

BUND-Kurzinfo

Kurzstreckenflüge auf die Schiene verlagern.

Eine Strategie für Klimaschutz durch weniger Flugverkehr

**Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND)**

29.09.2019

Einleitung

Seit etwa 30 Jahren fordern Politiker, Kurzstreckenflüge auf die Schiene zu verlagern. Das ökologische Argument wurde jedoch vor allem dafür genutzt, teure Hochgeschwindigkeitsstrecken für die Bahn politisch durchzusetzen. Nach Streckeneröffnung fiel es dann wieder der politischen Amnesie anheim. Im Jahr 2018 nahmen die innerdeutschen Flüge nach jahrelanger Abnahme erstmals wieder zu. Obwohl Klimaschutz zum Topthema wurde. Und obwohl die Bahn auf vielen Strecken eine echte Alternative zum Fliegen ist. Warum scheitert die Verlagerung bisher und wie kann sie gelingen? Und was genau bringt sie eigentlich wirklich für Klimaschutz und nachhaltige Mobilität?

Das Wachstum ist das Problem

Im Jahr 2018 gab es 311.000 innerdeutsche Flüge an 24 Flughäfen, rund vier Prozent mehr als im Vorjahr. In den zehn Jahren zuvor waren innerdeutsche Flüge um 20 Prozent zurückgegangen – bei steigenden Passagierzahlen. Denn durch größere Flugzeuge wurden die Sitzplatzkapazitäten seit 2004 um fast 50 Prozent ausgeweitet. Der internationale Luftverkehr wächst stetig um vier bis fünf Prozent pro Jahr. Dieses Wachstum ist dreimal so hoch wie die Effizienzfortschritte, die 1,5 Prozent pro Jahr betragen.

Global beträgt der CO₂-Ausstoß des Luftverkehrs 2,8 Prozent an den gesamten CO₂-Emissionen. Dazu kommt der Ausstoß weiterer Gase in hohen Luftschichten, die fast die dreifache Klimawirkung von CO₂ haben. In 2050, das zeigt eine Studie des Öko-Instituts für das Europäische Parlament, wird der Luftverkehr über 20 Prozent der globalen Erwärmung ausmachen, wenn keine zusätzlichen Maßnahmen ergriffen werden.

Treiber dieses Wachstums sind im hohen Maße die Billigflieger. Ihr Geschäftsmodell setzt auf Kosten- und Sozialdumping. Sie ersetzen herkömmliche Linienflüge und wecken neue Bedarfe. Hinzu kommen die Steuerbefreiungen von Kerosin und der Mehrwertsteuer auf internationale Flüge. In Deutschland sind das fast 12 Milliarden Euro pro Jahr an klimaschädlichen Subventionen für den Flugverkehr. Die Bahn dagegen zahlt 19 Prozent Mehrwertsteuer auf internationale Tickets, volle Stromsteuern und muss ihre Zertifikate im EU-Emissionshandel komplett zahlen (der Flugverkehr nur zu 15 Prozent).

Wozu innerdeutsche Flüge?

Der Bundesverband der deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) nennt zwei Argumente für innerdeutsche Flüge: zum einen die kürzere Flugzeit im Vergleich zur Bahn. So könnten Geschäftsreisen – sie machen 65 Prozent innerdeutscher Fluggäste aus – an einem Tag „*absolviert werden, ohne dass viele Überstunden anfallen oder eine Hotelübernachtung nötig wird.*“ Es geht also um die Rückkehr an den Wohnort am gleichen Tag. Als zweites Argument nennt der BDL die Zubringerfunktion für internationale Flüge von Drehkreuzflughäfen. 55 Prozent der Fluggäste des Flughafens Frankfurt/Main sind Umsteiger, 45 Prozent kommen originär aus der Region. Wenn Bahnen oder Fernbusse diese Zubringerfunktion übernähmen, würden, so fürchtet der BDL, Passagiere eher über ausländische Drehkreuze reisen (vgl. <https://www.bdl.aero/de/publikation/wofuerbraucht-es-innerdeutschen-luftverkehr/>).

