



# Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

2. Juli 2015

## Autoren

Eric Heymann  
+49 69 910-31730  
eric.heymann@db.com

Alexander Karollus

## Editor

Lars Slomka

Deutsche Bank AG  
Deutsche Bank Research  
Frankfurt am Main  
Deutschland  
E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)  
Fax: +49 69 910-31877

[www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de)

DB Research Management  
Ralf Hoffmann

Das gesamte Passagieraufkommen an den deutschen Regionalflughäfen sank von 2010 bis 2014 stetig. Im längerfristigen Vergleich lag es 2014 nur um knapp 5% über dem Niveau von 2005. Bei den größeren deutschen Flughäfen war im gleichen Zeitraum ein Zuwachs um 25,6% zu verzeichnen. 2014 entfielen auf alle Regionalflughäfen rd. 8% des Passagieraufkommens in Deutschland.

Das Angebot an Flugverbindungen ist an den meisten Regionalflughäfen nach wie vor klein. Es dominieren Ziele in die klassischen Urlaubsgebiete. Daher sind die erhofften positiven Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft sowie der verkehrswirtschaftliche Nutzen gering.

Mit wenigen Ausnahmen waren die Jahresergebnisse der Regionalflughäfen in den letzten rd. zehn Jahren negativ. So konnte 2013 keiner der hier betrachteten Airports einen Gewinn erzielen. In der Regel lag der Fehlbetrag (vor Verlustübernahme) pro Flughafen im ein- bis zweistelligen Millionenbereich. Die Hälfte der Regionalflughäfen hat seit 2005 noch nie einen Gewinn ausgewiesen.

Die Skepsis, die wir in einem Bericht von 2005 gegenüber Ausbauplänen an Regionalflughäfen geäußert haben, hat sich aus heutiger Sicht als begründet erwiesen. Beim Blick in die Zukunft bleiben wir skeptisch. Der Luftverkehr in Deutschland dürfte auch künftig vor allem an den großen Flughäfen wachsen, u.a. weil diese von den Fluggesellschaften bevorzugt werden und weil sie von der Zuwanderung in die Ballungszentren profitieren. Es spricht aber wenig dafür, dass das Passagieraufkommen an den untersuchten Regionalflughäfen insgesamt langfristig (stark) wächst. Der wirtschaftliche Druck auf die Eigentümer der Flughäfen – in der Regel die öffentliche Hand – bleibt also hoch.

Die EU-Kommission hat 2014 „Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ veröffentlicht. Sie geben eine Orientierung, welche Beihilfen grundsätzlich erlaubt sind und welche sie kritisch sieht. Wenngleich die Leitlinien gewisse Interpretationsspielräume offenlassen, bedeuten sie doch eine hohe Hürde für die Finanzierung von Regionalflughäfen. Zu Recht wird der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet besonders negativ beurteilt. Insofern wächst auch von politischer Seite der Druck auf diese Airports. Die meisten Regionalflughäfen in Deutschland müssen in den nächsten Jahren ihre finanzielle Situation verbessern, damit sie langfristig bzw. dauerhaft einen Konflikt mit den EU-Leitlinien vermeiden können.

Wünschenswert wäre es, wenn die Kompetenz über die grundsätzliche Frage, ob und wo Flughafenkapazitäten ausgebaut würden, beim Bund läge. Damit könnten unrentable Überkapazitäten in der Fläche vermieden werden. Wenn die Frage des „Ob“ und des „Wo“ entschieden wäre, könnten nachgelagerte Gebietskörperschaften die Aufgaben der operativen Ausführung (das „Wie“) übernehmen. Eine solche Aufgabenteilung wäre volkswirtschaftlich sinnvoll und würde viele Diskussionen um regionale Ausbauprojekte entbehrlich machen.



## 1. Einleitung und Rückblick

Deutsche Bank Research hat vor rd. zehn Jahren in einem Bericht den damaligen Trend zum Ausbau von Regionalflyghäfen in Deutschland thematisiert.<sup>1</sup> Bis heute sind Ausbaupläne bei Regionalflyghäfen immer wieder Gegenstand kontroverser Diskussionen. In der nun vorliegenden Analyse untersuchen wir, wie sich die Branche in den letzten Jahren entwickelt hat. Dabei streifen wir auch Besonderheiten einzelner Flyghäfen. Zudem diskutieren wir die Folgen von veränderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Zukunft von Regionalflyghäfen in Deutschland.

### Definition von Regionalflyghäfen

1

Es existiert keine allgemeingültige Definition für einen Regionalflyghafen. Im deutschen Luftverkehrsgesetz wird vor allem zwischen Verkehrsflyghäfen und Verkehrslandeplätzen unterschieden. Hier ist der Unterschied aber vor allem bautechnischer Art.

Die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflyghäfen (ADV) schreibt auf ihrer Homepage: „Die ADV und deutsche Luftfahrtbehörden wenden die Bezeichnung Regionalflyghafen auf Flugplätze mit planmäßigem öffentlichen Verkehr an, soweit sie nicht zu den internationalen Verkehrsflyghäfen gehören. Die Regionalflyghäfen können der Genehmigung nach Flyghäfen oder Landeplätze sein und sie betreiben die Flugsicherung in eigener personeller und technischer Verantwortung, während an den internationalen Verkehrsflyghäfen die Flugsicherungsdienste direkt von der DFS (Deutsche Flugsicherung GmbH) geleistet werden.“

Allgemein wird der Präfix „Regional“ mit Flyghäfen assoziiert, die kleinere Verkehrsaufkommen aufweisen und sich abseits großer Ballungszentren befinden. Traditionell sind diese Flyghäfen eher auf die Allgemeine Luftfahrt spezialisiert, während kommerzielle Linien- und Charterflüge nicht durchgeführt werden oder nur einen kleinen Teil der Flugbewegungen ausmachen.

Die EU-Leitlinien für staatliche Beihilfe für Flyghäfen und Luftverkehrsgesellschaften von 2014, auf die wir in diesem Bericht eingehen, klassifiziert alle Flyghäfen mit weniger als 3 Mio. Passagieren im Jahr als Regionalflyghäfen. Flyghäfen mit weniger als 200.000 Passagieren sind aber von den Leitlinien weitgehend ausgenommen. Wir folgen dieser Klassifizierung und betrachten deswegen vor allem jene Flyghäfen mit einem jährlichen Aufkommen zwischen 200.000 und 3 Mio. Passagieren. In diese Größenordnung fallen auch die Flyghäfen von Bremen, Dortmund, Dresden und Leipzig/Halle, die sich in der Nähe von Städten mit mehr als 500.000 Einwohnern befinden. Im Kapitel zur Analyse der Verkehrsentwicklung gehen wir auf diese Stadtflyghäfen unter den Regionalflyghäfen gesondert ein.

Politische Überlegungen, regionale Flyghäfen auszubauen und für den Linienflugverkehr zu ertüchtigen, haben in Deutschland eine lange Tradition. Ein wichtiger Grund hierfür ist, dass sich die ehemaligen Besatzungsmächte in Deutschland in den Jahren nach der deutschen Wiedervereinigung von vielen militärisch genutzten Flyghäfen zurückzogen. Für die lokale Politik drängte sich damit die Frage auf, wie diese Einrichtungen anschließend genutzt werden sollten. Da ein wesentlicher Bestandteil einer Flyghafeninfrastruktur, nämlich die Start- und Landebahn, jeweils bereits existierte, lag es für viele politische Entscheidungsträger nahe, eine zivile Nutzung der früheren Militärlyghäfen zu prüfen. Neben diesen Konversionsprojekten gab es auch bei rein zivil genutzten Flugplätzen im Eigentum der öffentlichen Hand Überlegungen, diese zu erweitern bzw. technisch aufzurüsten, um neben Flügen der Allgemeinen Luftfahrt (z.B. Privat- und Sportluftfahrt, Schulungs- und Rettungsflüge, gewerbliche Flüge mit kleinen Geschäftsreiseflugzeugen) auch gewerbliche Linien- oder Charterflüge zu ermöglichen. Die Politik hatte dabei jeweils die Aufgabe, die notwendigen Investitionen in die entsprechende Infrastruktur und Technik (z.B. Instrumentenlandeanflug) sowie die zu erwartenden laufenden Kosten eines ausgebauten Flyghafens gegenüber den möglichen lokalen Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzeffekten bzw. gegenüber alternativen Mittelverwendungen abzuwägen.

