

REGIONALES DIALOGFORUM FLUGHAFEN FRANKFURT

SYNOPSIS ZUM VOLKSWIRTSCHAFTLICHEN NUTZEN DES FLUGHAFENS FRANKFURT QUALITÄTSSICHERUNG

Qualitätsbericht zum Endbericht vom 24. Juni 03 der Bulwien AG
Zürich, 12. September 2003

Markus Maibach

RDF-QB-FIN-MAIBACH.DOC



INFRAS

INFRAS

GERECHTIGKEITSGASSE 20
POSTFACH
CH-8039 ZÜRICH
t +41 1 205 95 95
f +41 1 205 95 99
ZUERICH@INFRAS.CH

MÜHLEMATTSTRASSE 45
CH-3007 BERN

WWW.INFRAS.CH

1. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

Der Endbericht hat die Kommentare und Anregungen für den Zwischenbericht (Qualitätsgutachten vom 2.4.03) und den Entwurf Endbericht (Qualitätsgutachten vom 12.6.03) weitestgehend berücksichtigt und erfüllt die Anforderungen gemäss Pflichtenheft bzw. Angebot der Bulwien AG. Es handelt sich meines Erachtens um eine Studie mit hoher Qualität. Die drei Module sind in sich kohärent und die Schlussfolgerungen grundsätzlich zielführend. Der Bezug der bisherigen Gutachten zu den Vorschlägen zum Nutzenkonzept und zu den erweiterten Quantifizierungen ist geglückt und einleuchtend. Die Kohärenz zwischen den Modulen ist gegenüber dem Zwischenbericht deutlich verbessert worden. Gleichzeitig konnten die Doppelspurigkeiten abgebaut werden.

Der Bericht ist sehr gut gegliedert und bietet eine konsistente Analyse der verschiedenen Nutzen und zeigt die Systemzusammenhänge transparent auf. Es ist ein Verdienst der Arbeit, mit einer zweckmässigen Gliederung die verschiedenen Nutzenkomponenten (Produktion, Konsumtion, leistungsexterne Effekte) zuzuordnen. Dies ist ein wesentlicher Beitrag zur Versachlichung der Diskussion von internen und externen Nutzen.

Die Folgerungen bezüglich Quantifizierung sind nachvollziehbar und einleuchtend. Besonders interessant sind Quantifizierungen der Effekte für die Bauphase, Reisezeitersparnisse für verschiedene Betriebszustände und die Veränderung von Immobilienpreisen.

Der Bericht macht wenig Aussagen über die Kausalität der Nutzen. Es ist zu berücksichtigen, dass die Kausalität sehr schwierig zu beantworten ist und Anlass zur Frage gibt, wozu (für welche Entscheide) die Ergebnisse verwendet werden könnten. In dieser Hinsicht äussert sich der Bericht ebenfalls nicht.

2. VERSTÄNDLICHKEIT

Der Bericht ist gut strukturiert und gut lesbar. Das eingeführte Glossar erlaubt einen schnellen Überblick über die Fachausdrücke. Die eingeschobenen Beispiele illustrieren die Aussagen und erhöhen die Verständlichkeit.

Generell ist aber der Bericht nun äusserst umfangreich ausgefallen und wohl ‚ziemlich schwere‘ Kost für das breitere nicht fachökonomisch geschulte Publikum. Entsprechend wichtig wird die Rolle der Zusammenfassung. Sie könnte noch an Verständlichkeit zulegen, indem einerseits eine Übersicht über die einzelnen Nutzelemente dargestellt wird, ande-

rerseits die wichtigsten Erkenntnisse in einem Summary für ‚den eiligen Leser‘ zusammengefasst werden.

3. INHALTE MODUL I

Die einzelnen Schlussfolgerungen sind nachvollziehbar. Nach wie vor scheint mir das Gutachten W3 etwas unterbelichtet. Es quantifiziert zwar keine Nutzen im Sinne des Gutachtens, hilft aber, raumstrukturelle Effekte im Zusammenhang mit dem Flughafen besser zu verstehen. Für die Nutzendiskussion sind solche Bezüge oft wichtiger als die monetäre absolute Quantifizierung. Umgekehrt erscheint das Gutachten W4 die Anforderungen der Gutachter vollumfänglich zu erfüllen. Gerade hier sind aber die Kausalitäten (Flughafen in der Wechselwirkung zu einem dynamischen Agglomerationsraum) kritisch zu hinterfragen.

4. INHALTE MODUL II

Nutzenkonzept

Das Grundkonzept erscheint einleuchtend. Mit dem vorliegenden Text ist auch der Bezug zwischen den mikro- und makroökonomischen Aspekten hergestellt. Ich teile die Ansicht, dass mit der Wertschöpfung die Produzentenseite inkl. Produzentenrenten quantifiziert werden kann und für die Konsumseitigen Aspekte die Konsumentenrente abgebildet wird. Damit liefert der Bericht einen umfassenden Überblick über die verschiedenen Nutzenarten.

Das Nutzenkonzept konzentriert sich auf die **Nettowertschöpfung zu Faktorkosten**. Dies ist vom ökonomischen Standpunkt her richtig. So wird auch klar, wie mit den Steuern (bzw. Subventionen) und Sozialleistungen umzugehen ist. Monetarisierbar ist demnach die ursächlich durch den Flughafen generierte Nettowertschöpfung unter Berücksichtigung der dynamischen Effekte und der Multiplikatorwirkungen sowie die bei den Flugpassagieren entstehende Zahlungsbereitschaft inkl. derer ursächlichen Dynamik und Multiplikatorwirkungen. Diese Aussage wird eingeschränkt durch die schwierig feststellbare Kausalität und durch die eingeschränkte Quantifizierbarkeit der Dynamik. Ein weiterer – gut kommunizierbarer Nutzenindikator ist die Beschäftigung.

Typisierung der Nutzeneffekte

Die Typisierung ist abschliessend und erfasst die zentralen Dimensionen. Die Gliederung der Nutzen könnte noch an Kohärenz zulegen, insbesondere bezüglich der Art der Nutzen und der entsprechenden Rahmenbedingungen (Nutzen des heutigen Betriebszustandes pro Jahr, Nutzen einer Veränderung, dynamische Aspekte). Gleichzeitig wird die raumstrukturelle Komponente des Nutzens und damit auch die wichtigen Verteilwirkungen zu wenig beleuchtet. Folgende Detailbemerkungen:

› Perspektive nach Effektarten:

- › Diese Dimension wird als die zentrale Gliederung verwendet. Grundsätzlich ist die Logik einleuchtend.
- › Die Aussagen zum sozialen Nutzen der Arbeit etc. sind richtigerweise nur bei Unterbeschäftigung richtig. Bei überhitzter Konjunktur können auch unerwünschte ‚crowding out‘ Effekte im Arbeitsmarkt entstehen.
- › Es fehlt ein Hinweis zur Kausalität der einzelnen Effekte. Praktisch kein einziger Effekt ist eineindeutig auf die Existenz des Flughafens alleine zurückzuführen, sondern immer in Kombination mit dem Wirtschaftsgefüge.

› Räumliche Dimension: Das Flughafengelände selbst ist ebenfalls eine wichtige räumliche Einheit, weil gerade hier die Abgrenzung (für quantitative Beurteilungen) eindeutig vorgenommen werden kann. Zudem fehlt die räumliche Einheit der Flughafenregion. Diese Nutzenverteilungsdimension wird in der Regel am meisten diskutiert.

› Zeitliche Dimension: Unter diesem Aspekt besteht die Chance, den Unterschied zwischen Gesamtnutzen und zusätzlichen Nutzen sichtbar zu machen. Die Betriebsphase kann hier stark differenziert werden. Entsprechend können einzelne später anfallende Nutzenaspekte aufgrund von Veränderungen der Betriebszustände besser eingebettet werden (z.B. Nachtflugverbot, Effizienzgewinne infolge Ausbau, Hub-Nutzen etc.). Mir ist die Schlussfolgerung, eine Unterscheidung zwischen kurz- und langfristigen Nutzen sei nicht zielführend, zu knapp. Die ganzen Strukturveränderungen und Standortgewinne beispielsweise sind längerfristige Nutzen, während die Zeitgewinne kurzfristig sind. Zentrales Kriterium ist die Variabilität der Produktionsfaktoren in räumlicher Hinsicht.

Ein wichtiger Aspekt ist hier auch der Zustand der Wirtschaft (Vollbeschäftigung, Überhitzung, Unterbeschäftigung).

› Ebenfalls von grosser Bedeutung ist die Art der Dienstleistung auf dem Flughafen (z.B. Transferleistungen, Fracht). Diese Dimension wird im Bericht nicht vertieft analysiert.

Kommentare zu den einzelnen Nutzenarten

- › Die Idee der Trennung zwischen Gewinnen und Einkommen und Zinserträgen ist grundsätzlich gut, aber wenig zielführend, weil die Gewinne kaum in einer Befragung erfasst werden. Deshalb ist es aus meiner Sicht eine rein theoretische Trennung.
- › Die Nutzen aus Steuereinnahmen müssen in der Logik der Wertschöpfung als Nettobeitrag (abzüglich Subventionen und Sozialzahlungen des Staates) verwendet werden.
- › Der Nutzen der Bauphase ist im zeitlichen Zusammenhang zu betrachten. Hier handelt es sich um einen einmaligen Beitrag, während der Betriebszustand jährliche Nutzen generiert.
- › Der leistungsexterne Nutzen 4.4.4 (Nachtlärm) ist nicht eigentlich ein leistungsexterner Nutzen, sondern hängt von verschiedenen Betriebszuständen ab.

5. INHALTE MODUL III

Generelle Bemerkung

Die Darstellung bezüglich der Quantifizierungsmöglichkeiten ist gut strukturiert und einleuchtend. Generell könnte eine Diskussion um aggregierte Quantifizierungsvorgehen noch etwas mehr Klarheit über die Zusammenhänge der einzelnen Nutzenkategorien geben. Typische Beispiele dafür sind Vergleiche von Preisen und Wertschöpfungszahlen an Standorten mit/ohne Flughafen, um die Kausalität zu erhärten.

Zuordnung der Resultate der einzelnen Gutachten

Die Darstellung ist grundsätzlich einleuchtend. Damit zeigt sich auch die Zweckmässigkeit der Struktur des vorgeschlagenen Nutzenkonzepts. Sinnvoll wäre eine zusammenfassende quantitative Zusammenstellung, um einen Eindruck zu erhalten, wie viel nun effektiv quantifiziert worden ist.

Folgerungen bezüglich Quantifizierbarkeit

Ich teile die Schlussfolgerungen bezüglich Quantifizierung. Unsere Erfahrung mit der Studie zu den volkswirtschaftlichen Effekten der Landesflughäfen in Zürich zeigt aber, dass die Akzeptanz von Befragungen im Sinkflug ist. Vor allem bei Befragungen auf dem Flughafengelände ist Vorsicht geboten. Meines Erachtens ist es sehr schwierig, verlässliche Angaben über Gewinne und Steuerzahlungen zu erhalten.

- › Effekte aus dem Wertschöpfungsprozess: Die vorgeschlagene Studie zu Arbeitsplatzeffekten erscheint sinnvoll. Ergänzend sollte diese Studie vor allem die Kausalketten beleuchten: Wann/unter welchen Umständen wird die regionale Arbeitslosenquote positiv/negativ beeinflusst. Welche Arbeitsmarktstruktur ergibt sich. Welche Arbeitsplatzqualität wird geschaffen? Welche Arbeitsplätze werden exportiert?
- › Effekte aus der Leistungsanspruchnahme: Auch hier ist die Schlussfolgerung richtig, dass die Konsumentenrente bezüglich Zeitersparnis (Direktflüge/Umsteigeflüge) unter Berücksichtigung verschiedener Flugangebote berechnet werden kann. Wir haben das für unsere Studie in der Schweiz durchgeführt, im Rahmen einer Passagierbefragung und unter Einbezug der Flugpläne. Hier kann auch der Hubnutzen abgebildet werden, wenn es gelingt, verschiedene Hub-Niveau-Szenarien zu generieren. Meines Erachtens hat dieser Teil das grösste Quantifizierungspotenzial. Die verschiedenen Szenarien müssten aber zusammen mit den Airlines formuliert werden, weil letzten Endes der Home Carrier die Hubstrategie bildet.
Ebenfalls gut quantifizierbar sind die Ausgaben der nicht einheimischen Passagiere ausserhalb des Flughafengeländes (ebenfalls für die Schweiz quantifiziert).
- › Veränderung von Immobilienpreisen: Meines Erachtens hätte eine solche Studie das grösste Potenzial für einen Mehrwert, weil hier eine Chance besteht, Aussagen zu Kausalitäten zu machen. Verringerungen von Immobilienwerten durch Lärm können ebenso erfasst werden wie Wertsteigerungen infolge der Erhöhung der Standortattraktivität. Allerdings braucht es eine sehr detaillierte Analyse der Einflussfaktoren. Die Ansprüche an ein sophistiziertes Studiendesign und an differenzierte Dateninputs sind hoch.

6. VERWENDBARKEIT DER ERGEBNISSE

Das Gutachten liefert sehr wertvolle Grundlagen für die Strukturierung und Zuordnung der Nutzen. Dies ist vor allem für die Durchführung von Kosten-Nutzen-Analysen hilfreich. Beispiele für solche Kosten-Nutzen-Analysen können sein:

- › Kosten und Nutzen von Investitionen (z.B. Pistenerweiterungen),
- › Nutzendifferenzen von verschiedenen Betriebszuständen,
- › Nutzenbilanz im regionalen Kontext
- › Argumentation für spezifische Subventionen für Flughafenaktivitäten.

Das Gutachten hatte nicht die Aufgabe, die Bezüge zu den externen Kosten explizit zu schaffen. Dennoch ist eine solche Brücke sowohl in methodischer als auch in kommunikatorischer Hinsicht von zentraler Bedeutung, wenn das Gutachten nicht als theoretischer Beitrag isoliert werden soll. Eine solche Brücke könnte folgende Aspekte enthalten:

- › Der Bezug zwischen Kosten- und Nutzenmassen generell: Die Nettowertschöpfung zu Faktorkosten als zentrale Nutzenmass ist ja nichts anderes als die Aufwandseite in einer Unternehmensbilanz.
- › Einen Bezug zwischen positiven und negativen Nutzen im Kontext der Wertschöpfung: Gewinne können zu Verlusten werden, Steuern zu Subventionen, zu hohe Investitionen können zu Überhitzung führen, Preissteigerungen (als Wertsteigerung) können zu Inflation bzw. zu unerwünschten Verteileffekten führen.
- › Untersuchungen zur Kausalität: Je grösser die Kausalität, desto stärker auch die Legitimation, die Nutzen für den Flughafen zu beanspruchen. Die Kausalitätskette ist oft bei externen Kosten einfacher als bei Nutzen. Hierzu kann wie erwähnt eine Studie zu den Einflussfaktoren von Immobilienpreisveränderungen einen Beitrag liefern.
- › Vorschläge zum Aufbau von Kosten-Nutzen-Analysen mit groben Richtwerten (Einheitskosten bzw. -nutzen) als Basis für die Quantifizierung.