Mehr als die Hälfte der innerdeutschen Flüge kann sofort verlagert werden

Vier Stunden sind als Reisezeitkriterium für die An- oder Abreise zu Konferenzen oder Arbeitsbesprechungen akzeptiert. Realistisch betrachtet, beträgt die Reisezeit von Kurzstreckenflügen einschließlich Fahrten zu und von Flughäfen, Check-in, Handgepäckkontrolle, Boarding und Warte-Zeiten jedoch selten weniger als vier Stunden. Wertet man die 2018er-Flugverkehrsdaten des Statistischen Bundesamts (Fachserie 8, Reihe 6,1) aus, gibt es zu 155.000 bis 173.000 Flügen eine Bahnalternative mit einer Reisedauer von vier Stunden oder weniger. Mehr als die Hälfte der Kurzstreckenflüge von und nach deutschen Flughäfen könnten also ohne Komfort- und Zeitverlust sofort auf die Schiene verlagert werden. Das entspricht 14 bis 17 Millionen Fluggästen (24 Millionen flogen im Jahr 2018 insgesamt innerdeutsch).

Hat die Bahn dafür überhaupt die nötigen Kapazitäten? Die Antwort lautet „Ja“: Rund 150 Millionen Fahrgäste nutzten 2018 den Fernverkehr der Deutschen Bahn, die DB plant bis 2030 einen Anstieg auf 200 Millionen und der aktuelle Koalitionsvertrag will sogar eine Steigerung auf 280 Millionen. 2018 betrug der Kundenzuwachs 5,7 Millionen Passagiere, die Auslastung im Bahn-Fernverkehr lag bei 56 Prozent (Pressemitteilung DB AG vom 28.3.2019).

Würden die 155.000 bis 173.000 Kurzstreckenflüge auf die Bahn verlagert, würden die derzeitigen Expansionspläne der Flughäfen wie zum Beispiel in Düsseldorf oder München hinfällig. Am künftigen Berliner

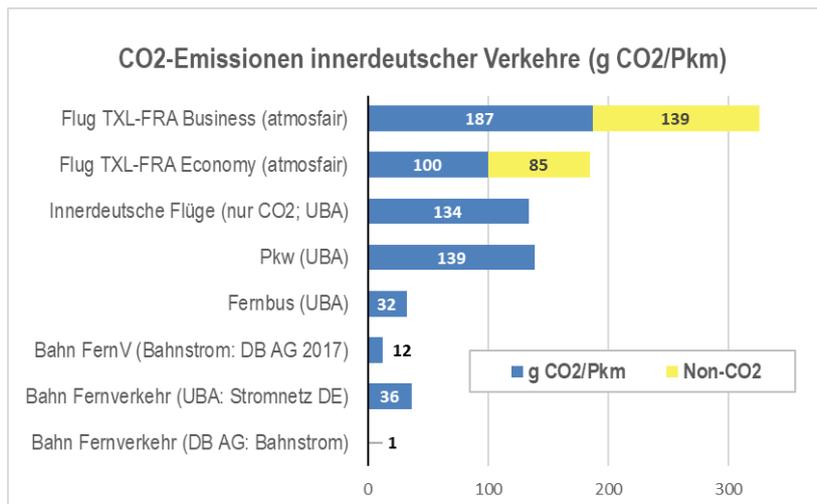
„Single Airport“ BER gäbe es keinen Engpass. Verlagerte man die Flüge mit Bahnalternative unter vier Stunden, hätte Berlin 50.000 Flüge pro Jahr weniger, Düsseldorf über 25.000 und Frankfurt am Main über 70.000 Flüge weniger. Kaum zu glauben: 5.000 Flüge pro Jahr finden zwischen Düsseldorf und Frankfurt statt (Bahnfahrt: 1:25 Std.) sowie 3.600 zwischen Stuttgart und Frankfurt am Main (Bahnfahrt: 1:18 Std.).

Verlagerung braucht mehr als schnelle Züge

Von der Eröffnung der Hochgeschwindigkeitsstrecke Berlin-München im Dezember 2017, welche die Reisezeit um zwei auf 3:55 Stunden verkürzte, wurde eine massive Verlagerung erwartet. Das Gegenteil passierte: 2018 nahmen die Flüge um vier Prozent zu. Die Fluggesellschaften Easyjet und die Lufthansa-Tochter Eurowings boten Kampf- beziehungsweise Dumpingpreise von 30 Euro für den einfachen Flug an. Das zeigt, wer nur die Bahn attraktiver macht, ohne faire Preise sicherzustellen, wird bei der Verlagerung scheitern. Dagegen gingen auf der Strecke Berlin-Nürnberg die Zahlen der Fluggäste in 2018 (neue Bahnreisezeit etwa drei Stunden statt vorher fünf) um 60 Prozent zurück. Eurowings hat diese Verbindung mittlerweile eingestellt.