### Flughafen Hahn als verlockendes – oder trügerisches – Vorbild

Ein wesentlicher Grund, warum solche Investitionen für lokale politische Entscheidungsträger oftmals lukrativ erschienen, war der schnelle Zuwachs der Passagierzahlen am Flughafen Hahn im Hunsrück – ein klassisches Konversionsprojekt. Der Vorteil dieses Flyghafens war dabei, dass sich die irische Fluggesellschaft Ryanair schon 1998 entschieden hatte, vor Ort eine wichtige Basis in Deutschland aufzubauen. Ryanair erhöhte im Laufe der Jahre die Zahl der Flugverbindungen am Flughafen Hahn massiv. Die lokalen Passagierzahlen wuchsen, Arbeitsplätze wurden in der strukturschwachen Region geschaffen. Dieser Entwicklung gingen wichtige regulatorische Weichenstellungen auf EU-Ebene voraus: Mit der endgültigen Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs im Jahr 1997 war es Airlines aus der EU nämlich möglich, beliebige Flugverbindungen innerhalb der EU anzubieten. Diese Liberalisierung war quasi der Startschuss für den „Siegeszug“ der sogenannten Low-Cost-Carrier. Ryanair als wichtiger Anbieter in diesem Segment machte sehr früh und sehr schnell von diesen neuen Freiheiten Gebrauch.

Die steigenden Passagierzahlen sowie zusätzliche Arbeitsplätze am Flughafen Hahn wurden sicherlich auch in anderen Regionen mit ähnlichen Voraussetzungen zur Kenntnis genommen. Befürworter von Ausbauplänen an anderen Regionalflyghäfen dürften sich bestärkt gefühlt haben, aufgrund der Erfahrungen am Flughafen Hahn eine ähnliche Strategie zu verfolgen, obwohl der Airport von Beginn an betriebswirtschaftliche Verluste erwirtschaftete und bis heute erwirt-

<sup>1</sup> Vgl. Heymann, Eric und Jan Vollenkemper (2005). Ausbau von Regionalflyghäfen: Fehlallokation von Ressourcen. Deutsche Bank Research. Aktuelle Themen 337. Frankfurt am Main.



## Regionalflughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

schaftet. Übergeordnete Gebietskörperschaften (z.B. Bundesländer) gewährten in manchen Fällen Investitionszuschüsse für entsprechende Ausbauprojekte. Daher war es durchaus verständlich, dass sich vor Ort häufig politische Mehrheiten für solche Vorhaben fanden. Es meldeten sich aber auch viele Kritiker zu Wort, die negative wirtschaftliche Folgen für die jeweiligen Kommunen oder Belastungen durch Fluglärm befürchteten.

Wir können vorwegnehmen, dass sich die „Erfolgsgeschichte“, die der Flughafen Hahn hinsichtlich des lokalen Passagieraufkommens schrieb, bis heute an keinem anderen Regionalflughafen in Deutschland (in diesem Ausmaß) wiederholt hat. Insofern war die Entwicklung des Flughafens Hahn zwar ein verlockendes, letztlich jedoch trügerisches Vorbild für jene politischen Entscheidungsträger, die an anderen Standorten den Ausbau von Regionalflughäfen forcierten.

### Wichtige Kritikpunkte an Ausbauplänen für Regionalflughäfen im Überblick

Schon in unserem Bericht von 2005 sowie in den Jahren danach führten wir eine Reihe von grundsätzlichen Kritikpunkten gegen den Ausbau von Regionalflughäfen an.<sup>2</sup> Diese Kritikpunkte fassen wir im Folgenden zusammen:

Volks- und verkehrswirtschaftlicher  
Nutzen gering

— Der verkehrs- und volkswirtschaftliche Nutzen von Regionalflughäfen ist gering. Dies lässt sich an mehreren Punkten festmachen. Erstens existieren in Deutschland bereits viele internationale Verkehrsflughäfen, die von einem Großteil der Bevölkerung in vertretbarer Zeit erreicht werden können; hinzu kommen ausländische Airports in Grenznähe. Zweitens ist das Streckenangebot an Flugverbindungen im Linien- oder Charterverkehr an den meisten Regionalflughäfen sehr klein (und zumeist auf klassische Ferienziele konzentriert). Ein umfangreicher Ausbau der betreffenden Infrastruktur ist mit dem Argument des global wachsenden Luftverkehrsmarktes jedenfalls nicht zu rechtfertigen. Für den Großteil möglicher Flugverbindungen müssen potenzielle Kunden weiterhin auf andere Airports oder Geschäftsreiseflugzeuge ausweichen. Dies bedeutet drittens, dass die erhofften (verkehrswirtschaftlichen) Standortvorteile, die durch einen Regionalflughafen für die lokale Wirtschaft entstehen sollen, in der Regel überschätzt werden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass aus dezentralen bzw. flughafenfernen Unternehmensstandorten auch Vorteile resultieren (z.B. niedrigere Löhne und Mieten im Vergleich zu Ballungsgebieten mit besserer Verkehrsanbindung) und für die meisten kleinen und mittelständischen Unternehmen ein Flughafen vor Ort nicht der wichtigste Standortfaktor ist. Viertens ist eine Entlastungsfunktion für Großflughäfen, die oftmals als Argument für den Ausbau von Regionalflughäfen angeführt wird, in der Praxis kaum gegeben. Zwar gibt es Beispiele, in denen ein regionaler Airport in der Nähe eines Großflughafens diesen bei den knappen/teuren Slots entlastet, indem er überwiegend Flugbewegungen mit kleinerem Fluggerät übernimmt; ein Beispiel ist der Flughafen Egelsbach in der Nähe des Drehkreuzes Frankfurt am Main. Eine nennenswerte Entlastungsfunktion bei Passagieren oder Frachtaufkommen ist in der Realität jedoch nicht zu beobachten, zumal nur wenige Flughäfen in Deutschland unter Engpässen leiden.

Geringes Verkehrsaufkommen trifft  
auf hohe Fixkosten

— Auch aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind Regionalflughäfen mit Problemen behaftet. Prinzipiell ist es sehr schwer, einen Regionalflughafen wirtschaftlich zu betreiben. Dies liegt vor allem an den hohen Fixkosten des Flugbetriebs, die aufgrund des geringen Verkehrsaufkommens und Wachstumspotenzials in der Regel nicht über Gebühren gedeckt werden können.

<sup>2</sup> Es ist an dieser Stelle wichtig zu betonen, dass nicht die Existenz von Regionalflughäfen an sich im Mittelpunkt unserer Kritik stand und steht. Viele (auch) kleinere Flugplätze haben eine wichtige Funktion etwa für die Allgemeine Luftfahrt. Die Bereitstellung einer solchen Infrastruktur zählt grundsätzlich auch zu den Aufgaben der öffentlichen Hand. Unsere Kritik richtete sich vielmehr gegen umfangreiche Ausbaupläne an Regionalflughäfen.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

Es fehlt also die kritische Größe, was ein Grund dafür ist, dass private Investoren an Regionalflyghäfen die Ausnahme sind. Aufgrund der niedrigen Passagierzahlen fallen auch die Einnahmen aus dem so genannten Non-Aviation-Geschäft gering aus (z.B. Einnahmen aus dem Einzelhandel, aus Konzessionen oder durch Parkplatzgebühren). Dass Regionalflyghäfen betriebswirtschaftlich nur schwer kostendeckend zu betreiben sind, ist zunächst jedoch kein K.O.-Kriterium für deren Ausbau bzw. Existenz. So kann auch der ÖPNV in Deutschland grundsätzlich nicht kostendeckend betrieben werden. Im Vergleich zu den Regionalflyghäfen stiftet der ÖPNV jedoch – auch im Verhältnis zu seinen Kosten – einen deutlich höheren verkehrs- und volkswirtschaftlichen Nutzen. Gerade in Großstädten ist ein funktionierender Verkehrsfluss ohne ÖPNV kaum vorstellbar.

Die betriebswirtschaftliche Schieflage der Regionalflyghäfen ist daher vor allem für die jeweiligen Eigentümer der Regionalflyghäfen ein Problem, denn sie müssen für Investitionen und etwaige Defizite im laufenden Betrieb aufkommen. Da Regionalflyghäfen in Deutschland überwiegend im Eigentum der öffentlichen Hand sind (Kommunen vor Ort und zum Teil die Bundesländer), gehen die Verluste zu Lasten der Steuerzahler. Die für einen Regionalflyghafen eingesetzten Mittel können nicht für andere staatliche Aufgaben eingesetzt werden.

Arbeitsplatzargument ist ökonomisch nicht überzeugend

— Das Argument, durch den Ausbau von Regionalflyghäfen entstünden lokale Arbeitsplätze, ist schwach. Denn man muss sich stets fragen, welche Arbeitsplatz- und Wertschöpfungseffekte man mit anderen Maßnahmen erreicht hätte. Zudem kann es nicht Aufgabe des Staates sein, dauerhaft subventionierte Arbeitsplätze zu schaffen.

