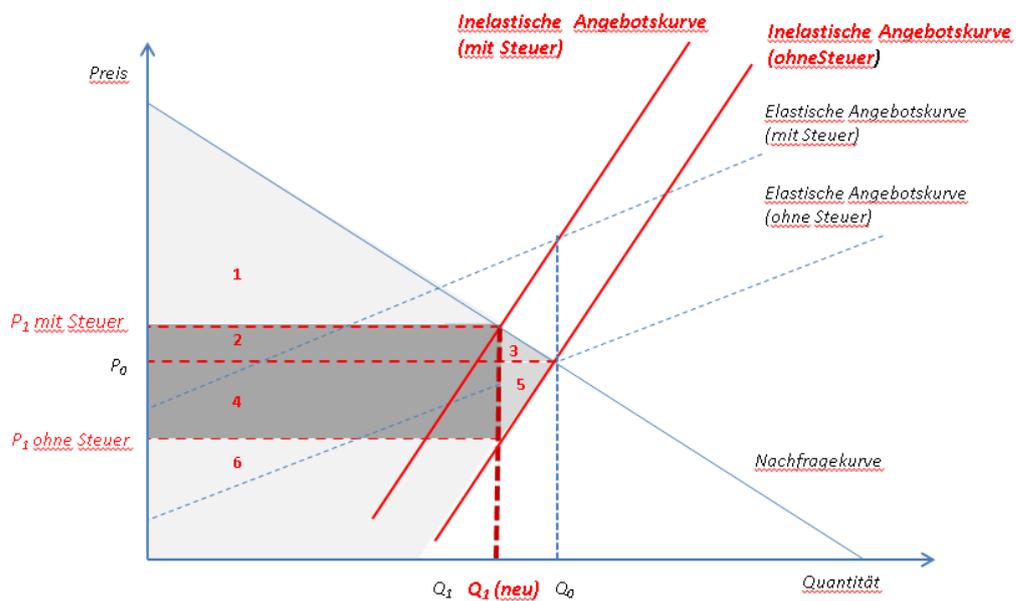
Die ökonomische Fundierung einer elastischen Nachfrage gepaart mit einem in-elastischen Angebot ist in **Abbildung 29** ersichtlich. Als Ergebnis dieser Konstellation bewirkt eine Steuer, welche z.B. x% des ursprünglichen Preises ausmacht, eine weit niedrigere prozentuelle Erhöhung des Endpreises bzw. der abzusetzenden Quantität, als dies bei einer elastischen Angebotskurve der Fall wäre (Abbildung 28). Eine Steuer vergleichbarer Höhe führt bei einem in-elastischen Angebot zu einer geringeren Reduktion der angebotenen Menge $Q_1(\text{neu})$ von Q_0 als bei elastischem Angebot (Q_1 von Q_0). Im Extremfall eines völlig unelastischen Angebots, bleiben der angebotene Preis und die Menge sogar gleich.

Abbildung 28: Steuerinzidenz bei elastischem Angebot



Quellen: Eigene Darstellung, adaptiert aus PWC (2013).

Abbildung 29: Steuerinzidenz bei inelastischem Angebot



Quellen: Eigene Darstellung, adaptiert aus PWC (2013).

Allerdings zeigt Abbildung 29 jetzt deutlich, dass die Last der Steuer an sich bei den Unternehmern liegen würde. (Die Steuerinzidenz auf der Produzentenseite – Fläche 4 – ist jetzt grösser als auf der Konsumentenseite – Fläche 2). Diese Erkenntnis steht im Einklang mit der Beanstandung der Flugabgabe von Seiten der Fluglinien und weniger der Konsumentenverbände. Ob nun die Fluglinien im Besitz von genug Marktmacht sind (monopolistische Konkurrenz), um dennoch die Steuerlast auf der Konsumenten zu überwälzen, kann nicht durch die obige Komparative-Statik Analyse beantwortet werden, die von vollständiger Konkurrenz ausgeht.

4.2. UK: PWC Studie (2013)

Die Studie „The economic impact of Air Passenger Duty“¹⁵ wurde im Februar 2013 von PricewaterhouseCoopers veröffentlicht. Diese Studie nimmt eine Abschätzung der ökonomischen Auswirkungen bei Abschaffung der Air Passenger Duty (APD) in UK vor.

Methodik: Die Studie besteht aus einem qualitativen und einem quantitativen Teil. Eine Diskussion des Aufbaus der APD nach theoretischen und praktischen Steuerprinzipien bildet den qualitativen Teil, während Abschätzungen verschiedener Kenngrößen die ökonomischen Wohlfahrtsgewinne bei Abschaffung der APD zum Ausdruck bringen. Zusammen mit den Auswirkungen für den Fiskus sind dies die quantitativen Outputs der Studie.

Die quantitativen wirtschaftlichen Effekte werden durch Einsatz eines PWC-eigenen CGE-Modells berechnet¹⁶. Ein CGE-Modell baut auf einer ähnlichen sektoralen Struktur wie die Input-Output Analyse der zuvor diskutierten Oxford Studie auf, wobei Preiseffekte durch Elastizitäten im Modell mitberechnet werden, und sich ökonomische bzw. fiskalische Effekte für einen erweiterten Zeithorizont (also dynamisch) nach einer Politikänderung erstellen lassen.

Die von PWC angewandte CGE Methode kann als methodisch anspruchsvoller als die in den anderen Studien angewendete Input-Output Analyse bezeichnet werden, letztendlich treffen aber ähnliche Anmerkungen wie bei der Oxford Economics Studie zu (siehe vorheriger Abschnitt). Wie die Autoren bemerken, würde die Abschaffung des APD (ähnlich wie die Abschaffung der Flugabgabe bei der Studie von Oxford Economics) einen gesamtfiskalischen Gewinn darstellen. Bei Fokussierung der ökonomischen Effekte auf den Flugverkehrssektor - ohne Inklusion verwandter aber vermutlich weniger betroffener Sektoren wie Bodeninfrastruktur und Flugzeugbau - und bei Reduzierung der Multiplikatoren aufgrund der (nicht berücksichtigten) Angebots-(In)Elastizität, wären wiederum entsprechend hinunterskalierte Ergebnisse zu erwarten.

¹⁵ Auftraggeber von PricewaterhouseCoopers war ein Konsortium von Fluglinien – British Airways, Virgin Atlantic, Ryanair und Easyjet. Die Firma PWC betont, dass der Bericht auf Basis ihrer unabhängigen Analyse entsteht.

¹⁶ CGE: Computable General Equilibrium.

5. Regionalflughäfen und Ausweichmöglichkeiten

5.1. Regionalflughäfen

Prinzipiell können Flughäfen Treiber für eine Erhöhung der Produktivität, eine bessere Auslastung der Produktionskapazitäten und für neue Betriebsgründungen bzw. –ansiedlungen sein. Sind Unternehmen aber mit den angebotenen Fluginfrastruktureinrichtungen nicht zufrieden, so kann das ein Grund für eine Betriebsverlagerung darstellen. Eine Erhöhung der Ticketpreise kann sich daher unter Umständen negativ auf einen Standort auswirken, da die Attraktivität benachbarter Flughäfen steigt und die direkte Erreichbarkeit eines Standorts abnimmt. Regional betrachtet stehen österreichische Flughäfen in Konkurrenz zu den Flughäfen in Bratislava, München, Ljubljana und Zürich.

