



Ausbau von Regionalflughäfen: Fehlallokation von Ressourcen

3. November 2005

Dieser Bericht analysiert und bewertet den steigenden Trend zum Ausbau von Regionalflughäfen in Deutschland.

Regionalflughäfen fehlt kritische Größe zum Erfolg. Die kritische Größe zum kostendeckenden Flughafenbetrieb liegt bei 0,5 bis 2 Mio. Passagieren p.a. Keiner der 39 deutschen Regionalflughäfen erreicht die 2 Mio.-Grenze. Nur fünf unter ihnen kommen auf 500.000 Passagiere. 33 von ihnen haben weniger als 100.000 Passagiere. Hahn zählt schon seit 2004 als internationaler Flughafen.

Regionalflughafenausbau verschlingt Subventionen. Öffentliche Eigentümer von Regionalflughäfen führen einen Subventionswettbewerb, um Fluggesellschaften anzulocken. Damit fließen Steuermittel, trotz leerer öffentlicher Kassen, an z.T. ausländische Billigfluggesellschaften und an deren Kunden. Dies bedeutet eine Wettbewerbsverzerrung gegenüber kostendeckenden Flughäfen.

Überkapazitäten bei Flughäfen. Der Neu- und Ausbau von Regionalflughäfen ist aus verkehrspolitischer Sicht nicht erforderlich, da in Deutschland bereits genügend Flughäfen existieren, von denen die wenigsten unter Engpässen leiden. Wichtiger wäre es, die bestehenden Engpässe bei stark frequentierten Flughäfen zu beseitigen.

Deutschland braucht Flughafenpolitik aus einem Guss. Regionalpolitische Alleingänge beim Ausbau von Regionalflughäfen könnten durch eine bundeseinheitliche Flughafenpolitik verhindert werden. Die damit verbundene Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Bundesebene würde regionalpolitische Interessen einschränken.

Privatfinanzierung führt zu mehr Effizienz. Eine Privatfinanzierung der Neu- und Ausbauprojekte schafft Anreize zu effizienteren Investitionen. Bestehende Flughäfen sollten zumindest privatwirtschaftlich betrieben werden, wobei ein angemessener Regulierungsrahmen erforderlich ist.



Autoren

Eric Heymann
+49 69 910-31730
eric.heyman@db.com
Jan Vollenkemper

Editor

Hans-Joachim Frank

Publikationsassistentz

Sabine Berger

Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland

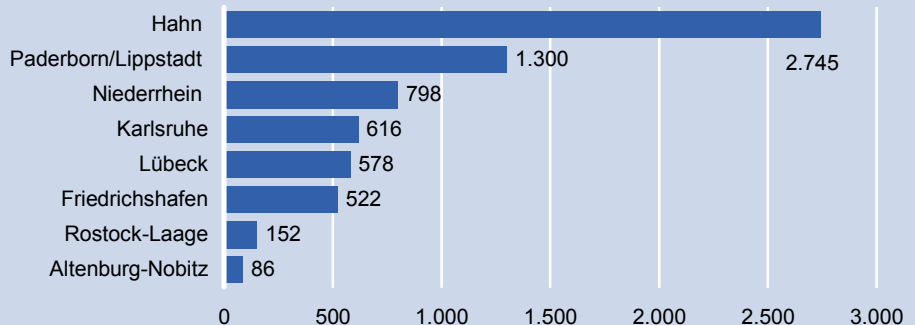
Internet: www.dbresearch.de
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

DB Research Management

Norbert Walter

Die 7 größten Regionalflughäfen - im Vergleich zu Hahn

Passagierzahlen 2004 in Tsd.



Quelle: ADV

Abgrenzung von Flughafenkategorien

Auch wenn die Übergänge teilweise fließend sind, ist folgende Abgrenzung nach Funktion und Attraktivität des Einzugsgebiets der Flughäfen sinnvoll:

Primärflughäfen (Hub-Flughäfen) haben eine Drehkreuzfunktion. In Deutschland sind dies ausschließlich die Flughäfen in Frankfurt am Main und München.

Sekundärflughäfen weisen keine Hub-Funktion auf, verfügen aber dennoch über ein attraktives Einzugsgebiet. Sie sind in die Flugpläne von Linien-Fluggesellschaften eingebunden und bieten in größerem Umfang europäische Flugverbindungen an. Hierzu gehören z.B. die Flughäfen in Düsseldorf, Hamburg, Berlin-Tegel und Stuttgart.

Tertiärflughäfen definiert man als übrige internationale Verkehrsflughäfen. Sie werden in der Regel hauptsächlich durch die Lufthansa in ein internationales Luftverkehrsnetz eingebunden. Beispiele hierfür sind die Flughäfen in Dresden, Leipzig, Saarbrücken, Münster und Nürnberg.

Quartiärflughäfen sind ehemalige Militär- oder Regionalflughäfen, die hauptsächlich von Low-Cost-Carriern (LCC) angeflogen werden. Wir verwenden den Begriff Regionalflughafen synonym für Quartiärflughäfen.