Ein mehr als deutlicher Klimavorteil der Bahn

Die DB gibt die CO₂-Emissionen mit einem Gramm pro Passagierkilometer an mit der fiktiven Annahme, der Fernverkehr werde zu 100 Prozent mit regenerativer Energie betrieben. Faktisch liegt der Anteil der Erneuerbaren Energien bei 57 Prozent des gesamten von der DB genutzten Stroms (9% Atomenergie, 18% Steinkohle, 7% Braunkohle, 8% Erdgas). Das Umweltbundesamt dagegen rechnet Bahnemissionen mit dem bundesdeutschen Strommix. Hier wird der Wert von 12 Gramm pro Personenkilometer (CO₂/Pkm) genommen, den die DB 2016 noch nach dem eigenen realen Strommix berechnete. Der innerdeutsche Flugverkehr mit seinen 24 Millionen Fluggästen emittierte in 2018 insgesamt 2,1 Millionen Tonnen CO₂, der Schienenpersonenfernverkehr mit 150 Millionen Fahrgästen 2,8 Millionen Tonnen.



Im Durchschnitt emittieren innerdeutsche Flüge laut Umweltbundesamt 134 Gramm pro Personenkilometer. Sie verursachen mehr CO₂ als Langstreckenflüge, da auf Kurzstrecken die energieintensiven Start- und Landephase stärker durchschlagen. Die Klimalast von Business-Passagieren ist durch ihren höheren Platzbedarf größer als von Economy-Kunden. Bahnreisen sind über zehnmal klimaschonender als Kurzstreckenflüge.

Welche Maßnahmen werden für eine erfolgreiche Verlagerung gebraucht?

Flüge bis 1.500 Kilometer gelten als Kurzstrecken-, solche bis 600 Kilometer als Ultrakurzstreckenflüge. Welche Infrastrukturen sind für die Verlagerung notwendig? Investitionen in neue Hochgeschwindigkeitsprojekte werden nicht gebraucht. Viel wichtiger als die Spitzengeschwindigkeit anzuheben ist es, die Systemgeschwindigkeit im gesamten Netz zu erhöhen und die Zuverlässigkeit zu verbessern. Das heißt, der Deutschlandtakt muss in Deutschland endlich eingeführt und mit ihm Bahn-Pünktlichkeitsquoten von über 90 Prozent erreicht werden – so wie es bereits heute in der Schweiz der Fall ist. Voraussetzung dafür ist der Ausbau der Knoten, insbesondere der völlig überlasteten fünf Großknoten Hamburg, Köln, Frankfurt am Main, Mannheim und München. Die Projekte stehen im Bundesverkehrswegeplan, nur fehlt bislang die Finanzierung. Nicht zuletzt muss das von der DB zerrissene europaweite Nachtzugnetz für preis- und klimasensible Kunden

wieder als Alternative zu europäischen Kurzstreckenflügen aufgebaut werden. Dagegen opponiert jedoch Bundesverkehrsminister Andreas Scheuer.

Hochrangige Schienenanschlüsse sind nötig für Drehkreuz- oder „Hub“-Flughäfen. Der Flughafen Frankfurt am Main ist der deutsche Drehkreuzflughafen von überragender Bedeutung. Er sichert die Verbindung zu Interkontinentalflügen. Diese sogenannte Konnektivität ist für die Wirtschaft relevant. Sie muss bei einer Verlagerung gleichwertig durch die Schiene ersetzt werden. Weitere Flughäfen wie Düsseldorf, Köln/Bonn und Leipzig/Halle haben exzellente Bahn-Verknüpfungen obwohl sie keine Hubfunktion haben. Der Flughafen München beansprucht zwar Drehkreuzfunktion für sich, bietet aber überwiegend touristische Ziele an. Zudem konkurriert sein Einzugsgebiet mit dem des Frankfurter Flughafens.

Nahtloses Reisen für Umsteigepassagiere

Das System „Airrail“ – 1992 eingeführt und neuerdings Express-Rail genannt – ist ein guter Ansatz des integrierten Ticketing. An mittlerweile 13 Bahnhöfen kann die Bordkarte, die auch als Zugfahrkarte gilt, ausgedruckt werden. Die Bahnhöfe gelten als Start-„Flughäfen“. 2015 nutzten 300.000 Fluggäste diese Alternative zum Kurzstreckenflug. Auf der Strecke Köln-Frankfurt führte Airrail zur Einstellung sämtlicher Flüge, während von Düsseldorf oder Stuttgart nach Frankfurt trotz Airrail weitergefliegen wird. Das liegt teilweise an der hohen Umsteigerquote, von Stuttgart nach Frankfurt sind es 97 Prozent der Flugreisenden. Züge werden erst zu attraktiven Zubringern, wenn bei schuldlosem Verpassen des Anschlussflugs ein Ersatzflug garantiert wird (sogenanntes Codeshare). Gepäck durchzuchecken ist die zweite Komponente des nahtlosen Reisens für Umsteigepassagiere, auch „Seamless Travelling“ genannt. Gepäck am Tag vor der Reise zu Hause abholen zu und direkt zum Flugziel durchchecken zu lassen, sollte Standard werden. Zudem sollten die Kunden auf allen Flugportalen über Bahnalternativen und deren Klimavorteil informiert werden.

Fairer intermodaler Wettbewerb: Luftverkehrssteuer reformieren

Gut, dass es inzwischen einen politischen Konsens gibt, die internationale und nationale Mehrwertsteuer der Bahn von 19 auf sieben Prozent abzusenken. Dies ist ein notwendiger, aber nicht hinreichender Schritt, um die Bahn attraktiver zu machen. Denn er hilft nicht gegen Dumpingpreise im Flugverkehr. Die Luftverkehrssteuer dagegen kann einen wirksamen Anreiz zur Verlagerung von Kurzstreckenflügen geben. Derzeit haben zehn EU-Mitgliedstaaten unterschiedliche Formen von Ticketabgaben.

Der BUND schlägt vor, eine neue Distanzklasse für Ultra-Kurzstreckenflüge von bis zu 600 Kilometern einzuführen und den Steuersatz für diese Flüge zu verdreifachen, von ursprünglich acht auf 24 Euro je Passagierticket. Das wäre ein wirksamer Anreiz für den Umstieg auf die Schiene und die komplette Verlagerung innerdeutscher Flüge. Damit wegfallende Kurzstreckenflüge nicht durch internationale Flüge ersetzt werden, sollte die Luftverkehrssteuer für Mittel- und Langstreckenflüge verdoppelt werden.

Internationale Abstimmung der Maßnahmen

Die Verlagerung auf die Schiene muss europäisch gedacht werden. Die Nachbarländer mit Hubflughäfen (Niederlande: Amsterdam, Frankreich: Paris, Schweiz: Zürich, Österreich: Wien – alles umweltpolitisch ambitionierte und klimapolitisch besser agierende Länder als Deutschland) sollten in ein gemeinsames Verlagerungsprojekt einbezogen werden, auch um Ausweichreaktionen zu verhindern. Zehn EU-Mitgliedstaaten erheben derzeit Ticketabgaben. Auf der Konferenz „Taxing Aviation“ im Juni 2019 in Den Haag wurde massiv die Abschaffung der Steuerprivilegien des Luftverkehrs gefordert, auch von OECD, Weltbank und Internationalem Währungsfonds. Stattdessen wird eine Mischung aus Ticketabgaben, Kerosinsteuer und Stärkung des Emissionshandels im Luftverkehr als notwendig erachtet.

Dringend notwendig ist auch eine ökonomisch und ökologisch effiziente Vergabe von freien Fluglots, die die Umwelt- und Klimakapazität der Flughäfen zum Maßstab nimmt. Die kostenlose Vergabe von Zeitnischen („Grandfathering“) sowie Anreize zum Fliegen wie Rabatte für schlecht ausgelastete Flugzeuge müssen abgeschafft werden.

Das von der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation ICAO ab 2021 geplante Offsettingssystem CORSIA (Carbon Offsetting and Reduction Scheme for International Aviation) ist eine klimapolitische Mogelpackung, die „Reduktion“ vortäuscht, diese aber über Kompensationsprojekte auf andere Sektoren abwälzt. Das EU-Emissionshandelssystem im Luftverkehr ist derzeit das einzige funktionsfähige internationale Klimaschutzregime – unter einer zwingenden Voraussetzung: Ab sofort müssen, wie im Stromsektor bereits der Normalfall, 100 Prozent statt nur 15 Prozent der Zertifikate versteigert werden. Der Deckel des EU-Emissionshandels sinkt

von 2020 bis 2030 nur um 20 Prozent. Das ist klimapolitisch unzureichend. Die nächsten Absenkungsschritte müssen wesentlich drastischer ausfallen.

Der CDU-Vorschlag und das Klimaschutzprogramm 2030

Interessant war ein Vorschlag des Klimaschutzkonzepts des CDU-Bundesvorstands vom 16.9.2019. Er forderte eine „Erhöhung der Luftverkehrsteuer (Ticketabgabe) für Inlandsflüge“. Die Ticketabgabe sollte für alle Inlandsflüge verdoppelt und für Kurzstreckenflüge im Inland von unter 400 Kilometern verdreifacht werden. Der Vorschlag lag ganz nah an den Forderungen der Umweltverbände. Leider wurde er auf Druck der Branche und des CDU-Wirtschaftsflügels wieder einkassiert. Laut „Klimaschutzprogramm 2030“ der Bundesregierung vom 20.9.2019 soll die Luftverkehrsabgabe nur in einem Umfang erhöht werden, *„damit im Gegenzug die Mehrwertsteuer auf Bahnfahrkarten im Fernverkehr von 19% auf den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7% gesenkt werden kann.“* Die Mehreinnahmen durch die Erhöhung der Luftverkehrsabgabe würden sich so auf 500 Millionen Euro pro Jahr belaufen. Zudem sollen Dumpingpreise bei Flugtickets verhindert werden, *„...indem diese nicht zu einem Preis unterhalb der anwendbaren Steuern, Zuschläge, Entgelte und Gebühren verkauft werden dürfen.“*

Wirkungen und Fazit

Die Flugscham-Debatte in Schweden hat zu einem Rückgang innerschwedischer Flüge um drei Prozent und der Zunahme von Bahn-Geschäftsreisen um 20 Prozent in 2018 geführt. Das zeigt, wie wichtig öffentliche Debatten für die Änderung der Mobilitätskultur sind. Auch in Deutschland brauchen wir eine intensive Diskussion über das Fliegen.

Die Wachstumstreiber des Luftverkehrs müssen auf Nachhaltigkeit umgestellt werden. Das gilt insbesondere für die Slotregulierung. Nur dann hat Verlagerung einen Klimanutzen. Nötig ist auch die Einbettung in europäische Lösungen mit Nachbarländern und die Stärkung des EU-Emissionshandels im Luftverkehr. Denn CORSIA, das Konzept der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation der Vereinten Nationen, dient lediglich als Feigenblatt für Klimaschutz.

Mit folgenden Maßnahmen ergibt die Verlagerung von Ultra-Kurzstreckenflügen auf die Schiene klimapolitisch Sinn: Die Zahl der innerdeutschen Flüge wird bis 2025 halbiert, indem Kurzstreckenflüge durch Bahnfahrten von maximal vier Stunden Dauer ersetzt werden. Dazu braucht es das Angebot von Codeshare und den Gepäcktransport für Umsteiger in Frankfurt am Main auf internationale Flüge. Außerdem muss die Luftverkehrsteuer für alle Starts von deutschen Flughäfen bis 600 Kilometer Reisedistanz – also auch für Zubringerflüge – verdreifacht und die im Klimaschutzprogramm 2030 enthaltenen Anti-Dumping-Maßnahmen eingeleitet werden. Nach einer bundesweiten Optimierung des Bahnverkehrs können bis zum Jahr 2030 Flüge bis zu bis 600 Kilometern Länge komplett von der Bahn ersetzt werden.

Für den Klimaschutz bedeuten diese Maßnahmen, dass bis zum Jahr 2025 jährlich eine Million Tonnen CO₂ und bis 2030 zwei Millionen Tonnen CO₂ pro Jahr eingespart werden können. Weil durch die Maßnahmen auch die Emission anderer schädlicher Gase in hohen Luftschichten verringert würde, würde das Klima um weitere vier bis fünf Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente entlastet. Eine Beimischung von zehn Prozent nachhaltig produzierter, synthetischer Kraftstoffe zu internationalen, von Deutschland startenden Flügen würde die CO₂-Emissionen nochmals um drei Millionen Tonnen pro Jahr vermindern (bei Gesamtemissionen von 31 Millionen Tonnen jährlich). Allerdings sollten wertvolle Erneuerbare Kraftstoffe Langstreckenflügen vorbehalten bleiben.

Kontakt:

Dr. Werner Reh
 Stv. Sprecher BUND AK Verkehr
 Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.
 Friends of the Earth Germany
 Kaiserin-Augusta-Allee 5, 10553 Berlin
 Mail: w.reh@bund.net
 Internet: www.bund.net/mobilitaet