Wichtig im Zusammenhang mit Standortüberlegungen ist das Konzept der Connectivity. Connectivity beschreibt, inwieweit ein Land oder eine Region mit anderen Destinationen vernetzt ist und wie schnell und wie oft diese Ziele erreicht werden können. Der Zusammenhang zwischen Connectivity und Wirtschaftswachstum wurde bislang kaum in der ökonomischen Literatur hinterfragt, insgesamt ist der Flugverkehr zwar positiv im Zusammenhang mit dem Wirtschaftswachstum zu bewerten, wobei zusätzliche Investitionen aber wirksamer für arme, entlegene Regionen zu sehen sind. (Smit, Koopman, Faber 2013)

Die gegenwärtige ökonomische Literatur gibt keine genauen Hinweise darauf, wie wichtig Regionalflughäfen für den Standort auf makroökonomischer Ebene sind, welche Rolle Kurzstreckenflüge einnehmen und ob durch eine bessere Organisation des Modalsplit Effizienzpotentiale generiert werden könnten. CE Delft versuchte für Großbritannien mittels "social cost benefit analysis" zu klären, welche Rollen connectivity aber auch Investitionen in Flughäfen letztlich für den Wirtschaftsstandort und die Regionalwirtschaft bringen. Letztlich bleibt aber unklar, in welchem Ausmaß die für den Bau und Erhalt von Regionalflughäfen eingesetzten Steuermittel mit den Erträgen korrelieren. (Smit, Koopman, Faber; 2013) Ebenfalls kaum geklärt ist, wie weit das regionale Wirtschaftswachstum durch den Betrieb dieser Flughäfen tatsächlich gestützt wird.

Tabelle 8 zeigt, dass die Regionalflughäfen mit Ausnahme des Flughafen Salzburgs, ihre Hauptdestinationen in Österreich bzw. Deutschland haben, wonach eine starke internationale Erreichbarkeit dieser Flughäfen nicht gegeben ist. Wie in Abschnitt 3 gezeigt wurde, weisen die meisten Regionalflughäfen in den letzten Jahren starke Passagiereinbrüche auf. Diese Einbrüche erscheinen vor allem deshalb problematisch, da sich, mit Ausnahme des Flughafen Wiens, alle Flughäfen Österreichs zur Gänze im Eigentum der öffentlichen Hand befinden (BMVIT 2011). Kritisch hinterfragt werden sollte auch, dass in erster Linie Low-Cost-Carrier (bspw. RyanAir) von den staatlichen, pro Passagier ausgeschütteten Förderungen profitieren, da diese oft primär Regionalflughäfen anfliegen. Sie sind gegenwärtig für 45 % des EU-internen Flugverkehrs verantwortlich, bringen aber weniger Arbeitsplätze als andere Fluglinien. (Smit, Koopman, Faber 2013)

Tabelle 8: Profile der Top zehn Zieldestinationen der Regionalf Flughäfen 2012.

LINZ		KLAGENFURT		INNSBRUCK		GRAZ		SALZBURG	
234,109	DE	123,331	AT	262,109	UK	514,839	DE	610,588	DE
96,017	AT	96,000	DE	231,707	AT	158,816	AT	305,195	UK
82,825	TR	45,664	UK	180,699	DE	75,539	ES	160,771	ES
66,561	ES	6,050	TR	102,786	NL	54,349	TR	123,781	AT
51,110	UK	3,850	SE	26,845	TR	51,339	UK	64,913	TR
47,292	EL	1,351	IT	23,145	ES	36,641	EL	55,773	NL
7,874	IT	963	ES	21,173	EL	4,902	IT	46,781	EL
2,364	PT	938	SI	18,369	DK	2,660	PT	46,124	SE
1,225	FR	823	EL	15,061	SE	1,056	FR	35,458	DK
1,051	IE	470	FR	10,977	FI	905	CH	25,326	IE

Quellen: Eurostat. Eigene Berechnungen.

5.2. Analyse der Ausweichmöglichkeiten

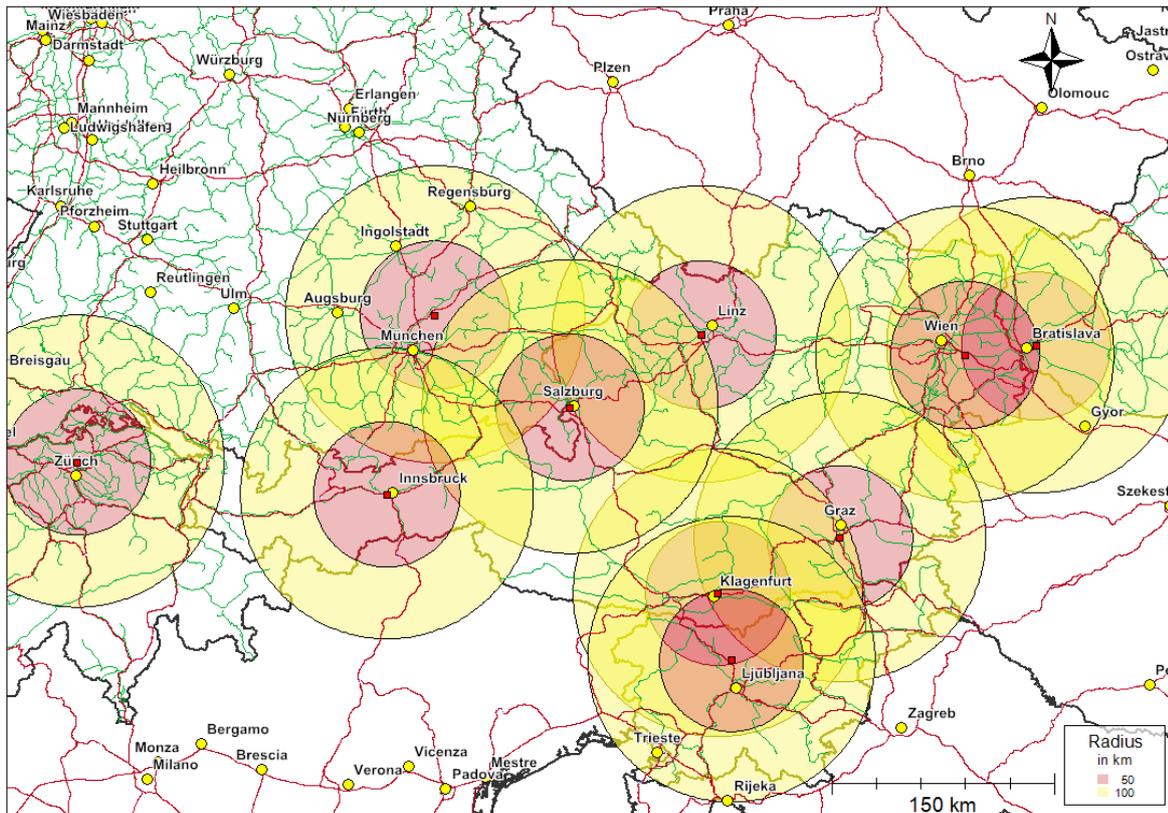
Seit den 1970er Jahren wurden eine Fülle von Studien für unterschiedliche Einzugsgebiete von Flughäfen (bspw. Baltimore-Washington; die San Francisco Bay Area; die Greater London Area; das Ruhrgebiet oder auch die nördliche Italienische Adriaküste) erstellt. Aus der internationalen Literatur ergibt sich eine Vielzahl von relevanten Faktoren für die spezifische Auswahl von Reiseflughäfen in dicht besiedelten Regionen mit Flughäfen in Wettbewerbssituationen. Hierzu zählen insbesondere Kapazitäten der Flughäfen, Parkmöglichkeiten, Geschwindigkeit und Kosten öffentlicher Zubringerservices, Zugänglichkeit mit dem Auto, Anschlussmöglichkeiten, Einkaufsmöglichkeiten und auch Reisegewohnheiten. Es wird hervorgehoben, dass heterogene Passagiergruppen (Geschäftsreisende und Freizeitreisende) unterschiedliche Präferenzen haben. Für private bzw. touristische Flugreisen ist, für die Auswahl des Flughafens, insbesondere die Beheimatung eines Billigflughafens sehr relevant, für viel fliegende Geschäftsreisende ist oftmals die Reiseroutine ein relevanterer Faktor. Insgesamt ergibt sich, dass unterschiedliche Regionen (auch mit regional spezifischen Präferenzen) und unterschiedliche Flughäfen aufgrund von komplexen Zusammenhängen der einzelnen Faktoren auch unterschiedlich auf Veränderungen einzelner Gegebenheiten oder auch institutioneller Settings und Regulierungskontexte reagieren werden. (Marucci und Gatta 2011)

Vorerst soll hier, angeregt von der internationalen Einschätzung, eine Analyse der Wegzeiten und Reisekosten zu alternativen Flughäfen ausgehend von den österreichischen Standorten Wien, Linz, Salzburg, Innsbruck, Klagenfurt und Graz erstellt werden. Dies bringt recht unterschiedliche Ergebnisse.

Aus **Abbildung 30** ergibt sich ein Bild über die Nähe der grenznahen benachbarten Flughäfen im Inland und im Ausland. Rein geographisch sind Bratislava und Wien, sowie Klagenfurt bzw. Graz und Ljubljana am nächsten situiert. Jedoch sind oft andere Faktoren ebenfalls relevant für die Wahl des Flughafens, darunter fallen tatsächliche Reisedauern und die mit der Anreise verbundenen Kosten

bzw. auch Bequemlichkeits- und zeitliche Erreichbarkeitsfaktoren auf Basis von Zubringern und unterschiedlich getakteten Fahrplänen.

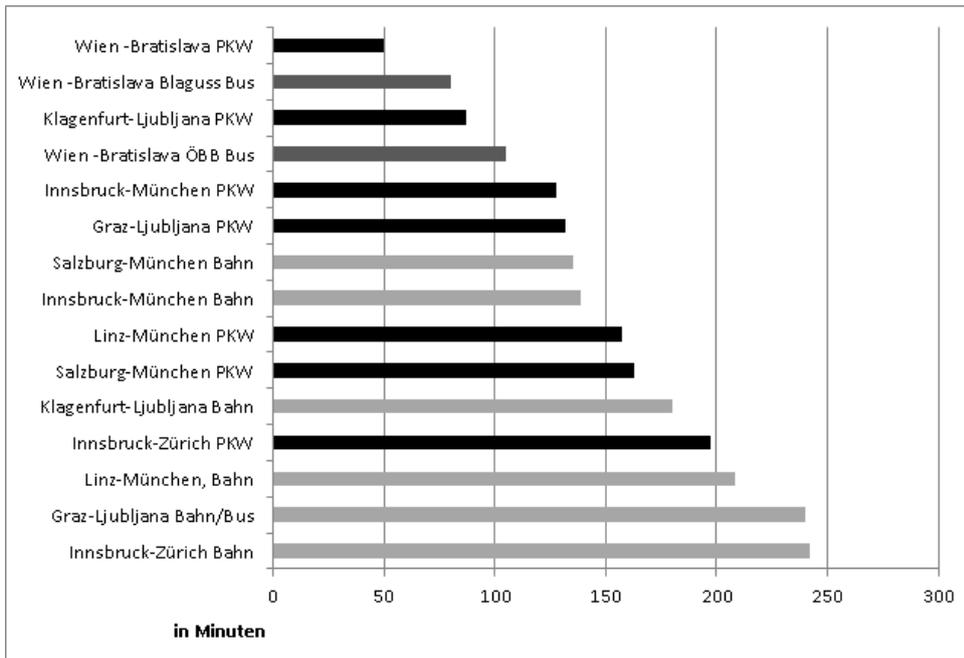
Abbildung 30: Flughäfen, 50 und 100 km Radien



Quelle: Regiograph, Europa Daten 2007, ICAO Flughäfen 2006.

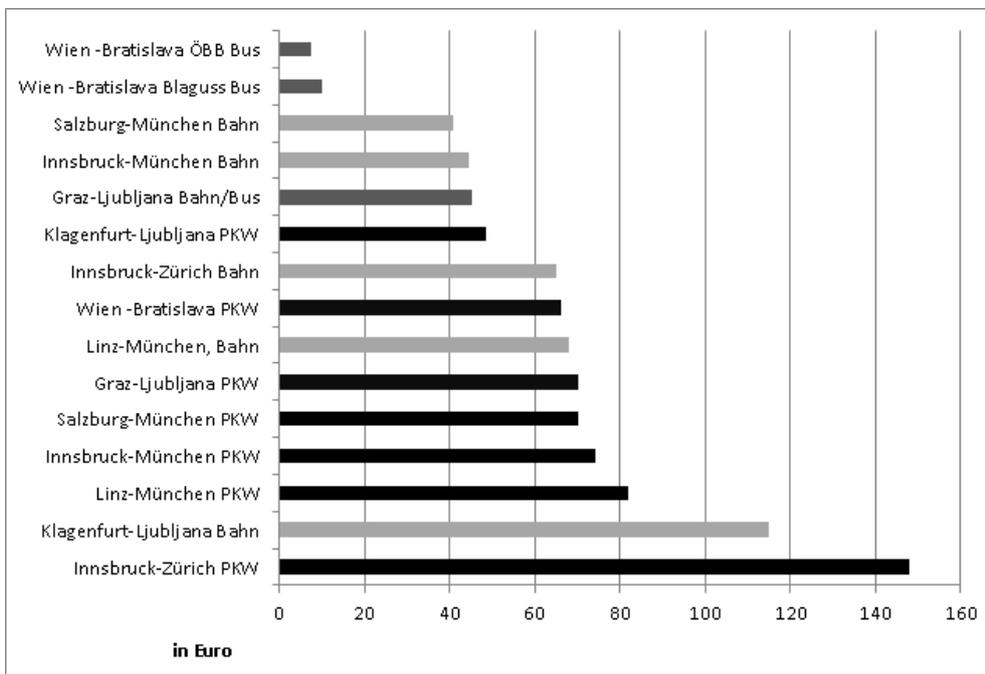
In Folge sollen die Ausweichmöglichkeiten zwischen den Flughäfen diskutiert werden, die z.B. bei Preisunterschieden oder fehlenden Flugverbindungen relevant werden könnten. Die Reisedauer zu internationalen Ausweichflughäfen ist am geringsten für Fahrten von Wien zum Flughafen Bratislava. Hier punktet die Fahrt mit dem eigenen PKW (angenommener Startpunkt: Wien Landstraße) mit 50 Minuten am höchsten. Gefolgt von Fahrten nach Bratislava mit dem Blaguss Bus (Ausgangspunkt: Wien Erdberg) mit 1 Stunde 20 Minuten Fahrzeit. Die Fahrt mit dem ÖBB Bus ist bereits bedeutend länger (1 Stunden 45 Minuten, Ausgangspunkt: Wien Südtiroler Platz) und liegt an 5. Stelle im Reisedauer-Ranking. Werden die Kosten in diese Überlegungen miteinbezogen, ergibt sich, dass die schnelle Anreise mit dem eigenen PKW bereits recht kostenintensiv ist (66 Euro), der Blaguss Bus kostet nur 10 Euro, der ÖBB Bus 7,70 Euro. Prinzipiell muss zu den Kostenüberlegungen der Anfahrt mit dem PKW gesagt werden, dass hier zwei volle Tage Parkgebühr am jeweiligen Flughafen in die Benzin-, und Autostraßenkosten mit einbezogen worden sind. Die Alternative eines Leihwagens wurde außer Acht gelassen, da die Berechnung der Kosten mit der Rückgabe an einem nicht-österreichischen Flughafen oftmals kompliziert, jedenfalls recht kostenintensiv ist. Das heißt im Falle der Anfahrt nach Bratislava, dass die gesparten 26 Minuten reine Wegzeit mit dem eigenen PKW auf zusätzliche Kosten von 56 Euro kommen.