Nur wenige Fluggesellschaften sind an Regionalflyghäfen aktiv

— Ein weiteres Argument gegen den Ausbau von Regionalflyghäfen bezieht sich darauf, dass nur wenige Fluggesellschaften überhaupt daran interessiert sind, an solchen Airports Flugverbindungen anzubieten; dies gilt für Passagier- und Frachtverkehre gleichermaßen. Das Beispiel Hahn ließ sich also nicht beliebig oft wiederholen. Insgesamt ist das Wachstumspotenzial der betreffenden Flughäfen dadurch limitiert. Umgekehrt können einzelne Regionalflyghäfen sehr leicht von nur wenigen oder gar nur einer Fluggesellschaft abhängig werden. Dies stärkt die Verhandlungsmacht der Airline gegenüber dem Flughafen. In der Vergangenheit konnten Fluggesellschaften daher häufig niedrige Start- und Landgebühren aushandeln, was sich wiederum negativ auf die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen der Airports auswirkte. Entwickelten sich dann die Verkehrszahlen nicht so, wie es die Fluggesellschaften erwartet hatten, zogen sich diese häufig rasch wieder vom betreffenden Flughafen zurück.

Verdrängungswettbewerb zwischen benachbarten Regionalflyghäfen möglich

— Liegen zwei oder mehrere Regionalflyghäfen nahe beieinander, überschneiden sich deren Einzugsgebiete; sie zielen dann auf das gleiche Kundenpotenzial ab. Dies kann einen Verdrängungswettbewerb bzw. Kannibalisierungseffekte auslösen. In Deutschland gab bzw. gibt es einige Beispiele, bei denen die benachbarten Regionalflyghäfen in unterschiedlichen Bundesländern liegen (z.B. Memmingen und Friedrichshafen, Kassel und Paderborn/Lippstadt, Saarbrücken und Zweibrücken). In diesen Fällen ist zu kritisieren, dass etwaige Ausbaupläne zu wenig zwischen den betreffenden Bundesländern koordiniert werden. Wir hatten schon 2005 dafür plädiert, mehr Kompetenz bei der Planung der Flughafeninfrastruktur zurück auf den Bund zu übertragen, damit redundante Kapazitäten vermieden werden. Trotz entsprechender Willensbekundungen auf Bundesebene hat sich an der seither gelebten Praxis nichts geändert.

Unter dem Strich beziehen sich die Kritikpunkte am Ausbau von Regionalflyghäfen also sowohl auf (übergeordnete) verkehrs- und volkswirtschaftliche als auch auf betriebswirtschaftliche und schließlich politische Aspekte.

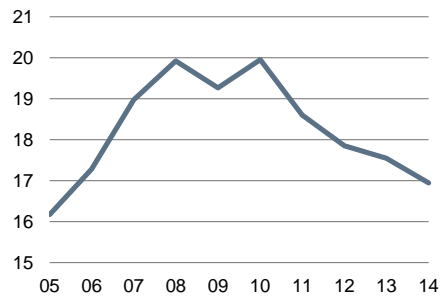


## Regionallughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### Zweigeteilte Entwicklung

2

Passagieraufkommen an deutschen Regionalflughäfen\*, Mio.



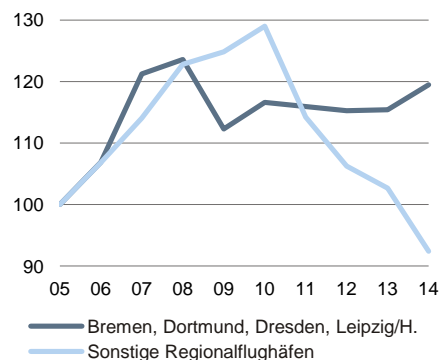
\* Gemäß Abgrenzung in Fußnote 3 dieses Berichts

Quelle: ADV

### Stadtflughäfen schneiden besser ab

3

Passagieraufkommen an deutschen Regionalflughäfen\*, 2005=100



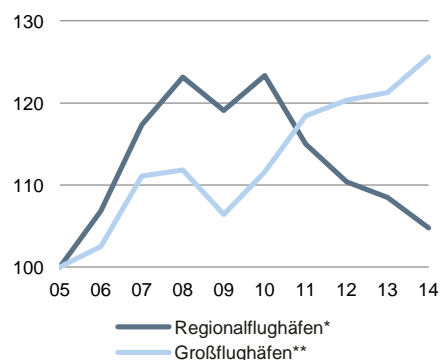
\* Gemäß Abgrenzung in Fußnote 3 dieses Berichts

Quelle: ADV

### Passagieraufkommen an Regionalflughäfen sinkt seit einigen Jahren

4

Passagieraufkommen an deutschen Flughäfen, 2005=100



\* Gemäß Abgrenzung in Fußnote 3 dieses Berichts

\*\* Flughäfen mit mehr als 3 Mio. Passagieren pro Jahr

Quelle: ADV

## 2. Entwicklung der Regionalflughäfen zumeist enttäuschend

Im folgenden Kapitel untersuchen wir, wie sich die Regionalflughäfen in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt haben. Dabei konzentrieren wir uns auf das Verkehrsaufkommen und beschränken uns auf jene Flughäfen, für die lange Zeitreihen zur Entwicklung der lokalen Passagierzahlen vorliegen. Zudem gehen wir kurz auf geplante oder realisierte Investitionsvorhaben bei ausgewählten Flughäfen, betriebswirtschaftliche Kennzahlen sowie Veränderungen in der Eigentümerstruktur ein.

### 2.1 Verkehrsaufkommen an Regionalflughäfen zuletzt mit sinkender Tendenz

Seit 2005 ist die Entwicklung des Verkehrsaufkommens an den Regionalflughäfen in Deutschland durch eine zweigeteilte Entwicklung geprägt: Von 2005 bis Ende des letzten Jahrzehnts stieg die Summe aller Passagiere an den hier betrachteten Flughäfen<sup>3</sup> tendenziell an und erreichte 2010 mit knapp 20 Mio. Passagieren ihren Höhepunkt; dies war ein Zuwachs um gut 23%. Durch das zusätzliche Angebot neuer und günstiger Flugverbindungen konnten neue (preissensitive) Kundengruppen erschlossen werden. Von 2010 bis 2014 sank das Verkehrsaufkommen dagegen um 15%, sodass das Niveau des letzten Jahres den Wert von 2005 nur noch um knapp 5% übertrifft.

Ein differenziertes Bild ergibt sich auch in anderer Hinsicht: Auffällig ist, dass die Flughäfen jener Städte, die mehr als 500.000 Einwohner haben (Bremen, Dortmund, Dresden und Leipzig) hinsichtlich des Passagieraufkommens im Durchschnitt des genannten Zeitraums besser abgeschnitten haben als die übrigen Flughäfen, die in der Nähe von Städten mit deutlich weniger Einwohnern oder in eher ländlich geprägten Regionen liegen. Das Passagieraufkommen der Airports Bremen, Dortmund, Dresden und Leipzig – wenn man so will die Stadtflughäfen unter den Regionalflughäfen – übertraf 2014 das Niveau von 2005 um 19%. Gegenüber dem Höchststand des Jahres 2008 ist zwar ein Minus zu verzeichnen. Der Rückgang fällt mit -3% jedoch recht gering aus. An den übrigen hier betrachteten Regionalflughäfen lag das Passagieraufkommen 2014 dagegen um knapp 8% unter dem Wert von 2005 sowie um rd. 25% unter dem Niveau von 2008. Der Flughafen Bremen ist der einzige unter den betrachteten Regionalflughäfen, für den 2014 auch das Jahr mit dem höchsten Passagieraufkommen war; bei allen anderen Airports war der bisherige Höchststand schon in den Jahren zuvor erreicht. Hinsichtlich des Frachtaufkommens ist die positive Entwicklung am Flughafen Leipzig zu erwähnen.

### Größere Flughäfen wachsen deutlich schneller

Ein Vergleich mit dem Verkehrsaufkommen an den größeren bzw. großen deutschen Verkehrsflughäfen mit mehr als 3 Mio. Passagieren pro Jahr zeigt, dass sich die Regionalflughäfen in den letzten Jahren deutlich weniger dynamisch entwickelt haben. Zwischen 2005 und 2014 nahm das Passagieraufkommen an den „Großflughäfen“ um 26% zu. Gegenüber 2008 lag der Zuwachs immerhin noch bei 12%. Das Passagieraufkommen an den Großflughäfen erreichte 2014 einen neuen Rekordwert. Ohnehin ging das Verkehrsaufkommen im gesamten Betrachtungszeitraum nur im Rezessionsjahr 2009 zurück. Der Vergleich zeigt

<sup>3</sup> Dies sind Bremen, Dortmund, Dresden, Erfurt, Friedrichshafen, Hahn, Karlsruhe/Baden-Baden, Leipzig/Halle, Münster/Osnabrück, Niederrhein/Weeze, Paderborn/Lippstadt, Saarbrücken. Um eine einheitliche Vergleichsbasis zu erhalten, haben wir die Verkehrszahlen einiger Regionalflughäfen nicht berücksichtigt. Dies betrifft jene Flughäfen, an denen 2005 noch kein (nennenswerter) Linien- oder Charterverkehr stattfand (z.B. der Allgäu Airport Memmingen), an denen inzwischen keine gewerblichen Linien- und Charterflüge mehr durchgeführt wurden (z.B. Altenburg-Nobitz, Zweibrücken), an denen das Verkehrsaufkommen 2014 unter 200.000 Passagieren lag (z.B. Kassel, Lübeck, Rostock-Laage) und schließlich jene Flughäfen, bei denen uns nicht für alle Jahre des Betrachtungszeitraums die Zahlen zum Verkehrsaufkommen vorliegen.

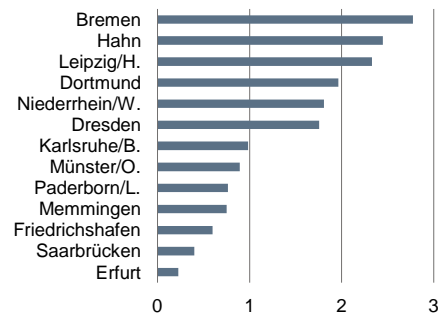


## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### Bremen an der Spitze

5

Passagieraufkommen an deutschen Regionalflughäfen\*, 2014, Mio.



\* Flughäfen mit Passagieraufkommen zwischen 200.000 und 3 Mio. pro Jahr; aus Gründen der besseren Lesbarkeit wurde auf die vollständige Bezeichnung der Flughäfen verzichtet

Quelle: ADV

ein interessantes Detail: Bis etwa Ende des letzten Jahrzehnts verzeichneten die Regionalflyghäfen bei den Passagierzahlen eine höhere Wachstumsrate. Danach knickt hier die Kurve ein, während sich der grundsätzliche Aufwärtstrend bei den Großflughäfen fortsetzt. Unter den Großflughäfen verzeichneten die Standorte Berlin, Düsseldorf, München und Hamburg die höchsten Zuwächse beim Passagieraufkommen. Das Aufkommen am Flughafen Frankfurt wäre wohl schneller gewachsen, wenn er nicht vor Eröffnung der neuen Landebahn (2011) unter Kapazitätsengpässen gelitten hätte. Deutlich schlechter als der Durchschnitt schnitten die Airports Nürnberg und Hannover ab; unter den Großflughäfen weisen sie das geringste Passagieraufkommen aus.

Ein Blick auf die absoluten Passagierzahlen an den deutschen Verkehrsflughäfen verdeutlicht die insgesamt nur geringe Bedeutung der Regionalflyghäfen für den gesamten Luftverkehrsstandort: 2014 kamen alle hier betrachteten Regionalflyghäfen zusammen auf knapp 17 Mio. Passagiere; der Höchstwert datiert auf das Jahr 2010 mit knapp 20 Mio. Fluggästen. Zum Vergleich: Allein der Flughafen Frankfurt verzeichnete im letzten Jahr fast 60 Mio. Passagiere. Der Anteil der Regionalflyghäfen am gesamten Verkehrsaufkommen an deutschen Airports lag 2014 bei gut 8%.

### Viele Gründe für geringe Dynamik an Regionalflyghäfen maßgeblich

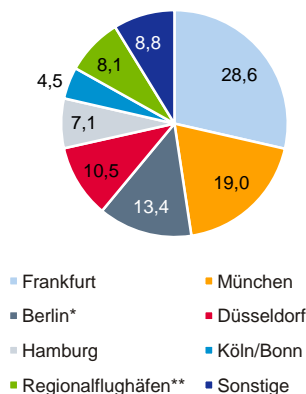
Im Wesentlichen sind vier Gründe für die enttäuschende Entwicklung der Passagierzahlen in Deutschland maßgeblich, die durchaus miteinander zusammenhängen:

- Den ersten spürbaren Dämpfer erfuhren die Regionalflyghäfen im Rezessionsjahr 2009, als die Verkehrszahlen um gut 3% sanken. Der Rückgang an den Großflughäfen fiel damals mit fast 5% jedoch noch größer aus.
- Besonders einschneidend war die Einführung der Luftverkehrsteuer in Deutschland Anfang 2011. An den Regionalflyghäfen dominieren Angebote von Low-Cost-Carriern. Insofern sind die Kunden eher preissensitiv. Der relative Aufschlag durch die pauschale Steuer auf den Ticketpreis fällt im preissensitiven Low-Cost-Segment am höchsten aus, was dämpfend auf die Nachfrage wirkt. An den größeren Flughäfen ist dagegen der Anteil der Geschäftsreisenden, deren Nachfrage weniger preiselastisch ist, höher als an den Regionalflyghäfen. Durch die Luftverkehrsteuer reduzierten einige Airlines ihr Angebot an den Regionalflyghäfen und/oder wichen auf ausländische Flughäfen im benachbarten Grenzgebiet aus. In Summe sank 2011 das Passagieraufkommen an den deutschen Regionalflyghäfen um knapp 7%, während es an den Großflughäfen um rd. 6% expandierte. Zwar ist die Luftverkehrsteuer eine singuläre Maßnahme, aber die Nachwehen halten an den Regionalflyghäfen immer noch an.
- Im Zusammenhang mit der Luftverkehrsteuer steht eine weitere Entwicklung, die sich in den letzten Jahren negativ auf die Verkehrszahlen der Regionalflyghäfen ausgewirkt hat. Gemeint ist der Trend, dass Low-Cost-Airlines ihr Angebot an vielen Regionalflyghäfen schrittweise zurückfahren und stattdessen mehr Verbindungen an größeren Flughäfen anbieten. Auch zwischen den Regionalflyghäfen verschoben sich angebotsseitig die Verkehrsströme von Airports in ländlichen Gebieten hin zu oben genannten stadtnäheren Flughäfen; die skizzierte Entwicklung trifft vor allem auf Ryanair zu: Die Airline bietet inzwischen auch an größeren Flughäfen wie Hamburg oder Köln Verbindungen an. Die meisten anderen bedeutenden Airlines in Deutschland hatten sich ohnehin schon immer überwiegend auf größere Flughäfen konzentriert.
- Der vierte Grund liegt darin, dass das Low-Cost-Geschäft in Deutschland und Europa in der jüngeren Vergangenheit insgesamt gegenüber den ers-

### Geringes Passagieraufkommen an deutschen Regionalflyghäfen

6

Anteile der Flughäfen am Passagieraufkommen in Deutschland, 2014, %



\* Schönefeld und Tegel  
\*\* Gemäß Abgrenzung der Fußnote 3

Quelle: ADV



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

ten Jahren nach der Liberalisierung des europäischen Luftverkehrsmarktes an Dynamik eingebüßt hat. Inzwischen haben sich auch die Geschäftsmodelle der einzelnen Airlines (Linienfluggesellschaften, Low-Cost-Airlines, Charterfluggesellschaften) angeglichen. So bieten klassische Linienfluggesellschaften ebenfalls ein gewisses Kontingent an günstigen Tickets an. Die Flüge der Lufthansa-Tochter Germanwings sowie ein großer Teil der Flüge der Air Berlin werden im halbjährlich erscheinenden Low-Cost-Monitor des Deutschen Zentrums für Luft- und Raumfahrt (DLR) als Billigflüge definiert. Air Berlin ist dabei nach wie vor auch auf der Langstrecke unterwegs. Negativ für viele Regionalflyghäfen ist, dass der Wettbewerb zwischen den Airlines vor allem an den größeren Flughäfen stattfindet.

Flughäfen in der Nähe der Ballungsgebieten profitieren von Zuwanderung in die Wirtschaftszentren

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich die Passagierzahlen an den Regionalflyghäfen in Deutschland in den letzten zehn Jahren schlechter entwickelt haben als an den größeren Flughäfen. Daran dürfte sich aus unserer Sicht auch in den nächsten Jahren nichts ändern, zumal die deutschen Großstädte von (innerdeutscher) Zuwanderung profitieren, während die Bevölkerungszahl in vielen ländlichen Gebieten bereits spürbar schrumpft. Das Frachtgeschäft, auf das wir ohnehin nur am Rande eingehen, spielt an den meisten kleineren Flughäfen heute und künftig keine Rolle. Es lebt noch mehr als der Passagierverkehr von Bündelungseffekten.

### 2.2 Investitionen an Regionalflyghäfen: Unterschiedliche Entwicklungen

Seit der deutschen Wiedervereinigung wurden an vielen Regionalflyghäfen zum Teil sehr umfangreiche Erweiterungsinvestitionen u.a. in Terminals, Gepäckabfertigungsanlagen, Start- und Landebahnen oder technische Ausrüstungen getätigt. An anderen Airports wurden dagegen ähnliche Investitionspläne über viele Jahre diskutiert, letztlich aber verworfen. Schließlich gibt es heute an einer ganzen Reihe von Regionalflyghäfen Ausbaupläne, die jedoch bislang noch nicht umgesetzt wurden. Wir können in diesem Bericht nicht auf alle Erweiterungsinvestitionen eingehen, die in den letzten rd. 25 Jahren an Regionalflyghäfen in Deutschland getätigt, geplant oder auch wieder verworfen wurden.

Allgäu Airport in Memmingen eines der jüngeren Beispiele für Erweiterungsmaßnahmen

Ein Beispiel für größere Erweiterungsinvestitionen in der jüngeren Vergangenheit ist der Flughafen Memmingen (Allgäu Airport). Bei diesem klassischen Konversionsprojekt fungierten sowohl lokale private Unternehmen als auch die öffentliche Hand als Investoren; dabei ist grundsätzlich zu begrüßen, dass sich auch private Unternehmen vor Ort finanziell engagieren. Nach der Aufnahme des kommerziellen Flugbetriebs im Jahr 2007 stiegen die Passagierzahlen zunächst stark an und erreichten 2010 mit rd. 910.000 Passagieren den bisherigen Rekordwert. In den Jahren 2013 und 2014 sank das Verkehrsaufkommen jedoch jeweils. Aktuell wird über zusätzliche Erweiterungsmaßnahmen am Flughafen (breitere Start- und Landebahn) sowie deren Finanzierung diskutiert. Am Beispiel Memmingen lässt sich die Konkurrenz zwischen einzelnen Regionalflyghäfen sowie die Marktmacht der Airlines gegenüber den kleineren Airports festmachen: So stellte die Fluggesellschaft Ryanair ihre Verbindungen am benachbarten Flughafen Friedrichshafen ein und „wechselte“ nach Memmingen.

Die wohl bekannteste „Erweiterungsmaßnahme“ im Bereich der Regionalflyghäfen ist der Neubau des Flughafens Kassel (vormals Kassel-Calden). Hier wurde 2013 der Betrieb aufgenommen. Die Kosten für diesen Neubau beliefen sich auf insgesamt rd. EUR 270 Mio., wobei das Land Hessen den größten Teil der Kosten übernahm. Das Investitionsvorhaben stand nicht zuletzt wegen der geringen Entfernung des neuen Flughafens zum Airport in Paderborn/Lipstadt in der Kritik. Bislang blieb die Passagierzahl jeweils unter 50.000 pro Jahr, wobei überwiegend touristische Ziele angefliegen werden. Wichtiger als Linien- und Charterflüge sind derzeit Angebote im Geschäftsreiseflugverkehr.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### Ausstieg aus dem Linienverkehr und nicht realisierte Ausbaupläne an einigen Flughäfen

Einige Regionalflyghäfen haben  
Linienbetrieb eingestellt

An einigen Regionalflyghäfen wurden im Verlauf des letzten Jahrzehnts zwar Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur getätigt. Damit wurde u.a. das Ziel verfolgt, attraktiver für Linien- und Charterverkehre zu werden. Und tatsächlich gelang es in manchen Fällen, für einige Jahre Fluggesellschaften anzulocken. Die ausbleibende oder unbefriedigende Nachfrage (von Passagieren und Airlines) sowie hohe laufende Verluste führten jedoch nicht selten dazu, dass sich die Eigentümer der betreffenden Flughäfen für einen Rückzug aus dem Linienverkehr entschieden. Beispiele hierfür sind die Flughäfen Altenburg-Nobitz oder Magdeburg-Cochstedt. Beispiele für geplante (umfangreiche) Ausbauprojekte, die vom Eigentümer bzw. potenziellen Investor dann schließlich doch verworfen oder von der Politik nicht zugelassen wurden, sind die Flugplätze in Bitburg, Hof-Plauen oder Mönchengladbach.

### 2.3 Betriebswirtschaftliche Verluste an der Tagesordnung – öffentliche Hand bleibt als Eigentümer dominierend

Regionalflyghäfen erwirtschaften  
überwiegend Verluste

Viele Regionalflyghäfen veröffentlichen im Bundesanzeiger jährlich ihre wesentlichen betriebswirtschaftlichen Kennzahlen (z.B. Bilanz sowie Gewinn- und Verlustrechnung). Die zuletzt verfügbaren Zahlen datieren auf das Jahr 2013. Analysiert man die Kennzahlen der hier betrachteten Flughäfen, fällt das Ergebnis relativ eindeutig aus: Mit wenigen Ausnahmen waren die Jahresergebnisse der Flughäfen in den letzten rd. zehn Jahren negativ. So konnte 2013 keiner der Regionalflyghäfen ein positives Ergebnis erzielen. In der Regel lag der Fehlbetrag pro Flughafen im ein- bis zweistelligen Millionenbereich. Der kumulierte Fehlbetrag (vor Verlustübernahme) belief sich 2013 an den Flughäfen Bremen, Dortmund, Dresden, Erfurt, Friedrichshafen, Hahn, Karlsruhe/Baden-Baden, Kassel, Leipzig/Halle, Memmingen, Münster/Osnabrück, Niederrhein/Weeze, Paderborn/Lippstadt und Saarbrücken laut Bundesanzeiger auf rd. EUR 144 Mio. Weit an der Spitze lag dabei der Flughafen Leipzig/Halle mit einem Fehlbetrag vor Verlustübernahme von EUR 49,7 Mio. Die Hälfte der hier betrachteten Airports hat seit 2005 noch nie einen Gewinn ausgewiesen.

Hohe Kapitalkosten

Es ist nicht Ziel dieses Berichts, die betriebswirtschaftlichen Kennzahlen der Airports im Detail zu diskutieren. Ein nennenswerter Teil der Verluste ist in vielen Fällen jedoch auf die hohen Kapitalkosten der Flughäfen (Abschreibungen und Finanzierungskosten) zurückzuführen, die u.a. aus früheren Investitionen resultieren. Zwar schaffen es manche Flughäfen (in manchen Jahren), im operativen Geschäft – also dem reinen Flugbetrieb – profitabel zu wirtschaften. Wegen der geringen Start- und Landegebühren sowie der niedrigen Passagierzahlen bei gleichzeitig recht hohen Fixkosten des Flugbetriebs fallen die operativen Einnahmen aber in der Regel nicht hoch genug aus, um sämtliche Kosten inklusive der Abschreibungen und Finanzierungskosten zu decken. In der Gewinn- und Verlustrechnung von einigen Flughäfen wird zwar eine Verlustübernahme des Fehlbetrags (durch den oder die Eigentümer) ausgewiesen und damit formal ausgeglichen. Letztlich sind die Verluste aber auch in jenen Fällen vom Eigentümer zu tragen, in denen keine explizite Verlustübernahme in der Gewinn- und Verlustrechnung aufgeführt wird.

Die genannten Fehlbeträge pro Flughafen fallen – gemessen am gesamten deutschen Steueraufkommen oder an den Kosten großer Infrastrukturprojekte – relativ klein aus. Gleichwohl können die jährlich wiederkehrenden Fehlbeträge für die betreffenden Eigentümer (Kommunen) schmerzhaft Einschnitte in die Haushalte bedeuten. Jene Gelder, die für Regionalflyghäfen verausgabt werden, stehen nicht für andere öffentliche Aufgaben zur Verfügung (etwa im Bereich Bildung). Hinzu kommt, dass der lokale verkehrswirtschaftliche Nutzen wegen der häufig nur geringen Zahl von Flugverbindungen gering ausfällt.





## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### Wertschöpfungseffekte von Regionalflyghäfen Gegenstand vieler Gutachten

In den letzten Jahren gab es viele Gutachten, mit denen die Wertschöpfungseffekte von Regionalflyghäfen für die jeweils lokale Wirtschaft berechnet wurden. Viele dieser Gutachten kamen zu dem Ergebnis, dass die betriebswirtschaftlichen Verluste der (ausgebauten) Regionalflyghäfen durch positive Wertschöpfungseffekte für die einzelnen Regionen überkompensiert würden. Die Ergebnisse solcher Gutachten hängen jedoch stark davon, welche Annahmen man etwa zum (künftigen) Passagieraufkommen, den lokalen Ausgaben ankommender Fluggäste, den Arbeitsplatzeffekten, den durchschnittlichen Einkommen der Beschäftigten oder zu etwaigen Multiplikatoreffekten trifft.

Nettoeffekt von importierter und exportierter Kaufkraft entscheidend

Hinsichtlich des erwarteten Passagieraufkommens waren viele dieser Gutachten zu optimistisch. Ferner wurde den Ausgaben der ankommenden Fluggäste in der jeweiligen Region häufig nicht jener Verlust an Kaufkraft gegenübergestellt, der daraus resultiert, dass Menschen aus der Region über den Flughafen ins Ausland fliegen und dort konsumieren. Der Nettoeffekt von „importierter und exportierter Kaufkraft“ ist also entscheidend. Da viele Flugziele an Regionalflyghäfen in klassischen Urlaubsgebieten rund um das Mittelmeer liegen, ist durchaus plausibel, dass der so genannte Outgoing-Tourismus an diesen Airports unter dem Strich relevanter ist als der Incoming-Tourismus.

Welche zusätzlichen Effekte lösen Regionalflyghäfen aus? Welche Alternativen hätte es gegeben?

Will man die wirtschaftlichen Effekte der ankommenden Passagiere/Touristen für die lokale Wirtschaft untersuchen, muss man sich zudem stets fragen, wie viele dieser Gäste nur aufgrund des Flughafens gekommen sind bzw. ansonsten nicht in die Region gereist wären. Handelt es sich wirklich überwiegend um zusätzliche Gäste? Oder wäre ein großer Teil der Menschen mit anderen Verkehrsmitteln angereist, wenn es den Flughafen nicht gäbe bzw. wenn es ein entsprechendes Flugangebot nicht gegeben hätte? Auch bei den Arbeitsplätzen, die rund um einen Flughafen entstehen, sollte man stets differenzierte Fragen stellen: Welcher Teil dieser Arbeitsplätze ist unmittelbar auf den Flugbetrieb zurückzuführen? Und welche Arbeitnehmer sind lediglich in Unternehmen beschäftigt, die zwar in der Nähe des Airports angesiedelt sind, aber mit dem eigentlichen Flughafenbetrieb (oder einem etwaigen Ausbau) nichts oder nur wenig zu tun haben? Hätte man mit anderen Maßnahmen günstigere Effekte für den lokalen Arbeitsmarkt erzielen können?

Viele Gutachten haben die hier skizzierten Aspekte aus unserer Sicht nicht differenziert genug beleuchtet. Insofern dürften die errechneten positiven Wertschöpfungs- und Arbeitsplatzeffekte für die jeweiligen Regionen in der Regel zu hoch liegen.

### Öffentliche Hand als Eigentümer dominierend

Private Unternehmen sind nur in wenigen Fällen an Regionalflyghäfen beteiligt

Wir haben bereits erwähnt, dass die betriebswirtschaftlichen Verluste zumeist zu Lasten der öffentlichen Hand gehen, denn fast alle Regionalflyghäfen befinden sich im Eigentum von Bundesländern und/oder Kommunen. Zwar wurde in der Vergangenheit versucht, auch private Unternehmen als Investoren oder Eigentümer einzubinden. Diese Versuche blieben jedoch in den meisten Fällen langfristig erfolglos oder private Unternehmen zogen sich wieder zurück (z.B. verkaufte die Fraport AG 2009 ihre Anteile am Flughafen Hahn an Rheinland-Pfalz). Auch in jenen Fällen, in denen private Unternehmen als Eigentümer bzw. Investor bei Regionalflyghäfen auftraten oder noch heute aktiv sind, waren/sind staatliche Zuschüsse für Investitionen oder den laufenden Betrieb dennoch häufig notwendig. Wegen der schwierigen betriebswirtschaftlichen Perspektiven von Regionalflyghäfen ist in den nächsten Jahren nicht zu erwarten, dass sich die Eigentümerstruktur grundsätzlich stärker in Richtung privater Beteiligungen ändern wird. Die Zukunft dieser Airports hängt also auch künftig von den Abwägungen und Budgetspielräumen der politischen Entscheidungsträger vor Ort ab.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### 3. Politischer Druck auf Regionalflyghäfen nimmt zu

#### EU-Leitlinien geben Orientierung für Beihilfen an Flughäfen und Airlines

Das Geschäftsmodell von Regionalflyghäfen könnte in den nächsten Jahren aufgrund veränderter politischer Rahmenbedingungen unter Druck geraten. Zum einen geben die „Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften“ der EU-Kommission aus dem Jahr 2014 eine Orientierung, welche Airports künftig in welchem Ausmaß durch die öffentliche Hand gefördert werden dürfen.<sup>4</sup> Zum anderen könnten die Diskussionen rund um die Schuldenbremse viele heutige staatliche Eigentümer von Regionalflyghäfen dazu bewegen, ihre bisherige Förderpolitik zu überdenken.

#### EU-Leitlinien stecken Rahmen für Finanzierung kleinerer Flughäfen ab

#### Geschäftsmodell einzelner Regionalflyghäfen steht schon längere Zeit im Fokus der EU-Kommission

Schon in der vergangenen Dekade hatte die EU-Kommission in einigen Fällen ein Auge auf Verträge zwischen Regionalflyghäfen und Fluggesellschaften geworfen. Dabei standen z.B. (zu) niedrige Start- und Landegebühren sowie Zuschüsse der Flughäfen an ausgewählte Airlines für die Aufnahme neuer Flugverbindungen (Marketingzuschüsse) in der Kritik. Die EU-Kommission leitete in diesem Zusammenhang auch einige Beihilfeverfahren ein, auf die wir hier nicht im Detail eingehen. Grundsätzlich wurden diese Verfahren jedoch durch den Verdacht begründet, dass staatlich geführte Flughäfen einzelne Fluggesellschaften mittels der niedrigen Gebühren bzw. Zuschüsse gegenüber Konkurrenten bevorzugen und damit den Wettbewerb in der Branche verzerren.

#### Investitionsbeihilfen

#### Je kleiner ein Flughafen, desto größer die möglichen Investitionsbeihilfen des Staates

Mit den oben zitierten Leitlinien verfolgt die EU-Kommission das Ziel, die Beihilfepraxis im Luftverkehr klarer zu regeln. Bei den Beihilfen für Flughäfen unterscheidet die Kommission zwischen Investitionsbeihilfen und Betriebsbeihilfen. *Investitionsbeihilfen* dienen der Finanzierung von Anlagevermögen und können etwaige Finanzierungslücken bei den Kapitalkosten decken. Hier gelten grundsätzlich folgende Regeln:

- Die maximale Beihilfeintensität hängt vom Passagieraufkommen eines Flughafens ab.
- Bei Flughäfen mit einem jährlichen Aufkommen von 3 bis 5 Mio. Passagieren dürfen die Investitionsbeihilfen bis zu 25% der beihilfefähigen Investitionskosten ausmachen.
- Airports mit einem Passagieraufkommen von 1 bis 3 Mio. pro Jahr können mit maximal 50% der Investitionskosten unterstützt werden.
- Bei Flughäfen unter 1 Mio. Passagieren im Jahr kann die Beihilfeintensität bis zu 75% betragen (wobei Flughäfen unter 200.000 Passagieren grundsätzlich nicht unter die hier zitierten Leitlinien, sondern unter die allgemeinen Beihilferegelungen der EU fallen).

Die Leitlinien benennen zudem Beihilfemaßnahmen, die stets vorab bei der EU-Kommission angemeldet werden sollen. Dies betrifft u.a. Investitionsbeihilfen für Airports mit mehr als 3 Mio. Passagieren, für Flughäfen unter 1 Mio. Passagiere pro Jahr, bei denen die Beihilfeintensität 75% übersteigt, für neue Flughäfen oder Investitionsbeihilfen für Flughäfen, die sich im Umkreis von 100 Kilometern oder weniger als eine Stunde Fahrzeit von einem anderen Airport befinden.

<sup>4</sup> Vgl. EU-Kommission (2014). Mitteilung der Kommission – Leitlinien für staatliche Beihilfen für Flughäfen und Luftverkehrsgesellschaften. Amtsblatt der Europäischen Union 2014/C 99/03. Brüssel.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

### Betriebsbeihilfen

Betriebsbeihilfen sollen nur noch für einen Übergangszeitraum von zehn Jahren möglich sein

Im Gegensatz zu den Investitionsbeihilfen zielen die *Betriebsbeihilfen* darauf ab, Finanzierungslücken im operativen Geschäft der Flughäfen zu decken. Auch hier sehen die Leitlinien bestimmte grundsätzliche Regelungen vor. Betriebsbeihilfen sollen ausschließlich an Flughäfen mit einem Passagieraufkommen von weniger als 3 Mio. pro Jahr fließen. Die EU-Kommission geht in ihren Leitlinien nämlich davon aus, dass größere Flughäfen ihre Betriebskosten in der Regel selbst decken können. Für kleinere Flughäfen sollen Betriebsbeihilfen lediglich für einen Übergangszeitraum von zehn Jahren (beginnend ab April 2014) gewährt werden dürfen. Diese dürfen maximal 50% der durchschnittlichen Betriebskosten des gesamten Zeitraums betragen. Bei kleineren Airports (bis 700.000 Passagiere pro Jahr) kann die maximale Beihilfeintensität für die ersten fünf Jahre nach Beginn des Zeitraums bis zu 80% betragen. Im Umkehrschluss bedeuten diese Regelungen, dass sämtliche Airports nach der Übergangszeit von zehn Jahren ihre Betriebskosten komplett selbst decken müssen. Gemäß den Leitlinien sind Beihilfemaßnahmen ebenfalls stets im Einzelfall anzumelden, wenn die Betriebsbeihilfen an Flughäfen gewährt werden sollen, die im Umkreis von 100 Kilometern oder weniger als einer Stunde Fahrzeit eines existierenden Flughafens liegen.