Quelle: von Hirschhausen, Christian u.a. (2004). Privatisierung und Regulierung deutscher Flughäfen. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 291. Frankfurt am Main.

Regionalflughäfen werden ausgebaut

Die Wachstumsstory des Flughafens Hahn im Hunsrück würden viele Betreiber von Regionalflughäfen in ähnlich ländlichen Regionen gerne kopieren. Deshalb ist in den letzten Jahren eine beachtliche Zahl kleiner Flughäfen zu Verkehrsflughäfen ausgebaut worden. Weitere derartige Projekte sind in Planung. Die Investitionen in den Aufbau Ost und das Freiwerden vieler Militärflugplätze seit Ende des kalten Krieges haben diese Entwicklung begünstigt. Auf der Nachfrageseite wird der Trend durch das starke Wachstum im Billigflugsegment und Nachtflugverbote an größeren Flughäfen in städtischen Gebieten unterstützt.

Im Folgenden sollen die damit verbundenen Fehlentwicklungen analysiert und bewertet werden. Zunächst gehen wir auf einzelwirtschaftliche Probleme von Regionalflughäfen ein, anschließend auf die dadurch verursachten gesamtwirtschaftlichen Effekte. Zum Schluss werden Lösungsansätze aufgezeigt.

Wir beschränken uns in diesem Bericht weitgehend auf den Personenluftverkehr. Die Luftfracht stellt nur einen geringen Anteil an der Wertschöpfung der Regionalflughäfen dar, abgesehen von wenigen Ausnahmen. In nebenstehender Box sind Flughäfen anhand ihrer Funktion und der Attraktivität ihres Einzugsgebiets in vier Kategorien eingeteilt.

Flughäfen als Prestigeobjekte der Regionalfürsten

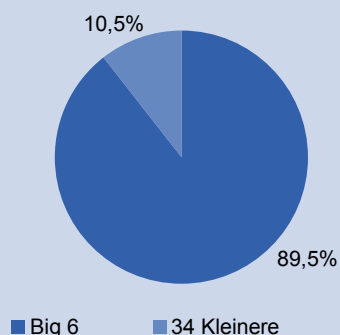
Viele bestehende Regionalflughäfen sind in Deutschland bereits zu internationalen Verkehrsflughäfen ausgebaut worden oder sollen künftig erweitert werden. Dies ist vorwiegend auf die Interessen regionaler Gebietskörperschaften zurückzuführen. Schließlich liegt die planungsrechtliche Hoheit für Flughafenprojekte bei den Bundesländern. Somit ist nachvollziehbar, dass Landespolitiker den Ausbau eines Regionalflughafens in ihrem Bundesland häufig für wichtiger erachten, als dringliche Infrastrukturprojekte von überregionaler Tragweite. Selbstverständlich ist ein naher Kleinflughafen für Unternehmen vor Ort ein wichtiger Standortvorteil. Viele strukturschwache Regionen hoffen, den lokalen Aufschwung im Hunsrück, der durch das Wachstum des Flughafens Hahn generiert wurde, in ihrer Region wiederholen zu können. Außerdem ist die Vorstellung, einen eigenen Flughafen zu haben, auch aus Prestigegründen für viele regionale Politiker verlockend. Im Folgenden erläutern wir, warum allerdings geringe Chancen bestehen, dass sich Erfolge wie in Hahn einstellen. Die meisten Ausbauprojekte sind unseres Erachtens nicht notwendig, da in Deutschland grundsätzlich genug Flughafenkapazitäten existieren. So liegt die Anreisezeit zum nächstgelegenen Verkehrsflughafen für 64% der Einwohner bei weniger als 60 Minuten, für 95% bei weniger als 90 Minuten.¹ Selbst eine Anreisezeit geringfügig über 90 Minuten sollte noch zumutbar sein.

Regionalflughäfen fehlt meistens kritische Größe

Größenvorteile haben bei Flughäfen eine besondere Bedeutung. Durch das Überangebot an Regionalflughäfen und die dort unterausgelastete Kapazität kann die Nachfrage nach Slots auf absehbare Zeit in fast allen Regionen Deutschlands bedient werden – trotz des erwarteten Wachstums im Luftverkehr. Viele Einrichtungen im Bereich von Flughäfen verursachen hohe Fixkosten, die bei geringem Verkehrsaufkommen nicht gedeckt werden können. Diese

Starke Marktkonzentration

Aufkommen an Fluggästen im Jahr 2004 an 39 Regionalflughäfen und Hahn



Quelle: ADV

1

¹ Vgl. Masterplan zur Entwicklung der Flughafeninfrastruktur. Initiative Luftverkehr, Oktober 2004. Berlin.