Abbildung 31: Reisedauer in Minuten



Quellen: ÖBB, Michelin Routenplaner, eigene Berechnungen; inklusive Airport Bus vom Bahnhof Ljubljana; Annahme der kürzest möglichen Verbindung.

Abbildung 32: Reisekosten



Quellen: ÖBB, Michelin Routenplaner, eigene Berechnungen; inklusive Airport Bus vom Bahnhof Ljubljana; Kosten der PKW-Fahrten beinhalten eine zweitägige Parkgebühr am jeweiligen Flughafen Bei der Bahn gilt die Annahme des geringstmöglichen Regelpreises.

Für die Fahrten zu den Flughäfen München und Ljubljana aus Linz, Salzburg, Innsbruck, Graz und Klagenfurt ergibt sich auch hier als schnellste Möglichkeit immer der eigene PKW, am schnellsten ist die Fahrt von Klagenfurt nach Ljubljana mit 1:27 Stunden, am langsamsten die Fahrt von Linz nach

München mit 2:37 Stunden. Am langsamsten sind die Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln von Graz nach Ljubljana (mindestens 4:30 Stunden), insbesondere weil in Ljubljana ein Umsteigen am Bahnhof in einen nicht fahrplanmäßig abgestimmten Flughafenbus nötig ist. Die Fahrt mit dem eigenen PKW dauert hier wesentlich weniger als halb so lang. Das Gleiche gilt auch für die Fahrt von Klagenfurt nach Ljubljana, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln doppelt so lange dauert. Die öffentliche Fahrt von Innsbruck nach Zürich dauert 40 Minuten länger als die Fahrt mit dem eigenen PKW, wenn die schnellste Verbindung gewählt werden kann (4:02 Stunden). Hier ist auf den Fahrplan zu verweisen, der recht unterschiedliche Reisemöglichkeiten zu unterschiedlichen Tageszeitpunkten anbietet. Die längste im akzeptablen Bereich liegende Fahrt würde 5:18 Stunden dauern. Ebenso ist das Umsteigen (insbesondere mit Gepäck) in die Überlegungen miteinzubeziehen. Ein bis drei Mal Umsteigen ist bei dieser Fahrt nötig und der letzte Zug nach Zürich fährt um 21:44 Uhr.

Allerdings sind die öffentlichen Verkehrsmittel bei der Anreise preislich immer wesentlich günstiger. Die Fahrt nach Zürich ist weniger als halb so teuer wie mit einem PKW, allerdings muss hier mitbedacht werden, dass sich die PKW Kosten beim Carpooling bis auf ein Fünftel verringern können. In Abbildung 34 werden die Reisekosten einer alleine reisenden Person angenommen. Es gibt bei der Bahn unterschiedlichste Gruppenermäßigungen, was hier jedoch außer Acht gelassen wird.

Zusammenfassend erscheint es als besonders interessant, von Wien mit dem Blaguss Bus nach Bratislava zu fahren (1:20 Stunde und 10 Euro). Aufgrund der geringen Parkkosten in Ljubljana ist die Fahrt von Klagenfurt mit dem eigenen PKW (1:27 Stunden, 28,70 Euro) ebenfalls recht attraktiv. Weitere Alternativen sind entweder zeit- oder aufwandsintensiv (mehrmaliges Umsteigen, ungünstige Fahrpläne) oder aufgrund der Parkkosten relativ teuer. Günstige Airportshuttlebusse von österreichischen Hauptstädten in angrenzende Auslandsflughäfen anzubieten wäre eine zeit- und kostengünstige Alternative. (Details dazu sind in der Tabelle 9 im Anhang zu finden.)

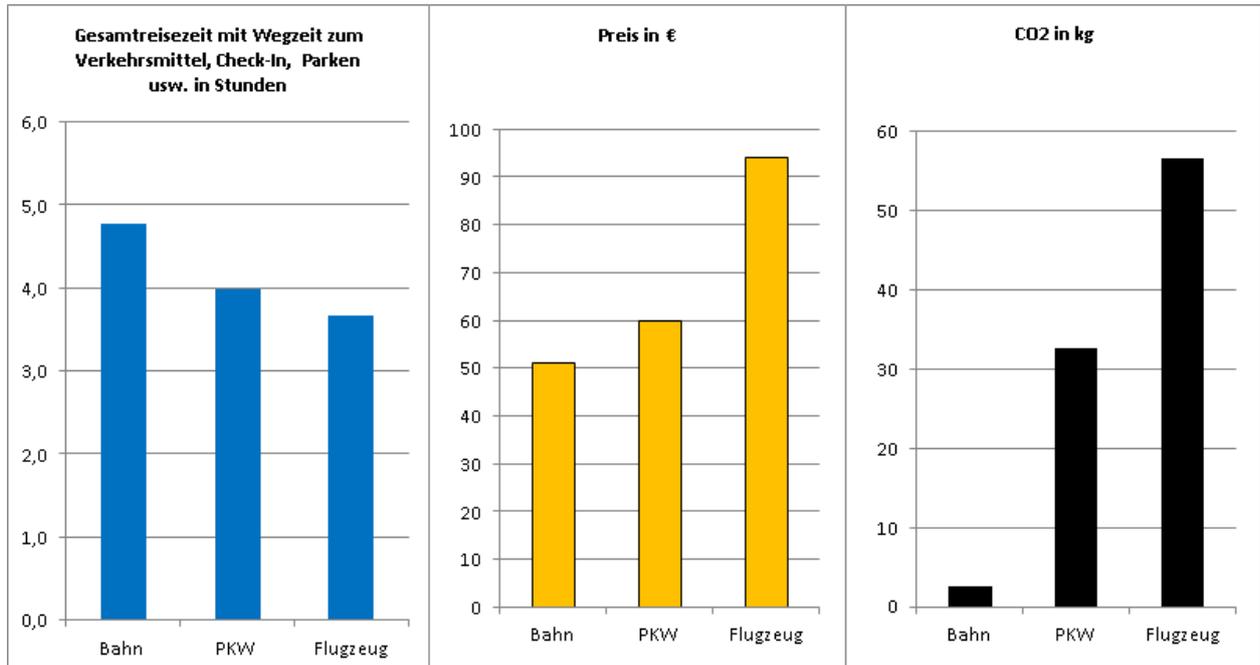
Für den Großraum Wien-Bratislava ergibt sich, dass die Fahrtzeit zum Flughafen Wien aus dem Stadtzentrum wesentlich schneller als die Anreise nach Bratislava ist. Mit dem PKW dauert sie nur 15 Minuten, mit dem CAT 16 Minuten, mit der Schnellbahn 22 Minuten und mit dem Airport Bus 34 Minuten.

Die Reisekosten zum Flughafen Wien liegen bei 4,10 Euro mit der ÖBB Bahn, 8 Euro mit dem Airport Bus, 11 Euro mit dem CAT und bei Fahrten mit dem PKW beträgt die Parkgebühr für zwei Tage 69 Euro. Das heißt die Anreise nach Wien oder nach Bratislava ist außer bei der billigen Fahrt mit der Schnellbahn circa gleich teuer.