### Leitlinien bedeuten hohe Hürden für Finanzierung von Regionalflyghäfen, ...

Geschäftsmodell muss auf solidere Grundlage gestellt werden

Werden die hier skizzierten Leitlinien in den nächsten Jahren mit Leben erfüllt, bedeuten sie für die Finanzierung von Regionalflyghäfen eine hohe Hürde. Die jeweils zuständigen Gebietskörperschaften, die etwaige Beihilfen gewähren, müssen sich künftig versichern, dass die begünstigten Flughäfen einen großen Teil ihrer Kapitalkosten und langfristig auch ihre Betriebskosten verdienen können. Dazu könnte es z.B. notwendig werden, die Gebühren für die Airlines nach oben anzupassen, neue Fluggesellschaften als Kunden zu gewinnen, neue sonstige Einnahmequellen zu erschließen und/oder Rationalisierungsmaßnahmen zu ergreifen. Wenngleich solche Maßnahmen grundsätzlich das Potenzial haben, die wirtschaftliche Situation an kleineren Flughäfen zu verbessern, könnte angesichts unsicherer bzw. negativer verkehrswirtschaftlicher Perspektiven vieler Airports bei ihren Eigentümern dennoch die Bereitschaft sinken, (weitere) Beihilfen zu gewähren.

Auffällig ist, dass sich die EU-Leitlinien an vielen Stellen ganz dezidiert gegen Beihilfen für benachbarte Flughäfen wenden. Dies zeigen folgende Zitate:

Beihilfen für benachbarte (unrentable) Flughäfen werden besonders kritisch gesehen

- „Allerdings leisten der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten keinen Beitrag zu einem Ziel von gemeinsamem Interesse.“<sup>5</sup>
- „Insbesondere der Betrieb mehrerer unrentabler Flughäfen im selben Einzugsgebiet und die Schaffung zusätzlicher ungenutzter Kapazitäten im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens könnten dem Wettbewerb schaden. Entsprechend wird die Kommission an der Vereinbarkeit von Investitionen in Flughafeninfrastruktur an einem Flughafen im Einzugsgebiet eines bestehenden Flughafens grundsätzlich Zweifel haben, wenn der bestehende Flughafen nicht voll oder wenigstens nahezu voll ausgelastet ist.“<sup>6</sup>

Letztlich verdeutlichen solche Aussagen das Ziel, Überkapazitäten bei Regionalflyghäfen bzw. Kannibalisierungseffekte zwischen benachbarten Airports zu vermeiden. Eine zu hohe Flughafendichte schadet letztlich allen Marktteilnehmern, weshalb die Leitlinien aus unserer Sicht in die richtige Richtung zielen.

<sup>5</sup> EU-Kommission (2014). A.a.O. Randnummer 85.

<sup>6</sup> EU-Kommission (2014). A.a.O. Randnummer 106.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

... aber ein gewisses Maß an Flexibilität bleibt erhalten

Trotz der eindeutigen Regelungen umfassen die Leitlinien der EU-Kommission dennoch ein gewisses Maß an Flexibilität. Die Existenz von Regionalflyghäfen wird natürlich nicht grundsätzlich in Frage gestellt – im Gegenteil: Die Kommission konstatiert, dass „Regionalflyghäfen sich sowohl für die lokale Entwicklung als auch für die Anbindung bestimmter Gebiete als wichtig erweisen“ können.<sup>7</sup> Ferner wird in den Leitlinien die Auffassung der EU-Kommission vertreten, „dass bestimmte Kategorien von Beihilfen für Regionalflyghäfen und Luftverkehrsgesellschaften, die diese Flughäfen nutzen, unter bestimmten Voraussetzungen gerechtfertigt sein können; dies gilt insbesondere für Beihilfen, die eingesetzt werden, um neue Dienstleistungen zu entwickeln und um einen Beitrag zur lokalen Anbindung bzw. wirtschaftlichen Entwicklung zu leisten.“<sup>8</sup>

Zeitlich begrenzte Marketingzuschüsse bleiben grundsätzlich möglich

Letztlich bestehen für Regionalflyghäfen bzw. ihre Eigentümer auch künftig noch einige Möglichkeiten, lokale Investitionen und den Flugbetrieb zu fördern. So zählen Marketingzuschüsse an Airlines, die in den Leitlinien als Anlaufbeihilfen bezeichnet werden, nicht zu den Betriebsbeihilfen und können von Flughäfen unter 3 Mio. Passagieren für bis zu drei Jahre gezahlt werden. Ferner werden öffentliche Zuschüsse für hoheitliche Aufgaben an Flughäfen (z.B. Polizei, Brandschutz, Zoll) nicht als staatliche Beihilfen eingestuft. Für kleine Flughäfen unter 200.000 Passagieren pro Jahr und (kleine) Airports in äußersten Randgebieten gelten die hier skizzierten Leitlinien nicht, sondern die allgemeinen Beihilferegulungen der EU. Dies eröffnet den jeweiligen Eigentümern Handlungsspielräume.

Der Einzelfall wird entscheidend sein

Leitlinien lassen Interpretationsspielräume offen

Letztlich bedrohen die Leitlinien der EU-Kommission kurzfristig die Regionalflyghäfen in Deutschland (und Europa) nicht in ihrer Existenz. Nach Veröffentlichung der Leitlinien gab es Stellungnahmen einzelner Flughäfen, dass sie von diesen Regelungen nicht betroffen bzw. dass Beihilfen durch die Leitlinien gedeckt seien. Ein Vorteil der Leitlinien liegt darin, dass nun klar formuliert ist, welche Beihilfen künftig erlaubt sein werden. Dies gibt den politischen Entscheidungsträgern vorab eine klare Orientierung. Die Leitlinien lassen jedoch noch viele Interpretationsspielräume offen. Es dürfte künftig stark vom Einzelfall abhängig sein, wie diese Spielräume bei konkreten (geplanten) Beihilfen für Investitionen in die Infrastruktur oder den reinen Flugbetrieb von Seiten der Eigentümer sowie von der EU-Kommission und deren jeweiligen Juristen interpretiert werden.

Grundsätzlich zeichnet sich jedoch ab, dass die meisten Regionalflyghäfen in Deutschland in den nächsten Jahren ihre finanzielle Situation verbessern müssen, damit sie langfristig bzw. dauerhaft einen Konflikt mit den EU-Leitlinien vermeiden können. Angesichts der zuletzt sinkenden Passagierzahlen an jenen Airports sowie ungünstiger Prognosen zur künftigen Verkehrsentwicklung wird es den Flughafenbetreibern aber schwer fallen, ihre Umsätze zu steigern. Aufgrund des hohen Fixkostenanteils bei Flughäfen sind die Potenziale für Kostensenkungsmaßnahmen ebenso begrenzt – zumindest kurzfristig; langfristig sind freilich alle Kosten variabel. Es erscheint daher plausibel, dass sich die Eigentümer vor allem bei umfangreichen Investitionsmaßnahmen zurückhalten werden. Dies dürfte vor allem auf Regionalflyghäfen zutreffen, die in geringer Entfernung von anderen Airports liegen, zumal diese ja explizit im Fokus der Leitlinien stehen. Die jeweiligen Eigentümer könnten sogar direkt auf die Vorgaben der EU verweisen, um ein solches Vorgehen politisch zu begründen. Die Verantwortung für eine lokal eventuell unpopuläre Entscheidung (kein Flughafen-

<sup>7</sup> EU-Kommission (2014). A.a.O. Randnummer 9.

<sup>8</sup> EU-Kommission (2014). A.a.O. Randnummer 12.



## Regionalflyghäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

ausbau; Ausstieg aus dem Linienverkehr und Fokus auf Allgemeine Luftfahrt; „Gesund schrumpfen“ der Kapazitäten) könnte politisch damit zum Teil auf die EU übertragen werden. Letztlich hätten die Leitlinien insgesamt eine positive Wirkung, wenn sie das Entstehen von Überkapazitäten bei der Flughafeninfrastruktur in einzelnen Regionen verhindern. Sie werden bei den Eigentümern der Regionalflyghäfen das Bewusstsein für die langfristigen wirtschaftlichen Erfolgsaussichten von Investitionsmaßnahmen schärfen.

