

Abstract

Environmental effects caused by growing utilization of infrastructure, especially of motorways, are becoming one of the most important objectives in transport policy. Based on the recent development in Eastern-Europe and the unification of East and West Germany a further increase in transport demand is expected. Following the trend during the last decades road transport will probably acquire most of the additional transport volume. Frequently, heavy trucks are said to be mainly responsible for traffic caused air pollution. Some domestic transport politicians and other involved groups therefore claim for further administrative interventions. These measures of control should take the displacement of transport volumes from road to railway into consideration as well as a systematic diminish of investment into new road building. However, a transport police like this will fail to effect the expected environmental gains. Furthermore it will influence the competitiveness of the domestic economy. Moreover, new building of motorways, which is analysed in this paper, can lead to a decrease in average transport distances by opening new and shorter routes although the regional interlocking of transport streams is unvaried. This direct influence of new built infrastructure on air pollution caused by transport activities was not appreciated sufficiently until now. The most important task of transport policy should therefore be to depart from intervention in transport quantities (absolute as well as relative) and from abusing investment policy to control the development of transport shares.

Ansätze für eine marktkonforme Slotvergabe- und Gebührenpolitik nach der Liberalisierung des Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft

VON HANS PETER HOLZ, KÖLN

1. Einleitung

Der Luftverkehr konnte in den vergangenen Jahren überdurchschnittliche Wachstumsraten verzeichnen. Die zunehmende Arbeitsteilung im europäischen Binnenmarkt und die zu erwartenden Integrationseffekte lassen auch in Zukunft hohe Steigerungen der Nachfrage erwarten. Doch bereits heute sind Probleme deutlich sichtbar. Kapazitätsgrenzen sind erreicht und in Spitzenzeiten schon überschritten. Stauungen behindern die zügige Abwicklung, erschweren die Planungen und erhöhen die Kosten für Reisende und Fluggesellschaften. Gleichzeitig werden Bedenken über die Sicherheit im Luftraum lauter und die Widerstände der Bevölkerung gegen Fluglärm und Schadstoffbelastungen steigen zunehmend.

Die Auseinandersetzung gewinnt an Schärfe und läßt oftmals an Sachlichkeit zu wünschen übrig. Ursache dafür mag die mangelnde Transparenz des komplexen Systems „Luftverkehr“ sein. Die Zahl der vorgeschlagenen Lösungen wächst stetig. Häufig fehlt es jedoch an notwendigen Informationen und an einer systemübergreifenden Problemanalyse. Nicht selten werden Ursache und Wirkung miteinander vertauscht und scheinbar einfache Lösungen treffen den Kern der Problemlage nicht oder gehen über das kurz- und mittelfristig Realisierbare hinaus.

Im Mittelpunkt des Interesses stehen neben Fragen der Liberalisierung zwei Probleme, die Stauungserscheinungen und deren Folgewirkungen sowie die Allokation der Start- und Landerechte. Sie werden häufig in einer Ursache-Wirkungskette miteinander verknüpft.

Anschrift des Verfassers:

Dipl.-Kfm. Hans Peter Holz
Graf-Geßler-Straße 6
5000 Köln 21

Die kausale Verknüpfung von Allokationsregeln und Funktionsstörungen im Luftverkehr kann indessen zu keinen Lösungen führen; die Reduktion der Stauungen ist ein technisch zu lösendes Problem¹⁾.

Wenn die Regeln zur Vergabe von Start- und Landerechten keinen oder nur geringen Beitrag zur Engpaßminderung leisten können, ist ihre Reform dennoch dringend erforderlich. Die gegenwärtige Vergabepaxis führt zu unbefriedigenden Verteilungsergebnissen, weil sie an keine Effizienzkriterien gebunden ist. Darüber hinaus gefährdet sie die Erreichung der Liberalisierungsziele der EG-Luftverkehrspolitik und gilt als rechtlich angreifbar²⁾. Das Ziel der Reform ist durch die bereits abgeschlossenen und weiterhin geplanten Liberalisierungsschritte vorgegeben. Von den Regeln zur Zuweisung von Slots auf Flughäfen in der Gemeinschaft dürfen keine wettbewerbsbehindernden Wirkungen ausgehen³⁾. Dies ist nur möglich, wenn ein Markt für Slots eingerichtet oder ein marktkonformer Ordnungsrahmen mit wettbewerbsneutralen Vergaberegeln geschaffen wird.

2. Rahmenbedingungen und Wege der Gestaltung eines marktkonformen Ordnungsrahmens zur Slotallokation

Ein rein marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismus ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht durchsetzbar. Ein Markt für Start- und Landerechte ist jedoch bereits aus systemlogischen Zusammenhängen die bestmögliche Lösung und sollte mittel- oder langfristig angestrebt werden. Es sind zwar überwiegend rechtliche und politische Gründe⁴⁾, die dagegen

- 1) Die auftretenden Stauungen im Luftverkehr werden stets mit dem gestiegenen Verkehrsaufkommen begründet. Während in den übrigen Verkehrssystemen das Erreichen der Kapazitätsgrenzen regelmäßig zu Stauungen führt, ist die steigende Verkehrsmenge im Luftverkehr nicht die alleinige Ursache für die genannten Stauprobleme. Anders als im Straßenverkehr ist die Zahl der zugelassenen Teilnehmer im Luftverkehr in Europa begrenzt, da für Starts und Landungen auf internationalen Verkehrsflughäfen von den zuständigen Flugplankoordinatoren jeweils ein Start- und Landerecht zu beantragen ist. Somit werden Nachfrageüberhänge schon im Vorfeld abgebaut und nicht verkehrswirksam. Die der Arbeit des Koordinators zugrundeliegenden Kapazitätswerte orientieren sich zur Zeit an den Leistungsgrenzen der Flughäfen, ihrer Start- und Landebahnen, der Vorfelder und der sonstigen Abfertigungseinrichtungen. Die Leistungsfähigkeit des Gesamtsystems wird jedoch auch durch die Leistungsgrenzen des Luftraums und der Flugsicherung bestimmt. Sie wird durch die Kapazität des schwächsten Gliedes und durch die Qualität der Verknüpfung der einzelnen Komponenten determiniert. Sind die auf der Basis der Flughafenkapazitäten zugelassenen Verkehrsmengen nicht störungsfrei abzuwickeln, bedeutet dies, daß die Abstimmung zwischen den Systemkomponenten nicht funktioniert oder die Leistungsfähigkeit einer Komponente überschätzt wurde. Es ist in diesem Zusammenhang unerheblich, ob eine zu große Menge an Start- und Landerechten (Slots) durch eine Autorität vergeben, versteigert oder vermietet wird. Die zentrale Frage bei der Suche nach Lösungen zum Abbau von Ablaufstörungen ist die Bemessung der effektiv zu bewältigenden Zahl an Starts und Landungen, d. h. der Kapazität des Gesamtsystems.
- 2) Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 26. Juli 1989, BVerwG 4 C 35.88, in der Verwaltungsstreitsache „Änderung der luftrechtlichen Genehmigung des Flughafens München-Riem“ eine luftverkehrsrechtliche Gesamtkonzeption zur Lösung des sich anbahnenden Verteilungsproblems gefordert.
- 3) Weitere Ziele, z. B. Verminderung der Lärm- und Schadstoffbelastung, Sicherung eines regelmäßigen Angebotes im Linienverkehr oder die Förderung regionaler Interessen können in den Reformbemühungen berücksichtigt werden. Sie müssen aber mit den wettbewerbspolitischen Zielen vereinbar sein.
- 4) Willeke, R., Holz, H. P., Die zukünftige Entwicklung des Schienen- und Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland vor dem Hintergrund von Integration und Liberalisierung in der Europäischen Gemeinschaft. - Ordnungspolitische Folgerungen aus den veränderten verkehrlichen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen. Forschungsbericht im Auftrag des BMV (unveröffentlicht), Köln 1991, S. 64 ff.

sprechen, aber auch organisatorische Probleme und die bisher relativ geringen Erfahrungen mit einem Slotmarkt sind Hindernisse, die unbedingt zu berücksichtigen sind. Auch die z. T. noch nicht ausreichenden Kenntnisse über die Funktionsfähigkeit des Luftverkehrsmarktes lassen einen schrittweisen Übergang geraten erscheinen. Die Transformation eines staatlich gelenkten Verteilungssystems in einen Slotmarkt kann in Form eines Stufenprogramms erfolgen. So können Marktveränderungen beobachtet werden, und es besteht die Gelegenheit, notwendige Korrekturen vor dem Übergang in die nächste Phase vorzunehmen. Wichtig ist, den Prozeß für alle Beteiligten transparent zu gestalten und alternative Programme bereits im Vorfeld zu entwickeln.

Um einen solchen Prozeß planen zu können, ist eine Analyse der Ausgangssituation erforderlich. Daraus lassen sich wichtige Erkenntnisse für die Gestaltung der nächsten Stufen gewinnen.

Im folgenden werden zunächst das gegenwärtige Koordinationssystem und die Prioritätenregeln beschrieben und aus verkehrsökonomischer Sicht bewertet. Das heutige System bildet die Basis für das zehnte Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz⁵⁾ und den Vorschlag der EG-Kommission⁶⁾. Diese werden vorgestellt, wobei aber eine Beschränkung auf die Kernaussagen bzw. auf die Beschreibung des Funktionsprinzips erfolgt. Der Vorschlag der EG-Kommission wird erst im Zusammenhang mit der dritten Liberalisierungsstufe im EG-Luftverkehr diskutiert. Dabei sind erhebliche Änderungen der Einzelvorschriften zu erwarten. Wir gehen für die weiteren Überlegungen davon aus, daß der Kern des Vorschlages angenommen wird. Dazu gehört die Einrichtung eines Slotpools, ein System zur Umverteilung von Slots und die Erlaubnis, Slots zwischen Fluggesellschaften zu tauschen. Insbesondere die Tauschmöglichkeit ist ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Liberalisierung.

Die zu erwartenden Änderungen bieten weitere Ansatzpunkte für die Gestaltung eines endgültigen Ordnungsrahmens. Als dauerhafte Lösung reichen sie jedoch nicht aus. Sie lassen aber neue Erkenntnisse über die Funktionsfähigkeit des Luftverkehrsmarktes zu. Erweist er sich als funktionsfähig, steht der Einführung marktwirtschaftlicher Allokationsmechanismen nichts mehr entgegen⁷⁾. Erweist sich der Markt in dieser Phase bereits als nicht oder nur mit Einschränkungen funktionsfähig, ist eine weitere Marktsteuerung erforderlich.

Dazu wird im folgenden ein anderes Modell zur Steuerung des Marktes vorgeschlagen. Es besteht aus modifizierten Prioritätenregeln und differenzierten Flughafenbenutzungsgebühren. Die Vorrangregeln sollen die Hindernisse für den Marktzugang neuer Anbieter abbauen, den aktuellen und potentiellen Wettbewerb wirksamer machen und Anreize schaffen, beim Einsatz des Fluggerätes in wirtschaftlicher und umweltpolitischer Hinsicht zu vergleichsweise günstigen Lösungen zu gelangen. Vorrang dienen sie jedoch der Wettbewerbs-

- 5) Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrs, vom Deutschen Bundestag verabschiedet am 31. Mai 1990, Deutscher Bundestag, Drucksache 11/7143. Das Gesetz ist wegen verfassungsrechtlicher Bedenken zur Privatisierung der Flugsicherung vom Bundespräsidenten noch nicht ausgefertigt.
- 6) Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, Kom(90) 576 endg. (von der Kommission vorgelegt am 18. 12. 1990) ABl. EG Nr. C. 43 vom 19. 02. 1991.
- 7) Ein relativ aussagekräftiger, wenn auch nicht ausreichender Indikator wird das Tauschvolumen der Slots zwischen den Fluggesellschaften sein. Je mehr Slots getauscht werden, um so geringer wird der Bedarf an Umverteilung sein.

sicherung. Notwendige Steuerungsimpulse zur Optimierung der Nutzung vorhandener Infrastrukturkapazitäten können von einem System knappheitsorientierter Benutzergebühren aufgebaut werden. Diese Gebühren kombinieren Indikator-, Steuerungs- und Finanzierungsfunktionen und ersetzen freie Marktpreise.

3. Das Koordinationsverfahren und die Prioritätenregeln

Die Slots werden in der Bundesrepublik Deutschland durch den Flugplankoordinator vergeben⁸⁾. Er koordiniert die An- und Abflüge auf sämtlichen deutschen Flughäfen sowie die Transitflüge über dem Gebiet der Bundesrepublik. Ziel der Koordination ist es, eine gleichmäßige Auslastung der Infrastruktur zu erreichen, Überlastungen und damit verbundene Verspätungen und vor allem Sicherheitsrisiken zu vermeiden.

Die Fluggesellschaften reichen innerhalb einer festgelegten Frist ihre Anträge für bestimmte Slots beim Koordinator ein. Dieser legt die Zuteilung verbindlich fest. Liegen sich überlagernde Anträge vor, entscheidet er unter Anwendung der IATA-Prioritätenformel⁹⁾. Ihre Anwendung wurde durch eine Arbeitsrichtlinie des Bundesministers für Verkehr festgelegt. Die Prioritätenformel entspricht den Regeln der IATA-Flugplankonferenz, die international anerkannt und in gleicher oder ähnlicher Weise weltweit auf den koordinierten Flughäfen angewendet werden.

Danach genießen jene Flüge erste Priorität, die bereits in gleicher Weise im Vorjahr koordiniert wurden (Großvaterrechte). Das zweite Priorisierungskriterium ist das Häufigkeitsprinzip, welches bestimmt, daß häufigere Verkehrsdienste weniger häufigen gegenüber vorgezogen werden. Die dritte Priorität, nach dem Saison- oder Intervallprinzip, bevorzugt Flüge, die für die gesamte Flugplanperiode vorgesehen sind, vor Flugabsichten, die nur für bestimmte Zeitintervalle während einer Saison bestehen. Anschließend werden Einzelflüge koordiniert¹⁰⁾.

Reichen die Prioritätenregeln nicht aus, um eine eindeutige Entscheidung zwischen zwei oder mehreren Nachfragern zu treffen, kommen weitere Kriterien zur Anwendung. So wird ein Anflug höher bewertet als ein Abflug, ein Langstreckenflug höher als ein Kurzstreckenflug, ein schweres Fluggerät höher als ein leichteres, ein Transitflug höher als ein Umkehrflug und der Flug einer Gesellschaft, die eine Basis auf dem betreffenden Flughafen hat, höher als Flüge anderer Gesellschaften¹¹⁾.

8) Die deutschen Flughäfen werden seit 1971 koordiniert, der Luftraum seit 1973. Dadurch sollten Interessenkonflikte zwischen den Fluggesellschaften um günstige Start- und Landezeiten beigelegt werden, vgl. *Mensen, H.*, Die Flugplankoordination in der Bundesrepublik Deutschland - eine Darstellung aus entscheidungstheoretischer Sicht, in: *Internationales Verkehrswesen*, 38. Jg. (1986), Heft 5, S. 355 f. Es handelt sich um eine vom Bundesminister für Verkehr finanzierte Institution. Sie ist gegenüber dem Ministerium weisungsgebunden und berichtspflichtig.

9) Die Prioritätenregeln werden nicht erst angewendet, wenn die Zahl der Anträge die sog. Kapazitätseckwerte übersteigt. Vgl. *Borrmann, J.*, Zur Allokation von Start- und Landerechten - Eine Kritik an den Regulierungsvorschlägen der EG-Kommission, in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, 41. Jg. (1991), Heft 9, S. 679.

10) Vgl. *Mensen, H.*, a.a.O., S. 356.

11) Vgl. *ebenda*.

Die Voraussetzungen für Großvaterrechte sind im einzelnen nicht gesetzlich fixiert¹²⁾. Sie bestehen, wenn ein Flug in gleicher Weise in der vorherigen korrespondierenden Flugplanperiode koordiniert wurde. „In gleicher Weise“ wurde er koordiniert, wenn bestimmte Merkmale des Fluges nicht verändert wurden.¹³⁾

Die bestimmenden Merkmale sind:

- Die Fluggesellschaft
- Start- und Landezeit
- Start- und Zielflughafen¹⁴⁾
- Flugzeugklasse
- Flugfrequenz
- Verkehrstag

Weicht das eine oder andere Merkmal von dem des früher koordinierten Fluges ab, können dennoch weiterhin Großvaterrechte bestehen. Es gilt dabei eine abgestufte Priorität; je mehr Merkmale geändert werden, um so geringer ist die Priorität bei der Neuvergabe von Slots. Ihre Bestimmung liegt im Ermessen des Flugplankoordinators, der ebenfalls die Gewichtung zwischen den einzelnen Merkmalen vornimmt.

4. Die Bedeutung der Prioritätenregeln unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen

Die Diskussion um effiziente Priorisierungskriterien wurde bereits Ende der 60er Jahre geführt, als temporäre Nachfrageüberhänge bestanden. Sie waren jedoch von wesentlich geringerem Umfang und auf kurze Spitzenzeiten beschränkt. Insgesamt bestanden noch ausreichende Freikapazitäten¹⁵⁾.

Das gesamte Regulierungssystem des Luftverkehrs wurde durch die Prioritätenregeln dreistufig und erscheint in sich konsistent. Die nationalen Marktzutrittsbeschränkungen und Tarifregulierungen sichern in etwa die Übereinstimmung von Angebot und Nachfrage nach Transportleistungen auf den Inlandsmärkten. Das Angebot im internationalen Linienverkehr wird durch bi- und multilaterale Staatsverträge bestimmt. Die Verträge berücksichtigen die Interessen der nationalen Fluggesellschaften. Die Verteilungskriterien für Start- und Landerechte stellen in diesem System eine ergänzende Lenkung dar. Sie besteht in der Ordnung

12) § 27 b LuftVG vom 24. 01. 1981, BGBl. I S. 61. Auch das verabschiedete, dem Bundespräsidenten vorliegende zehnte Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz sieht keine Einzelbestimmungen zur Definition der Großvaterrechte vor. Vgl. Entwurf eines zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Bundestagsdrucksache 11/6261.

13) Die der Flugplankoordination zugrundeliegende Definition dieses Terminus wurde bislang nicht veröffentlicht. Erst der Änderungsentwurf und die darin vorgesehene Rechtsverordnung § 32 Abs. 1) erlauben erstmals eine Auseinandersetzung mit den Kriterien, die bis heute dazu dienen, die Prioritätenregeln zu präzisieren. Vgl. inhaltliche Darstellung der Rechtsverordnung zu § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 17 des Bundesministeriums für Verkehr, Ref. LR 13, Az. LR 13/22.23.70-01.

14) Dieses Merkmal kann weiter ausgelegt werden, indem nicht der spezielle Zielflughafen, sondern das Zielgebiet bestimmt und zur Bewertung herangezogen wird.

15) Das in dieser Situation bereits Regeln geschaffen wurden, deren Durchsetzung staatlichen oder zumindest übergeordneten Institutionen oblag, zeigt bereits deutlich, welchen hohen wirtschaftlichen Wert ein Slot zu einer bestimmten Zeit für die Fluggesellschaften hat.

der Luftverkehrsnachfrage nach Dringlichkeiten, die sich dann auch im Netzaufbau der Fluggesellschaften widerspiegelt. Wirtschaftlich und politisch wichtige Verbindungen konnten sich durch die Anwendung des Häufigkeitsprinzips vorrangig entwickeln¹⁶⁾. Die Sicherung bestehender Angebote durch die Großvaterrechte diente als eine flankierende Schutzmaßnahme.

Die Verteilungsprinzipien erhalten jedoch bei sich ändernden Rahmenbedingungen eine andere Bedeutung und Wirkungsweise. Aus der flankierenden Schutzmaßnahme wurde eine Festschreibung des Status-quo, da nahezu 95 % der gesamten zur Verfügung stehenden Slots durch die Großvaterrechte auf Dauer gebunden sind¹⁷⁾. Angesichts der zunehmenden Annäherung an Kapazitätsgrenzen führt eine solche Festschreibung dazu, daß der Luftverkehr als ein wichtiges Transportmittel der regional unterschiedlichen Wachstumsdynamik nicht folgen kann.

Eine wichtige Veränderung der Rahmenbedingungen ergibt sich aus der Deregulierung des europäischen Lufttransportmarktes. Die komplementäre Wirkung der bisherigen ordnungspolitischen Vorgaben wird durch die Freigabe der Transportmärkte aufgehoben, und die Verteilungsregeln für Start- und Landezeiten stehen dann isoliert und z. T. im Widerspruch zu dem Ziel, den Luftverkehr wettbewerbsfähig zu organisieren. Besonders problematisch ist dabei die Festschreibung der Nutzungsrechte durch die Großvaterregeln. Sie wirken bei zunehmenden Kapazitätsknappheiten als Marktzutrittsbarrieren. Darüber hinaus können sie die im Markt befindlichen Unternehmen zu einer vorzeitigen Expansion veranlassen, um Slots für den Zeitpunkt nach der Liberalisierung zur Verfügung zu haben. Dadurch verschärft sich bereits heute die Engpaßlage, und neue Marktzutritte werden schon kurzfristig nahezu unmöglich. In der Folge reduziert sich die Intensität des Wettbewerbs. Dies läßt Tarifierungsspielräume entstehen, deren Ausnutzung ohne Tarifaufsicht kaum zu verhindern ist.

Erhebliche Wettbewerbsverzerrungen gehen von der stufenförmigen Anwendung der Großvaterrechte aus. Auch wenn ein Merkmal des Fluges geändert wird, hat das Unternehmen gegenüber einem neuen Anbieter, der sich ebenfalls um diesen Slot bewirbt, Vorrang. Handelt es sich dabei um das Merkmal Flugzeugklasse, bietet die fortbestehende Priorität einen Freiraum, sich an veränderte Nachfragemünsche oder gestiegene Nachfragemengen anzupassen.

Eine Erhöhung der Frequenz ist dagegen schon problematisch, wenn auf dem Start- oder Zielflughafen keine zusätzlichen Slots mehr frei sind, und die konkurrierenden Unternehmen auf die Angebotsänderung nicht reagieren können. Das durch Großvaterrechte begünstigte Unternehmen genießt in diesem Fall Wettbewerbsvorteile.

Stärkere Wettbewerbsverzerrungen entstehen, wenn die Merkmale Start- und Zielflughafen, Streckenführung, Verkehrsunternehmen oder Start- und Landezeiten verändert werden dürfen, ohne die Großvaterrechte zu verlieren.

16) Das Häufigkeitsprinzip ist den Großvaterrechten zeitlich vorgelagert, da bei der Erstvergabe noch keine Großvaterrechte bestehen. Dementsprechend ist dieses Prinzip wichtiger, als es bei der Diskussion um neue Prioritätenregeln scheint, denn sie beschränkt sich häufig auf die Großvaterrechte. Wie später gezeigt wird, ist das Häufigkeitsprinzip nicht nur aus historischen Gründen bedeutend. Es ist ein wirksames Instrument, wenn es gilt, die einzelnen Verkehrsarten politisch zu gewichten.

17) Die Angaben basieren auf Auskünften der Flugplankoordination Frankfurt.

Wechselt das Verkehrsunternehmen, und alle anderen Merkmale sind gleich geblieben, bestehen weiterhin abgeschwächte Großvaterrechte. Dadurch kann ein Unternehmen unter Beibehaltung der Flugnummer die Bedienung einer Strecke oder Teilstrecke von einem anderen vorübergehend oder dauerhaft übernehmen. Der Verkauf von Streckenrechten, wie jüngst von PAN AM an Delta Airlines, wird dadurch erst möglich. Der Verkauf von Slots kann damit im einzelnen auch kaum wirksam verhindert werden.

Verändert ein Unternehmen die Streckenführung und widmet es aus betrieblichen Gründen eine non-stop-Verbindung in eine stop-over-Verbindung um, müssen die Nachfrager u. U. eine minderwertigere Anbindung hinnehmen, auch wenn ein anderes Unternehmen eine höherwertige non-stop-Verbindung angeboten hätte. Die Bevorzugung des „alten Anbieters“ hat dann zur Folge, daß den Nachfragern ein besseres Angebot vorenthalten wird und der neue Anbieter nicht in diesen Teilmarkt eintreten kann.

Die Möglichkeit, Start- oder Landezeiten zu verändern hat zur Folge, daß neue Unternehmen i. d. R. die ungünstigsten Slots erhalten. Da die Anträge derjenigen, die bereits Großvaterrechte genießen, Vorrang haben, entsteht, wenn ein günstig gelegener Slot frei wird, ein Aufrückverfahren. Unternehmen, die Slots haben, deren zeitliche Lage aber verbessern möchten, rücken in die günstigere Zeitenlage. Neuen Unternehmen verbleiben nur die geräumten Slots. Das erschwert den Marktzutritt, da die schwierige Anlaufphase eines Unternehmens verlängert wird.

Als besonders problematisch ist die Möglichkeit zu bewerten, den Start- oder Zielflughafen verändern zu können. Dies begünstigt die Bevorratung von Slots, da sie nach der Liberalisierung für Flüge auf den aufkommensstarken Routen verwendet werden können, die bis dahin durch zwischenstaatliche Verträge versperrt sind. Bis zu diesem Zeitpunkt werden sie mit dem Ziel der Verlustminimierung für Flüge im Kurz- oder Mittelstreckenverkehr verwendet. Unter dieser Zielsetzung können sich nicht kostendeckende Tarife ergeben, die in diesen Marktsegmenten zu ruinöser Konkurrenz und damit zu mehr Marktaustritten führen, als gesamtwirtschaftlich erwünscht ist¹⁸⁾.

Auch das Häufigkeitsprinzip erhält unter Berücksichtigung der veränderten Rahmenbedingungen eine andere Bedeutung. Mit diesem Prinzip waren ursprünglich die Ziele verbunden, die Infrastruktur gleichmäßig auszulasten und den Aufbau eines Flugliniennetzes zwischen den Wirtschaftszentren zu fördern. Das Erreichen von Kapazitätsgrenzen in bestimmten Zeiten erfordert inzwischen zwar Maßnahmen zur Glättung der Nachfragespitzen, aber dies kann nicht durch die Anwendung des Häufigkeitsprinzips erreicht werden. Auch eine Unterstützung des Netzaufbaus zwischen Zentren ist entbehrlich geworden. Unterstützung benötigt eher der Regional- und Interregionalverkehr.

Die Integration der europäischen Länder zu einem einheitlichen Binnenmarkt verschiebt die Bedeutung der Regionen. Nationale Randzonen werden zu bedeutenden Schnittstellen und gewinnen eine neue Standortqualität. Dementsprechend verändern sich die Anforderungen der Nachfrager an den Luftverkehr.

Das Angebot von Transportleistungen muß diesen Veränderungen Rechnung tragen. Zur Entwicklung neuer Netzstrukturen und neuer Angebote sind Markterkundungen und Such-

18) Ist der Verkauf von Streckenrechten erlaubt oder zumindest geduldet, ermöglicht die Bevorratung von Slots weitere Vorteile, indem unrentable Strecken als Ganzes mit Gewinn veräußert werden können.

prozesse erforderlich. Neue Relationen werden i. d. R. mit einer geringen Bedienungshäufigkeit befliegen. Durch die Anwendung des Häufigkeitsprinzips werden solche Angebote zwar in zeitlich ungünstige Lagen gedrängt, sie sind aber möglich. Mit zunehmender Knappheit der Start- und Landebahnkapazitäten ergibt sich die Tendenz, die mit geringen Frequenzen betriebenen neuen Angebote gänzlich zu verdrängen. Einer der wesentlichen Vorzüge des Wettbewerbs, durch Aufspüren neuer Märkte stets ein bedarfsgerechtes Angebot zu erstellen, geht damit verloren. Für einzelne Regionen ergeben sich Einbußen und Wachstumshemmnisse in der Standortqualität, solange sie kein Verkehrsaufkommen erzeugen, das mit dem der bereits befliegenen Strecken auch in der Häufigkeit der Flüge konkurrenzfähig ist. Es ergeben sich aber auch Nachteile für neue und kleinere Fluggesellschaften. Sie betreiben in der Regel eine gezielte Marktnischenpolitik und sind aufgrund günstiger Kostenstrukturen häufig in der Lage, bereits bei geringeren Nachfragemengen Gewinne zu erwirtschaften. Sie begrenzen ihr Risiko, wenn sie ihr Fluggerät auf mehreren Routen mit einer relativ geringen Bedienungshäufigkeit einsetzen. So kann bereits eine geringe Nachfrage auf einzelnen Strecken ausreichen, um eine kostendeckende Auslastung zu erzielen. Die Bevorzugung von Angeboten mit größerer Bedienungshäufigkeit steht dem entgegen und drängt neue Anbieter auf die Hauptrelationen, wo sie häufig aufgrund ungünstiger Slots nur geringe Überlebenschancen besitzen.

Aus den aufgezeigten Wirkungen wird ersichtlich, daß die Anwendung des Häufigkeitsprinzips nicht mit den regional- und wettbewerbspolitischen Zielen der EG vereinbar ist. Statt neue Anbieter und den interregionalen Flugverkehr zu fördern, begünstigt dieses Prinzip die Konzentration auf die besonders aufkommensstarken Teilmärkte und stellt eine Verstärkung der Marktzutrittsbarrieren dar.

5. Das zehnte Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz und die Vorschläge der EG-Kommission für gemeinsame Regeln zur Vergabe von Start- und Landerechten auf Flughäfen der Gemeinschaft

Das zehnte Änderungsgesetz zum Luftverkehr wurde am 31. Mai 1991 vom Deutschen Bundestag mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen. Es enthält neue gesetzliche Grundlagen der Flugplankoordination und der Flugsicherung. Zentraler Punkt dieses Gesetzes ist die Privatisierung der Flugsicherung. Der Bundespräsident hat dagegen Bedenken angemeldet und den Beschluß noch nicht ausgefertigt.

Das Änderungsgesetz sieht jedoch nicht nur im Hinblick auf die Flugsicherung Neuerungen vor. Erstmals werden die Aufgaben des Flugplankoordinators (§ 27 a LuftVG) und die seiner Arbeit zugrundeliegenden Prioritätenregeln gesetzlich festgelegt (§ 27 b LuftVG). Die Aufnahme dieses Abschnittes in das Änderungsgesetz wurde in der öffentlichen Diskussion kaum beachtet. Dies erstaunt um so mehr, da die Vorrangregeln, insbesondere die Großvaterrechte, stark umstritten und auch andere Einzelvorschriften von Bedeutung für die künftige Entwicklungen im Luftverkehr sind.

In § 27 a Abs. 4, Satz 1 LuftVG sieht das Änderungsgesetz vor, daß „der Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit der obersten Luftfahrtbehörde des Landes und nach Anhörung des betreffenden Flugplatzunternehmers und der für die Flugsicherung zuständigen

Stelle die Anzahl der in einer Zeiteinheit im voraus planbaren Starts und Landungen (Koordinationseckwerte)“ bestimmt. Diese können „auf verschiedene Luftverkehrsarten¹⁹⁾ aufgeteilt werden“ (§ 27 a Abs. 4, Satz 2) (Quotenregel). § 27 b Abs 1 LuftVG enthält die Vorrangregeln. Danach haben Vorrang:

1. Flüge zur gewerbsmäßigen Beförderung von Personen oder Sachen vor anderen Flügen,
2. bereits früher koordinierte Flüge vor erstmals geplanten Flügen,
3. häufige vergleichbare vor weniger häufigen Flügen während einer gesamten Flugplanperiode,
4. Flüge nach Instrumentenflugregeln vor Flügen nach Sichtflugregeln.

Davon kann aus Gründen des öffentlichen Interesses abgewichen werden, insbesondere der hoheitlichen Interessen, der öffentlichen Verkehrsinteressen, der Verpflichtungen aus völkerrechtlichen Verträgen, der Erfordernisse des regionalen Luftverkehrs oder des Geschäftsflugverkehr (§ 27 b Abs. 2).

Da sowohl die Quotenregelung als auch die Prioritätenregeln und die nicht präzisierten Ausnahmebestimmungen der näheren Bestimmung bedürfen, ist eine ergänzende Rechtsverordnung vorgesehen (§ 32 Abs. 1, Satz 16).

Zentrales Kriterium für die Vergabe von Slots bleiben die Prioritätenregeln, die im wesentlichen den IATA-Vorrangregeln folgen. Die Großvaterrechte und das Häufigkeitsprinzip wurden übernommen. Ihnen ist die Bevorzugung von Flügen zur gewerblichen Beförderung von Personen und Sachen vorangestellt. Dadurch wird dem Linienverkehr und dem regelmäßigen Charterverkehr, also den typischen Massenverkehren, Vorrang vor Geschäftsflügen und Werkverkehr eingeräumt. Sofern nach Berücksichtigung der Großvaterrechte noch Slots zu vergeben sind, werden sie nach dem Häufigkeitsprinzip vergeben.

Die Vorrangregeln können durchbrochen werden, wenn besondere Interessen dies verlangen. Da die Gründe dafür im einzelnen nicht näher spezifiziert sind, ermöglichen sie dem Flugplankoordinator einen großen Handlungsspielraum. De facto reduzieren sie die Steuerungskraft der Prioritätenregeln auf ein nicht zu bestimmendes Maß. Die Chance einer eindeutigen Bewertung - Prioritäten sind nichts anderes - wurden nicht wahrgenommen und diese Aufgabe auf einen späteren Zeitpunkt verlagert. Ursache dafür könnte die zu erwartende Regelung der EG-Kommission sein, die ihrerseits bereits eine Reihe von Vorschlägen zur Festlegung gemeinsamer Regeln zur Vergabe von Zeitnischen auf Flughäfen gemacht hat.

Der jüngste Vorschlag dazu wurde dem Ministerrat am 18. Dez. 1990 vorgelegt²⁰⁾. Es handelt sich erstmals um ein geschlossenes Konzept zur Vergabe von Start- und Lande-

19) Die einzelnen Arten des Luftverkehrs sind nicht definiert und bedürfen einer ergänzenden Rechtsverordnung. Da die Abgrenzungen wie auch die Bewertungen, die sich in Quotierungen ausdrücken, noch nicht festgelegt sind, diese aber für die Unternehmen der Luftfahrt von erheblicher wirtschaftlicher Bedeutung sind, ist eine heftige Auseinandersetzung zu diesem Thema zu erwarten.

20) Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, Kom(90) 576 endg. (von der Kommission vorgelegt am 18. Dez. 1990) (91/C 43/04).

rechten²¹⁾. Die nach diesem Konzept anzuwendenden Vorrangregeln sind wesentlich differenzierter als die bisherigen IATA-Regeln. In einem ersten Schritt werden die Großvaterrechte für einen Teil des Luftverkehrs, den Linienverkehr und den programmierten Bedarfsflugverkehr bestätigt (Art. 8, Abs. 2). Die dann noch freien Slots werden in einem Slotpool zusammengefaßt. Alle neu geschaffenen²²⁾ oder aufgegebenen Slots sowie diejenigen, die wegen zu geringer Nutzung zurückgefordert wurden²³⁾, sollen ebenfalls dem Pool zugeordnet werden. Die in den Pool eingebrachten Slots werden auf die antragstellenden Unternehmen aufgeteilt, wobei 50% für Neubewerber reserviert sind.

Als Neubewerber gelten Unternehmen, die an einem Tag auf dem betreffenden Flughafen über nicht mehr als drei Zeitslots verfügen und für diesen Tag zusätzliche Slots beantragt haben. Eine Fluggesellschaft erhält auch dann den Status eines Neubewerbers, wenn sie über nicht mehr als 30% der Slots auf dem koordinierten Flughafen verfügt und zusätzliche beantragt, um auf einer Strecke einen Flugdienst zu eröffnen, auf der höchstens zwei andere Luftfahrtunternehmen Verkehrsrechte der dritten oder vierten Freiheit zwischen den Flughäfen während eines Tages ausüben. Die reservierten Slots werden den Neubewerbern nach einer im Anhang beschriebenen Prioritätenreihenfolge zugewiesen. Die wichtigste Vorrangregel ergibt sich aus Absatz 2 des Anhangs. Dort heißt es: „Wenn sich zwei oder mehr Luftverkehrsunternehmen um dieselbe Zeitslot bewerben, soll der während eines längeren Betriebszeitraums in der jeweiligen Saison gültige Flugplan Vorrang haben.“. Daraus läßt sich jedoch keine eindeutige Priorität ableiten. Es bedarf operationaler Kriterien, um die Formel „während eines längeren Betriebszeitraums in der jeweiligen Saison gültigen Flugplan“ zu konkretisieren. Der Betriebszeitraum während der Flugplanperiode kann durch die Frequenz, die Streckenlänge und die Dauer des Flugangebotes innerhalb der Saison bestimmt werden. Angenommen, diese Kriterien würden als Bewertungsfaktoren herangezogen (sie lassen sich alle in der Dimension „Flugstunden“ abbilden und addieren), ergibt das einen relativen Vorrang für Langstreckenflügen vor Kurz- und Mittelstreckenflügen, häufige Flugdienste vor weniger häufigen (ehem. Häufigkeitsprinzip). Angebote, die für die gesamte Flugplanperiode gelten, erhalten ebenfalls einen relativen Vorrang vor saisonal begrenzten Angeboten. Es scheint, als würde mit dieser Regel interkontinentalen Flügen die

- 21) In einer Sitzung der Kommission und den zuständigen nationalen Behörden am 17./18. Juli 1991 wurde die Beratung dieses Vorschlages vertagt. Er soll im Zusammenhang mit den Vorschlägen zur dritten Liberalisierungsstufe, die im Juli 1991 vorgelegt wurden, diskutiert werden. Laut Auskunft des Bundesministeriums für Verkehr liegen zur Zeit noch keine Stellungnahmen des Bundesministeriums oder sonstiger Luftfahrtverbände vor.
- 22) Neue Slots entstehen, wenn durch technische Verbesserungen der Flugsicherungs-systeme oder Erweiterungsinvestitionen die Gesamtkapazität eines Flughafens erhöht wird. Die Kapazität eines koordinierten Flughafens wird zweimal jährlich nach international anerkannten Verfahren ermittelt (Art. 7).
- 23) Slots, die weniger als 65% der Zeit genutzt werden, können von den zuständigen Stellen zurückgefordert werden, wenn der Grund für die zu geringe Nutzung von dem betreffenden Luftfahrtunternehmen selber zu vertreten ist (Art. 9, Abs. 2).

höchste Priorität eingeräumt werden. Es ist jedoch zu prüfen, ob diese Priorität erreichbar ist, wenn allen Bewertungskriterien die gleiche Wertigkeit zugeordnet wird²⁴⁾ 25).

Reicht die Zahl der für Neubewerber reservierten Slots nicht aus, um allen Neuanträgen zu entsprechen, hat der für den Flughafen zuständige Mitgliedstaat die notwendigen Slots bereitzustellen (Art. 9, Abs. 4a, Satz 1). Hierzu soll der Mitgliedstaat von den Unternehmen, die mehr als sechs Slots an dem betreffenden Tag zur Nutzung haben, Zeitslots zurückfordern (Art. 9, Abs. 4a, Satz 2).

Die Neubewerber haben Anspruch auf bis zu sechs Slots, wenn dies zur Errichtung eines Flugdienstes oder der Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit erforderlich ist. Kann dem Antrag eines Neubewerbers im normalen Verfahren nicht entsprochen werden, behält es den Status als Neubewerber.

Neben den Neubewerbern wird allen Luftverkehrsunternehmen, deren Sitz in einem Mitgliedstaat der Europäischen Gemeinschaft liegt, besonderer Vorrang eingeräumt, wenn sie auf die Frequenzerhöhung einer anderen EG-Luftverkehrsgesellschaft reagieren wollen, dies aber aufgrund der Kapazitätsauslastung des Flughafens nicht können. Das betreffende Unternehmen muß nachweisen, daß es die notwendigen Zeitslots drei Stunden vor oder nach der beantragten Zeit nicht erhalten hat. Es hat Anspruch auf so viele Slots, wie erforderlich sind, um auf die Angebotsänderung der Mitbewerber reagieren zu können (Art. 10, Abs. 2). Dieser Anspruch ist im Gegensatz zu dem der Neubewerber nicht limitiert. Für alle Unternehmen, welche „Vorzugsslots“ erhalten haben, gilt, daß sie die Slots für einen Zeitraum von zwei Jahren nicht zwischen Strecken oder verschiedenen Flugdienststarten tauschen dürfen²⁶⁾. Nach Ablauf dieser Frist ist der ungehinderte Tausch zwischen Luftverkehrsgesellschaft oder innerhalb eines Unternehmens zulässig. Die durch Großvaterrechte erhaltenen, und die im normalen Verfahren zugeteilten Slots können ohne Beschränkung getauscht werden (Art. 5, Abs. 6). Diese Vorrangregeln werden durch verschiedene Einzelvorschriften ergänzt. Sie sind jedoch im hier behandelten Zusammenhang von nachrangiger Bedeutung und werden nicht eingehender dargestellt.

- 24) Ist diese Prioritätenordnung beabsichtigt, sollte geprüft werden, ob die streckenbezogene Bevorzugung überhaupt sinnvoll ist. Ein wöchentlicher Flug in ein entfernter gelegenes Urlaubsziel könnte dann eine tägliche Verbindung im Kurz- und u. U. sogar im Mittelstreckenbereich verdrängen. Aber auch im umgekehrten Fall ist diese Prioritätenregel bedenklich, da während der Sommermonate tägliche Flüge in europäische Urlaubszentren eine noch schwache interkontinentale Verbindung zwischen Wirtschaftszentren verdrängen könnte. Die Zahlungsbereitschaft der Fluggäste beeinflußt die Slotvergabe nicht und erlaubt, wie die bisherigen Verteilungsregeln, keine Zuordnung nach Dringlichkeiten.
- 25) Eine weitere Interpretation ergibt sich, wenn nicht die einzelne Strecke als Grundlage zur Berechnung der Betriebsdauer dient, sondern die gesamte Netzstrecke herangezogen wird. Dadurch würde die Netzbildung gefördert und eine dichtere Verknüpfung europäischer Zentren erleichtert. Die Bewertung wird aber um so schwieriger, da auch außereuropäische Teilstrecken mit einzubeziehen wären. Der innereuropäische Verkehr wäre bei einem derartigen Berechnungsverfahren dem interkontinentalen Verkehr regelmäßig unterlegen.
- 26) Im Umkehrschluß bedeutet dies, daß die über Großvaterrechte erhaltenen und gesicherten Slots umgewidmet werden können. Auf die Folgen für Wettbewerb und Marktstruktur wurde oben bereits hingewiesen.

6. Bewertung des 10. Änderungsgesetzes und des Vorschlages der EG-Kommission

Der Vorschlag der EG-Kommission behält die Prinzipien der Großvaterrechte und des Häufigkeitsprinzips bei. Insofern gilt die zu diesen Verteilungskriterien geäußerte Kritik auch für diesen Vorschlag. Er sieht aber auch eine Modifikation des Verfahrens vor, die im Prozeß, den Markt zu liberalisieren, interessante Perspektiven erlaubt.

Die Großvaterrechte werden in zweifacher Hinsicht durchbrochen. Die Slots können zurückgefordert werden, wenn neue Anbieter in den Markt möchten oder wenn die Wettbewerbsintensität auf einer Strecke abnimmt, weil ein Unternehmen seine Kapazitäten erhöht, das Konkurrenzunternehmen dies aufgrund der Kapazitätsauslastung auf dem betreffenden Flughafen aber nicht kann. Durch die Umverteilung kann die Wettbewerbsintensität erhöht werden. *Borrmann* weist in diesem Zusammenhang zu Recht darauf hin, daß der verteilenden Instanz die notwendigen Kenntnisse fehlen, um eine effiziente Allokation zu gewährleisten²⁷⁾. Problematisch ist auch, daß durch die Umverteilung nicht nur, wie beabsichtigt, kleine und regionale Fluggesellschaften geschützt werden, sondern auch ineffizient arbeitende Unternehmen. Der Selektionsprozeß des Marktes wird empfindlich gestört, wenn eine Fluggesellschaft seinen Erfolg nicht ausbauen kann, ohne daß andere Gesellschaften ebenfalls davon profitieren. Dies ist aber zu befürchten, wenn eine Slotparität zwischen den Konkurrenten durch das schwächere Unternehmen erzwungen werden kann.

Die Gefahr, Slots abgeben zu müssen, gefährdet besonders jene Unternehmen, denen es gelungen ist, kontinentale und interkontinentale Netze aufzubauen. Es handelt sich in der Regel um große Fluggesellschaften, die einen dementsprechend großen Vorrat an Slots besitzen. Werden sie gezwungen, Teilstrecken aufzugeben, kann das den Fluggästen wie den Gesellschaften schaden. Um solchen Gefahren vorzubeugen, wird jedes Unternehmen bemüht sein, Slots für den Fall der Zwangsabgabe zu horten. Dies ist nicht nur ineffizient, sondern führt aufgrund der Verpflichtung, einen Slot zu 65 % zu nutzen, zur weiteren Verschärfung der Engpaßlage im Luftraum und auf Flughäfen.

Die wettbewerbsbeschränkende Wirkung der Großvaterrechte und die vom Slotpool ausgehenden Gefahren werden durch die Möglichkeit, Slots tauschen zu können, gemindert. Auch bei Abwesenheit von direkten Preisen kann sich eine effizientere Verteilung ergeben, als dies durch die zufällige Zuordnung der Fall ist²⁸⁾. Voraussetzung dafür ist, daß die „schwächeren“ Verhandlungspartner in geeigneter Weise unterstützt werden und daß das Tauschverhältnis zwischen den qualitativ unterschiedlichen Slots nur die Wertschätzung der Tauschpartner widerspiegelt. Wenn sich eine solche Tauschbörse etabliert, läßt sich der Kommissionsvorschlag als ein dreistufiges System zur Steuerung des Marktes abbilden:

27) *Borrmann, J.*: a.a.O., S. 683.

28) Die oben genannten störenden Wirkungen sind aber weiterhin zu beachten. Die Umwidmung aus innerbetrieblichen Gründen erhält jedoch vor dem Hintergrund der zwischenbetrieblichen Tauschmöglichkeiten eine andere Bedeutung, da die Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit eines Unternehmens nicht mehr unbedingt zu Lasten der Konkurrenzunternehmen geht. Ohne die zwischenbetriebliche Tauschmöglichkeit hätte die Umwidmung stark wettbewerbsverzerrende Wirkungen und müßte durch Auflagen zum Erhalt der Großvaterrechte unterbunden werden. Vgl. *Willeke, R., Holz, H. P.*, a.a.O., S. 69 ff.

1. Relative Investitionssicherheit für die Fluggesellschaften und Kontinuität des Angebotes durch Fortführung der Großvaterregel.
2. Sicherung der Wettbewerbsintensität durch die Einrichtung eines Slotpools und Umverteilung zugunsten neuer Anbieter.
3. Erhöhung der Wettbewerbsintensität durch Errichtung einer Tauschbörse.

Die Möglichkeit, Quoten für einzelne Luftverkehrsarten einzurichten, wie es das Änderungsgesetz des Bundesministers für Verkehr vorsieht, kann bei gezielter Anwendung eine sinnvolle Ergänzung zum Kommissionsvorschlag ergeben. Wenn bestimmte Luftverkehrsarten politisch gewünscht, aber im Wettbewerb besonders gefährdet sind, ermöglicht die Quotenregel Schutz vor Verdrängung. Dirigistische Instrumente, wie Quotenregeln passen im Grunde nicht recht in die Bemühungen um eine marktkonforme Ordnungspolitik. Direkte Subventionen sind zur Durchsetzung politischer Ziele besser geeignet, weil sie die Anpassungsfähigkeit der Märkte weniger beeinflussen. Die Quotenregel bietet aber die Gelegenheit, die verschiedenen Luftverkehrsmärkte zu separieren und Angebots- und Nachfrageentwicklungen einzelner Teilmärkte gesondert zu untersuchen. Daraus lassen sich sichere Erkenntnisse über die Funktionsfähigkeit des Luftverkehrsmarktes gewinnen und, wenn notwendig, gezielte Instrumente zur Marktsteuerung ableiten.

Die Entwicklung des ordnungspolitischen Rahmens für einen liberalisierten Luftverkehrsmarkt kann an diesem Punkt jedoch nicht stehen bleiben. Er wäre mit den wettbewerbspolitischen Zielen des EG-Vertrages auf Dauer nicht vereinbar. Er würde langfristig aus ähnlichen, wie den oben genannten Gründen auch zu Umgehungspraktiken der Marktteilnehmer führen und hätte entweder steigenden Regulierungsbedarf oder Marktinstabilitäten zur Folge.

Dieser ordnungspolitische Rahmen könnte aber die erste Stufe auf dem Weg zur marktwirtschaftlichen Allokation der Slots sein. In einem zweiten Schritt sollte dann die administrative Lenkung durch Preismechanismen ersetzt werden.

7. Vorschlag zur Fortentwicklung wettbewerbsneutraler Verteilungsregeln

Von zentraler Bedeutung ist in dieser Stufe, die zeitlich unbegrenzte Bindung der Start- und Landerechte aufzulösen. Selbst wenn sie bei Bedarf zurückgefordert werden können, erschweren und verzögern die Großvaterrechte eine der Marktdynamik entsprechende Reallokation. Ein erster Schritt ist die zeitliche Befristung der Großvaterrechte. Dabei gilt es, einen Kompromiß zwischen dem Wunsch der Nachfrager nach einem günstigen Angebot, den Forderungen nach ausreichender Investitionssicherheit und den wirtschaftspolitischen Zielen erwünschter Versorgungsstandards zu finden.

Großvaterrechte dienen dazu, das Investitionsrisiko der Fluggesellschaften zu begrenzen. Es ist jedoch zu unterscheiden zwischen dem besonderen Risiko für den Aufbau einer Flugver-

bindung und dem allgemeinen betrieblichen und kaufmännischen Risiko. Staatliche Schutzmaßnahmen sollen nicht dazu dienen, die natürlichen marktgegebenen Unternehmerrisiken zu begrenzen. Dies darf auch nicht der Zweck der Großvaterrechte sein. Wie bereits dargestellt, sollen sie den Aufbau einer Flugverbindung fördern. Sie erleichtern die Markterkundung und den Aufbauprozess und lassen regionale Interessen nach Flugverbindungen deutlich werden. Hat sich die Nachfrage auf dieser Route stabilisiert, ist ihre Bedienung auch ohne Großvaterrechte durch betriebliche Interessen gesichert. Es genügt, wenn sie auf diesen Zeitraum begrenzt sind. Einen Anhaltspunkt zur Bemessung des notwendigen Schutzes bieten die Abschreibungszeiträume für Flugzeuge. Man kann dabei von Durchschnittswerten ausgehen oder von nach Flugzeugtyp und geplanten Abschreibungsverfahren gesondert zu berechnenden Zeiträumen.

Die zeitliche Befristung muß und kann mit den in der ersten Stufe eingeführten Mechanismen der Slotumverteilung kompatibel gestaltet werden. Besteht jedoch nach Abschluß der ersten Phase eine den Wettbewerb hinreichend sichernde Marktstruktur, ist es u. U. besser, mit Einführung der zweiten Stufe auf Rückforderungen zu verzichten. Freie Slots können aber (für einen begrenzten Zeitraum) weiterhin für neue Anbieter reserviert bleiben²⁹⁾. Mit der Befristung der Großvaterrechte sind Veränderungen der Prioritätenregeln erforderlich. Es bieten sich zwei Verfahren an. Je nach Erkenntnislage über die Funktionsfähigkeit des Luftverkehrsmarktes kann der schrittweise Übergang in einen Slothandel vollzogen oder eine neue marktkonforme administrative Steuerung eingeführt werden. Fällt die Entscheidung zugunsten der marktwirtschaftlichen Allokation aus, können die Slots einzeln versteigert werden, sobald sie frei werden. Je nach Ausgestaltung der Bindungsfristen ergibt sich ein Übergang zur marktwirtschaftlichen Verteilung, ohne daß größere Anpassungsfriktionen befürchtet werden müssen. Es ist auch ein gestaffelter Beginn denkbar.

Reichen die Erfahrungen der ersten Stufe nicht aus oder zeigen die Ergebnisse weiteren administrativen Lenkungsbedarf auf, sollten die dann anzuwendenden Prioritätenregeln an ein eindeutig formuliertes Zielsystem gebunden werden.

Da die bestmögliche Versorgung durch wettbewerblich organisierte Märkte sichergestellt ist, sollten die Prioritätenregeln so gestaltet sein, daß sie Konzentrationserscheinungen entgegenwirken. Weitere wichtige und durch die Vorranggestaltung erreichbare Ziele sind die Lärm- und Schadstoffreduktion und die Sicherung eines kontinuierlichen Angebotes.

Der Slotpool ist dazu ein geeignetes Hilfsmittel. In ihm werden alle neu geschaffenen und freien Slots zusammengefaßt. Die Vergabe erfolgt nach einem bestimmten System von Leistungspunkten, mit denen die Anträge neuer Bewerber bewertet werden. Als Grundlage eines abgestuften Punktesystems können folgende Kriterien dienen:

- Bevorzugung neuer Anbieter
- Einsatz umweltfreundlicher Technologie
- Regelmäßigkeit und Dauer des Angebotes

29) Diesen Überlegungen liegt eine andere Definition neuer Anbieter zugrunde, die im nächsten Abschnitt eingehender dargestellt wird.

Jedes Kriterium kann noch weiter abgestuft werden, so daß eine differenzierte Zuordnung von Leistungspunkten möglich ist. Die Summe der Punkte, die ein Antrag aufgrund seiner spezifischen Merkmale auf sich vereinigen kann, bestimmt den Rang auf der Warteliste für die Vergabe eines freien Slots.

Die Bevorzugung neuer Anbieter sollte nur dazu dienen, die Anzahl der Wettbewerber zu bestimmen, nicht aber die Wettbewerbsintensität auf einzelnen Strecken zu steuern. Dieses Ziel ist erreichbar, wenn die Punkte entsprechend der Anzahl von Nutzungsrechten, über die ein Unternehmen auf einem Flughafen verfügt, und nach dem Grad seiner Unabhängigkeit vergeben werden. Die höchste Punktzahl erreichen demnach neue Anbieter. Um einen Boom von Tochtergründungen zu vermeiden, die zwar die Zahl der Unternehmen, nicht aber die tatsächliche Konkurrenz erhöhen, kann folgende Rangordnung vorgenommen werden:³⁰⁾

1. Unternehmen, deren Eigentümer neu in den Markt treten und unabhängig von anderen Fluggesellschaften sind.
2. Bereits am Markt operierende Unternehmen, die auf einem Flughafen erstmalig einen Slot beantragen.
3. Neu gegründete Tochtergesellschaften.
4. Bereits auf dem Flughafen operierende Unternehmen.

Ein wesentliches Ziel der künftigen Verkehrspolitik ist die Förderung neuer Technologien zur Reduktion der Lärm- und Luftbelastung. Dazu bietet sich ein kombiniertes, marktkonformes Anreiz- und Verbotssystem an. Das gezielte Verbot lauter Fluggeräte ist ein bereits eingesetztes Instrument und hat deutliche Wirkung gezeigt³¹⁾. Eine ergänzende Bestimmung von Schadstoffhöchstwerten – wie sie für Personenkraftwagen existiert – wird vermutlich den gleichen Erfolg aufweisen. Verbote legen nur Höchstbelastungswerte fest. Kein Unternehmen wird von sich aus die Belastungswerte seiner Flugzeugflotte darüber hinausgehend absenken. Die Bevorzugung neuer Technologie bei der Vergabe von Slots wäre für die Luftverkehrsgesellschaften bei knapper Infrastruktur ein starker Anreiz, die Schadstoff- und Lärmbelastung beschleunigt und in fortschreitendem Maße zurückzuführen. Die Wirkung kann verstärkt werden, wenn aufgrund der effektiven Wettbewerbssituation auf die Bevorzugung neuer Anbieter verzichtet werden kann. Die Knappheitsrenten, die aus der Begrenztheit der Infrastruktur entstehen, fließen dann in den oft nur schwer in den Wirtschaftskreislauf zu integrierenden Umweltschutz. Dieses Anreizsystem ist deshalb den häufig diskutierten Zertifikatslösungen und sonstigen Verfahren überlegen, die stets eine Diskussion über Grenzwerte und Abgrenzungen voraussetzen.

30) Um spekulative Neugründungen zu vermeiden, die unerwünscht hohe Fluktuationen zur Folge haben können, sollten strenge subjektive Marktzutrittsvoraussetzungen die kaufmännische, finanzielle und technische Leistungsfähigkeit der Unternehmen sicherstellen.

31) Vgl. Nitsche, V., The limiting Effect of Aircraft Noise and Emission on Airport capacity, 30th World congress ICAA, Monte Carlo 1990, Wickrama, U. K., ICAO study estimates economic impact of newly-adopted noise resolution, in: ICAO Journal, 45 Jg. (1990), Heft 11, S. 9 ff.

Das dritte Kriterium „Regelmäßigkeit des Angebotes“ kann wie folgt abgestuft werden:

1. Regelmäßige Flugverbindungen während des ganzen Jahres. Die Regelmäßigkeit ist gegeben, wenn mindestens ein Hin- und Rückflug pro Woche geboten wird.
2. Saisonal beschränkte Flugangebote.
3. Gewerbliche Einzelflüge.

Diese Abstufung entspricht der heutigen Priorisierung und den Vorschlägen der EG-Kommission. Die regelmäßigen Linien- und Charterverkehre erhalten Vorrang vor dem Saison- und Einzelflugverkehr. Über diese Bewertung besteht allgemeiner Konsens³²⁾. Sie stellt aber im Gegensatz zum Häufigkeitsprinzip keine Begünstigung für bestimmte Liniendienste dar.

Eine derart gestaltete Prioritätenordnung übt im Vergleich zur heutigen Regel und dem Vorschlag der Kommission keine verkehrslenkende Funktion aus und dient vorrangig der Sicherung eines funktionsfähigen Wettbewerbs und der Erreichung umweltpolitischer Ziele. Der Gewichtung der Ziele entspricht die Zuordnung der Punkte. Die Punktabstände zwischen den Kriterien und deren weitere Abstufung sollen so gestaltet sein, daß sie ein geordnetes und in sich konsistentes Zielsystem abbilden. Die eindeutige Verknüpfung des Zielsystems mit der Prioritätenregel läßt einen hohen Grad der Zielerreichung vermuten. So kann sichergestellt werden, daß jeder Nachfrager um die knappe Infrastruktur erfolgreich konkurrieren kann.

Die Verteilung der begehrten Start- und Landerechte muß, soll die Nutzung optimiert werden, durch ein Zuteilungsverfahren erfolgen, das die Dringlichkeit der Nachfrage widerspiegeln kann und eine Anpassung des Verteilungsergebnisses an veränderte Nachfragestrukturen zuläßt. Zu diesem Zweck wird ein an den jeweiligen Zielen orientiertes Gebührensystem³³⁾ empfohlen.

32) Zur Vorbereitung neuer Slotvergaberegeln hat die EG-Kommission alle Verbände der Luftfahrt um eine Stellungnahme zum heutigen Prioritätensystem gebeten. Die Vorrangstellung des Linien- und regelmäßigen Charterverkehrs wurde allgemein für notwendig erachtet. Vgl. Discussion paper "Slot Allokation" der EG-Kommission vom 23. 05. 1990, Az. VII/C/1 - 379/90. Die darin enthaltenen Vorschläge wurden jedoch von den nationalen Verkehrsbehörden verworfen.

33) Gebühren im fiskalischen Sinn gehören zu den vom Staat erhobenen Zwangsabgaben. Im Gegensatz zu Steuern sind sie an konkrete Leistungen von Behörden und sonstigen staatlichen Institutionen geknüpft. Vgl. dazu *Hansmeyer, K.-H., Fürst, D.*, Die Gebühren. Zur Theorie eines Instrumentariums der Nachfragelenkung bei öffentlichen Leistungen (= Schriftenreihe des Vereins für Kommunalwissenschaften, Bd. 18), Stuttgart u. a. 1968, S. 32 - 39. Die privatrechtliche Betriebsform der Flughafengesellschaften lassen die Anwendung des Gebührenbegriffs nicht als ganz zutreffend erscheinen. Die „Gebühren“ für die Flughafenbenutzung unterscheiden sich in genehmigungspflichtige und nichtgenehmigungspflichtige Entgelte. Die letztgenannten besitzen ohne Zweifel privatrechtlichen Charakter. Aber auch die genehmigungspflichtigen Entgelte dürften privatrechtlicher Natur sein. Vgl. *Schwenk, W.*, Handbuch des Luftverkehrsrecht, Köln u. a. o. J., S. 301. Dieser Sachverhalt scheint jedoch noch nicht eindeutig geklärt, so daß im folgenden - in Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch - von Gebühren gesprochen wird.

8. Gebühren als Instrument der Verkehrslenkung

Gebühren sind häufig verwendete Instrumente der Verkehrspolitik. Sie erfüllen zwar in erster Linie Finanzierungsfunktionen, sie sind aber auch dazu geeignet, Lenkungsfunktionen wahrzunehmen. Durch gebührenpolitische Maßnahmen kann je nach ihrer Gestaltung ein marktähnliches Verteilungsergebnis für knappe Infrastrukturgüter herbeigeführt werden. Zu dem Zweck, knappe Flughafkapazitäten bestmöglich zu nutzen, können drei Ansätze für die Gebührengestaltung in Betracht kommen:

1. Die Nutzung der Infrastruktur kann intensiviert werden, wenn die Transportkapazität je Slot vergrößert wird. Dies erfordert den Einsatz größtmöglichen Fluggerätes und eine möglichst volle Auslastung je Flug. Die Nachfrage sollte dazu stärker gebündelt werden.
2. Weil die Auslastung der Flughäfen unterschiedlich und im Tagesverlauf schwankend ist, mindert eine Umverteilung der Nachfrage auf weniger ausgelastete Flughäfen und Zeitspannen die Engpaßlagen.
3. Reicht die Kapazität der Start- und Landebahnen trotz der Nutzungsintensivierung nicht aus, kann ein Teil der Nachfrage auf die Schiene verlagert werden.

Dazu sind Gebühren zu entwickeln, die sowohl in der Struktur als auch in der Höhe den angestrebten Zielen entsprechen.

8.1 Möglichkeiten der Gestaltung von knappheitsbezogenen Gebühren³⁴⁾

Die geltenden pauschalierten Start- und Landegeühren sind nicht mit dem Auslastungsgrad der Flughäfen verknüpft³⁵⁾. Um eine gleichmäßigere Verteilung zu erreichen, ist eine zeitliche Gebührendifferenzierung erforderlich. Sie sollte in Abhängigkeit von wechselnden Auslastungsgraden Spitzen- und Schwachlaststunden widerspiegeln³⁶⁾. Eine Voraussetzung für den Erfolg einer knappheitsorientierten Gebührengestaltung ist die gesonderte Erhebung von Start- und Landegeühren³⁷⁾. Erschöpfen sich die Möglichkeiten zeitlicher Verlagerung,

34) Gebühren werden im Luftverkehr auf der Basis des Verwaltungskostengesetzes von 1970 (BGBl. I S. 821) und der Luftkostenordnung erhoben. Sie normieren die kostenpflichtigen Tatbestände und begrenzen im Grundsatz die Gebührenerhebung auf die entstandenen Kosten. Das Kostendeckungsprinzip wird jedoch von § 3 Verwaltungskostengesetz für den Fall durchbrochen, daß der wirtschaftliche Wert der Amtshandlung die Kosten deutlich übersteigt. Auch die EG-Kommission erkennt Knappheitsgebühren ausdrücklich an. Vgl. Kommission der EG: Proposal for a Council Regulation on consultation between airports and airport users and on airport charging principles, KOM(90) 100 endg. ABl. EG Nr. C 147 vom 16. 06. 1990, S. 10.

35) Die für Start und Landung erhobenen Gebühren werden als Pauschale erhoben. Die Gesamtgebühr besteht aus einem variablen und einem fixen Teil. Die variablen Gebühren sind von der Zahl der an Bord befindlichen Personen abhängig. Die fixen Gebühren werden in Abhängigkeit vom Flugzeugtyp, der spezifischen Lärmerzeugung und maximalem Abfluggewicht erhoben. Die Gesamtgebühr hat für die Unternehmen den Charakter von fixen Kosten je Flug und bewirkt keine Anpassungen an wechselnde Knappheitslagen. Sie trägt der Tatsache Rechnung, daß große Flugzeuge die Start- und Landebahnen stärker abnutzen. Diese Gebühren dienen zur Deckung der Wegekosten, die verursacherspezifisch gestaltet sind. Vgl. *Willeke, R., Holz, H. P.*, a.a.O., S. 84.

36) Um wandernden Nachfragespitzen begegnen zu können, empfiehlt es sich, die Unterscheidung der Belastungszonen nicht starr zu gestalten, sondern Belastungsgrenzen festzulegen. So kann etwa die Auslastung von 90% als Grenzwert für die Definition einer Spitzenstunde genommen werden. Erreicht ein Flughafen in einer Schwachlaststunde diesen Auslastungsgrad, ist sie in der nächsten Flugplanperiode als Spitzenstunde einzustufen und zu tarifieren.

37) Vgl. *Willeke, R., Holz, H. P.*, a.a.O., S. 94. Vgl. auch *Knieps, G.*, Überlastung des Luftraums - Potentiale der Marktsteuerung -, in: ORDO Jahrbuch für Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 41, Stuttgart, New York 1990, S. 200.

so sind räumliche Dispositionsänderungen anzustreben. Dazu müssen die Gebühren verschiedener Flughäfen differieren³⁸⁾. Eine räumliche Gebührendifferenzierung muß aufgrund der geringeren räumlichen Verlagerbarkeit allerdings beträchtlich höher ausfallen, als eine isoliert geplante zeitliche Differenzierung für einzelne Flughäfen. Grundsätzlich kann eine räumliche Verlagerbarkeit angenommen werden; sie nimmt aber mit zunehmender Entfernung zwischen den Flughäfen ab³⁹⁾. Die zeitlich differenzierten Gebühren für die Nutzung der Start- und Landebahn kann ergänzt werden um eine gesondert zu erhebende Passagiergebühr. Die Fluggäste nehmen ihren Anteil am Entgelt für Flughafendienste nicht wahr, da sie ihn beim Kauf des Flugtickets entrichten. Die Mobilitätsbedürfnisse richten sich ausschließlich nach einem pauschalen Preis für den Flug, ohne daß Knappheiten oder Engpässe die Entscheidung beeinflussen könnten. Würde der Preis für die Benutzung der Infrastruktur je nach der Zeitlage durch die Erhebung einer Knappheitsgebühr erhöht, so würde dies den Preiselastizitäten entsprechend die Entscheidungen und damit die Nachfrage verändern. Um individuelle Entscheidungen zu beeinflussen, ist es notwendig, eine gesonderte Gebühr unabhängig von sonstigen Entgelten für die Transportleistungen zu erheben. Eine so ausgestaltete Passagiergebühr kann leicht in das bestehende System integriert werden. Es entsteht nur ein geringer Mehraufwand, wenn sie beim Kauf des Tickets erhoben und an die Flughäfen weitergeleitet wird⁴⁰⁾. Sie ist für die Fluggesellschaften wettbewerbsneutral.

8.2 Degressive Staffelung der Start- und Landegebühen

Neben der zeitlichen und räumlichen Verlagerung kann die intensivere Nutzung der Start- und Landebahnen einen erheblichen Beitrag zur Entlastung der Engpaßlage auf den Flughäfen leisten. Die Fluggesellschaften können dazu beitragen, indem sie größeres Fluggerät verwenden und entsprechend die Bedienungsfrequenzen reduzieren⁴¹⁾.

Der Einsatz größeren Fluggerätes kann durch eine degressive Staffelung der Start- und Landegebühen gefördert werden. Bezugsgrundlagen zur Bemessung können die fixen Gebühren je 1.000 kg Abflug- oder Landegewicht sein. Mit zunehmender Größe sinkt die Gebühr je Leistungseinheit. Der Einsatz großer Flugzeuge bewirkt dann eine Kostendegression, die in Form von niedrigeren Tarifen an die Fluggäste weitergegeben werden kann. Die stärkere Bündelung der Nachfrage wird dann für die Flugunternehmen attraktiv, da sie ihre Wettbe-

38) Die Start- und Landegebühen werden von den Flughafenbetreibern festgesetzt; sie sind aber den zuständigen Landesbehörden zur Genehmigung vorzulegen. Die Genehmigung wurde bisher durch gemeinsames Vorgehen aller Landesgenehmigungsbehörden vollzogen, was zu einem weitgehend einheitlichen Gebührenniveau führte. Dieses Abstimmungsverfahren ist jedoch nicht zwingend, vielmehr ist jeder Flughafen rechtlich in der Lage, die Gebührenhöhe festzulegen. Vgl. *Schwenk, W.*, a.a.O., S. 301.

39) Das notwendige deutliche Gebührengefälle hat unterschiedliche Auswirkungen auf die Ertragslage. Es wird je nach Ausgestaltung zu tatsächlichen Gewinnminderungen oder durch den Verzicht auf mögliche Gebührenerhöhungen zu Opportunitätskosten führen. Dazu bedarf es weiterer Überlegungen über Finanzausgleichsverfahren.

40) Vgl. dazu auch die Diskussion über Passagiergebühren auf hochbelasteten Flughäfen in den USA, *Creager, St. E.*, *Airline Deregulation and Airport Regulation*, in: *The Yale Law Journal*, Vol. 93, Nummer 2, Dezember 1983, S. 321 ff.

41) Die geltende Gebührenpraxis enthält keine Anreize, einen solchen Beitrag zu leisten. So setzte sich der Trend, größeres Fluggerät einzusetzen, bereits in den 80er Jahren nicht in dem Maße fort, wie dies möglich gewesen wäre. Die durchschnittliche Flugzeuggröße ging sogar mit der Folge dichter Flugfrequenzen zurück. Vgl. Zusammenhang zwischen dem durchschnittlichen Sitzplatzangebot der Flüge bei gegebenen Linienverkehrsaufkommen im Jahr 2000, interne Arbeitsunterlagen der DLR.

werbsfähigkeit durch Tarifsenkungsspielräume erhöht. Um aber spürbare Kostenunterschiede zu erreichen, muß der Anteil der Gebühren an den Gesamtkosten eines Fluges so hoch sein, daß eine deutliche Degression erreicht werden kann. Die Grundgebühr für die ersten Leistungseinheiten muß dementsprechend um ein Vielfaches der heutigen Gebühr je Bemessungseinheit betragen⁴²⁾.

Eine Reduktion der Frequenzen kann auch durch die Erhebung einer frequenzabhängigen Gebühr erreicht werden. Grundlage einer solchen Gebühr ist die Einführung einer zusätzlichen Abgabe für jede Flugbewegung. Sie wird unabhängig vom Flugzeugtyp, dem Abfluggewicht oder der an Bord befindlichen Personen erhoben, ist aber von einer bestimmten Frequenz an progressiv zu gestalten. Ansatzpunkt für die Bemessung des Zuschlages ist das Angebot der einzelnen Fluggesellschaft auf einer Verbindung zwischen zwei Flughäfen. Prämisse der Gebührengestaltung ist, daß der notwendige Flugverkehr nicht behindert wird. Als notwendiger Flugverkehr werden die Flugbewegungen betrachtet, die auch beim Einsatz großen Fluggerätes erforderlich wären, um eine bestehende Nachfrage zu bedienen. Die notwendige Frequenz ergibt sich dann für die Fluggesellschaften aus dem Quotienten von beförderten Personen je Tag und Richtung und dem Sitzplatzangebot der angestrebten Flugzeuggröße. Für diese Anzahl an Flügen soll nur die Mindestgebühr je Flugbewegung erhoben werden. Alle darüber hinausgehenden Frequenzen werden mit einem progressiven Zuschlag versehen.

Eine so gestaltete Gebühr betrifft alle Fluggesellschaften gleichermaßen. Die Unabhängigkeit von Flugzeuggrößen verhindert eine Benachteiligung der Verkehrssegmente, die mit kleinem Fluggerät befliegen werden. Sie wird dort wirksam, wo Bündelungspotentiale bisher nicht ausreichend ausgeschöpft wurden.

Neben der verkehrslenkenden Funktion kann diese Gebühr einen erheblichen Beitrag zur Sicherung des Wettbewerbs leisten. Sie verhindert nachhaltig Verdrängungsprozesse, da die Ausdehnung des Angebotes einer Fluggesellschaft auf einer Route zu sinkenden Erträgen führt. Aus den Kostennachteilen ergeben sich relative Wettbewerbsvorteile für neue Anbieter.

Eine progressiv gestaffelte frequenzabhängige Gebühr ist relativ leicht zu entwickeln und ohne allzu großen Aufwand in das bestehende Gebührensystem einzufügen. Sie fördert das Erreichen der oft in Konflikt zueinander stehenden Ziele, die Infrastruktur optimal zu nutzen, mehr Wettbewerb auf einzelnen Routen zu erzeugen und die Umweltbelastung durch die Reduktion der Flugbewegungen zu vermindern.

8.3 Kombinationen und Wirkungszusammenhänge der gebührenpolitischen Maßnahmen

Die nachfolgende Tabelle gibt eine Übersicht über die gebührenpolitischen bestehenden Ansatzpunkte und die Gestaltungsmöglichkeiten sowie deren Wirkung auf die hier untersuchten Zielfelder.

42) Die überproportionale Kostenbelastung für kleine Flugzeuge kann zum Erliegen einzelner Strecken des Regionalverkehrs führen. Wenn dies aus politischen Gründen nicht gewollt wird, können gezielte Finanzhilfen dem entgegenwirken.

	knappheitsdifferenziert				nicht knappheitsdifferenziert			
	pau- schal	linear	degres- siv	pro- gressiv	pau- schal	linear	degres- siv	pro- gressiv
Passagier- gebühr	++	—	—	—	+	—	—	—
Gewichts- klassen- abhängige Gebühr	—	+	++	—	—	—	+	—
Frequenz- abhängige Gebühr	—	—	—	—	—	+	—	++

Erläuterungen:

- ++ gut geeignet
- + geeignet
- ungeeignet

Als besonders wirkungsvoll können die knappheitsbezogene Passagiergebühr, die ebenfalls knappheitsdifferenzierte degressiv gestaffelte gewichtsklassenabhängige Gebühr sowie die progressiv gestaffelte frequenzabhängige Gebühr gelten. Letztere kann nur auf Tagesbasis berechnet und damit nicht nach Knappheitslagen unterschiedlich ausgestaltet werden.

Die verkehrlichen Wirkungen gebührenpolitischer Maßnahmen sind außer von den Preiselastizitäten der Nachfrager auch von den spezifischen Reaktionen der Anbieter abhängig. Aussagen über diese Wirkungszusammenhänge lassen sich aufgrund der unzureichenden Datelage nicht machen. Es lassen sich zwar eindeutige Effekte von Angebotsveränderungen, wie z. B. Erhöhung der durchschnittlichen Flugzeuggröße oder höhere Auslastungsgrade, auf die Engpaßlage der Flughäfen ermitteln, aber die Auswirkung von Gebührenveränderungen auf das Angebotsverhalten können bislang nicht ermittelt werden. Die Kenntnisse über die unternehmensspezifischen Kosten- und Ertragslagen reichen dazu nicht aus.

Aus diesem Grund empfiehlt sich eine stufenweise Einführung der vorgeschlagenen Änderungen im Gebührenbereich, um Erfahrungen zu sammeln und falls erforderlich, Korrekturen vornehmen zu können.

Es sollten zunächst jene Gebühren eingeführt werden, die zu einer intensiveren Nutzung der Infrastruktur in den Spitzenzeiten durch den Einsatz größeren Fluggerätes führen, um so wenig Nachfrager wie möglich aus ihren präferierten Zeiten zu verdrängen. Als ersten Schritt empfiehlt sich die Erhebung der frequenzabhängigen Gebühr. Sie zwingt alle Fluggesellschaften gleichermaßen zur Bündelung der Nachfrage und zur Reduktion der Frequenzen. Besondere Vorteile dieser Maßnahme sind das hohe Maß an Marktkonformität und die wettbewerbsfördernde Wirkung. Sie wird durch Markteintrittserleichterungen der modifizierten Prioritätenregeln gefördert.

Gleichzeitig kann die Trennung der bislang als Pauschale erhobenen fixen und variablen Gebühren sowie der Start- und Landegebühren vorgenommen werden. Die variablen Start- und Landegebühren sollten in gesondert von den Passagieren zu erhebende Gebühren umgewandelt werden. Dies erleichtert die Einführung von Knappheitsgebühren für den Fall, daß die Anpassungsbemühungen der Fluggesellschaften nicht ausreichen, erheblich. Dadurch wird ein deutliches Zeichen seitens der Politik gesetzt, in der Angebotsgestaltung gesamtwirtschaftliche Ziele zu berücksichtigen.

Die Differenzierung der fixen Gebühren und der Passagiergebühren nach Knappheitslagen sollte durch eine stärkere Autonomie der Flughafengesellschaften vorbereitet werden.

9. Zusammenfassung

Die Freigabe des Slothandels ist nach der Systemlogik ein notwendiges Komplement der Verkehrsmarkliberalisierung. Die bestehende Begrenzung des Zugangs zu den Start- und Landebahnen reduziert den Wettbewerb auf den Transportmärkten. Das gegenwärtige Allokationssystem basiert jedoch auf staatlich organisierten Verteilungsmechanismen und -regeln. Es ist historisch gewachsen und bildete mehrere Jahrzehnte die Grundlage betrieblicher Entscheidungen. Dementsprechend fehlen die notwendigen Markterfahrungen und die organisatorischen Voraussetzungen. Die Mängel können durch ein Stufenprogramm behoben werden. Das Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz und der Vorschlag der EG-Kommission bieten innerhalb des Umwandlungsprozesses eine Stufe, in der Zeit und Gelegenheit gewonnen werden, die erforderlichen Erfahrungen zu sammeln und organisatorische Vorkehrungen zu treffen. Als dauerhafter Ordnungsrahmen reichen die geplanten Gesetzesänderungen jedoch nicht aus. Es muß eine dritte Phase folgen.

Die in der Gesetzesänderung vorgesehene Quotenregel und der Kommissionsvorschlag, den Tausch von Slots zuzulassen, geben Gelegenheit, die Funktionsfähigkeit einzelner Teilmärkte zu prüfen. Ist das Ergebnis positiv im Sinne einer stabilen Marktstruktur, sollten weitere Liberalisierungsschritte geplant werden.

Besteht aber zunächst noch Bedarf, das Verhalten des Marktes bei der Einführung von Knappheitspreisen eingehender zu untersuchen, kann die dritte Phase in der oben beschriebenen Form gestaltet werden. Wettbewerbsneutrale Prioritätenregeln und ein Gebührensystem, welches die Nachfrage nach Dringlichkeiten ordnet, ergänzen einander. Da die Lenkung in diesem Modell auf ein Minimum reduziert ist, verursacht sie keine Wettbewerbsverzerrungen und erlaubt Beobachtungen, die üblichen Marktbedingungen entsprechen. Stellt sich heraus, daß der Markt auch bei Knappheitspreisen stabil bleibt, sollte das administrative Lenkungssystem in einen freien Slothandel überführt werden. Im anderen Fall ist das vorgeschlagene Modell auch als dauerhafter Ordnungsrahmen geeignet.

Abstract

This Note examines the impact of the deregulation of airlines on the regulatory of the market for airport services. The Note concludes that the "regulatory interaction" will shift a large part of the administrative regulatory burden from airlines to airports. The current regulatory regime prevents airports from developing an efficient solution to manage the problems created by airline deregulation and increasing demand. The Note proposes allocating access to airport by auction and landing fees reflecting congestion. In the short run, a switch from regulatory system to free market is not possible. To reduce adaption problems a transformation process should be created. The 10. Änderungsgesetz of German air traffic law and the new proposals of EG-Commission could be a first step. In addition to this the author proposes a model of modified priorities and landing fees, based on time of day or upon airport usage and congestion. It reconstructs the regulatory balance between the complementary markets and is suited to pave the way for slot allocation by auction.