Im Vergleich zwischen Bahn (oder auch PKW) und Flugzeug ist die Zeitersparnis bei Inlandsflügen in Österreich kaum bzw. nur in geringem Umfang gegeben. Die Gesamtreisezeit ist zwar mit der Bahn etwas länger, der CO₂ Ausstoß verringert sich jedoch – gerade auf der Kurzstrecke - um ein Vielfaches.

Dies ist infolge anhand von zwei Beispielen skizziert:

Abbildung 33: Alternative Reisemöglichkeiten Wien-Klagenfurt

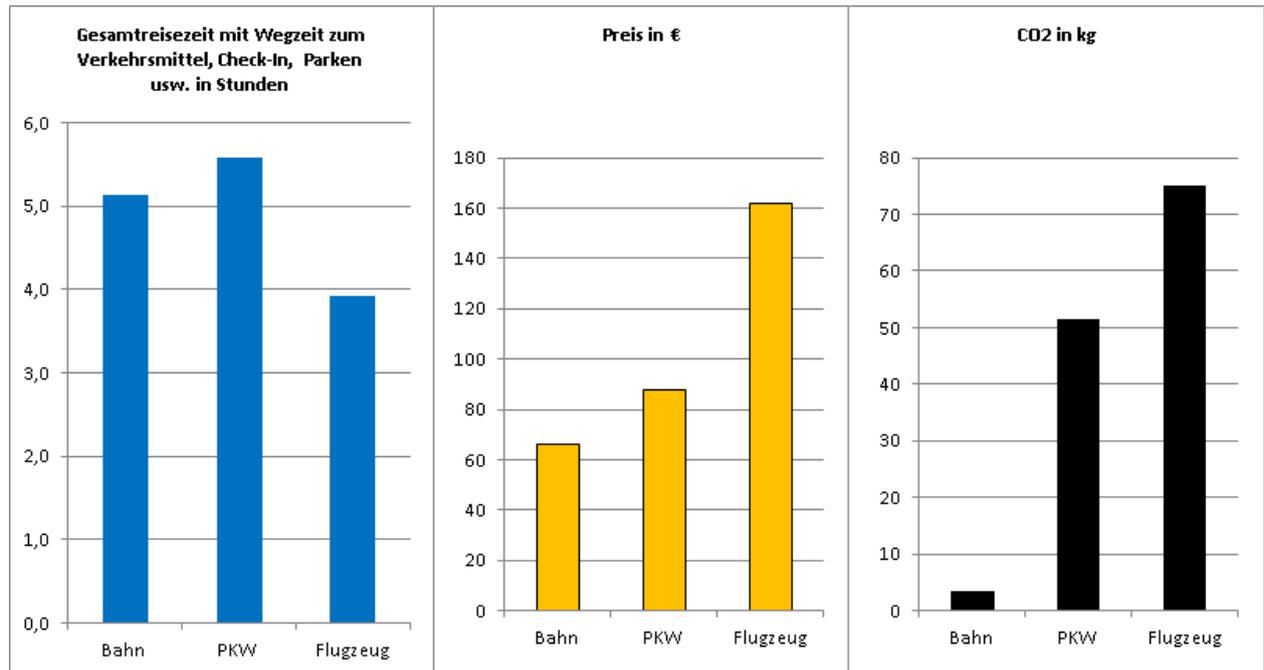


Quellen: ÖBB, Lufthansa, Micheline Routenplaner, ÖAMTC, Deutsche Bahn, eigene Berechnungen

Die reine Fahrzeit mit der Bahn beträgt nach Innsbruck bzw. Klagenfurt etwa 248 bzw. 226 Minuten, wobei jeweils eine Stunde Anreise zum Bahnhof, Einsteigen usw. zur reinen Fahrzeit hinzugerechnet wurde. Die reine Flugzeit von Wien nach Innsbruck bzw. Klagenfurt beträgt rund 60 bzw. 40 Minuten, wobei 3 Stunden für Check-in sowie An- und Abreise vom Flughafen ins Stadtzentrum hinzugerechnet wurden. Die Fahrtdauer mit dem PKW wurde mit dem Michelin Routenplaner für die schnellste Strecke ermittelt, es wurden jeweils 20 Minuten für Parken, Einsteigen und Aussteigen etc. hinzugerechnet. (Quellen: ÖBB, Lufthansa, Michelin Routenplaner, eigene Berechnungen.)

Die Reisekosten wurden für die Bahn mit einem regulären ÖBB Ticket zweiter Klasse angegeben, die Anreise zum Bahnhof wurde nicht mit eingerechnet. Die Flugkosten sind der reguläre Preis für ein Austrian Airline/Lufthansa Ticket (Durchschnitt zwischen dem Preis bei Buchung 7 Tage und 2 Monate vor Abflug) und beinhalten ebenfalls keine Kosten für die Anfahrt zum Flughafen, obwohl diese die Anreise zum Bahnhof sicherlich übersteigen. Die Reisekosten für den PKW wurden mit dem Michelin Tourenplaner ermittelt. Sie beinhalten keine Parkkosten. An dieser Stelle bleibt zu erwähnen, dass der Flugverkehr mit einer Ausnahme von der 20 prozentigen Mehrwertsteuer der Bahn, dem Diesel- und Benzinbetriebenen Verkehr gegenüber bevorzugt ist. Die Berechnung des CO₂ Ausstoßes erfolgte für Bahn und Flugzeug via Deutsche Bahn, für den PKW wurde der CO₂ Ausstoß mit dem ÖAMTC Rechner¹⁷ für einen Mittelklassewagen mit einem Verbrauch von 4,3 Liter/100 km und mit einem Durchschnitt zwischen Diesel und Benzinern ermittelt.

¹⁷ www.oeamtc.at

Abbildung 34: Alternative Reisemöglichkeiten Wien-Innsbruck

Quellen: ÖBB, Lufthansa, Micheline Routenplaner, ÖAMTC, Deutsche Bahn, eigene Berechnungen

Es zeigt sich hier, dass die Reisezeit nach Innsbruck mit dem Flugzeug - aufgrund des Ausbaus der Westverbindung der Bahn - etwas mehr als eine Stunde über der Reisezeit mit der Bahn liegt und die Bahn hier mittlerweile eine geringere Reisezeit als der PKW aufweist. Auf der Fahrt nach Klagenfurt ist die Bahn nicht schneller geworden, sie weist hier nach dem PKW die höchste Reisezeit auf. Die mögliche CO₂-Einsparung ist bei Nutzung der Bahn auf beiden Reisen äußerst hoch, verglichen mit einer Einsparung zwischen Flug und PKW. Die Preise der Bahnreise sind seit den Treibstoffpreiserhöhungen für die Bahn wesentlich günstiger als für den PKW und den Flug, falls nicht bereits Monate vorher gebucht wird, dann wären Flug- und Bahnpreise etwas gleich hoch.

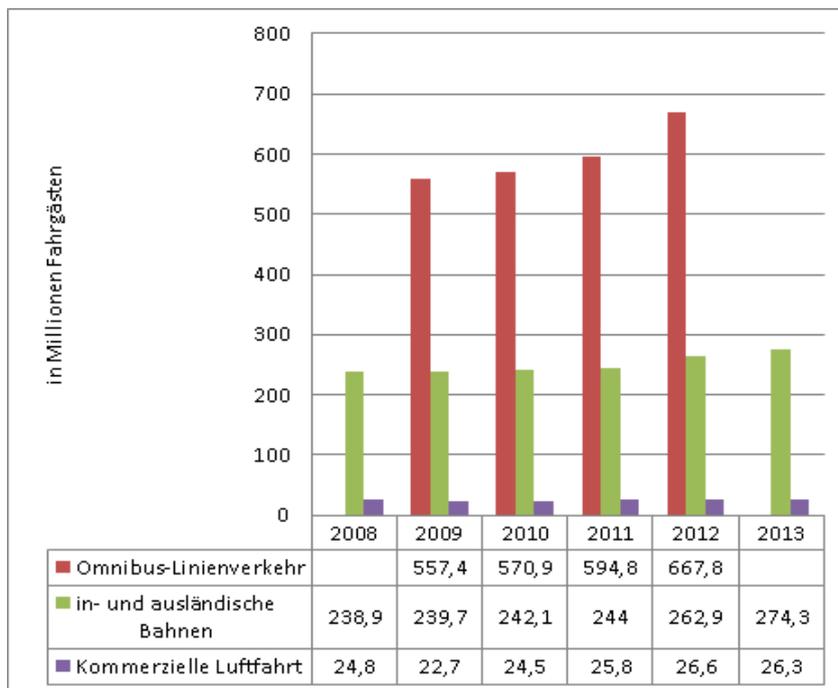
Eine ökologisch orientierte Politik sollte anstreben, den PKW Verkehr auch aus Gründen der Zeit- und Kosteneffizienz im Bereich der ausgebauten Bahnstrecken auf die Schiene zu lenken. Die wenig zeitsparenden Flugreisen auf innerösterreichischen bzw. ähnlichen internationalen Kurzstrecken könnten über eine entsprechende Besteuerung ebenfalls vermehrt auf die Bahn umgelenkt werden, um für eine Internalisierung der Verschmutzungskosten im österreichischen Luftraum zu sorgen.

6. Lenkungswirkung der Steuer

Ob sich im Rahmen der Einführung der Flugabgabe aufgrund dieses Preisfaktors Verschiebungen vom Flugverkehr hin zu Bahn oder Straße ergeben haben, lässt sich ausschließlich für diese Monokausalität ohne gezielte Umfrage von Verkehrsteilnehmern nicht beantworten, die den Rahmen dieser Studie sprengen würde.

Der zweitgrößte österreichische Geschäftsreise-Konzern Carlson Wagonlit Travel gab für das eigene Unternehmen im März 2014 Statistiken heraus, die besagen, dass es 2013 einen Rückgang bei Flugbuchungen für Geschäftsreisen zwischen Wien und den Bundesländerflughäfen um 16,4 % gab. Ebenso stieg die Nachfrage nach Direktflügen, die bedingt, dass Salzburger Firmen direkt von München und Klagenfurter Firmen von Ljubljana auf Geschäftsreisen starten. Der Anteil der Buchungen der Business Class auf der Langstrecke sank von 40 % im Jahr 2010 auf 19,4 % im Jahr 2013. Ein weiterer Fokus der Kostenersparnis sind bei den Unternehmern Roaming-, Taxi- und Parkkosten. Dennoch konnte das Reiseunternehmen den Umsatz 2013 um 1,1 % auf 79,6 Millionen Euro steigern. Ob Fragen des Reisekomforts mit der Bahn, z.B. aufgrund von schnelleren Verbindungen auf der Westbahnstrecke oder Business Abteile bei den veränderten Präferenzen mit zu tragen kommen, oder die Kosten der Flugabgabe, kann jedoch wie gesagt nicht geklärt werden.

Abbildung 35: Fahrgastveränderungen im Modal Split 2008-2013



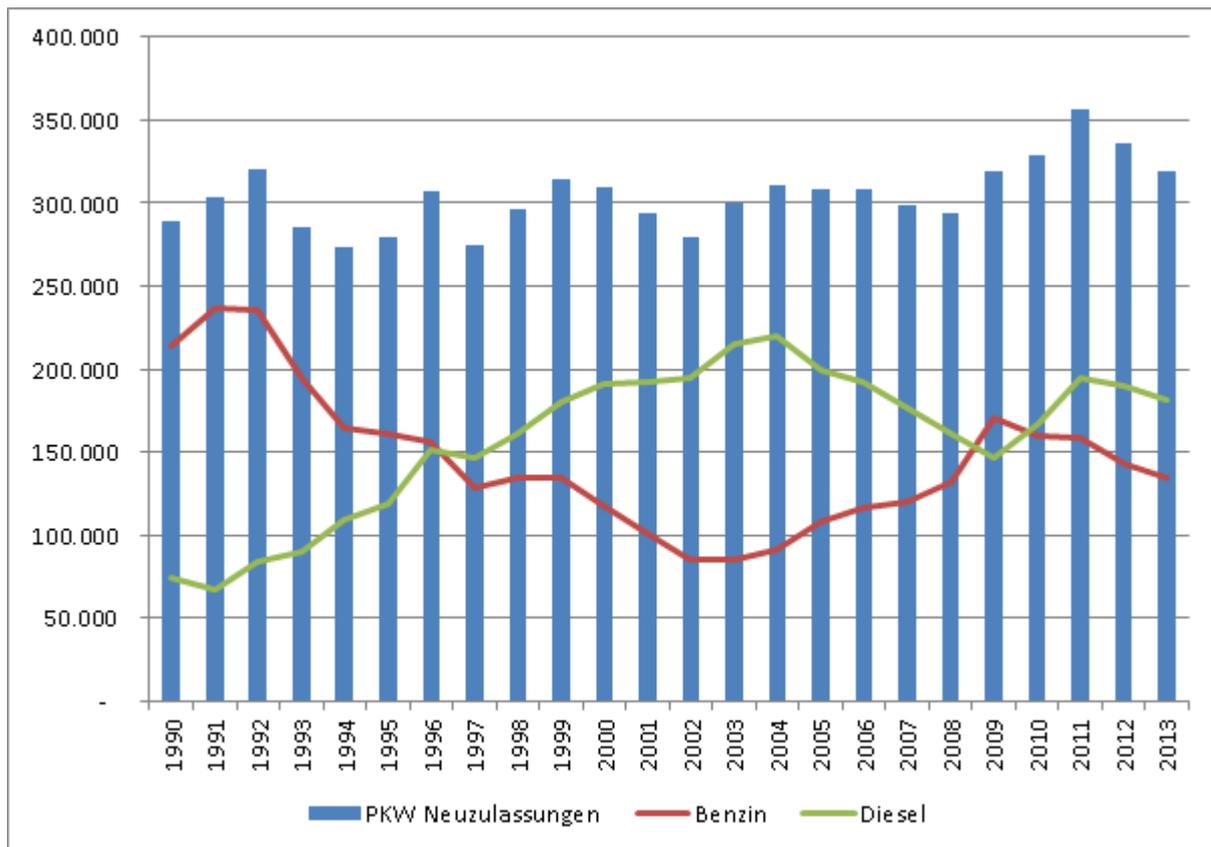
Quelle: Statistik Austria

Vergleicht man den Modal Split bezüglich Omnibus-, Bahn- und Luftverkehr der letzten sechs Jahre (**Abbildung 35**), zeigt sich, dass die anzahlmäßig größten Zunahmen im Bereich der Busreisen lagen, hier gab es 2009 bis 2012 rund 100 Millionen Fahrgäste mehr. Um 35 Millionen mehr Fahrgäste nutzten seit 2008 die Bahn und 1,5 Millionen mehr Flugpassagiere wurden befördert. Ob die Zunahme im Omnibusverkehr mit Schließungen von Bahnstrecken zusammenhängt und ob die

Steigerung in der Bahnnutzung mit Streckenausbauten und verbessertem Komfort oder der Flugabgabe zusammenhängt, kann auch hier ohne KundInnenbefragung nicht geklärt werden.

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch die Anzahl der KFZ Neuzulassungen in Österreich. Hier zeigt sich, dass insbesondere seit dem Krisenjahr 2008 die Anzahl der neuzugelassenen PKW bis 2012 gestiegen ist (siehe **Abbildung 36**), um dann um 4,7 % abzusinken. (Im Vergleich dazu stieg in diesem Jahr die Anzahl der neu angemeldeten Gebrauchtwagen um 1,4 %.)

Abbildung 36: KFZ Neuzulassungen 1990-2013

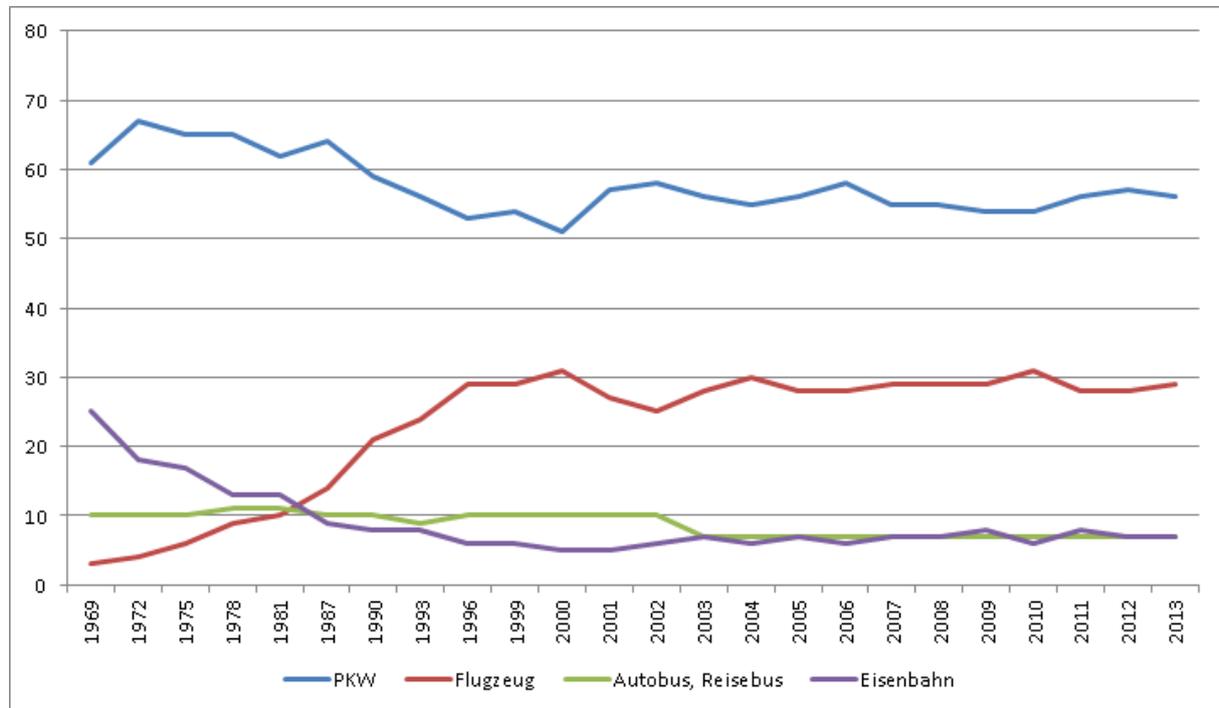


Quelle: Statistik Austria

Ob dieser Anstieg im PKW Bereich nur auf das Bevölkerungswachstum oder auch auf geänderte Präferenzen bzw. individuelle Budgetbeschränkungen zurückzuführen ist, kann hier nicht gesagt werden. Auch der Wechsel von Benzin zu Diesel ist teilweise auf Kostenfragen, aber auch auf mögliche ökologische Überlegungen und technologische Entwicklungen zurückzuführen.

Abbildung 37: Haupturlaubsreisen der österreichischen Bevölkerung von 1969 bis 2013

Reisen nach Verkehrsmittel (in %)



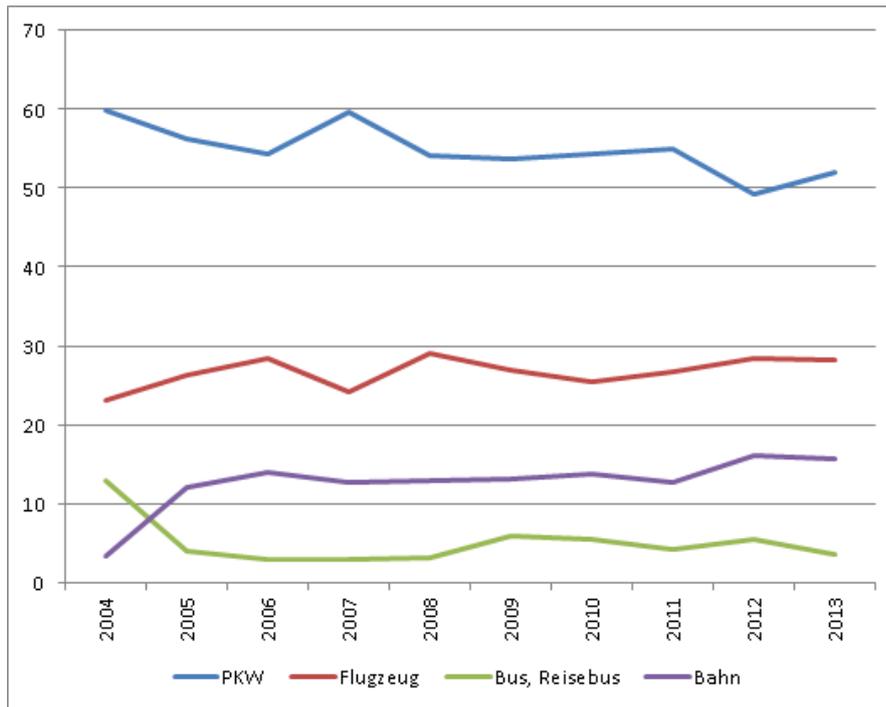
Quelle: Statistik Austria

Seit 1969 ist in Österreich das wichtigste Transportmittel bei Haupturlaubsreisen (ab 4 Übernachtungen) der Pkw (2012: 57,3 %). Zu diesem Zeitpunkt spielte das Flugzeug mit einem Anteil von 3,4 % eine geringe Rolle; bis 2012 hat sich der Anteil allerdings verachtfacht (2012: 27,7 %), was vor allem auf Kosten der Bahn und des Reisebusses geschah: Im Jahre 1969 wurde die Bahn noch bei einem Viertel aller Haupturlaubsreisen genutzt, im Jahr 2012 lag der Anteil nur noch bei 7,2 % (siehe **Abbildung 37**). Während Flugreisen bei Inlandsurlaubsreisen erwartungsgemäß eine geringe Rolle spielen (2012: 0,2 %), sind anteilmäßig die Haupturlaubsreisen ins Ausland mit dem Flugzeug (2012: 34,8 %) seit 1996 weitgehend mit jenen mit dem Pkw (2012: 47,9 %) gleich hoch. (Statistik Austria 2012)

Bei Geschäftsreisen ist die Auswahl der Verkehrsträger ähnlich wie bei den Urlaubsreisen, auffällig ist jedoch die Nutzung der Bahn, die im Vergleich zu den Urlaubsreisen etwas höher ist als Fahrten mit dem Bus oder dem PKW. Bezüglich der Flugreisen wird im Gegensatz zu den Urlaubsreisen ein kleiner Einbruch seit 2008 verzeichnet, der sich erst 2012 wieder auf das Niveau von 2006 zurückbewegt hat. (**Abbildung 38**)

Abbildung 38: Geschäftsreisen der österreichischen Bevölkerung von 2004 bis 2013

Reisen nach Verkehrsmittel (in %)



Quelle: Statistik Austria

Doch welche Ursachen der Wechsel von einem Verkehrsmittel auf ein anderes hat, muss in der vorliegenden Studie ungeklärt bleiben. Auch die gegenwärtig laufende bundesweite Haushaltsbefragung „Österreich unterwegs“, zur Mobilität der österreichischen Bevölkerung, die genaue Daten zum Mobilitätsverhalten der ÖsterreicherInnen liefern soll, fragt nicht nach den Gründen für eine bestimmte Verkehrsmittelwahl und wird keine Aufschlüsse über geändertes Verkehrsverhalten aufgrund der Flugabgabe geben können.

Anhang

Tabelle 9: Reisezeiten und –kosten inklusive Airport Bus vom Bahnhof Ljubljana

	von	nach	Art	Carrier	Umsteigen	Erste Fahrt	Letzte Fahrt	Intervalle	Dauer	Kosten in €	Parken 1 Tag
Wien	Wien Wiener Gürtel	Bratislava Airport	Bus	ÖBB, Slovak Lines	0	06:00	23:00	0,5-1,5 Stunden	01:45	7,70	
	Wien Erdberg	Bratislava Airport	Bus	Blaguss	0	06:00	00:30	ca. alle 2 Stunden	01:20	10,00	
	Wien Landstrasse	Bratislava Airport	PKW	privat					00:50	26,16	20,00
Linz	Linz Bahnhof	München Airport	Bahn	ÖBB und DB	1-3mal	02:01	21:47	alle 20-60 min	3:28 bis 4:34	68,00	
	Linz Bahnhof	München Airport	PKW	privat					02:37	42,11	ab 20,00
Salzburg	Salzburg Bahnhof	München Airport	Bahn	ÖBB und DB	1	04:05	23:00	alle 10 - 60 min	2:15 bis 2:38	41,00	
	Salzburg Bahnhof	München Airport	PKW	privat					01:43	30,21	ab 20,00
Innsbruck	Innsbruck Bahnhof	München Airport	Bahn	ÖBB und DB	1-3mal	00:44	21:28	15-60 min	2:19 bis 4:07	44,60	
	Innsbruck Bahnhof	München Airport	PKW	privat					02:08	34,31	ab 20,00
	Innsbruck Bahnhof	Zürich Airport	Bahn	ÖBB, SBB	1-3mal	03:41	21:44	alle 2 Stunden	4:02 bis 5:18	65,20	
	Innsbruck Bahnhof	Zürich Airport	PKW	privat					03:17	86,06	31,00
Klagenfurt	Klagenfurt Bahnhof	Ljubljana Airport*	Bahn	ÖBB	2-3mal	05:30	18:46	ab 10:23 alle 2 St.	min. 3 Stunden	33,00	41,00
	Klagenfurt Bahnhof	Ljubljana Airport	PKW	privat					01:27	28,70	10,00
Graz	Graz Bahnhof	Ljubljana Airport*	Bahn	ÖBB	1-4mal	04:25	22:24	unregelmäßig	ca. 4 Stunden	45,20	
	Graz Bahnhof	Ljubljana Airport	PKW	privat					02:12	50,20	10,00
	Ljubljana Bahnhof	Ljubljana Airport	Bus	Bus 28	0	05:20	20:10	jede Stunde	00:45	4,40	

* inklusive Airport Bus vom Bahnhof Ljubljana

Quellen: ÖBB, Michelin Routenplaner, eigene Berechnungen

Literaturverzeichnis

Austrian Wings: <http://www.austrianwings.info/tag/kerosin/>

BMVIT (2011) Abteilung II/2: Road Map Luftfahrt 2020, Wien.

Bundesministerium 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 (2012): Bericht über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehr-steuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer. Berlin/Bonn im Juni 2012

Deutsche Bundesregierung (2012) Bericht an den Deutschen Bundestag über die Auswirkungen der Einführung des Luftverkehrsteuergesetzes auf den Luftverkehrssektor und die Entwicklung der Steuereinnahmen aus der Luftverkehrsteuer. Online: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/102/1710225.pdf>

FCM (2014), Marktanalyse, Ausgabe 2014.

Gordijn, H.; Kolkman, J. (2011) Effects of the Air Passenger Tax. Behavioral responses of passengers, airlines and airports. KiM Netherlands Institute for Transport Policy Analysis. Online:
http://english.verkeerenwaterstaat.nl/english/Images/EffectsoftheAirPassengerTax_tcm249-303066.pdf (15. Mai 2011)

IHS (2012) Evaluierung der Flugabgabe. Wien.

Infras (2012): Auswirkungen der Einführung der Luftverkehrssteuer auf die Unternehmen des Luftverkehrssektors in Deutschland. Ex-Post-Analyse nach einem Jahr. Schlussbericht Zürich, 25. Juni 2012. Studie im Auftrag des Bundesministerium der Finanzen (BMF) Deutschland.

Korteland, M and Faber J. (2013): Estimated revenues of VAT and fuel tax on aviation. CE Delft. Online:
http://cedelft.eu/publicatie/estimated_revenues_of_vat_and_fuel_tax_on_aviation/1401

Leicester, Andrew; Cormac, O'Dea (2008) Aviation Taxes. Online:
<http://www.ifs.org.uk/budgets/gb2008/08chap9.pdf>

Meijers, Daniel (2005) Tax Flight. An Investigation into the Origins and Developments of the Exemption from various kinds of Taxation of International Aviation. University of Maastricht, Working paper: I05-E001

Österreichische Hotelierversammlung (2012): ÖHV-Positionspapier 2012/2013: Vorschläge für Österreichs Tourismus, Online: <http://www.oehv.at/downloadFile.php?seIDM=&file=5TCQ1G2S-XWLX-3PZX-BPES-3YR4PI8VEJ1N> (06. Juni 2012).

Smit, Koopman, Faber (2013) The Economics of Airport Expansion. CE Delft.

Statistik Austria (2012) Urlaubs- und Geschäftsreisen 2012.

Tourismuswirtschaft Austria International (2011): Sinkflug der Ticketpreise setzt sich fort. Flugabgabe als zusätzliche Airline-Keule. Online: www.touristaustria.at/index.php/en/touristik/veranstalter-und-reisebueros20/1741-sinkflug-der-ticketpreise-setzt-sich-fort-flugabgabe-als-zusaetzliche-airline-keule (06.Juni 2012)

Vock, M. (2011) Die Flugabgabe im europäischen Vergleich. RdW 2011/55 Heft 1 v. 21.01.2011.

Bundesgesetz:

<http://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20007051>

Erläuterungen zum Bundesgesetz:

http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/II/II_00981/fnameorig_201069.html

AutorInnen: Karin Schönflug, Iain Paterson und Richard Sellner.

Titel: Evaluierung der Flugabgabe: Update

Projektbericht/Research Report

© 2014 Institute for Advanced Studies (IHS),
Stumpergasse 56, A-1060 Vienna • ☎ +43 1 59991-0 • Fax +43 1 59991-555 • <http://www.ihs.ac.at>