### Schuldenbremse erhöht politischen Druck

Schuldenbremse dürfte auch die Ausgabenpolitik nachgelagerter Gebietskörperschaften beeinflussen

Unabhängig von den Leitlinien der EU-Kommission dürfte die Finanzierung von Regionalflyghäfen in den nächsten Jahren auch aufgrund von innenpolitischen Entwicklungen erschwert werden. Angesichts der über Jahre hinweg steigenden Schuldenlast vieler Gebietskörperschaften (nicht nur in Deutschland) wurde die Vermeidung bzw. der Abbau von Schulden in Deutschland in den letzten Jahren politisch mehrheitsfähig. Dies mündete letztlich in der Schuldenbremse für den Bund und einige Bundesländer. Unabhängig davon, wie diese Schuldenbremsen im Detail in die Praxis umgesetzt werden, sind sie ein Signal, dass eine Präferenz für ausgeglichene Haushalte signalisiert. Die Schuldenbremsen von Bund und Ländern wirken indirekt auch auf die kommunalen Haushalte, da diese auch aus Steuereinnahmen der übergeordneten Gebietskörperschaften gespeist werden.

Wenn die politischen Entscheidungsträger künftig also neue Schulden vermeiden wollen, stellt sich noch mehr als bislang die Frage, welche Ausgaben wirklich notwendig sind und welche zwar (politisch) wünschenswert wären, aber das vorhandene Budget zu stark belasten. Letztlich reduziert sich so der Finanzierungsspielraum für Subventionen und Zuschüsse jeglicher Art. Daher könnten auch Ausgaben der Länder und Kommunen für Regionalflyghäfen stärker als bislang auf den Prüfstand kommen.

## 4. Fazit und Ausblick

Unsere grundsätzliche Skepsis von vor zehn Jahren war begründet

Die Skepsis, die wir in unserem Bericht von vor zehn Jahren gegenüber (umfangreichen) Ausbauplänen an Regionalflyghäfen erstmals geäußert haben, hat sich aus heutiger Sicht als begründet erwiesen. Die Passagierzahlen entwickelten sich gerade in den letzten Jahren an den meisten Flughäfen rückläufig und enttäuschten damit. Das Angebot an Flugverbindungen ist nach wie vor überschaubar, weshalb die positiven Auswirkungen auf die lokale Wirtschaft gering sind. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht sind überwiegend Verluste zu verzeichnen.

„Stadtflughäfen“ unter den Regionalflyghäfen hinsichtlich des Verkehrsaufkommens mit etwas besserer Perspektive

Wie stehen die Chancen, dass sich an dieser Situation etwas grundlegend ändert? Aus unserer Sicht wird der Luftverkehr in Deutschland auch künftig vor allem an den großen Flughäfen wachsen, nicht zuletzt weil diese von der überwältigenden Mehrheit der Fluggesellschaften bevorzugt werden und weil die demografische Entwicklung die Flughäfen in der Nähe der großen Ballungszentren begünstigt. Falls sich an den großen Airports Engpässe abzeichnen, sollte die Politik – wo möglich und sinnvoll – frühzeitig mit den Planungen für Erweiterungen beginnen. Zwar dürfte es regelmäßig einzelnen Regionalflyghäfen gelingen, über einen gewissen Zeitraum steigende Passagierzahlen zu verzeichnen; bessere Chancen haben dabei die „Stadtflughäfen“. Es spricht aber wenig dafür, dass das Passagieraufkommen an den hier untersuchten Regionalflyghäfen insgesamt langfristig (stark) wächst. Etwaige zusätzliche regulatorische Belastungen der Branche, die z.B. klimapolitisch motiviert sein können, dürften kleinere Flughäfen auch künftig stärker treffen als große Airports.

Angesichts dieser Perspektiven ist es nicht überraschend, dass wir umfangreichen Ausbauplänen an Regionalflyghäfen nach wie vor kritisch gegenüber ste-



## Regionalf Flughäfen politisch und wirtschaftlich unter Druck

---

### Politisches Umdenken wahrscheinlich

hen. Wir rechnen jedoch damit, dass die lokalen politischen Entscheidungsträger künftig vorsichtiger bei solchen Projekten agieren werden. Dafür sprechen die Leitlinien der EU-Kommission, die größere Hürden für die Finanzierung von Regionalf Flughäfen aufstellen. Ferner ist wahrscheinlich, dass die lokale Politik aus den negativen Erfahrungen bei Projekten in anderen Regionen lernt und nicht (länger) argumentiert, dass gerade ihre Situation gänzlich anders (viel besser) ist. Die Schuldenbremse dürfte ebenfalls in diese Richtung wirken. Ein großes „Flughafensterben“ ist kurzfristig zwar unwahrscheinlich. Mittel- bis längerfristig erscheint es jedoch realistisch, dass mehr öffentliche Eigentümer von Regionalf Flughäfen darauf hinwirken, sich aus dem Linien- und Charterflugverkehr zurückzuziehen und sich stattdessen mehr auf Flüge der Allgemeinen Luftfahrt zu konzentrieren; in diesem Bereich haben Regionalf Flughäfen unbestritten eine wichtige Funktion. Freilich dürfte es auch in zehn Jahren noch Regionalf Flughäfen geben, an denen Linien- und Charterverkehre angeboten werden.

### Mehr Kompetenz beim Bund wäre wünschenswert und volkswirtschaftlich sinnvoll

Wünschenswert wäre es (nach wie vor), wenn die Kompetenz über die grundsätzliche Frage, ob und wo Flughafenkapazitäten ausgebaut werden, beim Bund läge. Damit könnten unrentable Überkapazitäten in der Fläche, die in den EU-Leitlinien zu Recht sehr kritisch beurteilt werden, vermieden werden. Ein plakativer Vergleich mit dem deutschen Autobahnnetz verdeutlicht die Argumentation: Auch hier würde wohl niemand für den Neubau einer Autobahn plädieren, die parallel zu einer bereits existierenden nicht ausgelasteten Autobahn verlief. Wenn die Frage des „Ob“ und des „Wo“ entschieden wäre, könnten die Aufgaben der operativen Ausführung (das „Wie“) immer noch von nachgelagerten Gebietskörperschaften übernommen werden. Eine solche Aufgabenteilung wäre volkswirtschaftlich sinnvoll und würde viele Diskussionen um regionale Ausbauprojekte entbehrlich machen.

Eric Heymann (+49 69 910-31730, [eric.heyman@db.com](mailto:eric.heyman@db.com))

Alexander Karollus



## Publikationen und Beiträge zum Thema Branchen

- ▶ Industrie 4.0: China im „Jahr der Innovation“ auf erfolgversprechendem Weg (Aktueller Kommentar) ..... 26. Juni 2015
- ▶ Steigende Lebensdauer von Pkw erschwert Marktdurchdringung alternativer Antriebstechnologien (Aktueller Kommentar) ..... 22. Juni 2015
- ▶ Falsche Wohnungspolitik erhöht Blasengefahr (Standpunkt Deutschland)..... 28. Mai 2015
- ▶ Dunkle Wolken über der Braunkohle (Aktueller Kommentar) ..... 19. Mai 2015
- ▶ Deutsche Industrie: Nur marginales Produktionsplus zum Jahresauftakt (Aktueller Kommentar) ..... 8. Mai 2015
- ▶ Deutscher Stahl mit Zukunftschancen in einer global wachsenden Welt (Aktuelle Themen – Branchen) ..... 6. Mai 2015
- ▶ Euroschwäche und Branchen: Wer profitiert, wer verliert? (Aktuelle Themen – Branchen) ..... 4. Mai 2015
- ▶ Fintech reloaded – Die Bank als digitales Ökosystem: Mit bewährten Walled Garden-Strategien in die Zukunft (Aktuelle Themen – Branchen) ..... 28. April 2015
- ▶ Investitionsschwäche im Gesundheitswesen (Aktueller Kommentar) ..... 17. März 2015
- ▶ Deutsche Exporte in die Ölstaaten sinken 2015 (Aktuelle Themen – Natürliche Ressourcen) ..... 24. Februar 2015

Unsere Publikationen finden Sie unentgeltlich auf unserer Internetseite [www.dbresearch.de](http://www.dbresearch.de). Dort können Sie sich auch als regelmäßiger Empfänger unserer Publikationen per E-Mail eintragen.

Für die Print-Version wenden Sie sich bitte an:  
Deutsche Bank Research  
Marketing  
60262 Frankfurt am Main  
Fax: +49 69 910-31877  
E-Mail: [marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

Schneller via E-Mail:  
[marketing.dbr@db.com](mailto:marketing.dbr@db.com)

© Copyright 2015. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis zur Erbringung von Bankgeschäften und Finanzdienstleistungen verfügt und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank (EZB) und der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht (BaFin) steht. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Filiale London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die von der UK Prudential Regulation Authority (PRA) zugelassen wurde und der eingeschränkten Aufsicht der Financial Conduct Authority (FCA) (unter der Nummer 150018) sowie der PRA unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg