

# **Ökonomische Analysen zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER**

***Stellungnahme unter Berücksichtigung der Nachfrageprognose von SDG, der (Kapazitäts-)Planung der FBB sowie der ökonomischen Analysen von Frontier Economics***

## **Verfasser**

- TU Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),  
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)
  - Prof. Dr. Thorsten Beckers
  - Dr. Florian Gizzi
- Prof. Dr. Robert Malina

## **Auftraggeber**

Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin

Berlin / Hasselt, 13.09.2017

# Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung .....	iii
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2 Nachfrageentwicklung sowie Kapazitätsentwicklung und -situation .....</b>	<b>5</b>
2.1 Nachfrageentwicklung .....	5
2.1.1 Grundlagen zu Nachfrageprognosen .....	5
2.1.2 Nachfrageprognose von SDG .....	5
2.1.3 Nachfrageprognose von Frontier Economics .....	6
2.2 Geplante Kapazitätsentwicklung und zu erwartende Kapazitätssituation am Flughafen BER .....	9
2.2.1 Grundlagen zur Kapazität von Flughäfen .....	9
2.2.2 Kapazitätsanalyse von SDG .....	10
2.2.3 Kapazitätsanalyse von Frontier Economics .....	12
2.3 Fazit .....	13
<b>3 Ökonomische Bewertung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER .....</b>	<b>13</b>
3.1 Bewertung aus der Perspektive der FBB, der Steuerzahler und der Endnachfrager .....	13
3.1.1 Grundlegende Erläuterungen .....	14
3.1.1.1 Bewertungsperspektiven .....	14
3.1.1.2 Einnahmequellen und zentrale Elemente des Regulierungsrahmens .....	15
3.1.2 Handlungsalternative „BER als Single Airport nach Schließung von TXL“ .....	16
3.1.3 Handlungsalternative „Weiterbetrieb des Flughafens TXL ergänzend zum Flughafen BER bei Entgeltkalkulation nach dem ‘Stand-Alone-Ansatz‘“ .....	16
3.1.3.1 Weiterbetrieb des Flughafens TXL aus Sicht der FBB und der Steuerzahler .....	17
3.1.3.2 Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf die wirtschaftliche Situation des Flughafens BER und der FBB sowie Bewertung aus Sicht von Steuerzahlern und Endnachfragern .....	21
3.1.4 Handlungsalternative „Weiterbetrieb des Flughafens TXL ergänzend zum Flughafen BER bei kostendeckender Entgeltkalkulation im Berliner Flughafensystem“ .....	25
3.1.5 Fazit sowie Anmerkungen zu den Analysen von Frontier Economics .....	27
3.2 Ergänzende Berücksichtigung der (Nach-) Nutzungsmöglichkeiten für die Flächen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL .....	28
3.3 Ergänzende Berücksichtigung von Lärmwirkungen am Flughafen TXL .....	29
3.4 Fazit .....	29
<b>4 Rechtsunsicherheiten infolge eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Flughafens TXL und Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der FBB aus ökonomischer Sicht .....</b>	<b>30</b>
4.1 Rechtsfragen und -unsicherheiten infolge eines politischen Strategiewechsels .....	30
4.2 Ökonomische Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen der Rechtsunsicherheiten auf das Investitionsverhalten der FBB an den Flughäfen BER und TXL .....	31
4.3 Ökonomische Einordnung der Kosten infolge von Rechtsunsicherheiten aufgrund eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Flughafens TXL .....	33
4.4 Fazit .....	33
<b>5 Fazit .....</b>	<b>34</b>

## Kurzfassung

### RAHMENBEDINGUNGEN

- Im Kontext der seit dem Jahr 2012 verzögerten Inbetriebnahme des Flughafens Berlin Brandenburg (BER) und dort konkret des (Haupt-)Terminals wird seit einiger Zeit die Position vertreten, dass der Flughafen Berlin-Tegel (TXL) nach der Inbetriebnahme des Flughafens BER nicht geschlossen, sondern vielmehr – wenn auch ggf. mit gegenüber dem Status quo verminderter Kapazität – weiterbetrieben werden soll. In einem von der Fluggesellschaft Ryanair finanzierten und im Juni 2017 veröffentlichten Gutachten ist ein derartiger Weiterbetrieb des Flughafens TXL wie folgt bewertet worden: „Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll“.
- Vor diesem Hintergrund sind im Rahmen der vorliegenden Stellungnahme, die im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (SenFin) erstellt worden ist, Untersuchungen zur zukünftigen Passagiernachfrage im Großraum Berlin und zur zukünftigen Kapazitätssituation am Flughafen BER als „Single Airport“ sowie zu den Effekten eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL durchgeführt worden. Diese Effekte sind auf Basis ökonomischer Bewertungskonzepte aus verschiedenen Perspektiven beurteilt worden.
- Ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL infolge eines politischen Strategiewechsels in Berlin ist nur möglich, wenn sowohl das Land Brandenburg als auch der Bund diesen Strategiewechsel mit vollziehen. In dieser Stellungnahme wird – entgegen der Realität – unterstellt, dass dies geschieht.
- Wir sind bei der Erstellung dieser Stellungnahme (implizit) davon ausgegangen, dass das im Bau befindliche (Haupt-)Terminal und das Start- und Landebahnsystem des Flughafens BER 2019 gleichzeitig in Betrieb genommen werden und der Flughafen BER damit eröffnet wird. Die Ergebnisse sind grundsätzlich auch gültig, wenn diese Eröffnung etwas später erfolgen würde. Ferner haben wir angenommen, dass zur Begrenzung der Lärmproblematik die Kapazität des Flughafens TXL zukünftig deutlich reduziert würde und nur noch etwa 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr am Flughafen TXL abgefertigt würden.

### ERGEBNISSE

- Im Auftrag der FBB ist von der Beratungsgesellschaft Steer Davis Gleave (SDG) eine Prognose der Passagiernachfrage für den Flughafenstandort Berlin erstellt worden. SDG prognostiziert (in seinem Hauptszenario) ein Nachfragewachstum von 32,9 Mio. Passagieren im Jahr 2016 (an den beiden Flughäfen TXL und SXF zusammen) auf 37 Mio. in 2020, 47 Mio. im Jahr 2030 und 55 Mio. im Jahr 2040 (am Standort BER). Wir haben feststellen können, dass bei den Analysen von SDG die Anforderungen, die an Nachfrageprognosen zu stellen sind, erfüllt sind.
- Ferner haben wir die Kapazitätsplanung der FBB für den Flughafen BER als Single Airport sowie Analysen von SDG zur zukünftigen Kapazitätssituation am Flughafen BER von der FBB zur Verfügung gestellt bekommen. **Demnach kann die zukünftige Passagiernachfrage durch die Kapazität des Flughafens BER – abgesehen von möglichen unerheblichen (da kurzzeitigen und geringfügigen) Kapazitätslücken – befriedigt werden.** Im Übrigen beruht die Aussage von Frontier Economics in dem von Ryanair finanzierten Gutachten, dass die zukünftige Kapazität am Flughafen BER zur Abdeckung der Nachfrage deutlich nicht ausreichen würde, auf einer deutlichen

Überschätzung der Nachfrage und einer unplausibel niedrigen Annahme über die Kapazität des Flughafens BER.

- Wir haben untersucht, wie der Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER aus Sicht der FBB als Flughafengesellschaft und der Steuerzahler (in Berlin und Brandenburg und im Bund), die etwaige Verluste der FBB letztendlich zu tragen hätten, sowie der Passagiere als Endnutzer, zu bewerten ist.
- **Die wirtschaftliche Situation der FBB, die sich aus den wirtschaftlichen Situationen an den Flughäfen TXL und BER ergibt, wird eindeutig schlechter sein als im Falle einer Stilllegung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER. Es ist zwar schwierig, sicher zu prognostizieren, ob im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL (betriebswirtschaftliche) Verluste bei der FBB anfallen würden. In jedem Fall besteht jedoch die Gefahr, dass der Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER zu einem „Zuschussgeschäft“ für die Steuerzahler wird.** Lärmschutzmaßnahmen im Umfeld des Flughafens TXL, womöglich sogar auf einem Niveau, das – wie beim BER – deutlich oberhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Niveaus liegt, lassen die Gefahr steigen, dass die FBB Verluste erleidet.

**Wir gehen bei diesen Aussagen bezüglich der Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf die FBB und die Steuerzahler davon aus, dass im Kontext einer entsprechenden Unterstützung durch Gesellschafter keine Restriktionen bei der Kapitalaufnahme vorliegen. Sofern diese Annahme nicht zutrifft, würde die FBB mit sehr großer Wahrscheinlichkeit kein Fremdkapital am Markt zur Verfügung gestellt bekommen und die Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL wären nicht umsetzbar. Sofern von der Gesellschafterseite der FBB eine Kapitalaufnahme unterstützt würde (bzw. dies beabsichtigt würde), entstünden beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten.**

- Aus Sicht der Passagiere als Endnutzer erscheint es unplausibel, dass ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des BER bei einer Gesamtbetrachtung relevante Vorteile aufweist. Wir erwarten nicht, dass diese Vorteile die vorliegenden Nachteile überwiegen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass ein weiterbetriebener Flughafen TXL kaum von Low-Cost-Carriern angefliegen würde. Diese würden – die Slotzuordnungen am Flughafen TXL berücksichtigend – überwiegend den Flughafen BER nutzen (müssen). Es ist zu erwarten, dass die Entgelte am Flughafen BER höher wären als am Flughafen TXL. Ein einheitliches Entgeltniveau wäre dann nur erreichbar, falls erfolgreich eine gesetzliche Regelung zur Entgeltbildung für Flughafensysteme in Ballungsräumen genutzt werden könnte. Bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL würde ferner die (aktuell nicht sehr hohe) Wahrscheinlichkeit (weiter) sinken, dass zukünftig ein Network-Carrier in Berlin ein Drehkreuz etabliert. Ein derartiges Drehkreuz könnte nur am Flughafen BER errichtet werden. Für den wirtschaftlichen Erfolg des BER-Drehkreuzes wäre es notwendig, dass der Network-Carrier dort seine Flüge konzentriert und dabei seine Flugzeuge sowohl mit Transferpassagieren als auch mit Passagieren des Originäraufkommens „füllt“. Im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL würde der Network-Carrier jedoch die diesen Flughafen präferierenden Passagiere des Originäraufkommens an seinem Drehkreuz verlieren, was dessen Wirtschaftlichkeit entscheidend beeinträchtigen dürfte.

- **Die Berücksichtigung der (Nach-)Nutzungsmöglichkeiten der Flächen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL und der Lärmwirkungen im Umfeld des Flughafens TXL erweitert die Bewertungsperspektive in Richtung einer volkswirtschaftlichen Beurteilung. Da die Luftverkehrsnachfrage auch an einem Single Airport BER befriedigt werden kann, fallen grundsätzlich keine Opportunitätskosten an, wenn nach der Schließung des Flughafens TXL die Flächen für Nachnutzungszwecke (Wohnungen, Ansiedlungen) zur Verfügung gestellt werden. Das sind bedeutsame Vorteile. Hinzu kommt die Eliminierung der Lärmbelastung für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL. Folglich ist unter Berücksichtigung üblicher ökonomischer Bewertungskonzepte eine Schließung des Flughafens TXL klar zu empfehlen.**
- Die Analysen von Frontier Economics in dem von Ryanair finanzierten Gutachten zu den Effekten einer Offenhaltung des Flughafens TXL weisen unseres Erachtens gravierende Defizite auf bzw. sind im Kontext von getroffenen (unrealistischen) Annahmen realitätsfern. Aus der unplausiblen Einschätzung der Kapazitätssituation am Flughafen BER als Single Airport ergeben sich Folgefehler bei den weiteren Analysen und Bewertungen. Von Frontier Economics sind die Gefahren für die Haushalte der Länder Berlin und Brandenburg sowie des Bundes und letztendlich der dahinter stehenden Steuerzahler ausgeklammert worden, die mit einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER einhergehen. Die Nachnutzungsmöglichkeiten der Flächen und die Eliminierung der Fluglärmbelastungen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL berücksichtigt Frontier Economics in seinen Analysen überhaupt nicht. Dass Frontier Economics die Aussage „Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll“ trifft, ist bei Anwendung der Grundüberlegungen ökonomischer Bewertungskonzepte im Rahmen realitätsnaher Untersuchungen nicht nachvollziehbar.
- **Bislang ist nicht thematisiert worden, dass eine Rechtsunsicherheit besteht, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein politischer Strategiewechsel in Richtung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER überhaupt umgesetzt werden kann, und dass eine diesbezügliche finale gerichtliche Entscheidung nur mit großem Zeitverzug gefällt werden würde. Die Phase der Rechtsunsicherheiten dürfte – jenseits der Vorbereitung und Durchführung von Verwaltungsverfahren auch von Klagen bis hin zum Bundesverwaltungsgericht ausgehend – etwa 7 bis 10 oder mehr Jahre andauern.** Diese zeitliche Einschätzung basiert auf Expertenurteilen mehrerer mit der Materie betrauter Juristen, die wir konsultiert haben. **In dieser Phase der Rechtsunsicherheit treten Nachteile insbesondere in Form einer reduzierten Angebotsqualität aus Sicht der Endnachfrager und der Luftverkehrsgesellschaften im Zusammenhang mit der Nutzung von Zwischenlösungen zur Kapazitätsbereitstellung sowie ggf. auch in Form von in diesem Zusammenhang auftretenden Mehrkosten auf. Von Relevanz sind ferner Nachteile mit Bezug zu den Planungen zur Nachnutzung der Flughafenflächen am Standort TXL.** Diese Nachteile sind im Rahmen von ökonomischen Bewertungen zu berücksichtigen und verstärken die Argumente für eine Schließung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER. Insbesondere erwarten wir, dass infolge der Phase der Rechtsunsicherheit die wirtschaftliche Situation der FBB schwieriger werden würde und die Gefahr von Verlusten ansteigt, welche die Steuerzahler zu tragen hätten.

- Bei unseren Analysen haben wir die Implikationen des europäischen Beihilferechts nicht beleuchtet. Wenn – was keinesfalls unwahrscheinlich ist – die FBB infolge des Weiterbetriebs des Flughafens TXL in wirtschaftliche „Turbulenzen“ geraten sollte, dann stellen sich beihilferechtliche Fragen – insbesondere im Falle von vorgesehenen Verlustausgleichen durch die Steuerzahler. Damit werden Abstimmungserfordernisse mit der EU-Kommission einhergehen. **Es ist denkbar, dass eine Privatisierung der FBB, eines Flughafens oder sogar beider Flughäfen durchzuführen wäre, was mit weiteren Mehrkosten für die Steuerzahler einhergehen dürfte. Diese ergäben sich insbesondere aufgrund der Höhe der Renditeerwartungen privater Investoren, die deutlich oberhalb der staatlichen Kapitalkosten liegen.** Es bietet sich an, zu dieser sowie auch zu anderen (vornehmlich rechtlichen) Fragen vertiefte Analysen durchzuführen.
- **Abschließend sei angemerkt, dass im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL, bei dem dessen Kapazität nicht auf 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr sondern z.B. nur auf 15 oder 20 Mio. Passagiere pro Jahr reduziert würde, unseres Erachtens aus keiner (relevanten) Perspektive eine positivere Bewertung erzielt würde – vielmehr würde der Weiterbetrieb des Flughafens TXL dann noch negativer zu beurteilen sein.** Im Kontext zu erwartender höherer Ausgaben für Lärmschutzmaßnahmen, der Auswirkungen der gesetzlichen Vorgaben zur Entgeltregulierung und der geringeren Möglichkeiten zur Erzielung von Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL im Vergleich zum Flughafen BER ist eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der FBB gegenüber einem Weiterbetrieb mit 10 bis 12 Mio. Passagieren pro Jahr zu erwarten. Die erwarteten Verluste aus Sicht der Steuerzahler sind dann entsprechend höher. Die (Nach-)Nutzung der Flächen am Standort TXL wäre weiterhin nicht möglich. Die Lärmbelastung der Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL würde bei einem Weiterbetrieb mit 15 oder 20 Mio. Passagieren pro Jahr gegenüber der Variante eines Weiterbetriebs mit 10 bis 12 Mio. Passagieren pro Jahr ansteigen.

# 1 Einleitung<sup>1</sup>

## **HINTERGRUND: BER ALS SINGLE AIRPORT GEMÄß KONSENSBESCHLUSS AUS DEM JAHR 1996 SOWIE AKTUELLE DISKUSSIONEN ÜBER DEN WEITERBETRIEB VON TXL NACH ERÖFFNUNG DES BER**

Im Jahr 1996 vereinbarten der Bund und die Länder Berlin und Brandenburg im so genannten „Konsensbeschluss“, dass es im Großraum Berlin zukünftig nur noch einen Verkehrsflughafen zur Befriedigung der allgemeinen Luftverkehrsnachfrage geben solle. Gemäß diesem „Single-Airport-Konzept“ wird am Standort Berlin-Schönefeld der Flughafen Berlin Brandenburg (BER) errichtet. Der Flughafen Berlin-Tempelhof (THF) ist bereits 2008 geschlossen worden. Der Flughafen Berlin-Tegel (TXL) ist nach der bestehenden Rechtslage spätestens ein halbes Jahr nach der Eröffnung des Flughafens BER zu schließen. Dabei erfolgt kein Bezug zum Zeitpunkt der Eröffnung von Terminals am Flughafen BER, sondern vielmehr beginnt die halbjährige Frist mit der Inbetriebnahme der verlängerten Start- und Landebahn Nord sowie der neugebauten Start- und Landebahn Süd am Standort des Flughafens BER. Die Terminals des in Betrieb befindlichen Flughafens Berlin-Schönefeld (SXF) sollten eigentlich mit der Inbetriebnahme des Flughafens BER geschlossen werden, aber aufgrund der Passagierzahlen an den Berliner Flughäfen, welche die Prognosen der Vergangenheit deutlich übersteigen, sollen diese noch solange in Betrieb bleiben, bis die Terminalkapazität am Flughafen BER in einem Ausmaß erweitert ist, das es erlaubt, dort sämtliche Passagiere abzufertigen.

Im Kontext der sich seit dem Jahr 2012 verzögernden Inbetriebnahme des Flughafens BER aufgrund der Fertigstellungsprobleme beim (Haupt-)Terminal wird seit einiger Zeit die Position vertreten, dass der Flughafen TXL nach der Inbetriebnahme des Flughafens BER nicht geschlossen, sondern vielmehr – wenn auch ggf. mit gegenüber dem Status quo verminderter Kapazität – weiterbetrieben werden soll. Am 24.09.2017 haben die in Berlin Wahlberechtigten die Möglichkeit, in einem Volksentscheid darüber abzustimmen, ob das Land seine Strategie hinsichtlich des Flughafenstandorts bzw. der Flughafenstandorte ändern und vom Single-Airport-Konzept abrücken sowie einen Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER anstreben soll.

---

<sup>1</sup> Diese Stellungnahme zu Fragen der ökonomischen Bewertung eines Weiterbetriebs von TXL nach Eröffnung von BER ist auf Anfrage der Senatsverwaltung für Finanzen Berlin (SenFin) vom Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP) am Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP) an der TU Berlin (Prof. Dr. Thorsten Beckers, Dr. Florian Gizzi) in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Robert Malina (Hochschullehrer an der Universität Hasselt (Belgien)) erstellt worden. Robert Malina ist insbesondere aufgrund seiner Expertise zu Fragen der Luftverkehrsökonomie, auch im Bereich der Nachfrageentwicklung und -prognose, einbezogen und dafür auch von SenFin entsprechend beauftragt worden.

Das Kapitel 2 dieser Stellungnahme ist im Wesentlichen von Robert Malina verfasst worden, Thorsten Beckers und Florian Gizzi haben lediglich bei einzelnen Fragestellungen unterstützend an diesem Kapitel mitgewirkt. Die weiteren Kapitel dieser Stellungnahme sind von allen drei Autoren gemeinsam erstellt worden.

Die Rechte der Verfasser zur Veröffentlichung dieser Stellungnahme sind nicht (und dabei weder direkt noch indirekt) eingeschränkt gewesen sind. Deshalb ist in dieser Stellungnahme keine Kenntlichmachung gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („Darf eine wissenschaftliche Arbeit, ein Bericht oder ein Gutachten nicht ohne vorherige Einwilligung Dritter veröffentlicht werden, so ist dieser Sachverhalt bei der Veröffentlichung kenntlich zu machen.“) erforderlich. Übrigens können Angaben gemäß Punkt II.7 des Ethikkodexes des Vereins für Socialpolitik („In wissenschaftlichen Arbeiten sind Sachverhalte zu benennen, die auch nur potentiell zu Interessenskonflikten oder Befangenheit des Autors/der Autorin führen könnten. Diese Regel soll nach Möglichkeit auch bei Veröffentlichungen in den Nicht-Fach-Medien angewandt werden.“) den persönlichen Homepageseiten der Verfasser dieser Stellungnahme entnommen werden (siehe [https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt\\_mitarbeiter/prof\\_dr\\_thorsten\\_beckers/](https://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiter/prof_dr_thorsten_beckers/), [http://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt\\_mitarbeiterinnen/dr\\_florian\\_gizzi/](http://www.wip.tu-berlin.de/menue/kontakt_mitarbeiterinnen/dr_florian_gizzi/), [http://www.uhasselt.be/cv\\_pers/8935.pdf](http://www.uhasselt.be/cv_pers/8935.pdf)).

Dabei stellen die Initiatoren des Volksbegehrens keinen konkreten Gesetzesentwurf zur Abstimmung, sondern streben durch den Volksentscheid eine entsprechende (politische) Willensbekundung an. Angemerkt sei, dass im Falle eines auf den Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Inbetriebnahme des Flughafens BER gerichteten politischen Strategiewechsels im Land Berlin ein entsprechender Weiterbetrieb des Flughafens TXL – sonstige Rechtsfragen hier zunächst ignorierend – nur erfolgen kann, wenn sowohl der Bund als auch das Land Brandenburg analoge Strategiewechsel beschließen, was wie folgt bedingt ist:

- Der Konsensbeschluss von 1996 zum Ausbau des Flughafens Schönefeld zu einem Single-Airport sieht – verkürzt dargestellt – vor, dass das Land Berlin, das Land Brandenburg und der Bund einen Strategiewechsel hinsichtlich des Flughafenstandorts bzw. der Flughafenstandorte und damit ein Abweichen von der von der FBB derzeit verfolgten Single-Airport-Strategie (mit einem künftigen Flughafen BER als „Single Airport“) nur einvernehmlich beschließen können. Das Einstimmigkeitsprinzip in dieser Angelegenheit wurde in der letzten Gesellschafterversammlung der Flughafen Berlin Brandenburg GmbH (FBB), die derzeit der Betreiber der Flughäfen TXL und SXF ist und zukünftig der Betreiber des Flughafens BER sein wird, von den Ländern Berlin und Brandenburg und dem Bund als den drei Gesellschaftern der FBB nochmals bekräftigt.<sup>2</sup>
- Wie in KIPP (2017)<sup>3</sup> erläutert, wäre ein dauerhafter Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER nur nach Erarbeitung eines neuen Landesentwicklungsplans Flughafenstandortentwicklung möglich, der anschließend als Rechtsverordnung sowohl durch Berlin als auch durch Brandenburg zu erlassen wäre.

Im Juni 2017 haben die Kanzlei „CMS Hasche Sigle“ und das ökonomische Beratungsunternehmen „Frontier Economics“ ein im Auftrag des Low-Cost-Carriers Ryanair erstelltes Gutachten mit dem Titel „Tegel offen halten – Eine Analyse juristischer und ökonomischer Aspekte im Auftrag von Ryanair“ vorgelegt. Im von Frontier Economics erstellten ökonomischen Teil dieses Gutachtens wird davon ausgegangen, dass die Kapazität des Start- und Landebahnsystems am Flughafen BER nur 62 Flugbewegungen pro Stunde beträgt, was unterhalb der derzeitigen gemeinsamen Kapazität der Flughäfen SXF und TXL liegt. Ferner wird von einer zukünftig stark ansteigenden Luftverkehrsnachfrage ausgegangen und gefolgert, dass es zukünftig erhebliche Kapazitätsengpässe am Flughafen BER als Single Airport geben würde. In diesem Zusammenhang wird in dem Gutachten von Frontier Economics die folgende Aussage getroffen: „Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll“.

---

<sup>2</sup> Diese – öffentlich zugängliche – Information ist uns, den Verfassern dieser Stellungnahme, von der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (SenFin) nochmals bestätigt worden.

<sup>3</sup> Vgl. Kipp, J. (2017): Stellungnahme zu den verfahrensrechtlichen Möglichkeiten und Risiken einer über die bisherige Festsetzung hinausgehenden Offenhaltung des Verkehrsflughafens Berlin Tegel, im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin erstellte Stellungnahme.



### **EINORDNUNG DER VORLIEGENDEN STELLUNGNAHME**

In dieser im Auftrag der Senatsverwaltung für Finanzen des Landes Berlin (SenFin) erstellten Stellungnahme zu Fragen der ökonomischen Bewertung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL werden die folgenden Themen betrachtet:

- Zunächst werden (in Kapitel 2) die zukünftige Nachfrage nach Flughafenleistungen sowie die zu erwartende Kapazitätssituation am Flughafen BER als Single Airport diskutiert. Dabei wird umfassend Bezug genommen auf eine von Steer Davies Gleave (SDG) zu diesen Themen in den Jahren 2015 und 2016 im Auftrag der FBB erstellte Studie („SDG-Studie“), die dabei kritisch hinterfragt wird. Diese Studie ist von der FBB nicht veröffentlicht worden, aber wir, die Verfasser dieser Stellungnahme, haben in die Studie Einsicht nehmen können.
- Anschließend werden (in Kapitel 3) – die aktuellen politischen Realitäten ignorierend und nicht nur einen politischen Strategiewechsel des Landes Berlin sondern auch des Landes Brandenburg<sup>4</sup> und des Bundes<sup>5</sup> hinsichtlich des TXL-Weiterbetriebs unterstellend und von jeglichen Rechtsunsicherheiten hinsichtlich der Umsetzbarkeit eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL abstrahierend – die Wirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL neben dem Flughafen BER untersucht. Dabei wird angenommen, dass zur Begrenzung der Lärmproblematik die Kapazität des Flughafens TXL deutlich reduziert wird und zukünftig nur noch etwa 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr am Flughafen TXL abgefertigt werden. Es wird diskutiert, wie ein derartiger Weiterbetrieb des Flughafens TXL aus verschiedenen Perspektiven zu bewerten wäre, wobei (vornehmlich implizit) auf in der Ökonomik gebräuchliche Bewertungskonzepte zurückgegriffen wird. Diese ökonomischen Bewertungen erfolgen zunächst aus den Perspektiven der FBB, der Steuerzahler und der Passagiere als Endnachfrager (in Abschnitt 3.1). Anschließend wird die Perspektive in Richtung einer gesamtwirtschaftlichen Sichtweise erweitert und es werden auch die Effekte im Zusammenhang mit einer Nachnutzung der Flächen am Flughafen TXL nach dessen Stilllegung (in Abschnitt 3.2) sowie die Auswirkungen von Fluglärm am Flughafen TXL (in Abschnitt 3.3) berücksichtigt.

---

<sup>4</sup> Darauf, dass das Land Brandenburg an dem Single-Airport-Konzept festhält, deuten z.B. die Aussagen des brandenburgischen Ministerpräsidenten Dr. Dietmar Woidke in einem auf den 07.07.2017 datierten Interview mit der Berliner Morgenpost mit dem Titel „Ministerpräsident Woidke warnt vor Weiterbetrieb von Tegel: Brandenburgs Regierungschef Woidke spricht sich für die Schließung von Tegel aus – und für einen sicheren Start-Termin am BER.“ hin (<https://www.morgenpost.de/flughafen-berlin-brandenburg/article211156775/Der-BER-ist-Teil-des-Problems.html>).

<sup>5</sup> Darauf, dass der Bund ebenfalls – trotz zwischenzeitlicher anderslautender Äußerungen des Bundesverkehrsministers Alexander Dobrindt (vgl. dazu z.B. den auf den 14.08.2017 datierten Artikel „Dobrindt plädiert für Flughafen Tegel“ in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/dobrindt-plaedierte-fuer-flughafen-tegel-15151014.html>)) – an dem Single-Airport-Konzept festhält, deuten z.B. die Aussage „Die Bundesregierung steht zum Konsensbeschluss von 1996.“, die von der Bundesregierung am 30.08.2017 in ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage „Position der Bundesregierung zu Bestrebungen für einen dauerhaften Weiterbetrieb des Flughafens Tegel“ der Bundestagsfraktion Bündnis 90 / Die Grünen (Drucksache 18/13173) getroffen worden ist, und eine Aussage der Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel, über die in dem auf den 28.08.2017 datierten Artikel „Merkel gegen Weiterbetrieb von Tegel“ des Tagesspiegels berichtet wird (<http://www.tagesspiegel.de/berlin/berliner-flughafen-merkel-gegen-weiterbetrieb-von-tegel/20245770.html>), hin.

- Ergänzend wird (in Kapitel 4) zwar weiterhin davon ausgegangen, dass entgegen der aktuellen realen politischen Lage das Land Berlin gemeinsam mit dem Land Brandenburg sowie dem Bund beschließt, dass der Flughafen TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER weiter betrieben werden soll, aber es wird thematisiert, dass es im Kontext einer Rechtsunsicherheit, ob und unter welchen Voraussetzungen ein derartiger Strategiewechsel überhaupt umgesetzt werden kann, eine Zeitlang dauern wird, bis eine diesbezügliche finale rechtliche Entscheidung gefällt sein wird.<sup>6</sup> Dabei wird – ohne jegliche Berücksichtigung der diesbezüglichen juristischen Diskussion – angenommen, dass diese Entscheidung letztlich zugunsten eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL ausfällt. Im Kontext der temporären Rechtsunsicherheit fallen Nachteile an, die letztendlich im Rahmen einer ökonomischen Bewertung der Effekte einer Offenhaltung des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER auch zu berücksichtigen sind.

Bei der Betrachtung der einzelnen Themen wird vielfach auf die entsprechenden Analysen und Empfehlungen von Frontier Economics eingegangen und diese werden kritisch diskutiert. In einem abschließenden Fazit (in Kapitel 5) wird zudem kurz thematisiert, welche weiteren Aspekte mit einer Offenhaltung des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER einhergehen, die im Rahmen dieser Stellungnahme nicht betrachtet worden sind (insbesondere beihilferechtliche Fragen und das Risiko einer Vorgabe der EU-Kommission zur Privatisierung der FBB, des Flughafens TXL oder des Flughafens BER).

Bei den Analysen in dieser Stellungnahme wird (i.d.R. implizit) auf Erkenntnisse der Wohlfahrtsökonomik, der Industrie- und der Institutionenökonomik sowie auf den Forschungsstand bezüglich Nachfrageprognosen im Luftverkehr und Kapazitätsauslegung an Flughäfen zurückgegriffen. Da diese Stellungnahme in einem sehr kurzen Zeitraum zu verfassen gewesen ist, beruht die Ableitung von Ergebnissen an vielen Stellen auf Expertenwissen und kann nicht in der bei wissenschaftlichen Studien gebotenen Weise intersubjektiv nachvollziehbar dargestellt werden. Viele Aussagen in der Stellungnahme sind qualitativer Natur, was z.T. aus methodischen Gründen nicht anders möglich ist, aber teilweise auch dadurch bedingt ist, dass uns bestimmte Daten und Informationen nicht zur Verfügung gestanden haben oder dass zusätzliche Originär-Daten aufgrund der Zeitrestriktion nicht generiert werden konnten.

Für die Analysen haben wir von der FBB Informationen und dabei auch Materialien erhalten bzw. zur Verfügung gestellt bekommen, die nicht öffentlich zugänglich und als vertraulich gekennzeichnet gewesen sind. U.a. sind uns die bereits erwähnte SDG-Studie zur Nachfrageentwicklung und zukünftigen Kapazitätssituation am Flughafenstandort Berlin sowie Informationen über den so genannten „Masterplan“ zur zukünftigen Kapazitätsplanung zur Einsicht vorgelegt worden.<sup>7</sup> An mehreren Stellen dieser Stellungnahme spielen rechtliche Aspekte eine Rolle. Sofern wir Annahmen oder Aussagen zu rechtlichen Fragen treffen, ist dies aufgezeigt und wir haben uns zu diesen Fragen

---

<sup>6</sup> Bei der Erstellung des Kapitels 4 haben die Autoren dieser Stellungnahme wertvolle Hinweise von Rechtsanwalt Jürgen Kipp (ehemaliger Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg) erhalten, wofür diesem gedankt sei.

<sup>7</sup> Angemerkt sei, dass die SDG-Studie nach unserem Kenntnisstand kurzfristig veröffentlicht werden soll.

z.T. mit Juristen – auch von SenFin und der FBB – ausgetauscht. An einigen Stellen weisen wir explizit auf nicht berücksichtigte rechtliche Aspekte hin. Vor diesem Hintergrund könnte es u.U. sinnvoll sein, einzelne dieser rechtlichen Fragen nochmals aus juristischer Sicht beurteilen zu lassen.

Nicht zuletzt aufgrund der vorstehend erwähnten (Zeit- und sonstigen) Restriktionen bei der Erstellung dieser Stellungnahme können wir zu einigen betrachteten Fragestellungen keine klaren Aussagen treffen. Zu manchen und dabei auch zu zentralen Fragestellungen – u.a. zur zukünftigen Kapazitätssituation am Flughafen BER als Single Airport sowie zu Fragen der Bewertung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER – können wir jedoch recht klare Ergebnisse ableiten.

Abschließend sei angemerkt, dass in dieser Stellungnahme davon ausgegangen wird, dass das im Bau befindliche (Haupt-)Terminal und das Start- und Landebahnsystem des Flughafens BER im Jahr 2019 gleichzeitig in Betrieb genommen werden und der Flughafen BER damit eröffnet wird. Vom Grundsatz her sind die generierten Ergebnisse aber auch gültig, wenn diese Eröffnung etwas später erfolgen sollte.

## **2 Nachfrageentwicklung sowie Kapazitätsentwicklung und -situation**

### **2.1 Nachfrageentwicklung**

#### **2.1.1 Grundlagen zu Nachfrageprognosen**

Die Nachfrage nach Luftverkehr an einem Flughafen bzw. einer Region wird bestimmt durch eine Vielzahl von demographischen und sozio-ökonomischen Treibern, verkehrsspezifischen Treibern sowie Geschäftsmodell-Entscheidungen von Fluggesellschaften. Wichtige demographische und sozio-ökonomische Treiber sind Bevölkerung, Einkommen, Wirtschaftskraft im Einzugsgebiet und in Zielgebieten sowie die touristische Attraktivität des Einzugsgebietes. Wichtige verkehrsspezifische Treiber sind das Ausmaß von intermodalem und intramodalem Wettbewerb, die Höhe der Flughafenentgelte sowie die Ticketpreise am Standort. Aufgrund des Netzwerkcharakters des Luftverkehrs wirken auch Geschäftsmodell-Entscheidungen der Fluggesellschaften auf die Verkehrsnachfrage an einem Flughafen. So führt die Existenz oder Etablierung eines Drehkreuzes am Standort ceteris paribus zu einer gestiegenen Verkehrsnachfrage, da Umsteigeverkehr die lokale Nachfrage ergänzt.

Nachfrageprognosen für einen Flughafen müssen belastbare Annahmen über die zukünftige Entwicklung der Nachfragetreiber treffen und die Sensitivität der Verkehrsergebnisse in Bezug auf die Treiber transparent ausweisen.

#### **2.1.2 Nachfrageprognose von SDG**

Wir konnten die aktuelle Nachfrageprognose der FBB, die von Steer Davis Gleave (SDG), einem international ausgewiesenen Anbieter für derartige Untersuchungen, erstellt worden ist, einsehen. SDG prognostiziert die langfristige Nachfrageentwicklung auf Basis von empirisch validierten Annahmen über die Veränderung zentraler (oben beschriebener) Nachfragetreiber und führt

umfassende Sensitivitätsanalysen durch. Insgesamt stellen wir fest, dass in der SDG-Studie die Anforderungen, die an Nachfrageprognosen zu stellen sind, vollumfänglich erfüllt sind.

SDG prognostiziert in seinem Hauptszenario ein Nachfragewachstum von 32,9 Mio. Passagieren im Jahr 2016 (an den beiden Flughäfen TXL und SXF zusammen) auf 37 Mio. in 2020, 47 Mio. im Jahr 2030 und 55 Mio. im Jahr 2040 (am Standort BER).

### 2.1.3 Nachfrageprognose von Frontier Economics

Wir haben auch die Nachfrageprognose von Frontier Economics untersucht. Im Ergebnis stellen wir fest, dass die Analyse von Frontier Economics auf unplausiblen oder sehr unwahrscheinlichen Annahmen beruht und mögliche Veränderungen bei einer Vielzahl von Nachfragetreibern unberücksichtigt bleiben. So erfolgt z.B. keine bzw. keine adäquate Berücksichtigung zukünftiger Veränderung von Ticketpreisen, von Flughafenentgelten, intermodaler Konkurrenz (z.B. durch die Fertigstellung der Hochgeschwindigkeitstrecke Berlin-München) und der Wirkung von Netzentscheidungen von Fluggesellschaften.

Unplausible Annahmen werden im Besonderen in dem von Frontier Economics als „wahrscheinlich“ bezeichneten Szenario mit den höchsten ausgewiesenen Wachstumsraten verwendet. Für dieses Szenario erwartet Frontier Economics einen Anstieg der Passagiernachfrage von 33 Mio. Passagieren in 2016 auf 56 Mio. Passagiere im Jahr 2030 und 90 Mio. in 2050. Neben der Vernachlässigung möglicher Veränderungen bei wichtigen Nachfragetreibern weist dieses Szenario weitere signifikante Analyseschwächen aus:

- **Basierung von Nachfrageberechnungen auf vermeintlicher „latenter“ Nachfrage:**

Frontier Economics berechnet für die 20 größten europäischen Flughäfen die Passagiernachfrage je Einwohner. Diese liege mit 11,5 Passagieren / Einwohner / Jahr deutlich höher als in Berlin (9,4 Passagiere / Einwohner / Jahr). Die vermeintliche „relative Unternachfrage“ von 2 Passagieren / Einwohnern wird von Frontier Economics genutzt, um ein zusätzliches heutiges Passagierpotenzial von ca. 7 Mio. für die Stadt Berlin mit seinen 3,5 Mio. Einwohnern zu unterstellen. Im Resultat ergibt sich laut Frontier Economics damit eine derzeit mögliche Nachfrage von 40 Mio. Passagieren pro Jahr, die direkt und nicht-adjustiert als zentrale Größe in die Berechnung der zukünftigen Passagierzahlen einfließt. Dies ist aus (verkehrs-)wissenschaftlicher Sicht nicht sachgerecht. Wie oben dargelegt, wird das Nachfragepotenzial eines Flughafens nicht alleine durch die Bevölkerungshöhe im Einzugsgebiet determiniert, sondern maßgeblich z.B. auch durch Einkommenshöhen, Wirtschaftskraft und touristische Attraktivität des Einzugsgebietes, sowie durch die Struktur des Luftverkehrs am Standort (Umsteige- und Direktverkehre). Die Ableitung einer vermeintlichen derzeitigen Unternachfrage basierend alleine auf Einwohnerzahlen ist daher nicht belastbar. Wie Tabelle 1 zeigt, weisen mindestens 9 der größten 20 Flughäfen Umsteigeanteile von 20% oder mehr auf. Frankfurt/Main erreicht einen Spitzenwert von 61%. Viele Flughäfen, die Frontier Economics als Motivierung für eine vermeintliche Unternachfrage verwendet, ziehen damit signifikante Nachfrage nicht nur aus ihrem lokalen Einzugsgebiet, sondern auch aus den Einzugsgebieten von anderen Flughäfen, die mit dem Drehkreuz verbunden sind. Eine Ermittlung der Verkehrsnachfrage für Berlin unter Rückgriff auf

Nachfragestrukturen dieser etablierten Drehkreuzflughäfen mit Umsteigeranteilen, die weit über den derzeitigen und zukünftig am Standort zu erwarteten Werten liegt, ist irreführend. Die Bedeutung der touristischen Attraktivität als Treiber der Nachfrage wird zudem deutlich bei Betrachtung des Flughafens Palma de Mallorca, der bei einer Bevölkerung von weniger als 1 Mio. mehr als 23 Mio. Passagiere pro Jahr abfertigt. Die von Frontier Economics durchgeführte Herleitung der Verkehrsnachfrage für den Großraum Berlin unter Hinzuziehung der Nachfrage von Flughäfen wie Palma de Mallorca ist ebenfalls als nicht sachgerecht zu charakterisieren.

Die vermeintliche derzeitige „Unternachfrage“ in Berlin wird von Frontier Economics zudem aus einem Vergleich des Flugangebotes in Märkten mit ähnlicher Städtegröße hergeleitet. Dieser Vergleich führt ebenfalls in die Irre. Tabelle 1 zeigt Madrid Barajas als einen der größten Drehkreuzflughäfen in Europa mit einem signifikanten Umsteigeranteil von ca. 35% versus 5% am Flughafen TXL. Der Großraum Mailand verfügt über ein Einzugsgebiet im 60-km- und 90-km-Radius um die relevanten Flughäfen, welches im Hinblick auf die Einwohneranzahl ca. um den Faktor zwei größer ist als für die Berliner Flughäfen. Einzig der Flughafen Barcelona verfügt über eine analoge Einwohneranzahl im Einzugsgebiet sowie vergleichbare Umsteigeranteile, sein Großraum verfügt jedoch über eine besondere touristische Attraktivität nicht nur im Segment der Städtereisen, sondern auch als „Warmwasserziel“.

Diese vermeintliche latente Nachfrage, die alleine aus der Verkehrsnachfrage in anderen Städten abgeleitet wird, ist ein zentraler Treiber für die ausgewiesene Nachfrage im so genannten „wahrscheinlichen“ Szenario von Frontier Economics. Wird diese vermeintliche latente Nachfrage herausgerechnet, ergibt sich für das Jahr 2030 hingegen eine Nachfrage von „nur“ 46 Mio. Passagieren. Dies liegt genau im Ergebnisrahmen der von SDG durchgeführten Prognose.

Flughafen	Rang 2016	Passagiere in 2016 (in 1.000)	Umsteiger- anteil (in %)	Bevölkerung bis 60 km (in 1.000)	Bevölkerung bis 90 km (in 1.000)
LONDON/ HEATHROW	1	75.715	33	19.106	22.692
PARI S/ CHARLES DE GAULLE	2	65.936	38	13.541	15.743
AMSTERDAM/ SCHIPHOL	3	63.619	43	10.717	14.159
FRANKFURT/ MAIN	4	60.787	61	8.592	12.609
MADRID/ BARAJAS	5	50.400	35	7.414	7.854
BARCELONA/ EL PRAT	6	44.131	8	6.486	7.104
LONDON/ GATWICK	7	43.136	n/v	17.919	20.913
MÜNCHEN	8	42.261	41	5.904	8.163
ROMA/ FIUMICINO	9	41.739	30	5.112	6.055
PARI S/ ORLY	10	31.240	n/a	13.563	15.232
KØBENHAVN/ KASTRUP	11	28.986	20	3.461	3.856
DUBLIN	12	27.919	4	2.471	3.177
PALMA DE MALLORCA	13	26.252	n/v	868	928
MANCHESTER	14	25.703	n/v	14.777	19.932
STOCKHOLM/ ARLANDA	15	24.723	n/v	2.806	3.037
LONDON/ STANSTED	16	24.291	n/v	17.238	21.444
DÜSSELDORF	17	23.522	13	16.253	22.889
WIEN/ SCHWECHAT	18	23.352	30	4.696	6.695
LI SBOA/ HUMBERTO DELGADO	19	22.450	n/v	0	0
BRUSSELS/ ZAVEN TEM	20	21.789	18	11.615	19.285
BERLIN/ TEGEL+ SCHOENEFELD	-	32.906	6	5.591	6.888
MILAN/ MALPENSA	23	19.421	1	9.785	13.688

**Tabelle 1: Passagiere, Umsteigeranteile und Einwohner im Einzugsgebiet, 20 aufkommensstärkste Flughafen in EU 2016 plus Berlin/SXF, Berlin/TXL sowie Mailand-MXP<sup>8</sup>**

- **Unzureichende bzw. nicht adäquate Erfassung mehrerer nachfragebeeinflussender Effekte durch Weiterbetrieb des Flughafens TXL:** Frontier Economics diskutiert in seiner Analyse ausgiebig mögliche Nachfrageimpulse durch dynamischen Wettbewerb zwischen den Flughäfen TXL und BER unter Annahme eines unabhängigen Betriebs. Dabei greift Frontier Economics insbesondere auf Erfahrungen über den Flughafenwettbewerb im Großraum

<sup>8</sup> Quellen:

- Passagierzahlen: Flughafenangaben.
- Umsteigeranteile: Flughafenangaben und Maertens/Grimme (2015).
- Einwohnerzahlen im Einzugsgebiet: Eigene Analysen basierend auf Landscan Datenbank.

Anmerkung: n/v: keine Daten verfügbar; Einzugsgebiet für Berlin basierend auf Standort Schönefeld. Werte für Tegel: 60-km-Radius (in 1000): 5.469; 90-km-Radius (in 1000): 6.769.

Vgl. Maertens, S. / Grimme, W. (2015): How to assess the percentage of transfer passengers at airports?, Working Paper, Deutsches Zentrum fuer Luft-und Raumfahrt, Institute for Air Transport and Airport Research, Köln.

London zurück, in dem die Flughäfen Gatwick und Stansted auf Betreiben des britischen Flughafenregulierers CAA vom Flughafen Heathrow eigentumsrechtlich getrennt wurden. Frontier Economics zufolge führte der vermehrte Wettbewerb im Großraum London zu einem zusätzlichem Nachfragewachstum von 10% in Stansted und Gatwick. Dieses Nachfragewachstum in London wird von Frontier Economics als zusätzliches Argument genutzt, um das prognostizierte Nachfragewachstum auf 90 Mio. Passagiere im Jahr 2050 in Berlin zu motivieren.

Vermehrter Wettbewerb kann in der Tat zu einer Erhöhung des Verkehrs führen, falls es zu einer besseren Bedienung von Kundenpräferenzen und/oder einer Senkung von Kosten kommt, die an die Kunden weitergegeben wird. Allerdings kann eine Produktdifferenzierung mit entsprechender Nachfragewirkung in einem relevanten Maße auch an nur einem Standort betrieben werden. Frontier Economics vernachlässigt in seinen Analysen zudem, dass Wettbewerb zwischen den Flughäfen TXL und BER nicht in jedem Fall im Ergebnis zu einer Erhöhung der Nachfrage im Vergleich zu einem Single Airport BER führen muss. Wie auch in Kapitel 3.1 thematisiert, kann eine Aufteilung der Nachfrage im Großraum Berlin auf zwei Standorte (BER und TXL) zu erhöhten Kosten durch die notwendige Sanierung des Flughafens TXL, die Duplizierung von Services und Einrichtungen an zwei Standorten sowie fehlender Ausnutzung von Skalenvorteilen bei der Flughafeninfrastruktur führen. Diese Kostennachteile führen zu erhöhten Flughafenentgelten, die wiederum nachfragereduzierend wirken. Zudem führt eine Fragmentierung des Verkehrs auf mehrere Flughäfen dazu, dass die Wahrscheinlichkeit der Errichtung eines Drehkreuzes in Berlin sinkt, da sich die für die Profitabilität von Umsteigeverkehren förderliche Originärnachfrage auf mehrere Standorte verteilt. Frontier Economics unterlässt es, sich mit diesen potenziell nachfragedämpfenden Wirkungen erhöhten Flughafenwettbewerbs auseinanderzusetzen.

## **2.2 Geplante Kapazitätsentwicklung und zu erwartende Kapazitätssituation am Flughafen BER**

### **2.2.1 Grundlagen zur Kapazität von Flughäfen**

Die Kapazität eines Flughafens zur Abwicklung von Luftverkehr und Abfertigung von Passagieren und Fracht ist abhängig von der Leistungsfähigkeit der luft- und landseitigen Einrichtungen. Zu den kapazitätsrelevanten luftseitigen Einrichtungen eines Flughafens gehören die Start- und Landebahnen, Rollwege, Vorfelder sowie Einrichtungen für die Flugsicherung. Zu den kapazitätsrelevanten landseitigen Einrichtungen gehören die Terminals (mit u.a. den Gates, Sicherheits- und Abfertigungseinrichtungen und der Gepäcksortierung) sowie die Einrichtungen für die Anbindung des Flughafens an den sonstigen Verkehr (inklusive Parkanlagen etc.). Die Gesamtkapazität eines Flughafens wird bestimmt durch die Kapazität der Engpass-Einrichtung, d.h. der Einrichtung mit der geringsten Leistungsfähigkeit. Für die langfristige Kapazitätsentwicklung eines Flughafens ist vor allem die Leistungsfähigkeit des Start- und Landebahnsystems entscheidend, da dieses im Gegensatz zu vielen landseitigen Einrichtungen selbst bei ausreichender Flächenverfügbarkeit aufgrund des komplizierten Genehmigungsprozesses eventuell überhaupt nicht oder ansonsten nur mit sehr großer Zeitverzögerung erweitert werden kann. Allerdings ist es möglich,

durch kleinere infrastrukturelle Maßnahmen (z. B. zusätzliche Rollwege zum schnelleren Verlassen der Landebahn) und die Optimierung von Anflug- und Abflugverfahren (inklusive der Staffelung von landenden Flugzeugen) in beschränktem Maße zusätzliche luftseitige Kapazität bereitzustellen. Die Leistungsfähigkeit der Terminals zur Abfertigung von abreisenden und ankommenden Passagieren kann kurzfristig eine bindende Kapazitätsbeschränkung für einen Flughafen darstellen, mittelfristig ist Terminalkapazität an sehr vielen Flughafenstandorten jedoch erweiterbar.

Die tatsächliche Kapazität eines Flughafens ist im Zeitablauf nicht konstant, sondern eine Funktion der Leistungsfähigkeit der Einrichtungen zu einem bestimmten Betriebszeitpunkt, z.B. der Anzahl der Start- und Landebahnen, die tatsächlich in Nutzung sind, der verfügbaren Landehilfen, des Flugzeugmixes und der Wetterbedingungen. Kapazitätswerte werden üblicherweise für den Normalbetrieb ausgewiesen.

## 2.2.2 Kapazitätsanalyse von SDG

Wir haben von der FBB Einblick in die aktuelle Kapazitätsengpassanalyse und -prognose von SDG für den Flughafen BER als Single Airport erhalten. Ferner haben wir auch Information über die in Abstimmung befindliche Masterplanung und darin geplante Ausbaumaßnahmen von der FBB erhalten.

Der Flughafen BER wird mit seinem vorhandenen Zweibahnssystem nach Angaben der FBB 80 Flugbewegungen pro Stunde bei Inbetriebnahme und 83 Flugbewegungen pro Stunde bereits im Jahr 2020 abwickeln können. In der Spitze werden derzeit 68 Flugbewegungen pro Stunde an den Flughäfen TXL und SXF durchgeführt. Start- und landebahnseitig liegt die Kapazität am Flughafen BER damit über der derzeitigen Nachfrage.

Das Terminal am BER ist derzeit auf eine Kapazität von 22 Mio. Passagieren pro Jahr ausgelegt. Zusammen mit der Bestandskapazität am (alten) Standort SXF liegt die Gesamtkapazität des Standortes BER im Jahr der Eröffnung bei 34 Millionen Passagieren. Der in Abstimmung befindliche Masterplan der Flughafengesellschaft sieht eine Vielzahl von Erweiterungsmaßnahmen sowie land- und luftseitige operationelle Verbesserungen vor. Zudem werden auch nach Übergabe der SXF-Grundstücke an den Bund zur Nutzung als Regierungsflughafen die (alten) SXF-Terminals C, D1 und D2 durch Anwendung von „Busboarding“ bis zum Jahr 2025 weiter genutzt werden können. Diese Maßnahme erhält eine Kapazität von 10 Mio. Passagieren pro Jahr. Insgesamt soll damit die Terminal-Kapazität am Standort BER bis zum Jahr 2020 auf etwa 40 Mio. und bis zum Jahr 2021 auf 43 Millionen Passagiere erhöht werden.

Im Einzelnen sind die folgenden Maßnahmen bis zum Jahr 2020/2021 vorgesehen:

- Bau eines Terminals TE-1 vor dem existierenden Pier Nord,
- Verlängerung des Pier Nord,
- Ausbau der Gepäckausgabe sowie Prozessoptimierung im Terminal.

Somit liegt die Kapazität ab dem Jahr 2020 oberhalb der Passagiernachfrage laut der Prognose von SDG. Lediglich bis Anfang 2020 sind geringfügige Kapazitätsengpässe zu erwarten. Die in Abstimmung befindliche Masterplanung des Flughafens sieht bis zum Jahr 2040 die schrittweise Erweiterung der Kapazitäten auf 55 Mio. Passagiere pro Jahr durch folgende Maßnahmen vor:



- Abschnittsweiser Bau und Eröffnung eines zweiten zentralen Terminals (T2) mit einer Gesamtkapazität von 20 Millionen Passagieren p.a. bis zum Jahr 2030 (davon 10-12 Millionen Passagiere im ersten Ausbauabschnitt bis zum Jahr 2025),
- Weitere Verlängerung des Pier Nord bis zum Jahr 2025,
- Nach 2030 kann ein Satellit zum Terminal 1 gebaut werden, der Kapazität für 7 Millionen Passagiere zur Verfügung stellen kann.

Im Bereich der Start- und Landebahnen sieht der Masterplan weitere, zeitlich gestreute Optimierungen (z.B. zusätzliche Abbiegemöglichkeiten für ankommende Flugzeuge zum schnelleren Verlassen der Landebahn) bis zum Jahr 2035 vor, die die Kapazität auf 90 Flugbewegungen pro Stunde erhöhen sollen. Vergleichbare Flughäfen mit zwei Start- und Landebahnen (z.B. Flughafen München, Flughafen London-Heathrow), die wie am Standort BER unabhängig voneinander betrieben werden können, weisen vergleichbare Kapazitätswerte auf.<sup>9</sup> Insofern ist die geplante Kapazitätsentwicklung nachvollziehbar.

Tabelle 2 vergleicht Passagier- und Kapazitätsentwicklung zusammenfassend im Zeitablauf.

	2020	2030	2040
<b>Prognostizierte Passagiernachfrage SDG (in Millionen), Hauptszenario, gerundet auf volle Million</b>	37	47	55
<b>Flughafenkapazität, Passagiere (in Millionen)</b>	40	48-52	59
<b>Flughafenkapazität, Flugbewegungen (pro Stunde)</b>	83	87	90

**Tabelle 2: Passagierprognose und Kapazitätsentwicklung am Standort BER<sup>10</sup>**

Ein Vergleich von Nachfrageprognose von SDG mit der Kapazitätsplanung des Flughafens ergibt, dass ab 2020 im Jahresmittel keine Kapazitätsengpässe am Standort BER vorliegen.

Die Nachfrage nach Starts- und Landungen an einem Flughafen unterliegt jedoch Schwankungen im Jahres- sowie im Tagesverlauf, die dazu führen könnten, dass eine Spitzenlastnachfrage, die zu bestimmten Zeiten vorliegen könnte, nicht mit den vorhandenen und geplanten Kapazitäten am Standort BER bedient werden können. Wir haben Einblick in die Ergebnisse einer detaillierten Flugbewegungsmodellierung für einen Hochlasttag („busy day schedule“) am Standort BER erhalten. Die Modellierung zeigt deutliche Schwankungen der Luftverkehrsnachfrage im Tagesverlauf, wie sie üblicherweise bei normal ausgelasteten Flughäfen anzutreffen sind. Die Ergebnisse der Modellierung zeigen, dass die Kapazitätsplanung am Standort BER in den verschiedenen Analysejahren ausreichend ist, um die Verkehrsnachfrage auch zu Spitzenlastzeiten zu bedienen. Die Ergebnisse zeigen ebenfalls auf, dass zu Spitzenlastzeiten nur geringe Kapazitätsreserven existieren. Wir weisen

<sup>9</sup> Der Kapazitätseckwert für den Flughafen München liegt bei 90 Flugbewegungen pro Stunde. Am Flughafen Heathrow werden ebenfalls maximal 90 Flugbewegungen pro Stunde abgewickelt.

<sup>10</sup> Quellen: Informationen aus der SDG-Studie und von der Flughafengesellschaft FBB.

in diesem Zusammenhang jedoch darauf hin, dass eine dauerhafte Vorhaltung von Kapazität, die über die Spitzenlastnachfrage hinausgeht, aus volkswirtschaftlicher Sicht auch ineffizient wäre.

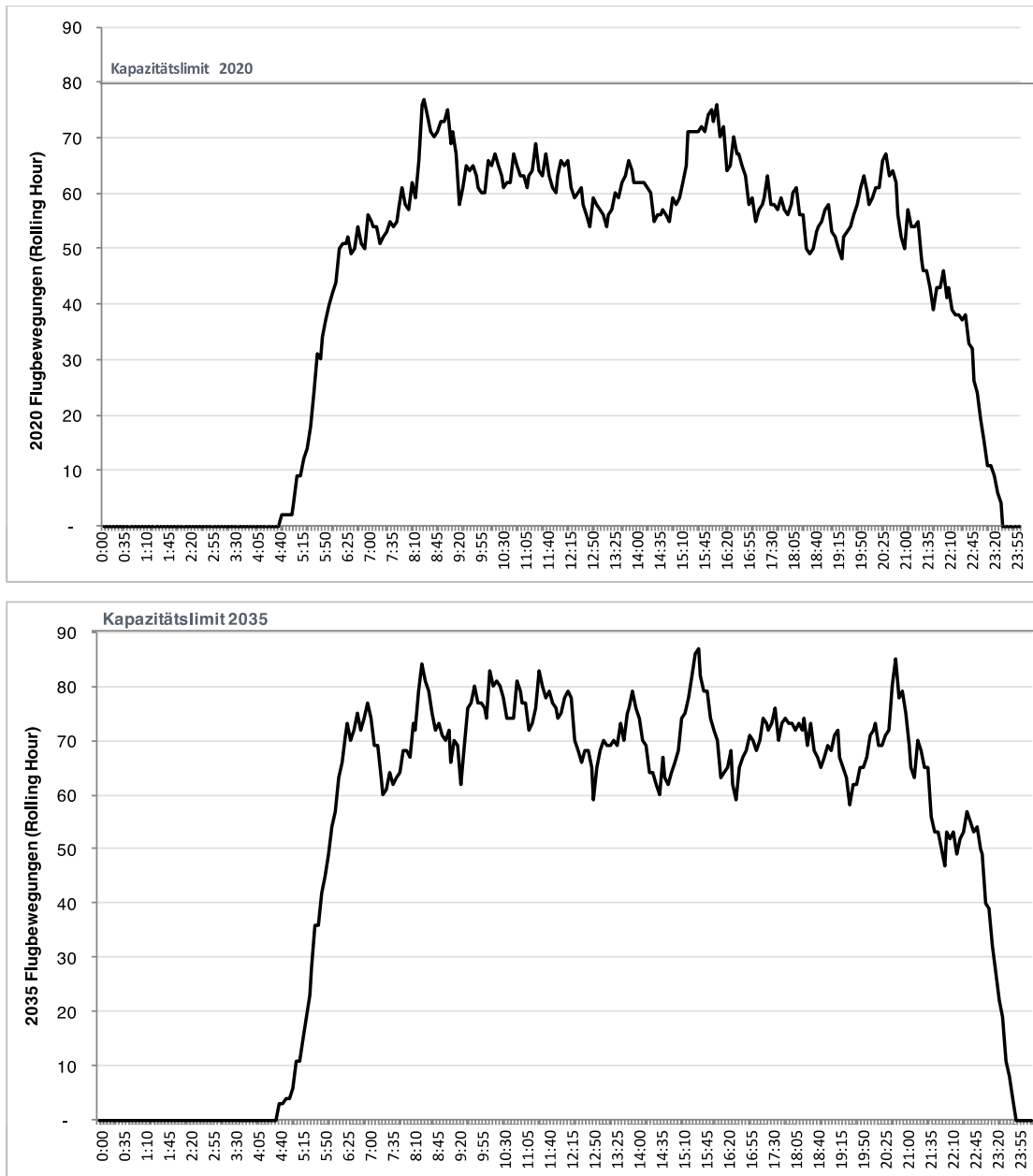


Abbildung 1: Busy-Day-Nachfrageprofil 2020 (oben) und 2035 (oben) versus Kapazitätsgrenze<sup>11</sup>

### 2.2.3 Kapazitätsanalyse von Frontier Economics

Wir haben auch die Kapazitätsanalyse von Frontier Economics nachvollzogen. Unsere Analyse ergibt, dass der laut Frontier Economics zu erwartende langfristige Nachfrageüberhang am BER auf nicht haltbaren Annahmen auf der Nachfrageseite (siehe Punkt 2.1), einer zu niedrig angesetzten stündlichen Kapazität des Start- und Landebahnsystems sowie einer unzureichenden

<sup>11</sup> Darstellung auf Basis von Modellierungen in der SDG-Studie.

Berücksichtigung steigender Flugzeuggrößen als mögliche Passagierkapazität-erhöhende Maßnahme beruht.

Frontier Economics unterstellt eine Kapazität des Flughafens BER im Zweibahnbetrieb in Höhe von 62 Bewegungen pro Stunde. Diese Kapazität wird im Zeitablauf als konstant angenommen. Wie oben bereits dargelegt, wird der Flughafen BER in der Lage sein, bei Betriebsaufnahme 80 Flugbewegungen pro Stunde abwickeln zu können. Diese Kapazität soll bis zum Jahr 2035 durch Optimierung des Zweibahnsystems auf 90 Bewegungen pro Stunde ansteigen. In der Analyse von Frontier Economics wird daher je nach Analysejahr eine vorhandene bzw. geplante Kapazität in Höhe von 18 bis 28 Flugbewegungen vernachlässigt.

Frontier Economics unterstellt zudem, dass Fluggesellschaften auf einen Anstieg der Passagiernachfrage oder Kapazitätsengpässe in Hochlastzeiten nicht mit einer Vergrößerung des eingesetzten Fluggeräts reagieren werden. Diese Annahme verkennt, dass Fluggesellschaften schon heute unterschiedliches Fluggerät auf verschiedenen Routen und zu verschiedenen Zeiten einsetzen um die routenspezifische Nachfrage optimal im Zeitablauf bedienen zu können. So setzen z.B. Fluggesellschaften auf den Routen FRA-TXL und MUC-TXL (beide Deutsche Lufthansa) sowie CDG-TXL (Air France) verschiedene Flugzeugmuster mit einer Sitzplatzanzahl von 138-200 Sitzen (Deutsche Lufthansa), bzw. 138-212 Sitzen (Air France) ein.

## **2.3 Fazit**

Zusammenfassend stellen wir fest, dass die von SDG erstellte Passagier- und Kapazitätsanalyse, auf die sich die Planungen der FBB stützen, auf realistischen Annahmen beruht. Diese vorhandenen Analysen zeigen nachvollziehbar auf, dass die Kapazität am Standort BER durch geeignete Ausweitung der Infrastruktur und Optimierung von Prozessen ausreichend dimensioniert werden kann, um die prognostizierte Nachfrage bedienen zu können.

Dagegen beruht die Passagierprognose von Frontier Economics auf einer Vielzahl unplausibler Annahmen und berücksichtigt Veränderungen bei einer Vielzahl von Nachfragetreibern nicht oder nicht adäquat. Insbesondere das so genannte „wahrscheinliche“ Szenario von Frontier Economics, das von einer Nachfragesteigerung auf 90 Mio. Passagiere im 2050 ausgeht, ist nicht belastbar. Zudem identifizieren wir eine signifikante Unterschätzung der stündlichen Maximalkapazität des Start- und Landebahnsystems des BER bei Frontier Economics. Wir halten daher fest, dass der vermeintliche dauerhafte Kapazitätsmangel am Standort BER, der in der Analyse von Frontier Economics konstatiert wird, auf einer signifikanten Überschätzung der zukünftigen Verkehrsnachfrage und einer signifikanten Unterschätzung der Kapazität des Standorts BER beruht.

# **3 Ökonomische Bewertung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER**

## **3.1 Bewertung aus der Perspektive der FBB, der Steuerzahler und der Endnachfrager**

In diesem Abschnitt wird ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER aus Sicht der FBB, der Steuerzahler und der Passagiere als Endnachfrager untersucht und

bewertet. Den Analysen werden zunächst (in Abschnitt 3.1.1) grundlegende Erläuterungen vorangestellt, die sich auf die eingenommenen Bewertungsperspektiven (in Abschnitt 3.1.1.1) sowie die Einnahmequellen an Flughäfen und die zentralen Elemente des Regulierungsrahmens für Flughäfen (in Abschnitt 3.1.1.2) beziehen. Anschließend werden (in den Abschnitten 3.1.2, 3.1.3 und 3.1.4) Handlungsalternativen für den Umgang mit dem Flughafen TXL (Stilllegung oder Weiterbetrieb) nach der Inbetriebnahme des Flughafens BER sowie für die Entgeltbildungsstrategie an den Flughäfen TXL und BER im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL untersucht und bewertet. Abschließend (in Abschnitt 3.1.5) wird ein Fazit gezogen und dabei auch auf die Analysen von Frontier Economics zu den in diesem Abschnitt 3.1 betrachteten Themen eingegangen.

### **3.1.1 Grundlegende Erläuterungen**

#### **3.1.1.1 Bewertungsperspektiven**

In Abschnitt 3.1 erfolgt eine Bewertung des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER aus Sicht der FBB, der Endnachfrager sowie der Steuerzahler. Bei der Bewertung aus Sicht der FBB wird insbesondere thematisiert, ob die Gesellschaft in bestimmten Handlungsalternativen hinsichtlich der Frage des Weiterbetriebs des Flughafens TXL und der Grundsätze der Entgeltkalkulation sowie unter Berücksichtigung verschiedener Risiken zukünftig Verluste erleiden dürfte, wobei (implizit) auch die Kosten für die Bereitstellung des Eigenkapitals berücksichtigt werden. Dabei werden auch Erkenntnisse berücksichtigt, die die Autoren dieser Stellungnahme durch einen Einblick in die quantitative Modellierung der zukünftigen Cashflows der FBB im Falle einer Schließung des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER erhalten haben. Diese Modellierung enthält aus Sicht der FBB Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse und daher darf auf die Ergebnisse dieser Modellierung im Folgenden nicht explizit eingegangen werden.

Die Bewertung aus Sicht der FBB ist zunächst direkt mit der Bewertung aus Sicht der Steuerzahler verbunden, da im Falle eines Verlustes der FBB dieser auf die drei Gesellschafter (Land Berlin mit 37% der Anteile, Land Brandenburg mit 37% der Anteile und Bund mit 26 % der Anteile) zurückfallen würde und er letztendlich von den Steuerzahlern zu tragen wäre. In diesem Zusammenhang – auch die grundsätzliche öffentliche Bereitstellungsverantwortung für ein Flughafenangebot im Ballungsraum Berlin berücksichtigend – bietet es sich an, als Kosten für die Bereitstellung des Eigenkapitals lediglich die Kosten der Kapitalaufnahme der öffentlichen Hand anzusetzen. Auch öffentliche Bürgschaften für das Fremdkapital, für die als Kompensation ein Bürgschaftsentgelt (als „Risikoprämie“) eingefordert wird, sind in diesem Zusammenhang grundsätzlich gerechtfertigt, wovon im Folgenden (implizit) ausgegangen wird.

Eine umfassende Bewertung der unterschiedlichen Handlungsalternativen aus Sicht der Passagiere als Endnutzer ist komplex und hätte diverse, potenziell gegenläufige Effekte zu berücksichtigen. Folgend wird lediglich vornehmlich thematisiert, ob infolge von flughafenseitigen Kapazitätsengpässen Nachfrage nicht befriedigt werden kann und in welcher Höhe von den Konsumenten zu zahlende Ticketpreise durch Entscheidungen bezüglich des Flughafenangebots beeinflusst werden. Letzteres kann zunächst dadurch erfolgen, dass höhere Kosten auf der Flughafenseite zu höheren Flughafenentgelten und dann zu höheren Ticketpreisen führen. Ferner ist es infolge von Kapazitätsengpässen denkbar, dass die Luftverkehrsgesellschaften Knappheitsrenten erzielen

können und damit einhergehend die Ticketpreise entsprechend höher sind. Vorteile für die Endnutzer, die sich aus einer Subventionierung von Flughäfen aus öffentlichen Haushalten ergeben, werden bei den Bewertungen nicht berücksichtigt. Ergänzend werden auch die Effekte von Angebotsdifferenzierungen bei den Bewertungen aus Sicht der Passagiere berücksichtigt.

### **3.1.1.2 Einnahmequellen und zentrale Elemente des Regulierungsrahmens**

Flughäfen erzielen Einnahmen im Aviation- und im Non-Aviation-Bereich:

- Zum Aviation-Bereich eines Flughafens gehören im Wesentlichen die Flugbetriebsflächen, für den Flugbetrieb notwendige Bereiche der Terminals, die Bodenabfertigung sowie die zentrale (Betriebs-)Infrastruktur. Gemäß dem vor allem im § 19b Luftverkehrsgesetz (LuftVG) verankerten deutschen Regulierungsrecht, welches wiederum die Vorgaben der Richtlinie 2009/12/EG berücksichtigt bzw. umsetzt, dürfen Flughäfen für die Nutzung des Aviation-Bereichs von den Fluggesellschaften Entgelte erheben, die sich an den Kosten zu orientieren haben, die dem Aviation-Bereich zuzurechnen sind. Anzumerken ist, dass bestimmte Aufgaben des Aviation-Bereichs von Dritten erbracht werden und dass die dabei anfallenden Kosten von diesen Dritten (und nicht von den Flughafenbetreibern) den Luftverkehrsgesellschaften in Rechnung gestellt werden. Diese betrifft speziell die Bodenverkehrsdienste, für die regulatorisch festgelegt ist, wann und zu welchen Konditionen Flughäfen Dritten Zugang zu gewähren haben.
- Darüber hinaus gibt es auf Flughäfen den so genannten Non-Aviation-Bereich, der ein Angebot diverser Güter und Dienstleistungen umfasst, welche nicht für die Durchführung des Flugbetriebs erforderlich sind. Hierzu gehören beispielsweise Einzelhandelsgeschäfte, Gastronomie, Hotels, Autovermietungen etc. Auch Parkraum, für dessen Nutzung zu zahlen ist, zählt zum Non-Aviation-Bereich.

Da hauptsächlich Fluggäste Güter und Dienstleistungen im Non-Aviation-Bereich konsumieren, können Aviation- und Non-Aviation-Bereich als komplementäre Güter eingeordnet werden, wobei der Grad der Komplementarität an einem bestimmten Flughafen von der jeweiligen Nutzerstruktur abhängt. Die Regulierung kann gemäß § 19b Abs. 3 Nr. 9 LuftVG dem so genannten „Dual-Till“-Ansatz folgen und berücksichtigt dann weder die Einnahmen aus dem Non-Aviation-Bereich noch die dem Non-Aviation-Bereich zuzurechnenden Kosten bei der Ermittlung der Entgelthöhe im Aviation-Bereich. Insofern Flughafenbetreiber über Marktmacht verfügen, was im Falle der FBB durchaus in einem gewissen Umfang der Fall sein dürfte, führt eine Regulierung nach dem Dual-Till-Ansatz dazu, dass die Anreize für den Flughafenbetreiber, die Entgelte im Aviation-Bereich hoch anzusetzen, grundsätzlich reduziert werden. Denn wenn infolge niedrigerer Flughafenentgelte im Aviation-Bereich mehr Passagiere den Flughafen frequentieren, steigen die Einnahmen im Non-Aviation-Bereich.

§ 19b LuftVG legt auch fest, dass Flughafenentgelte nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien festzulegen sind. Daraus folgt, dass Flughafenbetreiber nicht bzw. zumindest nicht direkt kundenspezifische Entgelte festlegen können. Es ist gemäß der rechtlichen Vorgaben allenfalls möglich, Entgelte anhand bestimmter Charakteristika der Nachfrage zu differenzieren. Zuletzt sei angemerkt, dass an Flughäfen, an denen – ggf. lediglich zu bestimmten Zeiten – die Nachfrage das Angebot an Slots, d.h. am Recht zu einer bestimmten Zeit zu landen und

zu starten, übersteigt, gemäß europarechtlicher Vorgaben<sup>12</sup> die Kapazitätsallokation grundsätzlich nach dem Großvaterprinzip zu erfolgen hat.<sup>13</sup> Auch diese Regelung kann den Einfluss der Flughäfen darauf begrenzen, von welchen Kunden sie genutzt werden.

### 3.1.2 Handlungsalternative „BER als Single Airport nach Schließung von TXL“

Nach der derzeitigen politischen Beschlusslage und der Rechtslage wird der Flughafen TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER geschlossen. Dies ist wie folgt zu bewerten:

- **Bewertung aus Sicht der FBB und der Steuerzahler:** Die Geschäftsentwicklungsplanung der FBB zeigt deutlich an, dass die FBB in diesem Fall bei einer langfristigen Betrachtung mit sehr großer Wahrscheinlichkeit keine Verluste erleiden wird. Vielmehr spricht alles dafür, dass langfristig Renditen an die öffentlichen Anteilseigner ausgeschüttet werden können, die oberhalb von deren Refinanzierungskosten liegen, die grundsätzlich den Zinssätzen der Staatsanleihen entsprechen. Es erscheint denkbar, dass in einem gewissen Ausmaß sogar weitere unerwartete Kostensteigerungen beim Bau des Hauptterminals am Flughafen BER, dessen Fertigstellung sich ja bereits seit mehreren Jahren – einhergehend mit erheblichen Mehrkosten – verzögert, von der FBB aufgefangen werden könnten, ohne dass Verluste von den Gesellschaftern und damit letztendlich vom Steuerzahler übernommen werden müssen.
- **Bewertung aus Sicht der Passagiere als Endnutzer:** Wie in Kapitel 2 dargestellt, ist davon auszugehen, dass allenfalls kurzzeitige und begrenzte Kapazitätsengpässe auftreten werden, wenn der Flughafen TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER geschlossen wird. Insofern werden sich aus Kapazitätsengpässen ergebende Nachteile in engen Grenzen halten. Weitergehende Bewertungsfragen aus Endnutzersicht betreffen die relative Bewertung im Vergleich mit den anderen Handlungsalternativen, worauf in den (Folge-)Abschnitten 3.1.3 und 3.1.4 eingegangen werden wird.

### 3.1.3 Handlungsalternative „Weiterbetrieb des Flughafens TXL ergänzend zum Flughafen BER bei Entgeltkalkulation nach dem ‘Stand-Alone-Ansatz‘“

In diesem Abschnitt wird die (Handlungs-)Alternative betrachtet, dass nach der Eröffnung des Flughafens BER der Flughafen TXL weiterbetrieben wird, wobei von einer Reduktion der Kapazität am Flughafen TXL auf 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr ausgegangen wird. Dabei werden – wie einleitend dargestellt – die aktuellen politischen Realitäten ignoriert und es wird nicht nur ein politischer Strategiewechsel des Landes Berlin sondern auch des Landes Brandenburg und des Bundes hinsichtlich des Weiterbetriebs des Flughafens TXL unterstellt und von jeglicher Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzbarkeit eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL abstrahiert. Hinsichtlich der Entgeltkalkulation wird davon ausgegangen, dass diese für den Flughafen TXL und den Flughafen BER getrennt erfolgt und somit die in § 19b Abs. 4 LuftVG gewährte Option

---

<sup>12</sup> Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft (ABl. Nr. L 14 S. 1), EU-Dok.-Nr. 3 1993 R 0095, zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndVO (EG) 545/2009 vom 18. 6. 2009 (ABl. Nr. L 167 S. 24).

<sup>13</sup> Frei werdende Slots werden in Deutschland administrativ von dem so genannten „Flughafenkoordinator“ vergeben.

nicht genutzt wird, für mehrere von einem Unternehmen betriebene Flughäfen in einem Ballungsraum eine gemeinsame Entgeltordnung zu erlassen. Am Flughafen TXL – aber auch am Flughafen BER – werden die Entgelte demnach nach dem „Stand-Alone-Ansatz“ berechnet.

Zunächst wird (in Abschnitt 3.1.3.1) diskutiert, ob der Flughafen TXL für die FBB und damit letztendlich auch für die Steuerzahler zu einem Verlustgeschäft würde. Dafür sind die mit einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL dort einhergehenden Kosten und die dort zu erzielenden Einnahmen im Aviation- und Non-Aviation-Bereich zu berücksichtigen. Anschließend wird (in Abschnitt 3.1.3.2) ergänzend berücksichtigt, wie sich die wirtschaftliche Situation am Flughafen BER entwickeln würde, falls der Flughafen TXL offen gehalten wird. Dies beinhaltet auch eine Auseinandersetzung mit der Wirkung auf die FBB insgesamt, die sowohl den Flughafen BER als auch den Flughafen TXL betreiben würde. Damit einhergehend wird wiederum die Frage der Belastung der Steuerzahler betrachtet.

### **3.1.3.1 Weiterbetrieb des Flughafens TXL aus Sicht der FBB und der Steuerzahler**

#### ***AUSGANGSÜBERLEGUNG BEI ANNAHME VON KOSTEN FÜR LÄRMSCHUTZMAßNAHMEN VON ETWA 400 Mio. €***

Für die Beurteilung der (betriebs-)wirtschaftlichen Situation eines dauerhaft weiterbetriebenen Flughafens TXL aus Sicht der FBB sind insbesondere folgende Aspekte von Relevanz:

- Wir gehen – wie einleitend dargestellt – davon aus, dass im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL dessen Kapazität auf etwa 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr reduziert werden würde. Dies senkt entsprechend das Potential zu Erzielung von Einnahmen.
- Im Falle eines dauerhaften Weiterbetriebs des Flughafens TXL wäre eine grundlegende Sanierung des Flughafens erforderlich. Laut der FBB ist von Investitionskosten in Höhe von etwa 1 Mrd. € auszugehen. Wir sind keine Bauexperten und können zu dieser Schätzung insofern kein Expertenurteil abgeben, aber uns erscheint diese Prognose nicht unplausibel und wir lassen in unsere (qualitativen) Abschätzungen diese Kostendimension einfließen. Zu berücksichtigen ist, dass diese Investitionen über z.T. recht lange Zeiträume abgeschrieben werden können. Neben den Abschreibungen auf die Investitionen fallen auch Betriebskosten an, für die eine Schätzung in Höhe von 100 Mio. € pro Jahr vorliegt.
- Nach dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FlugLärmG) müssen im Falle eines Betriebs des Flughafens TXL über den 31.12.2019 hinaus Lärmschutzmaßnahmen getätigt werden. Beim derzeitigen Betriebsumfang des Flughafens TXL fallen hierfür nach Angaben der FBB Kosten in Höhe von etwa 400 Mio. € an. Wenn der Betriebsumfang jedoch, wie in dieser Stellungnahme unterstellt, reduziert wird, dann könnten auch die von der FBB gemäß FlugLärmG zu tragenden Lärmschutzkosten sinken. Zunächst sei angenommen, dass am Flughafen TXL Lärmschutzmaßnahmen in dem Maße zu finanzieren sind, die das FlugLärmG derzeit fordert.

Zwar haben wir keine quantitative Modellierung der zukünftigen wirtschaftlichen Situation eines weiterbetriebenen Flughafens TXL durchführen können, aber mit Blick auf die Erfahrungen an anderen vergleichbaren Flughäfen halten wir es unter Berücksichtigung der vorgenannten Aspekte – und damit auch der Annahme von Kosten für den Lärmschutz gemäß der aktuellen Vorgaben des

FlugLärmG – für wahrscheinlich, dass bei einer isolierten Betrachtung<sup>14</sup> ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL (betriebs-)wirtschaftlich „funktioniert“ und zumindest eine „schwarze Null“ erwirtschaftet werden kann.

Allerdings sind wir bei dieser Aussage davon ausgegangen, dass im Kontext einer entsprechenden Unterstützung durch die Gesellschafter keine Restriktionen bei der Kapitalaufnahme vorliegen. Sofern diese Annahme nicht zutreffend ist, würde die FBB mit sehr großer Wahrscheinlichkeit kein Fremdkapital am Markt zur Verfügung gestellt bekommen und die Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL wären nicht umsetzbar. Sofern von der Gesellschafterseite der FBB – wie angenommen – eine Kapitalaufnahme unterstützt würde (bzw. dies beabsichtigt würde), entstünden jedoch beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten, worauf in Kapitel 5 kurz eingegangen wird.

Im Übrigen würde das Niveau der (Aviation-)Entgelte, die die Luftverkehrsgesellschaften für die Nutzung des Flughafens TXL zu zahlen haben, gegenüber dem heutigen Niveau deutlich ansteigen – vor allem, da Investitionen und auch die Lärmschutzmaßnahmen zu refinanzieren sein würden und da die anfallenden Kosten aufgrund des reduzierten Betriebsumfangs auf eine geringere Anzahl an Nachfragern zu verteilen wären.

#### **GEFAHR (DEUTLICH) HÖHERER KOSTEN FÜR LÄRMSCHUTZMAßNAHMEN**

Unseres Erachtens besteht trotz der angenommenen Reduktion des Betriebsumfangs des Flughafens TXL im Falle von dessen Weiterbetrieb eine nicht nur geringe Wahrscheinlichkeit, dass die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen letztendlich deutlich und ggf. sogar sehr deutlich oberhalb von 400 Mio. € liegen würden. In diesem Zusammenhang sei auf die Erfahrungen am Flughafen BER verwiesen, wo den Anwohnern ein Lärmschutzniveau oberhalb der Vorgaben des FlugLärmG infolge politischer und behördlicher Entscheidungen im Planfeststellungsverfahren zugestanden worden ist. Die Kosten für den zusätzlichen Lärmschutz mussten von der FBB finanziert werden. Am Standort BER profitieren etwa 25.000 Personen im Umfeld des Flughafens von Lärmschutzmaßnahmen, die insgesamt 750 Mio. € kosteten. Im Umfeld des Flughafens TXL ist eine deutlich größere Anzahl an Bewohnern vom Fluglärm betroffen, wobei Zahlen von 240.000 bis zu 300.000 Bewohnern genannt werden. Wenn aufgrund politischer Entscheidungen oder behördlicher Vorgaben diesen ein Lärmschutzniveau zugestanden wird, das dem im Umfeld des Flughafens BER nahekommt oder dieses sogar erreicht, dann könnten die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen deutlich bzw. sogar sehr deutlich oberhalb von 400 Mio. € liegen. Kosten im einstelligen Mrd.-€-Bereich erscheinen bei einer Anwendung des Lärmschutzniveaus, das am Flughafen BER vorgesehen wurde, für den Flughafenstandort TXL möglich.

Sofern das entsprechende Lärmschutzniveau gesetzlich oder behördlich vorgegeben würde, wären die Kosten – so Aussagen von Juristen, mit denen wir uns ausgetauscht haben – von der FBB zu tragen und könnten von dieser in die (Aviation-)Entgelte eingerechnet werden. In einem Verlustfall

---

<sup>14</sup> Zur Vermeidung von Missverständnissen sei explizit darauf hingewiesen, dass aus betriebswirtschaftlicher Sicht negative Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf den Flughafen BER hier zunächst ausgeklammert und erst im folgenden Abschnitt 3.1.3.2 berücksichtigt werden.



würden sich diese Kosten dann negativ auf die Haushalte der drei Gesellschafter (Land Berlin, Land Brandenburg, Bund) auswirken. Denkbar wäre auch, dass der Berliner Haushaltsgesetzgeber speziell dann, wenn ein hohes Lärmschutzniveau (nur) politisch gewünscht ist, beschließt, die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen insoweit aus dem Berliner Haushalt zu begleichen, als dass die Kosten durch ein über die gesetzlichen oder behördlichen Vorgaben hinausgehendes Lärmschutzniveau bedingt sind.

Wenn – wovon auszugehen ist – die thematisierten hohen Kosten für den Lärmschutz nicht direkt vom Berliner Landeshaushalt sondern von der FBB zu tragen sein würden, dann erscheint unklar, ob die Zahlungsbereitschaft der Nachfrager – also zunächst und direkt die der Luftverkehrsgesellschaften und nachgelagert (indirekt) die von den Passagieren als deren Nachfrager – ausreichend hoch ist, um Verluste am Flughafen TXL zu vermeiden. In diesem Kontext werden folgend die Fragen der strategischen Ausrichtung des Flughafens TXL auf bestimmte Luftverkehrsgesellschaften (Low-Cost-Carrier oder Network-Carrier) und das Potential zur Erzielung von Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL thematisiert.

#### **STRATEGISCHE AUSRICHTUNG DES FLUGHAFENS TXL (LOW-COST-CARRIER ODER NETWORK-CARRIER)**

Im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL stellt sich die Frage, ob dieser versuchen sollte, vornehmlich die so genannten „Low-Cost-Carrier“ (wie Easyjet, Ryanair etc.) oder die so genannten „Network-Carrier“ (wie Air France, Deutsche Lufthansa etc.) anzusprechen und als Kunden zu gewinnen. Da es am Flughafen TXL nicht möglich wäre, ein Hub einzurichten, würden die Network-Carrier den Flughafen TXL nutzen, um zum einen Passagiere zu „ihren“ Hub-Flughäfen zu transportieren und zum anderen so genannte „Point-to-Point“-Verbindungen anzubieten.<sup>15</sup>

Unseres Erachtens sprechen die folgenden Aspekte deutlich dafür, dass der Flughafen TXL im Falle eines Weiterbetriebs insbesondere von Network-Carriern und kaum von Low-Cost-Carriern genutzt werden würde:

- Zwar ist der Flughafen BER im Vergleich zu den Flughäfen in anderen (europäischen und sonstigen) Ballungsräumen recht gut an die Berliner Innenstadt angebunden, jedoch hat der Flughafen TXL in diesem Punkt aus Sicht eines relevanten Teils der Passagiere durchaus Vorteile gegenüber dem Flughafen BER – insbesondere für Geschäftsreisende, die nicht den ÖPNV nutzen. In diesem Zusammenhang dürfte bei einigen Passagieren eine erhöhte Zahlungsbereitschaft bestehen, wenn die Fluggesellschaften den Flughafen TXL (und nicht den Flughafen BER) anfliegen. Diese Passagiere werden bevorzugt Network-Carrier nutzen. Eine erhöhte Zahlungsbereitschaft auf der Nachfrageseite kann auch von Bedeutung sein, um die Kosten für ein hohes Lärmschutzniveau abdecken zu können.

---

<sup>15</sup> Der Flughafen TXL könnte von einem Network-Carrier vor allem aufgrund der zu geringen Leistungsfähigkeit des Terminalbereichs und der Beschränkung der Passagierkapazität auf 10-12 Mio. Passagiere nicht als Hub genutzt werden. Ferner würde das Start- und Landebahnsystem zumindest der Einrichtung eines großen Hubs entgegenstehen, da die beiden Bahnen nicht unabhängig voneinander betrieben werden können. Außerdem wird die Einrichtung eines Drehkreuzes noch dadurch erschwert, dass Restriktionen aufgrund der geringen Länge der Start- und Landebahnen bestehen, die die Durchführung von Langstreckenflügen mit bestimmten Großraumflugzeugen nicht erlauben.

- Die Slots am Flughafen TXL werden aktuell kaum von Low-Cost-Carriern, aber umfangreich von Network-Carrier gehalten. So betrug der Anteil von Starts- und Landungen von Low-Cost-Carriern am Flughafen TXL im Jahr 2016 nur knapp 16%. Die Großvaterrechte bei der Slotvergabe erlauben es Fluggesellschaften, zugewiesene und genutzte Slots grundsätzlich auch in der Zukunft weaternutzen zu können. Es erscheint unplausibel, dass die Network-Carrier diese Slots an einem kapazitätsbeschränkten Flughafen TXL an Low-Cost-Carrier abgeben werden.<sup>16</sup>

Zusammengenommen sehen wir damit für den Fall einer Offenhaltung des Flughafens TXL keine starken Argumente für eine verstärkte Ausrichtung des Flughafens auf Low-Cost-Carrier. Daher ist unseres Erachtens davon auszugehen, dass der Flughafen TXL im Falle eines Weiterbetriebs keinesfalls vornehmlich Low-Cost-Carrier, sondern weiterhin vornehmlich Network-Carrier als Kunden aufweisen dürfte.

#### **POTENTIAL ZUR ERZIELUNG VON NON-AVIATION-EINNAHMEN AM FLUGHAFEN TXL**

Grundsätzlich weisen Passagiere, die Network-Carrier nutzen, – speziell im Vergleich mit den Passagieren von Low-Cost-Carriern – eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft für Angebote im Non-Aviation-Bereich auf. Da es insbesondere im Fall hoher Ausgaben für den Lärmschutz im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL sehr fraglich werden kann, ob die Einnahmen aus den Aviation-Entgelten ausreichen, um die dem Aviation-Bereich zuzurechnenden Kosten abzudecken, können hohe Einnahmen und letztendlich Überschüsse im Non-Aviation-Bereich dazu beitragen, Verluste am Flughafen TXL zu vermeiden bzw. zu begrenzen.

Derzeit ist das Niveau der Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL sehr gering im Vergleich zu anderen Flughäfen vergleichbarer Größe. Dies ist zunächst dadurch bedingt, dass die knappen Terminalflächen für den Aviation-Bereich benötigt und somit nicht für Non-Aviation-Angebote genutzt werden können. Im Falle einer zukünftigen Reduktion der Passagierkapazität auf 10 bis 12 Mio. Passagiere dürfte der Anteil der Flächen, der für Non-Aviation-Angebote genutzt werden kann, gesteigert werden können. Allerdings sollten die Möglichkeiten zur Flächenausdehnung zugunsten von Non-Aviation-Angeboten auch nicht überschätzt werden, denn es wäre davon auszugehen, dass bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL mit einer reduzierten Kapazität auch die Terminal-Gesamtfläche reduziert werden würde. Ferner dürfte aktuell auch die (sechseckige) Terminalstruktur mit verantwortlich dafür sein, dass Non-Aviation-Angebote schwieriger zu „platzieren“ sind als an vielen anderen Flughäfen und infolgedessen die Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL relativ niedrig sind. Dies wäre auch zukünftig nicht veränderbar.<sup>17</sup>

Der BER wird bei Eröffnung ca. 20.000 m<sup>2</sup> Flächen für Einzelhandel, Gastronomie und Services vorhalten, was ca. dem Doppelten der derzeit an den Flughäfen TXL und SXF vorhandenen Flächen

---

<sup>16</sup> Im Übrigen stellt sich im Falle einer Reduktion der Kapazität des Flughafens TXL auf 10 bis 12 Mio. Passagiere die Frage, welche Fluggesellschaften ihre Slots behalten und welche diese im Kontext der reduzierten Kapazität abzugeben hätten. Diese Frage kann in dieser Stellungnahme nicht weiter thematisiert werden.

<sup>17</sup> Der Neubau eines (Haupt-)Terminals, das das bisherige sechseckige (Haupt-)Terminal ersetzt, wird als nicht umsetzbar angenommen.

entspricht. Vor diesem Hintergrund ist zwar davon auszugehen, dass zukünftig pro Passagier mehr Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL erzielt werden können als dies derzeit der Fall ist, aber es erscheint wahrscheinlich, dass die Non-Aviation-Einnahmen pro Passagier am Flughafen BER höher sein werden als an einem weiter betriebenen Flughafen TXL, speziell wenn man die Non-Aviation-Einnahmen bei gleichartigen Passagieren (also beispielsweise Passagieren von Network-Carriern) miteinander vergleicht.

#### **SCHLUSSFOLGERUNGEN**

Während wir für den Fall, dass die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen an einem weiterbetriebenen Flughafen TXL lediglich max. 400 Mio. € betragen, die recht klare Aussage getroffen haben, dass betriebswirtschaftliche Verluste durch den (Weiter-)Betrieb des TXL an diesem Flughafen unwahrscheinlich sind, ist eine Einschätzung der zukünftigen betriebswirtschaftlichen Situation von TXL im Falle höherer und ggf. sogar deutlich höherer Kosten für Lärmschutzmaßnahmen für uns kaum möglich.<sup>18</sup> Sofern politisch oder behördlich ein Lärmschutzniveau vorgegeben wird, das mit Kosten im Mrd.-€-Bereich einhergeht, steigt die Gefahr stark an, dass der Weiterbetrieb des Flughafens TXL (bei einer isolierten Betrachtung des Flughafens TXL) zu langfristigen Verlusten führt. In jedem Fall würde die FBB auf (kaum lösbare) Probleme bei der Kapitalaufnahme am Markt zur Abdeckung eines zusätzlichen Kapitalbedarfs im Kontext eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL stoßen, sofern es keine öffentliche Unterstützung von der Gesellschafterseite gibt. Wenn es diese jedoch geben sollte, entstünden beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten, worauf kurz in Kapitel 5 eingegangen wird.

Im Übrigen sei nochmals darauf hingewiesen, dass nicht davon auszugehen ist, dass der Flughafen TXL im Falle eines Weiterbetriebs vornehmlich von Low-Cost-Carriern genutzt werden würde. Sofern ein weiterbetriebener Flughafen TXL – warum auch immer – doch vornehmlich von Low-Cost-Carriern genutzt werden würde, wäre die (betriebs-)wirtschaftliche Situation des Flughafens in jedem Fall schlechter als bei der von uns unterstellten zukünftigen Entwicklung.

#### **3.1.3.2 Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf die wirtschaftliche Situation des Flughafens BER und der FBB sowie Bewertung aus Sicht von Steuerzahlern und Endnachfragern**

Ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL würde sich auf die am Flughafen BER zu erwartenden Kosten und Erlöse auswirken. Das wirtschaftliche Ergebnis der Tätigkeiten der FBB, die dann die Flughäfen TXL und BER betreiben würde, würde sich aus den wirtschaftlichen Ergebnissen der Flughäfen TXL und BER zusammensetzen. Vor diesem Hintergrund soll – nachdem im vorherigen Abschnitt 3.1.3.1 isoliert die zu erwartende wirtschaftliche Situation des Flughafens TXL thematisiert worden ist – nun betrachtet werden, welche Auswirkungen ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL zunächst auf den Flughafen BER und letztendlich auf die FBB und die Steuerzahler hätte. Außerdem erfolgt eine

---

<sup>18</sup> Es sei nochmals daran erinnert, dass hier zunächst negative Auswirkungen eines Weiterbetriebs von TXL auf die wirtschaftliche Situation des BER und damit das Gesamtergebnis der FBB ignoriert werden und dass diese dann im (Folge-)Abschnitt 3.1.3.2 thematisiert werden.

Bewertung des Weiterbetriebs des Flughafens TXL aus Sicht der Nutzer unter Berücksichtigung der Auswirkungen dieses Weiterbetriebs auf den Flughafen BER. Da ein Flughafen BER als Single Airport – wie in Kapitel 2 dargestellt – nach den vorgesehenen Erweiterungen grundsätzlich über eine ausreichende Kapazität zur Abdeckung der Nachfrage verfügen würde, gäbe es keine (relevanten) Kapazitätseffekte im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL, die zu beachten wären.

#### ***KOSTENSEITIGE AUSWIRKUNGEN EINES WEITERBETRIEBS DES FLUGHAFENS TXL AUF DEN FLUGHAFEN BER UND DIE FBB***

Im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL ist die Kapazität am Flughafen BER nicht wie vorgesehen (vgl. dazu Abschnitt 3.1.2) zu erweitern, so dass der Investitionsbedarf am Flughafen BER sinkt. Allerdings ist davon auszugehen, dass die Investitionskosten im Rahmen der Sanierung des Flughafens TXL höher sein werden als die eingesparten Investitionskosten für Kapazitätserweiterungen am Flughafen BER. Die grundlegende Sanierung eines alten Terminals ist im Regelfall deutlich komplexer und aufwendiger als der Neubau eines einfachen Terminals, wobei hier davon ausgegangen wird, dass kapazitätserweiternde Ausbauten im Terminalbereich am Flughafen BER ausgerichtet auf Funktionalität und Kostengünstigkeit durchgeführt werden. Außerdem würden Potentiale zur Realisierung von Skaleneffekten im Asset-Bereich nicht ausgenutzt werden. Auch im Bereich der Betriebskosten gibt es Skaleneffekte, so dass von nicht unerheblichen jährlichen Mehrkosten auszugehen ist, wenn der Flughafen TXL neben einem (dann entsprechend kleineren) Flughafen BER weiterbetrieben würde. Insofern kann festgehalten werden, dass zwar durch die Verlagerung von Kapazität vom Flughafen BER zu einem weiterbetriebenen Flughafen TXL am Flughafen BER Kosten eingespart würden, aber dass bei einer Gesamtbetrachtung die Kosten im dann aus zwei Flughäfen bestehenden Berliner Flughafensystem und damit für die FBB ansteigen würden.

#### ***AUSWIRKUNGEN EINES WEITERBETRIEBS DES FLUGHAFENS TXL AUF DIE GESAMTNACHFRAGE IM BALLUNGSRAUM BERLIN***

Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf den Flughafen BER und die FBB werden auch dadurch beeinflusst, ob sich die Luftverkehrsnachfrage bei Nutzung von zwei Flughäfen verändert. Ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des BER dürfte zunächst mit den folgenden Nachfrage-steigernden Effekten einhergehen:

- Durch den Weiterbetrieb des Flughafens TXL kann den Nachfragern ein breiteres Qualitätsangebot offeriert werden. Der Flughafen TXL ist Innenstadt-näher gelegen als der Flughafen BER und dürfte insbesondere Geschäftsreisende mit hohen Zeitopportunitätskosten ansprechen. Ferner kann die Nutzung des Flughafens TXL für Nachfrager aus dem (erweiterten) nordwestlichen Berliner Einzugsgebiet attraktiver sein als die des Flughafens BER.
- Von Frontier Economics wird unterstellt, dass speziell infolge von Wettbewerbseffekten und damit einhergehenden differenzierten Angebotsstrategien von zwei voneinander unabhängigen Betreibern an den Flughäfen TXL und BER größere (dynamische) Vorteile zu erwarten sind. Wir sehen es auch als denkbar an, dass derartige Effekte vorliegen können, aber wir halten die Einschätzung von deren Ausmaß in den Analysen von Frontier Economics

für unrealistisch und überzogen. Zu berücksichtigen ist auch, dass eine integrierte Konzeption der Angebotsstrategien beider Flughäfen und auch von deren Differenzierung Vorteile bieten kann. Im Übrigen geht bei zwei unabhängigen Betreibern für TXL und BER die Möglichkeit verloren, ein integriert gestaltetes Entgeltsystem für das gesamte Flughafensystem anzuwenden, auf dessen Potentiale im (Folge-)Abschnitt 3.1.4 noch eingegangen werden wird.

Allerdings würde ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL auch mit Nachfrage-reduzierenden Wirkungen einhergehen und könnte zukünftige Wachstumschancen beeinträchtigen:

- Zur Abdeckung der Nachfrage würden bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL neben dem Flughafen BER für die Bereitstellung der erforderlichen Kapazität – wie vorstehend thematisiert – höhere Kosten anfallen, die grundsätzlich von den Nachfragern (und zwar zunächst von den Luftverkehrsgesellschaften und dann von den Passagieren) zu tragen wären. Diese höheren Kosten würden ceteris paribus zu einem Rückgang der Nachfrage führen. Am Flughafen BER könnten die Kosten im Aviation-Bereich auf knapp 10 bis 12 Mio. Passagiere weniger umgelegt werden. Auch wenn durch den Verzicht auf Kapazitätserweiterungen (in etwa in Höhe der am Flughafen TXL bereitgestellten Kapazität) Kosten eingespart würden, könnten die Entgelte am Flughafen BER dann merklich höher liegen als dies im Falle einer Schließung des Flughafens TXL der Fall wäre. Vor dem Hintergrund, dass ein weiterbetriebener Flughafen TXL – auch aufgrund der aktuellen Zuordnung der Slots – vornehmlich von Network-Carriern angefliegen werden dürfte, ist davon zu erwarten, dass die Low-Cost-Carrier überwiegend den Flughafen BER anzusteuern hätten. Aufgrund der hohen Preiselastizität der Nachfrage bei Low-Cost-Carriern besteht dann durchaus die Gefahr, dass es zu nicht unerheblichen Nachfragerückgängen kommt. Allerdings ist zu erwarten, dass es für die FBB vorteilhafter wäre, gewisse (und ggf. auch etwas größere) Kostenunterdeckungen im Aviation-Bereich zu akzeptieren, als erhebliche Nachfragerückgänge im Kauf nehmen zu müssen, die ja wiederum mit einem Einnahmerückgang im Non-Aviation-Bereich einher gehen würden.
- Es ist derzeit nicht angekündigt und auch nicht absehbar, dass eine Fluggesellschaft am Flughafen BER im größeren Umfang Drehkreuzverkehre etabliert. Am Flughafen BER als Single Airport (also nach einer Schließung des Flughafens TXL) besteht jedoch unter Berücksichtigung wettbewerbstheoretischer Erkenntnisse zumindest die Chance, dass dort zukünftig ein Hub eingerichtet wird. Sofern der Flughafen TXL neben dem Flughafen BER weiterbetrieben wird, sinkt unseres Erachtens erheblich die Wahrscheinlichkeit, dass zukünftig im Ballungsraum Berlin ein Hub von einem Network-Carrier etabliert wird. Für die wirtschaftliche Tragfähigkeit eines Hubs am Standort Berlin wäre bedeutsam, dass sowohl das Hub nutzende Transfer-Passagiere als auch Passagiere, für die Berlin Start- oder Zielpunkt ihrer Reise ist, die Flugzeuge des Hub-Carriers „füllen“. Wenn jedoch der Flughafen TXL weiterbetrieben würde, würde eine relevante Anzahl der (potentiellen) Passagiere eines Network-Carriers – vgl. dazu auch Abschnitt 3.1.3.1 – (sofern entsprechende Point-to-Point-Verbindungen von dort aus angeboten werden) den Flughafen TXL nutzen. Ein Hub-Carrier müsste insofern auch Point-to-Point-Verbindungen am Flughafen TXL anbieten oder

akzeptieren, dass die Passagiere, für die Berlin Start- oder Zielpunkt ihrer Reise ist, die Angebote anderer Luftverkehrsgesellschaften am Flughafen TXL und nicht seine eigenen am Flughafen BER nutzen. Dies würde den wirtschaftlichen Erfolg eines Hubs am Flughafen BER erheblich beeinträchtigen. Die Einrichtung eines Hubs am Flughafen TXL ist im Übrigen – vgl. dazu auch Fußnote 15 – als nicht realistisch anzusehen.

Vor dem Hintergrund der thematisierten Effekte erscheint es – wie auch bereits in Kapitel 2 angeschnitten – unwahrscheinlich, dass eine relevante Zunahme der Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen im Ballungsraum Berlin erfolgen würde, wenn der Flughafen TXL weiter betrieben würde. Kleinere positive Nachfrageeffekte sind möglich, aber unsicher. Langfristig ist es denkbar, dass die Nachfrage bei Rückgriff auf den Single-Airport-Ansatz deutlich stärker wächst, falls doch noch ein Hub am Flughafen BER etabliert wird.

#### ***(ÜBERGREIFENDE) BEWERTUNG EINES WEITERBETRIEBS DES FLUGHAFENS TXL AUS SICHT DER FBB UND DER STEUERZAHLER***

Unter Berücksichtigung der etwas geringeren Kosten und der etwa 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr weniger am Flughafen BER im Falle eines Weiterbetriebs ist es schwierig zu beurteilen, ob der Flughafen BER dann noch eine „schwarze Null“ schreiben könnte. Dieses ist denkbar, wobei dann mit sehr großer Wahrscheinlichkeit – zur Vermeidung von relevanten Nachfragerückgängen – Kostenunterdeckungen im Aviation-Bereich akzeptiert und durch Überschüsse im Non-Aviation-Bereich ausgeglichen würden. Aber das Gegenteil ist genauso denkbar. Wie (in Abschnitt 3.1.3.1) dargestellt gehen wir davon aus, dass Low-Cost-Carrier vor allem den Flughafen BER nutzen und dort dann über einen entsprechenden Marktanteil verfügen würden, was das Potential zur Erzielung von Non-Aviation-Einnahmen am BER begrenzt. Auch dieser Aspekt hat einen Einfluss darauf, dass wir skeptisch hinsichtlich der betriebswirtschaftlichen Tragfähigkeit des Flughafens BER im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL sind.

Die wirtschaftliche Situation der FBB, die sich aus den wirtschaftlichen Situationen an den Flughäfen TXL und BER ergibt, wird bei der hier betrachteten Handlungsalternative – auch die Ergebnisse aus Abschnitt 3.1.3.1 berücksichtigend – in jedem Fall schlechter sein als im Falle einer Stilllegung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER. Es erscheint denkbar, dass bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL für die FBB insgesamt keine Verluste anfallen und damit letztendlich auch die Steuerzahler nicht belastet würden. Aber auch hier halten wir es genauso für möglich, dass letztendlich Verluste auftreten. Im Falle von Kosten für Lärmschutzmaßnahmen im Umfeld von TXL im Mrd.-€-Bereich erscheint es zunehmend wahrscheinlich, dass die FBB Verluste erleiden wird. Diese wären dann von den Steuerzahlern der drei Gesellschafter (Land Berlin, Land Brandenburg und Bund) zu tragen.

Allerdings würde die FBB im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL in jedem Fall auf (kaum lösbare) Probleme bei der Kapitalaufnahme am Markt zur Abdeckung des dann bestehenden zusätzlichen Kapitalbedarfs stoßen, sofern es keine öffentliche Unterstützung von der Gesellschafterseite gibt. Wenn es diese Unterstützung jedoch geben sollte, entstünden beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL

entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten, worauf in Kapitel 5 kurz eingegangen wird.

#### **BEWERTUNG EINES WEITERBETRIEBS DES FLUGHAFENS TXL AUS SICHT DER ENDNACHFRAGER**

Bei einer Bewertung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL aus Sicht der Endnachfrager sind – die bislang mit Bezug zur FBB und den Steuerzahlern abgeleiteten Ergebnisse berücksichtigend – insbesondere folgende Aspekte von Relevanz:

- **Veränderungen bei der Nachfrage und Auswirkungen auf die Kapazitätssituation:** Es ist zunächst nicht davon auszugehen, dass es wesentliche Veränderungen auf der Nachfrageseite im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL geben würde. Ferner dürfte ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL auch nicht mit einer relevanten Veränderung von Knappheitssituationen einhergehen, denn diese treten auch am Flughafen BER als Single Airport allenfalls kurzzeitig und in einem begrenzten Ausmaß auf.
- **Veränderung von Knappheitsrenten bei Luftverkehrsgesellschaften:** Da es an einem Flughafen BER als Single Airport keine bzw. kaum Knappheitssituationen gibt, würden bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL auch keine bzw. kaum Ticketpreissenkungen im Zusammenhang mit einem Wegfall von Knappheitsrenten auf Seiten der Luftverkehrsgesellschaften zu erwarten sein.
- **Veränderte Angebotsdifferenzierung:** Durch den Weiterbetrieb des Flughafens TXL werden die Präferenzen hinsichtlich des Flughafenangebots einiger (und dabei insbesondere zahlungskräftiger) Passagiere besser befriedigt werden. Dies wäre ein Vorteil des Weiterbetriebs des Flughafens TXL, der im Kontext der (im Vergleich zu anderen europäischen Städten) dennoch recht guten Innenstadt-Anbindung des Flughafens BER jedoch auch nicht überschätzt werden sollte.
- **Anpassung der Ticketpreise infolge veränderter Kosten im Flughafenbereich:** Da bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL höhere Kosten für die Bereitstellung der im Ballungsraum Berlin zur Abdeckung der Nachfrage erforderliche Kapazität anfallen als am Flughafen BER als Single Airport, ist mit einem beschränkten Anstieg der Ticketpreise zu rechnen. Im Durchschnitt liegt der Gesamtanteil aller flughafenbezogenen Entgelte an den Ticketpreisen bei deutlich unter 10%, sie können aber auf der Kurzstrecke im Low-Cost-Verkehr auch im zweistelligen Prozentbereich liegen.

Vor dem Hintergrund der angesprochenen Aspekte erscheint es unplausibel, dass ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des BER aus Sicht der Passagiere als Endnutzer relevante Vorteile aufweist und wir erwarten auch nicht, dass diese Vorteile die angesprochenen Nachteile übersteigen.

#### **3.1.4 Handlungsalternative „Weiterbetrieb des Flughafens TXL ergänzend zum Flughafen BER bei kostendeckender Entgeltkalkulation im Berliner Flughafensystem“**

In diesem Abschnitt wird von den im vorherigen Abschnitt 3.1.3 zugrundeliegenden Annahmen in (nur) einem Punkt abgewichen. Es wird nun davon ausgegangen, dass von der FBB die in § 19b Abs. 4 LuftVG geschaffene Option genutzt wird, nach der für Flughäfen in einem Ballungsraum eine

gemeinsame Entgeltordnung erlassen werden kann und diese damit als „Flughafensystem eines Ballungsraums“ behandelt werden. Insbesondere dann, wenn an einem weiterbetriebenen Flughafen TXL kein über das Lärmschutzgesetz hinausgehendes Lärmschutzniveau zu gewährleisten ist, könnte Folgendes sinnvoll sein:

- Am Flughafen TXL, der dann vermutlich vornehmlich von Network-Carriern und kaum von Low-Cost-Carriern angefliegen würde, würde angestrebt, im Aviation-Bereich Kosten aus dem Aviation-Bereich des Flughafens BER teilweise mit abzudecken und die Entgelte würden entsprechend erhöht angesetzt.
- Damit einhergehend würde am Flughafen BER zur Vermeidung von größeren Nachfragerückgängen eine Kostenunterdeckung im Aviation-Bereich in Kauf genommen und die Entgelte würden entsprechend niedrig angesetzt. Gleichzeitig würden diese in die Entgelte am Flughafen BER nicht eingerechneten Kosten – wie im vorstehenden Punkt bereits angemerkt – bei der Festlegung der Aviation-Entgelte am Flughafen TXL berücksichtigt. Sofern bei vollständiger Einrechnung der in den Entgelten am BER nicht berücksichtigten Kostenanteile in die Entgelte am Flughafen TXL aufgrund der Preiselastizität der Nachfrage merkliche Nachfragerückgänge drohen, wäre es sinnvoll, lediglich einen Teil dieser Kostenanteile vom Flughafen BER bei der Entgelthöhenfestlegung am Flughafen TXL zu berücksichtigen.

Damit könnte vermieden werden, dass die Entgelte am Flughafen BER, den der Großteil der (nur eine geringe Zahlungsbereitschaft für Entgelte aufweisenden) Low-Cost-Carrier nutzen dürfte, ein höheres Niveau aufweisen würden als die Entgelte am Flughafen TXL, der vornehmlich von den (eine relativ hohe Zahlungsbereitschaft für Entgelte aufweisenden) Network-Carriern genutzt werden würde.<sup>19</sup>

Mit der geschilderten Strategie bezüglich der Entgeltbildung kann die FBB die Wahrscheinlichkeit von Verlusten etwas reduzieren. Insofern ist diese Strategie auch aus Sicht der Steuerzahler vorteilhaft. Aus Sicht der Gesamtheit der Passagiere als Endnutzer dürfte diese Strategie ebenfalls mit Vorteilen einhergehen. Allerdings würde es gewisse Verteilungswirkungen zwischen verschiedenen Endnachfragergruppen geben. Denkbar ist auch, dass als Folge einer derartigen Entgeltbildungsstrategie am Flughafen TXL Ticketpreise unverändert bleiben, aber Knappheitsrenten bei den Luftverkehrsgesellschaften zugunsten von Mehreinnahmen bei der FBB sinken. Bei einer Gesamtbetrachtung wäre es empfehlenswert, dass die FBB im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL die vorstehend thematisierte Entgeltbildungsstrategie anwendet.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Darüber hinausgehend wäre auch eine Preisdifferenzierung in der Weise denkbar, dass die Entgelte am Flughafen TXL höher angesetzt würden als am BER. Da die Zahlungsbereitschaft der den Flughafen TXL anfliegenden Luftverkehrsgesellschaften höher sein dürfte als die Zahlungsbereitschaft derjenigen Fluggesellschaften, die den Flughafen BER ansteuern, könnten so aus Sicht der FBB die Gesamterlöse gesteigert werden. Allerdings können wir an dieser Stelle nicht einschätzen, ob § 19b Abs. 4 LuftVG eine derartige Preisdifferenzierung tatsächlich zulässt; diese Frage wäre aus juristischer Sicht zu untersuchen und zu beantworten und muss hier unbeantwortet bleiben.

<sup>20</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass es auch juristische Stimmen gibt, die den § 19b Abs. 4 LuftVG so interpretieren, dass dieser keine Nivellierung der Entgelte an verschiedenen Flughäfen eines Flughafensystems in einem Ballungsraum erlaubt. Wir können diese Sichtweise so nicht nachvollziehen, müssen aber darauf verweisen, dass diese Frage letztendlich von Juristen zu beantworten ist.



### 3.1.5 Fazit sowie Anmerkungen zu den Analysen von Frontier Economics

Es kann festgehalten werden, dass es schwierig zu prognostizieren ist, ob im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL Verluste bei der FBB anfallen würden oder nicht. In jedem Fall besteht die Gefahr, dass der Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER letztendlich zu einem „Zuschussgeschäft“ für die Steuerzahler wird. Im Falle von Kosten für Lärmschutzmaßnahmen im Umfeld des Flughafens TXL im Mrd.-€-Bereich erscheint es uns zunehmend wahrscheinlich, dass die FBB Verluste erleiden wird. Nochmal sei angemerkt, dass die FBB im Falle des Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf (kaum lösbare) Probleme bei der Kapitalaufnahme am Markt zur Abdeckung zusätzlichen Kapitalbedarfs stoßen würde, sofern es keine öffentliche Unterstützung von der Gesellschafterseite gibt. Wenn es diese jedoch geben sollte, entstünden beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten, worauf in Kapitel 5 kurz eingegangen wird.

Aus Sicht der Passagiere als Endnutzer erscheint es unplausibel, dass ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des BER relevante Vorteile aufweist und wir erwarten auch nicht, dass diese Vorteile die Nachteile überwiegen.

Hinsichtlich der Analysen und Aussagen von Frontier Economics zu den Themen, die in diesem Abschnitt 3.1 betrachtet worden sind, ist insbesondere Folgendes kritisch anzumerken:

- Von Frontier Economics wird nicht berücksichtigt, dass bei einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER höhere Kosten zur Bereitstellung einer die Nachfrage befriedigenden Kapazität anfallen würden als bei Bereitstellung dieser Kapazität am Flughafen BER als Single Airport.
- Von Frontier Economics sind die Gefahren für die Haushalte der Länder Berlin und Brandenburg sowie des Bundes und letztendlich der „dahinter stehenden“ Steuerzahler ausgeklammert worden, die mit einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER einhergehen.
- Frontier Economics empfiehlt eine Offenhaltung des Flughafens TXL und damit eine Lösung, bei der – einhergehend mit der Gefahr, dass die Steuerzahler die Bereitstellung der Flughafeninfrastruktur teilweise zu finanzieren haben – die Wahrscheinlichkeit nicht gering ist, dass – zumindest mittelfristig – nicht nur geringfügige Flughafen-Überkapazitäten im Ballungsraum Berlin vorliegen. Überkapazitäten stärken grundsätzlich die Position der hinsichtlich der Flughafenentgelte preissensiblen Low-Cost-Carrier gegenüber den Flughäfen bei der Frage der Entgelthöhenfestsetzung. In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Empfehlung zur Offenhaltung des Flughafens TXL bei Berücksichtigung der von Frontier Economics (explizit und implizit) getroffenen Annahmen insbesondere zu Vorteilen für Low-Cost-Carrier führt – und dies wie erwähnt ggf. auch zu Lasten der Steuerzahler. Allerdings merken wir (auch hier) an, dass die von Frontier Economics getroffenen Annahmen unseres Erachtens vielfach realitätsfern und damit einhergehend auch relevante Aspekte hinsichtlich der Wettbewerbsposition von Low-Cost-Carriern im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nicht adäquat erfasst werden; siehe hierzu den folgenden Punkt.

- Da Frontier Economics nicht die mit einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL einhergehenden Mehrkosten und Auswirkungen auf die Entgelte am Flughafen TXL und am Flughafen BER berücksichtigt sowie außer Acht lässt, dass Low-Cost-Carrier am Flughafen TXL derzeit nur mit einem geringen Marktanteil vertreten sind, geht Frontier Economics nicht auf die Gefahr ein, dass die zukünftig vornehmlich den Flughafen BER (anstatt des Flughafens SXF) nutzen müssenden Low-Cost-Carrier u.U. dort – speziell wenn von der FBB die in § 19b Abs. 4 LuftVG gewährte Option nicht genutzt wird, für mehrere von einem Unternehmen betriebene Flughäfen in einem Ballungsraum eine gemeinsame Entgeltordnung zu erlassen – sogar höhere Entgelte zahlen müssten als die Luftverkehrsgesellschaften am Flughafen TXL, wo die Slots (auch weiterhin) überproportional den Network-Carriern gehören werden.

### **3.2 Ergänzende Berücksichtigung der (Nach-) Nutzungsmöglichkeiten für die Flächen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL**

Im Falle einer Schließung des Flughafens TXL stehen die heute vom Flughafen genutzten Flächen für andere Nutzungen zur Verfügung. Das Land Berlin ist bereits Eigentümer eines überwiegenden Teils dieser Flächen, wofür es derzeit von der FBB zwar jährliche (Pacht-)Zahlungen erhält. Die Höhe dieser Zahlungen ist jedoch recht gering, was dadurch begründet ist, dass diese Flächen derzeit nur durch den Flughafen genutzt werden können. Insofern würde der Wert der Flächen deutlich steigen, wenn auch alternative Nutzungen möglich wären. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass aus Sicht des Berliner Landeshaushalts und damit der Berliner Steuerzahler eine Schließung des Flughafens TXL erhebliche monetäre Vorteile aufweisen würde. Auch aus volkswirtschaftlicher Sicht wäre es vorteilhaft, wenn die (Boden- und Gebäude-) Ressourcen am Flughafen TXL für andere, höherwertige Nutzungen zur Verfügung stünden.

Als Nachnutzung der Flächen und Gebäude am Flughafen TXL ist zunächst vorgesehen, im größeren Stil Wohnungen zu bauen. Angesichts der Flächenknappheiten und der großen Nachfrage nach Wohnraum ist dies aus volkswirtschaftlicher Sicht grundsätzlich positiv zu bewerten. Ferner ist im Zusammenhang mit dem Umzug der Beuth-Hochschule die Etablierung eines „Innovationsparks“ geplant und damit einhergehend die Ansiedlung von Unternehmen. Die damit einhergehenden Effekte sind jenseits des im Rahmen dieser Stellungnahme betrachteten Bereichs. Es ist jedoch zu vermuten, dass aus Sicht des Landes Berlin unter Berücksichtigung der investierten Ressourcen ein angemessener Nutzen generiert wird.

Es kann vor diesem Hintergrund festgehalten werden, dass zu erwarten ist, dass mit der vorgesehenen Nutzung der mit der Schließung des Flughafens TXL frei gewordenen Flächen aus Sicht des Landes Berlin volkswirtschaftliche Vorteile in einem erheblichen Umfang einhergehen werden. Berücksichtigend, dass die Luftverkehrsnachfrage – wie in Kapitel 2 und in Abschnitt 3.1 thematisiert – auch an einem Single Airport BER befriedigt werden kann und damit einhergehend Gefahren für die Steuerzahler vermieden werden und keine Nachteile für die Endnachfrager auftreten, fallen hierfür grundsätzlich – speziell die Flächen betrachtend – keine Opportunitätskosten an.

Mit Bezug zu den Analysen von Frontier Economics ist kritisch anzumerken, dass in diesen unberücksichtigt geblieben ist, dass mit der Schließung von TXL die dortigen Flächen für andere

Nutzungen frei werden und dass das Land Berlin die Eigentumsrechte an den Flächen und den relevanten Gebäuden hat bzw. zu fixierten und relativ niedrigen Preisen erwerben kann.

### **3.3 Ergänzende Berücksichtigung von Lärmwirkungen am Flughafen TXL**

Durch gesetzlich vorgegebene und behördliche angeordnete sowie ggf. darüber hinausgehend politisch zugestandene Lärmschutzmaßnahmen, welche bereits bei den Analysen in Abschnitt 3.1 berücksichtigt worden sind, können die Auswirkungen des Fluglärms auf die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL im Falle von dessen Weiterbetrieb zwar begrenzt, jedoch keinesfalls vollständig beseitigt werden. Es liegt empirische Evidenz vor, dass signifikante Lärmkosten auch nach dem Einbau von Schallfenstern existieren. Auch die angenommene Reduktion der Kapazität auf 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr würde lediglich zu einer Verringerung des Fluglärms beitragen. Eine vertiefte Auseinandersetzung mit den volkswirtschaftlichen Kosten des Fluglärms im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL kann im Rahmen dieser Stellungnahme nicht erfolgen. Es soll jedoch festgehalten werden, dass aufgrund der innerstädtischen Lage des Flughafens TXL die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens in einem bedeutsamen Ausmaß durch den Fluglärm beeinträchtigt wird und daher die nach Durchführung der gesetzlich vorgegebenen oder politisch zugestandenen Lärmschutzmaßnahmen verbleibenden Lärmkosten eine relativ hohe Bedeutung aufweisen können.<sup>21</sup> Wir weisen darauf hin, dass Frontier Economics die Lärmbelastung der Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL bei dessen Weiterbetrieb in seinen Analysen nicht berücksichtigt hat.

### **3.4 Fazit**

Ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER geht mit der Gefahr einher, dass die FBB Verluste erleidet, die dann von den Steuerzahlern auszugleichen wären. Insbesondere wenn für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL infolge behördlicher und / oder politischer Entscheidungen ein Lärmschutzniveau zu gewährleisten ist, das deutlich über die gesetzlichen Vorgaben (im FlugLärmG) hinausgeht, ist mit Verlusten bei der FBB zu rechnen. In jedem Fall wird die FBB im Falle des Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf (kaum lösbare) Probleme bei der Kapitalaufnahme am Markt zur Abdeckung zusätzlichen Kapitalbedarfs stoßen, sofern es keine öffentliche Unterstützung von der Gesellschafterseite gibt. Wenn es diese jedoch geben sollte, entstünden beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten, worauf in Kapitel 5 kurz eingegangen wird.

Aus Sicht der Passagiere als Endnutzer geht – insbesondere, da auch am Flughafen BER als Single Airport keine (bzw. allenfalls temporär geringfügige) Kapazitätsprobleme zu erwarten sind – eine

---

<sup>21</sup> Selten wird als positiver Effekt des Fluglärms angeführt, dass dieser zu niedrigen Mieten im Umfeld des Flughafens TXL führt. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht ist dieser Verteilungseffekt irrelevant. Allerdings bestehen in unserer Gesellschaft politisch definierte Verteilungsziele und das Niveau von Mieten ist durchaus von Relevanz. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass ein Verzicht auf Lärmvermeidung ein suboptimales Instrument zur Begrenzung des Mietenniveaus ist, da mit (Flug-)Lärm erhebliche volkswirtschaftliche Kosten im Gesundheitsbereich einhergehen. Vor diesem Hintergrund wird dieser Aspekt hier nicht weiter berücksichtigt.

Weiterbetrieb des Flughafens TXL mit begrenzten Vor- und Nachteilen einher; es ist nicht zu erwarten, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen. Da sich im Falle einer Schließung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER bedeutsame Vorteile aus den Nachnutzungsmöglichkeiten der Flächen am Standort TXL sowie aus einer Eliminierung der Lärmbelastung für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL ergeben, ist unter Berücksichtigung üblicher ökonomischer Bewertungskonzepte eine Schließung des Flughafens TXL klar zu empfehlen.

Die Analysen von Frontier Economics weisen unseres Erachtens erhebliche Defizite auf und bilden keine geeignete Grundlage, um Handlungsempfehlungen für die „reale Welt“ abzuleiten. Zunächst sind – wie in Kapitel 2 ausführlich bereits thematisiert – die Nachfrageprognosen und Einschätzungen zur Kapazitätssituation grob fehlerhaft. Ferner werden Gefahren eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER für die Steuerzahler ignoriert. Einige Aussagen von Frontier Economics bezüglich zu erwartender Effekte hinsichtlich des Luftverkehrsangebots sind als plausibel einzuordnen, einige andere Aussagen sind jedoch nicht nachvollziehbar. Aufgrund der von Frontier Economics getroffenen Annahmen bei den Analysen werden unseres Erachtens einige relevante Effekte nicht berücksichtigt. Die Nachnutzungsmöglichkeiten der Flächen und die Eliminierung der Fluglärmbelastungen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL berücksichtigt Frontier Economics in seinen Analysen überhaupt nicht. Dass Frontier Economics die Aussage „Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll“ trifft, ist bei Anwendung der Grundüberlegungen ökonomischer Bewertungskonzepte im Rahmen realitätsnaher Untersuchungen nicht nachvollziehbar.

## **4 Rechtsunsicherheiten infolge eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Flughafens TXL und Auswirkungen auf das Investitionsverhalten der FBB aus ökonomischer Sicht**

In diesem Kapitel wird weiterhin entgegen der aktuellen realen politischen Situation unterstellt, dass die erforderliche Einigkeit zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg und dem Bund hinsichtlich eines politischen Strategiewechsels hergestellt ist und gemeinsam beschlossen wird, den Flughafen TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER weiter zu betreiben. Es wird nun jedoch berücksichtigt, dass eine Rechtsunsicherheit besteht, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein derartiger Strategiewechsel überhaupt umgesetzt werden kann, und dass es eine Zeitlang dauern wird, bis eine diesbezügliche finale rechtliche Entscheidung gefällt sein wird. Es wird folgend – ohne jegliche Berücksichtigung der diesbezüglichen juristischen Diskussion – unterstellt, dass diese Entscheidung letztlich zugunsten eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL ausfällt, aber thematisiert, dass mit der Phase der Rechtsunsicherheit Kosten einhergehen. Es ist zu klären, ob diese im Rahmen ökonomischer Bewertungen zur Frage des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER zu berücksichtigen sind.

### **4.1 Rechtsfragen und -unsicherheiten infolge eines politischen Strategiewechsels**

Sollte es einen gemeinsamen politischen Strategiewechsel bei den Ländern Berlin und Brandenburg sowie beim Bund und infolgedessen eine Anpassung des Landesentwicklungsplans

Flughafenstandortentwicklung sowie einen Beschluss über den Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER geben, würde es – zentrale Punkte aus der diesbezüglichen juristischen Diskussion aufgreifend und vereinfachend darstellend – folgende Rechtsunsicherheiten geben, die eine Umsetzung dieses Beschlusses (zumindest) verzögern würden:

- Zunächst bestünde eine Rechtsunsicherheit, ob ein (dauerhafter) Weiterbetrieb des Flughafens TXL überhaupt rechtlich möglich ist. In diesem Zusammenhang besteht insbesondere eine Rechtsunsicherheit bezüglich zweier Aspekte:
  - Zunächst wäre zu klären, ob ein Widerruf behördlicher Entscheidungen erfolgen könnte, die eine Schließung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER erfordern.
  - Wenn dies gelingen sollte, müsste anschließend u.a. ein Planfeststellungsverfahren oder zumindest ein ähnliches Verfahren durchlaufen werden. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob an dessen Ende eine Genehmigung für den Weiterbetrieb erteilt werden könnte. Es gibt Hinweise darauf, dass dies keinesfalls als sicher und durchaus als sehr unsicher anzusehen ist.
- Im Falle einer grundsätzlichen Genehmigung für einen Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER stellen sich Rechtsfragen bezüglich Umfang und Bedingungen für diese Genehmigung. Damit gehen weitere Rechtsunsicherheiten einher:
  - Zum einen ist der Umfang (Kapazität, Betriebszeiten etc.) der Genehmigung zu klären.<sup>22</sup>
  - Zum anderen ist insbesondere – jedoch im Zusammenspiel mit der Frage des Umfangs der Betriebsgenehmigung – zu entscheiden, in welchem Ausmaß es erforderlich ist, Lärmschutzmaßnahmen zu ergreifen.

In Gesprächen mit Juristen, die mit Flughafenplanungen im Allgemeinen sowie der Planung und Genehmigung des Flughafens BER im Speziellen vertraut sind, haben wir die Einschätzung erhalten, dass die Phase der Rechtsunsicherheit, die einer positiven finalen rechtlichen Entscheidung hinsichtlich des Weiterbetriebs des Flughafens TXL vorausgehen dürfte, etwa 7 bis 10 Jahre andauern dürfte. Dabei ist berücksichtigt, dass mit großer Wahrscheinlichkeit Klage(n) vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg und daran anschließend vor dem Bundesverwaltungsgericht zu den (bzw. zu einigen der) angesprochenen Rechtsfragen erhoben werden dürften.

## **4.2 Ökonomische Bewertung der zu erwartenden Auswirkungen der Rechtsunsicherheiten auf das Investitionsverhalten der FBB an den Flughäfen BER und TXL**

Für den Zeitraum der Rechtsunsicherheit infolge eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER stellt sich die Frage, wie

---

<sup>22</sup> Wie dargestellt wird diesbezüglich in der Stellungnahme vereinfachend angenommen, dass ein weiterbetriebener Flughafen TXL über eine Kapazität von 10 bis 12 Mio. Passagieren pro Jahr verfügen würde.

die FBB agieren und dabei vor allem wie sie investieren sollte, um zwischenzeitlich die erforderliche Kapazität bereit zu stellen. Es bietet sich an, dass die FBB auf Zwischenlösungen zurückgreift und damit Flexibilität bewahrt.

Die „Hängepartie“ in der Phase der Rechtsunsicherheit würde zunächst mit dem Nachteil einhergehen, dass die Zwischenlösungen aus Sicht von Fluggesellschaften und Endnachfragern zu einer bei einer Gesamtbetrachtung geringeren Angebotsqualität führen würden als im Falle einer baldigen Konzentration der Kapazitäten am Standort des Flughafens BER. Ferner dürfte der Rückgriff auf nur temporär genutzte Zwischenlösungen langfristig betrachtet einerseits mit Zusatzkosten einhergehen. Andererseits würden – in Verbindung stehend mit der erwähnten geringeren Angebotsqualität – größere Investitionen während der Phase der Rechtsunsicherheit hinausgezögert werden und infolgedessen fallen dann zunächst keine bzw. geringere Kosten durch die Bindung von Kapital an.

Während der Phase der Rechtsunsicherheit könnte es möglicherweise erforderlich sein, für (überraschende) gerichtliche Vorgaben hinsichtlich Betriebseinschränkungen am Flughafen TXL aufgrund der dortigen Lärmproblematik Vorsorge zu treffen. Als diesbezügliches „Risikomanagementinstrument“ könnte zeitweise eventuell der Terminalbereich des Flughafens SXF eine wichtige Rolle spielen. Am Flughafen BER könnte während der Phase der Rechtsunsicherheit z.B. so investiert werden, dass im Falle einer Schließung des Flughafens TXL – zumindest temporär – durch weitere Nutzung bzw. Reaktivierung des alten Terminalbereichs des Flughafens SXF die erforderliche (Gesamt-)Kapazität bereitgestellt werden könnte.<sup>23</sup>

Dass erst nach einer Phase der Rechtsunsicherheit Klarheit darüber bestehen würde, welchen Umfang die Betriebsgenehmigung für den Flughafen TXL aufweisen und welche Lärmschutzmaßnahmen dort vorzunehmen wären, könnte eventuell mit weiteren Nachteilen einhergehen.

Hinsichtlich einer Nachnutzung der Flächen für den Fall einer Schließung des Flughafens TXL weist die im Falle eines politischen Strategiewechsels zu erwartende Phase der Rechtsunsicherheit in jedem Fall Nachteile auf. Dies betrifft beispielsweise die Unterbringung von Teilen der Beuth-Hochschule. Auch hier müsste wohl wiederum auf Zwischenlösungen zurückgegriffen werden, bevor dann nach der Phase der Rechtsunsicherheit langfristige Lösungen beschlossen werden können.

Abschließend kann festgehalten werden, dass es relevante Nachteile durch die zu erwartende Rechtsunsicherheit infolge eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Umgangs mit dem Flughafen TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER geben würde. Diese Nachteile sind jedoch kaum quantitativ zu erfassen. Sie sollten jedoch speziell hinsichtlich anfallender Zusatzkosten keinesfalls unterschätzt werden.

---

<sup>23</sup> Dies setzt allerdings voraus, dass Pläne für die zukünftige Nutzung des Standorts SXF für die Flugbereitschaft des Bundes zurückgestellt werden.

### **4.3 Ökonomische Einordnung der Kosten infolge von Rechtsunsicherheiten aufgrund eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Flughafens TXL**

Wenn zur Umsetzung politischer Entscheidungen – und damit auch eines Strategiewechsels bezüglich der Frage des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER – behördliche Verfahren zu durchlaufen sind und es zu erwarten ist, dass damit einhergehend Gerichtsverfahren zu bestreiten sind, dann sind die dabei auftretenden Kosten im Rahmen einer ökonomischen Bewertung von Handlungsalternativen grundsätzlich zu berücksichtigen. Insofern haben die im vorangegangenen Abschnitt 4.2 aufgezeigten Nachteile während einer Phase der Rechtsunsicherheit hinsichtlich der Umsetzbarkeit eines politischen Strategiewechsels bezüglich des Weiterbetriebs des Flughafens TXL in eine ökonomische Bewertung einzufließen. Dies ist grundsätzlich für Bewertungen sowohl aus der (einzelwirtschaftlichen) Sicht der FBB und der Perspektive der Steuerzahler als auch aus der Perspektive der Endnutzer sowie aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive von Relevanz. Dabei ist zu beachten ist, welche Bedeutung die einzelnen Nachteile infolge der Rechtsunsicherheit im Rahmen der Bewertungen aus den unterschiedlichen Perspektiven haben.

Eine reduzierte Angebotsqualität und etwaige Mehrkosten im Kontext des Rückgriffs auf Zwischenlösungen sind aus Sicht der Endnutzer von Relevanz und negativ zu beurteilen. Aus Sicht der FBB erhöhen derartige Mehrkosten die Wahrscheinlichkeit, dass Verluste entstehen, was dann auch aus Sicht der Steuerzahler negativ zu beurteilen ist. Negative Auswirkungen mit Bezug zu den Planungen zur Nachnutzung der Flughafenflächen am Standort TXL sind aus Sicht der Steuerzahler und aus gesamtwirtschaftlicher Sicht von Relevanz.

### **4.4 Fazit**

Festzuhalten ist, dass infolge eines politischen Strategiewechsels hinsichtlich des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER Rechtsunsicherheiten vorliegen werden, die die Umsetzbarkeit dieser politischen Entscheidungen betreffen. Während dieser vermutlich 7 bis 10 oder mehr Jahre andauernden Phase der Rechtsunsicherheit treten Nachteile auf, insbesondere in Form einer reduzierten Angebotsqualität aus Sicht der Endnachfrager und der Luftverkehrsgesellschaften im Zusammenhang mit der Nutzung von Zwischenlösungen zur Kapazitätsbereitstellung sowie ggf. auch in Form von in diesem Zusammenhang auftretenden Mehrkosten. Nicht außer Acht gelassen werden sollten auch Nachteile mit Bezug zu den Planungen zur Nachnutzung der Flughafenflächen am Standort TXL. Diese Nachteile sind im Rahmen von ökonomischen Bewertungen grundsätzlich sämtlich zu berücksichtigen. Insbesondere erwarten wir, dass infolge der Phase der Rechtsunsicherheit die wirtschaftliche Situation der FBB schwieriger werden würde und die Gefahr von Verlusten ansteigt, die die Steuerzahler zu übernehmen hätten.

Es sei darauf hingewiesen, dass Frontier Economics diesen Aspekt in seinen Analysen zur Frage des Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER vollständig unberücksichtigt gelassen hat.

## 5 Fazit

Im Auftrag der FBB ist von der Beratungsgesellschaft Steer Davis Gleave (SDG) eine Prognose der Passagiernachfrage für den Flughafenstandort Berlin erstellt worden. SDG prognostiziert (in seinem Hauptszenario) ein Nachfragewachstum von 32,9 Mio. Passagieren im Jahr 2016 (an den beiden Flughäfen TXL und SXF zusammen) auf 37 Mio. in 2020, 47 Mio. im Jahr 2030 und 55 Mio. im Jahr 2040 (am Standort BER). Wir haben feststellen können, dass bei den Analysen von SDG die Anforderungen, die an Nachfrageprognosen zu stellen sind, erfüllt sind.

Ferner haben wir die Kapazitätsplanung der FBB für den Flughafen BER als Single Airport sowie Analysen von SDG zur zukünftigen Kapazitätssituation am Flughafen BER von der FBB zur Verfügung gestellt bekommen. Demnach kann die zukünftige Passagiernachfrage durch die Kapazität des Flughafens BER – abgesehen von möglichen unerheblichen (da kurzzeitigen und geringfügigen) Kapazitätslücken – befriedigt werden. Im Übrigen beruht die Aussage von Frontier Economics in dem von Ryanair finanzierten Gutachten, dass die zukünftige Kapazität am Flughafen BER zur Abdeckung der Nachfrage deutlich nicht ausreichen würde, auf einer deutlichen Überschätzung der Nachfrage und einer unplausibel niedrigen Annahme über die Kapazität des Flughafens BER.

Wir haben untersucht, wie der Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Inbetriebnahme des Flughafens BER aus Sicht der FBB als Flughafengesellschaft und der Steuerzahler (in Berlin und Brandenburg und im Bund), die etwaige Verluste der FBB letztendlich zu tragen hätten, sowie der Passagiere als Endnutzer, zu bewerten ist.

Die wirtschaftliche Situation der FBB, die sich aus den wirtschaftlichen Situationen an den Flughäfen TXL und BER ergibt, wird in jedem Fall schlechter sein als im Falle einer Stilllegung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER. Es ist zwar schwierig zu prognostizieren, ob im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL Verluste bei der FBB anfallen würden, in jedem Fall besteht jedoch die Gefahr, dass der Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des Flughafens BER letztendlich zu einem „Zuschussgeschäft“ für die Steuerzahler wird. Im Falle von von der FBB zu finanzierenden Lärmschutzmaßnahmen im Umfeld des Flughafens TXL auf einem Niveau, das aufgrund behördlicher oder politischer Vorgaben deutlich oberhalb des gesetzlich vorgeschriebenen Niveaus liegt, ist die Gefahr noch größer, dass die FBB Verluste erleidet. Angemerkt sei, dass den Anwohnern am Flughafen BER von der FBB Lärmschutzmaßnahmen auf einem Niveau finanziert werden, das erheblich oberhalb der gesetzlichen Vorgabe liegt.

Allerdings sind wir bei diesen Aussagen bezüglich der Auswirkungen eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL auf die FBB und die Steuerzahler davon ausgegangen, dass im Kontext einer entsprechenden Unterstützung durch Gesellschafter keine Restriktionen bei der Kapitalaufnahme vorliegen. Sofern diese Annahme nicht zutreffend ist, würde die FBB mit sehr großer Wahrscheinlichkeit kein Fremdkapital am Markt zur Verfügung gestellt bekommen und die Pläne zum Weiterbetrieb des Flughafens TXL wären nicht umsetzbar. Sofern von der Gesellschafterseite der FBB eine Kapitalaufnahme unterstützt würde (bzw. dies beabsichtigt würde), entstünden jedoch beihilferechtliche Probleme, die einer Umsetzung der Pläne entgegenstehen oder zu Belastungen für die Steuerzahler führen könnten.



Aus Sicht der Passagiere als Endnutzer erscheint es unplausibel, dass ein Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach der Eröffnung des BER bei einer Gesamtbetrachtung relevante Vorteile aufweist und wir erwarten nicht, dass diese Vorteile ebenfalls vorliegende Nachteile überwiegen. Im Übrigen ist davon auszugehen, dass ein weiterbetriebener Flughafen TXL kaum von Low-Cost-Carriern angefliegen würde; diese dürften vielmehr überwiegend den Flughafen BER ansteuern. Es sei auch angemerkt, dass unseres Erachtens die (aktuell nicht sehr hohe) Wahrscheinlichkeit (weiter) sinkt, dass zukünftig ein Network-Carrier in Berlin ein Drehkreuz etabliert, wenn der Flughafen TXL weiterbetrieben wird. Ein derartiges Drehkreuz könnte nur am Flughafen BER errichtet werden und für dessen wirtschaftlichen Erfolg wäre es notwendig, dass der Network-Carrier dort seine Flüge konzentriert und dabei seine Flugzeuge sowohl mit Transferpassagieren als auch mit Passagieren des Originäraufkommens „füllt“. Im Falle eines Weiterbetriebs von TXL würde der Network-Carrier jedoch die den Flughafen TXL präferierenden Passagiere des Originäraufkommens an seinem Drehkreuz verlieren, was die Wirtschaftlichkeit des Drehkreuzes entscheidend beeinträchtigen dürfte.

Durch die Berücksichtigung der (Nach-)Nutzungsmöglichkeiten der Flächen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL und der Lärmwirkungen im Umfeld des Flughafens TXL kann die Bewertungsperspektive in Richtung einer volkswirtschaftlichen Beurteilung erweitert werden. Vor dem Hintergrund, dass die Luftverkehrsnachfrage auch an einem Single Airport BER befriedigt werden kann, fallen grundsätzlich keine Opportunitätskosten an, wenn im Kontext der Schließung des Flughafens TXL die Flächen für Nachnutzungszwecke zur Verfügung gestellt werden. Da sich im Falle einer Schließung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER bedeutsame Vorteile aus den Nachnutzungsmöglichkeiten der Flächen am Standort TXL sowie aus einer Eliminierung der Lärmbelastung für die Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL ergeben, ist unter Berücksichtigung ökonomischer Bewertungskonzepte eine Schließung des Flughafens TXL klar zu empfehlen.

Die Analysen von Frontier Economics in dem von Ryanair finanzierten Gutachten zu den Effekten einer Offenhaltung des Flughafens TXL weisen unseres Erachtens gravierende Defizite auf bzw. sind im Kontext von getroffenen (unrealistischen) Annahmen realitätsfern. Aus der unplausiblen Einschätzung der Kapazitätssituation am Flughafen BER als Single Airport ergeben sich Folgefehler bei den weiteren Analysen und Bewertungen. Von Frontier Economics sind die Gefahren für die Haushalte der Länder Berlin und Brandenburg sowie des Bundes und letztendlich der dahinter stehenden Steuerzahler ausgeklammert worden, die mit einem Weiterbetrieb des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER einhergehen. Die Nachnutzungsmöglichkeiten der Flächen und die Eliminierung der Fluglärmbelastungen im Falle einer Schließung des Flughafens TXL berücksichtigt Frontier Economics in seinen Analysen überhaupt nicht. Dass Frontier Economics die Aussage „Die Offenhaltung von Tegel ist ökonomisch sinnvoll“ trifft, ist bei Anwendung der Grundüberlegungen ökonomischer Bewertungskonzepte im Rahmen realitätsnaher Untersuchungen nicht nachvollziehbar.

Bislang ist nicht thematisiert worden, dass eine Rechtsunsicherheit besteht, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen ein politischer Strategiewechsel in Richtung eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER überhaupt umgesetzt werden kann, und dass eine diesbezügliche finale gerichtliche Entscheidung nur mit großem Zeitverzug gefällt werden wird. Ohne

jegliche Berücksichtigung der diesbezüglichen juristischen Diskussion annehmend, dass letztendlich eine finale gerichtliche Entscheidung zugunsten eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL gefällt wird, stellt sich die Frage, welche Kosten mit der temporären Rechtsunsicherheit einhergehen. Die Phase der Rechtsunsicherheiten dürfte – jenseits der Vorbereitung und Durchführung von Verwaltungsverfahren auch von Klagen bis hin zum Bundesverwaltungsgericht ausgehend – etwa 7 bis 10 oder mehr Jahre andauern. Diese zeitliche Einschätzung basiert auf Expertenurteilen mehrerer mit der Materie betrauter Juristen, die wir konsultiert haben. In dieser Phase der Rechtsunsicherheit treten Nachteile insbesondere in Form einer reduzierten Angebotsqualität aus Sicht der Endnachfrager und der Luftverkehrsgesellschaften im Zusammenhang mit der Nutzung von Zwischenlösungen zur Kapazitätsbereitstellung sowie ggf. auch in Form von in diesem Zusammenhang auftretenden Mehrkosten auf. Von Relevanz sind ferner Nachteile mit Bezug zu den Planungen zur Nachnutzung der Flughafenflächen am Standort TXL. Diese Nachteile sind im Rahmen von ökonomischen Bewertungen zu berücksichtigen und verstärken die Argumente für eine Schließung des Flughafens TXL nach Eröffnung des Flughafens BER. Insbesondere erwarten wir, dass infolge der Phase der Rechtsunsicherheit die wirtschaftliche Situation der FBB schwieriger werden würde und die Gefahr von Verlusten ansteigt, welche die Steuerzahler zu tragen hätten.

Bei unseren Analysen haben wir verschiedene rechtliche Aspekte nicht untersuchen können und z.T. Annahmen zu rechtlichen Fragen getroffen. Unter anderem haben wir die Implikationen des europäischen Beihilferechts nicht beachtet. Wenn – was keinesfalls unwahrscheinlich ist – die FBB infolge des Weiterbetriebs des Flughafens TXL in wirtschaftliche „Turbulenzen“ geraten sollte, dann stellen sich beihilferechtliche Fragen – insbesondere im Falle von vorgesehenen Verlustausgleichen durch die Steuerzahler. Damit werden Abstimmungserfordernisse mit der EU-Kommission einhergehen. Es ist denkbar, dass eine Privatisierung der FBB, eines Flughafens oder sogar beider Flughäfen durchzuführen wäre, was mit weiteren Mehrkosten für die Steuerzahler einhergehen dürfte. Diese ergäben sich insbesondere aufgrund der Höhe der Renditeerwartungen privater Investoren, die deutlich oberhalb der staatlichen Kapitalkosten liegen. Es bietet sich an, zu dieser sowie auch zu anderen (vornehmlich rechtlichen) Fragen vertiefte Analysen durchzuführen.

Abschließend sei angemerkt, dass im Falle eines Weiterbetriebs des Flughafens TXL, bei dem dessen Kapazität nicht auf 10 bis 12 Mio. Passagiere pro Jahr sondern z.B. nur auf 15 oder 20 Mio. Passagiere pro Jahr reduziert würde, unseres Erachtens aus keiner (relevanten) Perspektive eine positivere Bewertung erzielt würde – vielmehr würde der Weiterbetrieb des Flughafens TXL dann noch negativer zu beurteilen sein. Im Kontext zu erwartender höherer Ausgaben für Lärmschutzmaßnahmen, der Auswirkungen der gesetzlichen Vorgaben zur Entgeltregulierung und der geringeren Möglichkeiten zur Erzielung von Non-Aviation-Einnahmen am Flughafen TXL im Vergleich zum Flughafen BER ist eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation der FBB gegenüber einem Weiterbetrieb mit 10 bis 12 Mio. Passagieren pro Jahr zu erwarten. Die erwarteten Verluste aus Sicht der Steuerzahler sind dann entsprechend höher. Die (Nach-)Nutzung der Flächen am Standort TXL wäre weiterhin nicht möglich. Die Lärmbelastung der Bevölkerung im Umfeld des Flughafens TXL würde bei einem Weiterbetrieb mit 15 oder 20 Mio. Passagieren pro Jahr gegenüber der Variante eines Weiterbetriebs mit 10 bis 12 Mio. Passagieren pro Jahr ansteigen.