Entfernungen vom Flughafen Kassel-Calden

Nachbarflughafen	Fahrstrecke in km	Fahrzeit in h/min
Paderborn/Lippstadt	75	00:55
Erfurt	157	02:05

Quelle: Branchenbuch, Routenplaner, <http://stadtplaene.klicktel.de/>

2

Entfernungen vom Flughafen Niederrhein

Nachbarflughafen	Fahrstrecke in km	Fahrzeit in h/min
Münster/Osnabrück	167	01:52
Dortmund	114	01:20
Düsseldorf	81	01:00
Mönchengladbach	63	00:58
Köln/Bonn	115	01:19

Quelle: Branchenbuch, Routenplaner, <http://stadtplaene.klicktel.de/>

3

müssen auf die einzelnen Starts und Landungen bzw. Passagiere umgelegt werden, welche Flughafenentgelte generieren. Ferner sind die Einnahmen aus dem zweiten finanziellen Standbein, dem so genannten Non-Aviation-Bereich, bei Flughäfen mit geringem Verkehrsaufkommen zu vernachlässigen. Dagegen profitieren Großflughäfen in starkem Maße von Einnahmen aus Mieten, Pachten und Konzessionen etwa von Einzelhändlern oder Restaurants sowie von Parkgebühren der Passagiere. Viele Einzelhändler interessieren sich erst ab einer gewissen kritischen Masse an Passagieren für einen Laden am Flughafen.

Laut einer Studie im Auftrag der EU-Kommission liegt die kritische Größe bei einem Aufkommen von 0,5 Mio. bis 2 Mio. Passagieren pro Jahr, um einen Flughafen kostendeckend betreiben zu können. Nur fünf der 39 Regionalflughäfen in Deutschland erreichen 2004 überhaupt eine Passagierzahl von über 500.000. Der größte unter ihnen, Paderborn-Lippstadt, kam gerade mal auf 1,3 Mio. Passagiere. Er kann 2005 eventuell mit einer schwarzen Null abschließen. Es folgen Niederrhein mit 800.000 Passagieren und Karlsruhe mit 600.000. 33 der 39 regionalen Flughäfen haben noch nicht einmal ein Aufkommen von 100.000 Passagieren; 19 kommen auf weniger als 10.000.²

Regionalflughäfen sorgen für Kannibalisierungseffekte

Das Entstehen zusätzlicher Quartärflughäfen führt zu starken Kannibalisierungswirkungen bei nahe gelegenen Flughäfen. Ein Beispiel dafür ist der geplante Ausbau des Flughafens Kassel-Calden. Dies könnte dem lediglich 75 km entfernten Flughafen Paderborn-Lippstadt Passagiere entziehen. Paderborn-Lippstadt hat mit mittlerweile 1,3 Mio. Passagieren in etwa die Break-Even-Menge zur Kostendeckung erreicht. Durch die neu eintretende Konkurrenz blieben die Passagierzahlen des Flughafens wahrscheinlich unter dieser Menge. Arbeitsplätze in Kassel-Calden entstünden somit auf Kosten von Arbeitsplätzen in Paderborn-Lippstadt. Beide Flughäfen würden nicht kostendeckend wirtschaften, und somit von Subventionen abhängig bleiben. Daneben gibt es weitere in der Nähe gelegene Flughäfen, die Aufkommen an Kassel-Calden verlieren könnten, z.B. in Erfurt.

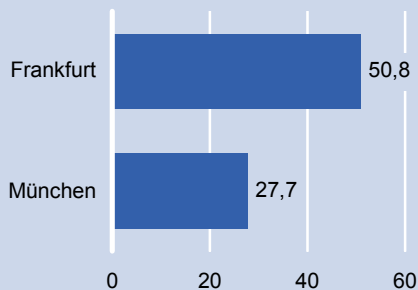
Die bestehenden Überkapazitäten an Flughafeninfrastruktur haben Sunk-Cost-Charakter. Da ein bereits gebauter Flughafen kaum anderweitig genutzt werden kann, ist der Betrieb für den Eigentümer kurzfristig auch dann rational, wenn durch die Einnahmen nur die Betriebskosten erwirtschaftet werden. Auf die Deckung der ohnehin bestehenden Kapitalabschreibungen wird notfalls verzichtet. Da es sich in den meisten Fällen um öffentliche Eigentümer handelt, die faktisch nicht Konkurs gehen können, müssen darüber hinaus noch nicht einmal die Betriebskosten gedeckt sein. Politiker werden nur ungern eine Fehlinvestition eingestehen oder einen öffentlichen Betrieb schließen, da hierdurch Arbeitsplätze verloren gingen. Aufgrund dieser Interessenlage kann ein Subventionswettbewerb zwischen benachbarten Flughäfen entstehen, um eine Fluggesellschaft zum Anfliegen des jeweiligen Flughafens zu bewegen. Dieser Subventionswettbewerb drückt sich in niedrigen Landegebühren weit unter den tatsächlichen Kosten und in Zuschüssen für neue Flugverbindungen (so genannten Marketingzuschüssen) aus.

² Die Zahlen stammen aus einer Übersicht der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV). Von den über 100 deutschen Regionalflughäfen sind nur die ADV-Mitglieder erfasst.

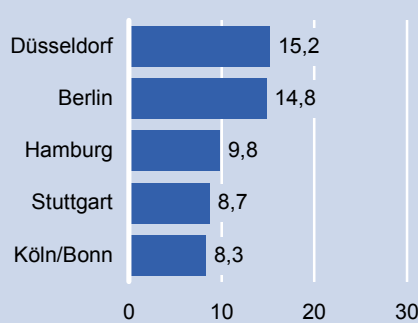
Starke Marktkonzentration in der Flughafenbranche

Passagierzahlen in Mio., 2004

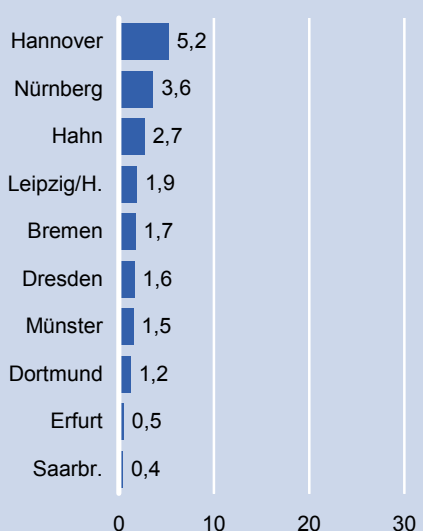
Primärflughäfen



Sekundärflughäfen



Tertiärflughäfen



Quelle: ADV **4**

Die Möglichkeiten eines solchen Subventionswettkampfs sind zwar durch die Charleroi-Entscheidung der Europäischen Kommission eingeschränkt worden, aber es verbleibt immer noch viel Gestaltungsspielraum. Nach dieser Entscheidung sind die staatlich betriebenen Flughäfen verpflichtet, ihre Gebühren so zu kalkulieren, als seien sie privatwirtschaftlich organisiert. Das Problem besteht darin, dass dabei kurz- bis mittelfristig auch sehr niedrige Flughafenentgelte zulässig sind, wohingegen eine Kostendeckung nur langfristig erforderlich ist. Gerade dies verschafft hohen Gestaltungsspielraum. Dieser wird allerdings zunehmend eingeeengt, wie eine kürzlich getroffene Entscheidung der EU-Kommission zur Verschärfung der Beihilferegeln zeigt.

Abhängigkeit von Low-Cost-Carrier problematisch

Trotz der extrem niedrigen Landegebühren rückt am Flughafen Hahn dank des hohen Passagieraufkommens durch Ryanair und die Nähe zum Rhein-Main-Gebiet die Kostendeckung in greifbare Nähe. Das strukturschwache Umland im Hunsrück erlebte zudem einen deutlichen Entwicklungsschub. Dabei entstanden 2.000 Arbeitsplätze. Die Subventionsstrategie scheint sich in diesem Fall langfristig auszuzahlen.

Das Konzept lässt sich aber nicht beliebig oft nachahmen. Das Wachstum im Marktsegment der Billigfluggesellschaften verlangsamt sich bereits. Eine Konsolidierung wird in absehbarer Zeit erfolgen. Dabei scheiden viele Fluggesellschaften in den kommenden Jahren aus dem Markt aus. Gründe sind allmählich gesättigte Märkte, bereits existierende Überkapazitäten sowie die Abwehrmaßnahmen der Charter- und Linienfluggesellschaften. Viele Billigfluggesellschaften haben seit ihrer Gründung noch keine Gewinne erzielt. Insofern ist die Hoffnung vieler Regionalflughäfen, Stützpunkt eines Low-Cost-Carriers (LCC) zu werden, als unrealistisch einzuschätzen. Ein Risiko liegt zudem in einer zu großen Abhängigkeit von in der Regel einer einzigen Airline. Die Pleite einer solchen wäre ein wirtschaftliches Fiasko für den jeweiligen Flughafen.

Abgesehen davon tendieren die meisten LCC außer Ryanair dazu, auf größeren Flughäfen aktiv zu werden, wie es sich in Köln/Bonn oder Hamburg zeigt. Das dort existierende duale Angebot von Netz- und Low-Cost-Carriern erweist sich sogar als großer Vorteil für die LCC, da sie den Netz-Carriern vor Ort Marktanteile abjagen können. Unter den bedeutenden Billigfliegern auf dem deutschen Markt konzentriert sich nur Ryanair ausschließlich auf Flughäfen außerhalb von Metropolen. Aber von den in Deutschland existierenden Regionalflughäfen sind mit Sicherheit nur wenige für Ryanair interessant. Dagegen versuchen beispielsweise Easyjet, Air Berlin oder Germanwings, ihre Position an mittleren und größeren Flughäfen auszubauen.

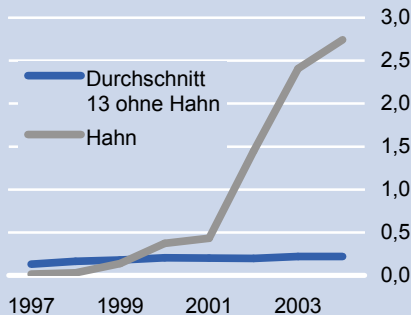
Regionalflughäfen besitzen kaum Entlastungspotenzial

Die Fokussierung auf „Strategische Allianzen“ im Luftverkehr, absehbare Konzentrationsprozesse der wettbewerbsintensiven Luftverkehrsbranche und der Trend zu größerem Fluggerät (z.B. dem A 380) begünstigen die Konzentration des Luftverkehrs auf wenige große Hub-Flughäfen, vor allem im Interkontinentalverkehr.

Da die Lufthansa ihre wichtigsten Drehkreuze in Frankfurt und München hat, konzentriert sich hier auch der Verkehr der anderen Star-Alliance-Partner, die mit Lufthansa gemeinsame Verbindungen anbieten. Hinzu treten andere Fluggesellschaften, die ebenfalls

Hahn weit überdurchschnittlich

Jährliche Fluggäste in Mio.*



*Hahn verglichen mit dem Durchschnitt der 13 größten deutschen Regionalflughäfen

Quelle: ADV

5

versuchen, von der Drehscheibenfunktion der beiden Großflughäfen zu profitieren. Diese Entwicklung führt zu einer Verschärfung der Engpässe vor allem in Frankfurt, welche durch Überkapazitäten an übrigen Flughäfen in der Regel nicht beseitigt werden können. Dies gilt in besonderem Maße für Regionalflughäfen.

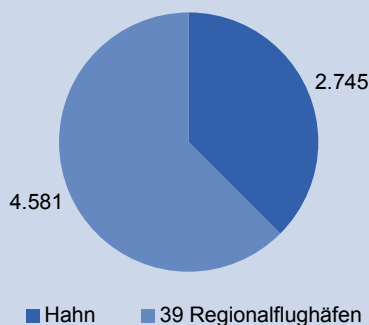
Ein kleiner Flughafen muss bestimmte Anforderungen erfüllen, um einen großen entlasten zu können. Er sollte in der Nähe des großen Flughafens und dessen Einzugsgebiet liegen. Zudem ist eine Kooperation mit dem großen Flughafen sinnvoll, damit gemeinsam ein abgestimmtes Komplementärangebot erstellt werden kann.³ Ein Beispiel dafür ist Mönchengladbach als Entlastung für Düsseldorf. Der Flughafen in Mönchengladbach ist eine 70%-Tochter des Airports in Düsseldorf und liegt nur 29 km entfernt. Bedingt entlastet auch Egelsbach (nicht für Verkehrsflüge ausgebaut) den nahe gelegenen Rhein-Main-Flughafen von Flügen der Allgemeinen Luftfahrt und Schulungsflügen der Lufthansa; hier geht es weniger um Passagieraufkommen als um Slots. Dagegen liegen die meisten Regionalflughäfen, die derzeit zu großen Verkehrsflughäfen ausgebaut werden sollen, weit entfernt von Ballungszentren oder Großflughäfen. Hahn ist zwar auch weit von Frankfurt entfernt, erfüllt aber hinsichtlich des Frachtverkehrs und des Billigfluggeschäfts eine wichtige Entlastungsfunktion für den Rhein-Main-Flughafen. Entscheidend dabei ist, dass Hahn als Fraport-Tochter eng mit dem Frankfurter Flughafen kooperiert. Die besondere Situation Hahns ist in Deutschland nur schwerlich kopierbar. Zum einen zeichnet sich in Hahn derzeit kein Engpass ab, sodass Frankfurt keinen weiteren Entlastungsflughafen benötigt. Zum anderen ist kein anderer Flughafen vor allem zu den Spitzenlastzeiten derart überlastet wie Frankfurt, als dass Interesse für eine weitere vergleichbare Kooperationslösung bestünde. So ist es nicht verwunderlich, dass die Flughafen Hamburg GmbH eine Beteiligung am Flughafen Lübeck ablehnte.⁴

Selbst für Punkt-zu-Punkt-Verkehr nicht attraktiv

Zwar gewinnt der Punkt-zu-Punkt-Verkehr neben dem Hub-Flugverkehr wieder stärker an Bedeutung. Dies sollte jedoch nicht als neue Chance für Regionalflughäfen interpretiert werden. Punkt-zu-Punkt-Verkehr verzichtet auf Bündelung und erfordert daher ein starkes lokales Aufkommen. Deshalb wird dieser vorwiegend zwischen Ballungszentren ohne Hub-Flughafen (z.B. zwischen Berlin und Barcelona) interessant sein. Für solche Relationen bestehen auf Sekundär- und Tertiärflughäfen ausreichend Kapazitäten. Auch aus diesem Blickwinkel heraus ist Hahn, der seit 2004 nicht mehr als Regionalflughafen, sondern als internationaler Verkehrsflughafen gilt, eine Ausnahme. Im Großraum Rhein-Main nehmen einige preis-sensitive Kunden den weiten Weg nach Hahn auf sich, da es am Frankfurter Flughafen wenig Low-Cost-Angebote gibt. Dagegen werden derartige Kunden beispielsweise in der Region Hamburg weniger dazu bereit sein, zum ähnlich weit entfernten Ryanair-Standort „Hamburg-Lübeck“ zu fahren, da am Hamburger Flughafen selbst viele attraktive Low-Cost-Angebote bestehen. Dies könnte ein Grund dafür sein, dass Ryanair sich kürzlich gegen Erweiterungsinvestitionen am Standort Lübeck entschieden hat.

Konzentration auf Hahn

Fluggastaufkommen der Regionalflughäfen und Hahn 2004 in Tsd.

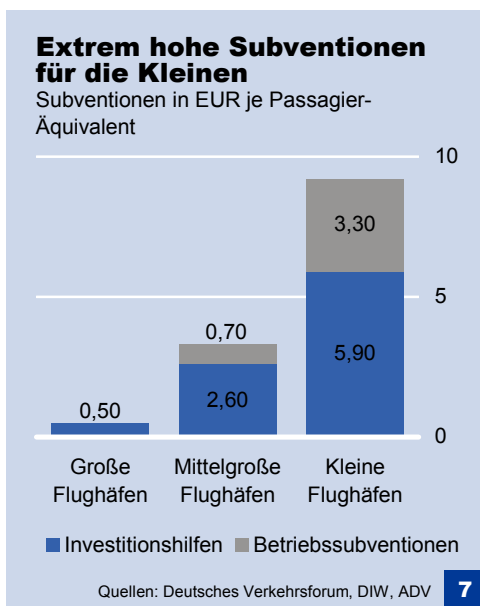


Quelle: ADV

6

³ Vgl. Zeike, O. (2003). Nachfrageveränderungen im Rahmen von Flughafenkooperationen. In Schriftenreihe innovative betriebswirtschaftliche Forschung und Praxis, Bd. 140, 2003. Hamburg.

⁴ Vgl. Kossak, A. (2003). Quo vadis, Luftverkehrsstandort Deutschland? In Internationales Verkehrswesen, Oktober 2003. Hamburg.



Steuerzahler subventioniert ausländische LCC

Neben den einzelwirtschaftlichen Problemen vieler Regionalflughäfen verursacht deren Ausbau negative gesamtwirtschaftliche Effekte. Aufgrund der oben dargestellten schwachen Marktposition der Regionalflughäfen und dem damit verbundenen Subventionswettbewerb sind die öffentlichen Zuschüsse für diese Flughafenkategorie im Vergleich zu anderen Infrastrukturinvestitionen unverhältnismäßig hoch. Schon zwischen öffentlichen Zuschüssen größerer und kleinerer Flughäfen existiert ein Gefälle. Je kleiner der Flughafen ist, desto höher ist die öffentliche Förderung pro Fluggast. Bei Großflughäfen beschränken sich diese auf Investitionszulagen und liegen bei ca. EUR 0,50 pro Fluggast. Dagegen erhalten kleine Flughäfen durchschnittlich EUR 3,30 Betriebskostenzuschüsse und zudem EUR 5,90 Investitionszulagen. Das zeigt, dass diese Flughäfen teilweise nicht einmal ihre laufenden Betriebskosten erwirtschaften.⁵ Die Folge ist letztendlich, dass deutsche Steuergelder als Subventionen für Regionalflughäfen z.T. an ausländische Billigfluggesellschaften und deren Fluggäste fließen.

Effizientere Mittelverwendung notwendig

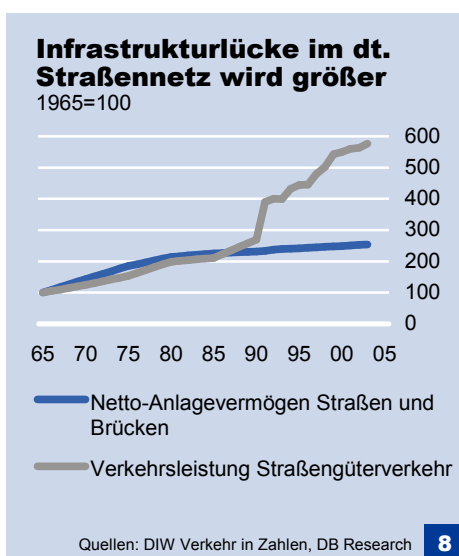
Gleichzeitig ist in den öffentlichen Kassen wenig Geld vorhanden, um die Straßeninfrastruktur zu erhalten bzw. die seit Jahren existierende Infrastrukturlücke zu schließen. Wie die Grafik 8 zeigt, wird die Lücke in Deutschland zunehmend größer. Außerdem könnten die für Regionalflughäfen verausgabten öffentlichen Mittel besser dazu verwendet werden, größere Flughäfen auszubauen, bei denen Engpässe bestehen. Auch wenn diese teilweise privat finanziert sind, sollten zumindest Maßnahmen getroffen werden, um den Luftverkehr besser an andere Verkehrsträger anzubinden. Beispielsweise ließe sich der Münchener Flughafen an das Hochgeschwindigkeitsnetz der Bahn anbinden.

Die derzeitige Subventionspraxis hat erhebliche Ungleichheiten im Wettbewerb der Flughäfen untereinander zur Folge. Wirtschaftlich erfolgreiche Flughäfen tragen sogar große Kapazitätserweiterungen weitgehend selbst, während andere Flughäfen ihre Infrastruktur durch die öffentliche Hand finanziert bekommen.

Noch problematischer sind aber die Zuschüsse, die den Airlines direkt gewährt werden. Besonders das Geschäftskonzept von Ryanair in Deutschland baut auf die Unterstützung durch die öffentliche Hand, die neben niedrigen Flughafenentgelten noch Marketingzuschüsse umfasst. Damit fließt teilweise mehr Geld von angeflogenen Flughäfen an die Airline als umgekehrt.

Flughafenplanung muss bundeseinheitlich sein

Die Luftfahrtspolitik fällt in Deutschland grundsätzlich in die Verantwortung des Bundes. Dabei hat der Bund den Ländern allerdings umfangreiche Aufgaben als Auftragsverwaltung übertragen. Dazu gehört die Genehmigung von Flugplätzen. Insgesamt wirken bei Planung, Errichtung und Betrieb sowohl Bund als auch Länder, Landkreise und Städte mit. Dadurch gewinnt der Einfluss regionaler Interessengruppen an Bedeutung, was einer Flughafenpolitik „aus einem Guss“ zuwiderläuft. Dies hat nicht nur den Bau unrentabler Regionalflughäfen zur Folge, sondern auch die Verzögerung wichtiger Ausbauprojekte von Großflughäfen. Die dadurch entstehenden Engpässe, insbesondere am Frankfurter Flughafen, führen zu lan-



⁵ Vgl. Bender, W. (2003). Initiative Luftverkehr für Deutschland. Berlin, 27. November 2003.

gen Warteschleifen für anfliegende Flugzeuge und folglich auch zu hohem Kerosinverbrauch, welcher wiederum mit negativen Umwelteffekten verbunden ist.

Grundsätzlich stehen wir einem föderalen Wettbewerb zwischen den Bundesländern positiv gegenüber. Aber im Falle der Flughafenpolitik führt dieser zu „Kleinstaaterei“. Wie oben erläutert, ist der Ausbau eines Regionalflughafens allenfalls aus der Sicht regionaler Interessengruppen günstig (z.B. als Standortfaktor für Unternehmen). Dagegen ist dies gesamtwirtschaftlich wenig rational. Das Dilemma kann durch eine Verlagerung der Planung auf die Bundesebene gelöst werden.

Privatfinanzierung steigert Effizienz

Privatfinanzierung schränkt Verschwendung von Steuergeldern ein

Ein anderer Weg wäre die Privatfinanzierung von Flughäfen. Damit stünden die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten der jeweiligen Investition stärker im Vordergrund. Zum einen würde dadurch die Verschwendung von Steuergeldern bei unrentablen Regionalflughafenprojekten eingeschränkt. Zum anderen ließen sich damit die Möglichkeiten der Kapitalbeschaffung für die dringende Beseitigung von Infrastrukturengpässen verbessern. Die Beseitigung der Engpässe an deutschen Großflughäfen etwa Frankfurt oder Düsseldorf sind durch privates Kapital finanzierbar. Dies geschieht bereits teilweise. Sollte es wider Erwarten zu Engpässen bei der Beschaffung von privatem Kapital kommen, könnte der Bund im Rahmen von Public-Private-Partnerships mit Zuschüssen einspringen.

Bei einer Privatfinanzierung wäre der Bau neuer Regionalflughäfen freilich nach wie vor möglich. Allerdings ist bei den derzeitigen Überkapazitäten an kleineren Flughäfen kaum ein privates Unternehmen bereit, zu investieren. Folglich bräuchte der Bund tendenziell weniger Zuschüsse bei Regionalflughäfen gewähren, sondern könnte sich auf die Beseitigung von Engpässen konzentrieren.

Privater Betrieb von Flughäfen ist anzustreben

Neben der Privatfinanzierung von Neuinvestitionen sollte auch der private Betrieb der bestehenden Flughafeninfrastruktur angestrebt werden. Dort kann Privatisierung folgende Effizienzvorteile schaffen: Erstens eröffnet sie die Möglichkeit bessere leistungsbezogene Anreizsysteme zu implementieren. Zweitens werden politische Einflussmöglichkeiten begrenzt, so dass sich der Flughafen allein auf den wirtschaftlichen Erfolg konzentrieren kann. Drittens eröffnet sie Spielräume für Kooperationen und Übernahmen, sowie internationale Netzbildung und Diversifikation.

Die Privatisierung von Primär- und Sekundärflughäfen kann sowohl durch Börsengänge erfolgen, als auch durch die Beteiligung eines strategischen Investors, der durch Ausschreibung ermittelt wird. Bei kleineren Flughäfen dürfte ein Verkauf des Flughafens zu einem Preis in Höhe des Bestandsvermögens zumeist kaum möglich sein. Da viele Flughäfen nicht einmal die Betriebskosten erwirtschaften, wird auch ein privater Betreiber nicht die Abschreibungen zusätzlich erwirtschaften können. Und selbst zur Deckung der Betriebskosten sind teilweise Zuschüsse erforderlich. Deshalb wäre bei kleineren Flughäfen die Ausschreibung von Unternehmensteilen sinnvoll. Hierbei kommen auch Teilprivatisierungsmodelle in Frage.⁶ Grundsätzlich muss dabei ein angemessener Regulierungsrahmen

⁶ Vgl. von Hirschhausen, Christian u.a. (2004). Privatisierung und Regulierung deutscher Flughäfen. Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen Nr. 291. Frankfurt am Main.

verhindern, dass Gewinne privatisiert und Verluste sozialisiert werden.

Läge der Betrieb von Regionalflughäfen in privater Hand, wären die Vorgaben der Charleroi-Entscheidung bezüglich der Höhe der Landegebühren und der dabei bestehende Missbrauchsspielraum obsolet. Die Flughafenbetreiber würden von sich aus die Gebühren so festlegen, wie es ihrer einzelwirtschaftlichen Strategie entspricht. In England, wo heute alle Flughäfen privatisiert sind, ist dies bereits erfolgreiche Praxis.

Fazit

Der geplante Ausbau der meisten Regionalflughäfen bedeutet eine Verschwendung von knappen öffentlichen Mitteln, die dringend für andere Infrastrukturprojekte benötigt werden. Nur einige wenige Regionalflughäfen lassen sich wirtschaftlich betreiben. Die meisten von ihnen bieten kein Entlastungspotenzial für größere Flughäfen, erreichen nicht die kritische Größe, kannibalisieren sich gegenseitig und betreiben zudem einen Subventionswettbewerb. Zudem besteht oft eine Abhängigkeit von einem einzigen LCC. Die zu Verkehrsflughäfen ausgebauten Regionalflughäfen stellen in erster Linie Prestigeobjekte für „Regionalfürsten“ dar. Der Ausbau von unwirtschaftlichen, von der öffentlichen Hand finanzierten Regionalflughäfen führt zu Kapitalvernichtung, z.T. zu Subventionen an ausländische LCC durch den Steuerzahler und Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten von traditionellen Airlines und größeren, ganz oder teilweise privatfinanzierten Flughäfen. Schließlich ist der Neu- und Ausbau von Regionalflughäfen aus verkehrspolitischer Sicht nicht erforderlich, da in Deutschland bereits genügend Flughäfen existieren, von denen die wenigsten unter Engpässen leiden. Wichtiger wäre es, die bestehenden Engpässe bei stark frequentierten Flughäfen zu beseitigen.

Ursache für die Fehlentwicklung sind regionalpolitische Interessen und ineffiziente Allokationsmechanismen in öffentlichen Haushalten. Eine vernünftige Ordnungspolitik kann Abhilfe schaffen. Zum einen überwindet eine Verlagerung der Entscheidungskompetenz auf die Bundesebene regionale Egoismen. Zum anderen löst Privatisierung die Effizienzprobleme. Bei einer Privatfinanzierung von Neuinvestitionen und Privatbetrieb bestehender Infrastruktur rücken die wirtschaftlichen Erfolgsaussichten eines Flughafens stärker in den Fokus. Insbesondere gehen dann eventuelle Verluste nicht zu Lasten der Steuerzahler.

Eric Heymann (+49 69 910-31730, eric.hey mann@db.com)
Jan Vollenkemper

Ausbau von Regionalflughäfen nicht notwendig

© 2005. Deutsche Bank AG, DB Research, D-60262 Frankfurt am Main, Bundesrepublik Deutschland (Selbstverlag). Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen, die wir für zuverlässig halten. Eine Garantie für die Richtigkeit oder Vollständigkeit der Angaben können wir nicht übernehmen, und keine Aussage in diesem Bericht ist als solche Garantie zu verstehen. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers/der Verfasser wieder und stellen nicht notwendigerweise die Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen dar. Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Meinungen können sich ohne vorherige Ankündigung ändern. Weder die Deutsche Bank AG noch ihre assoziierten Unternehmen übernehmen irgendeine Art von Haftung für die Verwendung dieser Publikation oder deren Inhalt. Die Deutsche Banc Alex Brown Inc. hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts in den Vereinigten Staaten übernommen. Die Deutsche Bank AG London, die mit ihren Handelsaktivitäten im Vereinigten Königreich der Aufsicht durch die Securities and Futures Authority untersteht, hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts im Vereinigten Königreich übernommen. Die Deutsche Bank AG, Filiale Sydney, hat unter Anwendung der gültigen Vorschriften die Verantwortung für die Verteilung dieses Berichts in Australien übernommen. Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg