

Flughafenmärkte in Europa: Potentiale wettbewerblicher Selbststeuerung und Anforderungen an einen geeigneten staatlichen Ordnungsrahmen

VON FRANK FICHERT, MAINZ

1. Problemstellung

Die deutschen und europäischen Flughafenmärkte sind in Bewegung geraten. Bislang befinden sich Flughäfen nahezu ausschließlich im öffentlichen Eigentum, wobei oftmals Länder und Kommunen an den Betreibergesellschaften beteiligt sind. Den wachsenden Anforderungen an ein leistungsfähiges Flughafensystem vermag die derzeitige Eigentümerstruktur in immer geringerem Maße zu genügen. Zum einen steigt durch den zunehmenden Wettbewerb zwischen den Luftverkehrsgesellschaften auch der Effizienzdruck auf die Flughäfen. Zum anderen treten als Folge des anhaltenden Luftverkehrswachstums auf immer mehr Flughäfen Kapazitätsengpässe auf, für deren Beseitigung die öffentlichen Eigentümer oftmals nicht die erforderlichen finanziellen Mittel aufbringen können oder wollen.

Auf dem Weg zur Neugestaltung der europäischen Flughafenmärkte lassen sich derzeit mit der zunehmenden Privatisierung¹ und der steigenden Zahl von Kooperationen zwischen Flughäfen zwei Haupttrends identifizieren. Nachdem Großbritannien und Österreich in den vergangenen Jahren die Vorreiterrolle bei der (Teil-)Privatisierung ziviler Flughäfen in Europa eingenommen haben², sind im Jahr 1997 erstmals Anteile eines deutschen Flughafens (Düsseldorf) an private Investoren veräußert worden³. Darüber hinaus bestehen sowohl beim Bund als auch bei vielen Ländern konkrete Pläne, sich von Flughafenanteilen zu tren-

Anschrift des Verfassers:

Dr. Frank Fichert
Universität Mainz
Jacob-Welder-Weg 4
55128 Mainz

- ¹ Unter dem Begriff Privatisierung ist im folgenden stets die materielle Privatisierung verstanden, d. h. die vollständige oder zumindest mehrheitliche Veräußerung der von der öffentlichen Hand gehaltenen Flughafenanteile an Private.
- ² Vgl. Sharp, R., Vollprivatisierung von Flughäfen: Das Beispiel BAA plc, in: DVWG (Hrsg.), Privatisierung deutscher Flughäfen, DVWG Schriftenreihe B 185, Bergisch Gladbach 1996, S. 69 - 75, sowie Gangl, S., Teilprivatisierung von Flughäfen: Das Beispiel Wien, in: DVWG (Hrsg.), Privatisierung deutscher Flughäfen, a.a.O., S. 54 - 68.
- ³ Das Land Nordrhein-Westfalen hat im Jahr 1997 als erstes deutsches Bundesland seine Anteile an einem Flughafen (Düsseldorf) verkauft und will sich auch von seinem 30 %igen Anteil am Flughafen Köln/Bonn trennen. Vgl. Landesregierung NRW, Kabinett entscheidet über Privatisierung des Landesanteils am Flughafen Düsseldorf, Pressemitteilung vom 18.11.1997, zitiert nach Internet: <http://www.nrw.de/pm97/pl97-779.htm>.

nen oder Private in den Kreis der Gesellschafter bzw. Aktionäre aufzunehmen⁴. Daneben vereinbaren immer mehr Flughäfen Kooperationen, die teils mit und teils ohne Kapitalbeteiligungen vonstatten gehen und sowohl von bereits privatisierten als auch von (noch) staatlichen Flughäfen eingegangen werden⁵.

Angesichts der Veränderungen in der europäischen Flughafenlandschaft stellt sich immer drängender die Frage nach einer geeigneten ordnungspolitischen Rahmensetzung für die wirtschaftliche Betätigung der Flughafenunternehmen. In diesem Beitrag wird untersucht, wie die umfassende Regulierung, die bislang für Flughafenmärkte typisch ist, auf Kernbereiche fundamentalen Wettbewerbsversagens reduziert werden kann und welche Verbesserungen sich für diese Bereiche durch eine geeignete Ausgestaltung der Regulierungsordnung erzielen lassen. Dabei wird in Kapitel 2 begründet, daß weder die Regulierungspraxis in Deutschland noch die flughafenpolitischen Initiativen der EU die Möglichkeiten des Wettbewerbs auf Flughäfen voll ausschöpfen, so daß Reformbedarf besteht. Darüber hinaus ist in Kapitel 3 gezeigt, daß oftmals Rivalität zwischen Flughäfen existiert, so daß teilweise die staatliche Regulierung durch wettbewerbliche Selbststeuerung abgelöst werden kann. Schließlich werden Möglichkeiten diskutiert, wie sich vorhandene Wettbewerbspotentiale durch eine geeignete Flughafenpolitik aktivieren lassen.

2. Staatlicher Ordnungsrahmen für Flughäfen mit gesicherter regionaler Monopolstellung

2.1 Ursachen für "natürliche" Monopole auf Flughafenmärkten

Die Notwendigkeit regulierender Staatseingriffe wird für Flughäfen üblicherweise mit der Existenz "natürlicher" Monopolstellungen auf regionalen Märkten begründet⁶. Generell kann bei Tendenzen zum "natürlichen Monopol" ein einzelnes Unternehmen die bestehende Nachfrage zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten befriedigen (Subadditivität der Kostenfunktion). Ein fundamentales Wettbewerbsversagen ergibt sich, wenn zusätzlich

⁴ Vgl. zur grundsätzlichen Privatisierungsabsicht des Bundes Bundesminister für Verkehr, Luftfahrtkonzept 2000, Bonn 1994, S. 15 und S. 17 f. Zu den privatisierungsbereiten Ländern gehören neben Nordrhein-Westfalen auch Berlin und Brandenburg sowie Hamburg und Schleswig-Holstein. Vgl. o. V., Die Privatisierung der Berliner Flughäfen vor der Entscheidung, in: FAZ, 7.9.1998, S. 24.

⁵ Beispielsweise ist die Flughafen Frankfurt AG an den Flughäfen in Saarbrücken und Hannover beteiligt, die britische BAA hält u. a. Anteile am Flughafen Neapel. Vgl. o. V., Der britische Flughafenbetreiber BAA ist eine Art Monopolist, in: FAZ, 19.6.1997, S. 22. Bereits unterzeichnet ist eine Kooperationsvereinbarung ohne Kapitalbeteiligung zwischen fünf süd- und ostdeutsche Flughäfen, die nord- und ostdeutschen Flughafen-gesellschaften verhandeln noch über eine engere Zusammenarbeit. Vgl. o. V., Fünf Flughäfen vereinbaren Zusammenarbeit, in: FAZ, 27.8.1998, S. 21, sowie Lindemann, P., Marks, J., Kurs Nordosteuropa, in: Focus, 41/1998, S. 124.

⁶ Vgl. Knieps, G., Wettbewerb in Netzen - Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen 1996, S. 77.

hohe Marktzutrittsschranken den "natürlichen" Monopolisten vor potentieller Konkurrenz schützen (fehlende "Angreifbarkeit" des Marktes)⁷.

"Natürliche" Monopolstellungen eines Flughafens sind in Regionen zu erwarten, in denen die Nachfrage zu niedrig ist, um mehreren Anbietern das Erreichen der mindestoptimalen technischen Betriebsgröße zu ermöglichen⁸. Wenn die betreffende Region zugleich durch bodengebundene Verkehrsmittel vergleichsweise schlecht an Flughäfen in anderen Regionen angebunden ist (eingeschränkte Ausweichmöglichkeiten der Nachfrager), kann der Flughafenmonopolist tendenziell Cournot-Preise von den Nachfragern verlangen. Allerdings sind selbst unter diesen Bedingungen für die Luftverkehrsnutzer regionale Substitutionsmöglichkeiten stets vorhanden - wenn auch aufgrund der Kosten der Raumüberwindung der monopolistische (Preissetzungs)Spielraum des regionalen Alleinanbieters beachtlich erscheint. Läßt sich auf einem regionalen Luftverkehrsmarkt eine solche "natürliche" Monopolstellung eines Flughafenunternehmens nachweisen, empfiehlt sich die Schaffung eines speziellen staatlichen Ordnungsrahmens (wettbewerbspolitischer Ausnahmebereich), für den im folgenden unterschiedliche Ausgestaltungen diskutiert werden.

2.2 Kostenbasierte Rentabilitätsregulierung öffentlicher Unternehmen als ungeeigneter Ansatz

2.2.1 Regelungen in Deutschland und EU-Richtlinienentwurf

Innerhalb der herkömmlichen Regulierungsordnung befinden sich Flughäfen im Eigentum der öffentlichen Hand, was im Idealfall dazu führt, daß sich die Flughafengesellschaften in ihren Entscheidungen primär gesamtwirtschaftlichen Zielen und nicht einzelwirtschaftlichen Interessen verpflichtet sehen. Zudem sind Flughäfen in einigen Ländern, etwa in Deutschland, einer gesonderten Preisregulierung einzelner Teilleistungen unterworfen.

In seiner anspruchsvollsten Formulierung besteht das Ziel der Monopolregulierung darin, monopolistische Ausbeutung und Ineffizienz zu verhindern und statt dessen Marktergebnisse hervorzubringen, die denen bei wirksamem Wettbewerb entsprechen⁹ (effizienter Einsatz der Produktionsfaktoren, Output gemäß Konsumentenpräferenzen, wettbewerbsanaloge Preise¹⁰ und Mengen sowie dynamische Innovationsanreize und Anpassungsflexibilität bei

⁷ Vgl. allgemein zu den Voraussetzungen für Tendenzen zum "natürlichen Monopol" beispielsweise Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, Göttingen 1985, S. 19 ff.

⁸ Vgl. genauer zu den Voraussetzungen für Wettbewerb zwischen mehreren Flughäfen Abschnitt 3.1.

⁹ Das Ziel der Regulierung läßt sich analog als Schaffung "ökonomischer Effizienz" verstehen, welche "die kostenminimale Erstellung der richtigen Produktqualitäten und -mengen und ihr Angebot zu den richtigen Preisen [beinhaltet]" (Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 70).

¹⁰ Wettbewerbsanaloge Preise können für den Fall "natürlicher Monopole" häufig nicht mit der "Preis gleich Grenzkosten-Regel" bestimmt werden, da diese zu Verlusten führt, sofern im relevanten Bereich die Grenzkosten geringer als die Durchschnittskosten sind.

Rahmendatenänderungen)¹¹. Da jedoch die Ergebnisse von Wettbewerbsprozessen prinzipiell nicht vorhersehbar sind ("Wettbewerb als Entdeckungsverfahren"¹²) und zudem die Regulierungsinstanz nur über begrenzte Informationen und Kapazitäten verfügt, sind die Aufgaben, die der Regulierung zugewiesen werden, meist weniger umfassend definiert. In der Praxis konzentriert sich die Regulierung von Anbietern auf "natürlichen" Monopolmärkten üblicherweise darauf, Monopolgewinne zu verhindern oder zumindest zu begrenzen (Rentabilitätsregulierung) und zudem bei besonders offensichtlichen Qualitäts- oder Effizienzproblemen zu intervenieren.

Bei der für Flughäfen üblichen Rentabilitätsregulierung dürfen die Einnahmen des Unternehmens im regulierten Bereich insgesamt die dort entstandenen Kosten nicht überschreiten, wobei eine "angemessene" - in ihrer Höhe von der Regulierungsinstanz zu bestimmende - Verzinsung des eingesetzten Kapitals zulässig ist. Durch Division der Gesamteinnahmen durch die (erwartete) Absatzmenge ergibt sich das maximal zulässige Durchschnittsentgelt für die Monopoleistung (Preisniveauregulierung als Folge der Rentabilitätsregulierung).

Auf deutschen Verkehrsflughäfen unterliegen die Entgelte für den eigentlichen Start-/ Landevorgang, die Passagierabfertigung und das Abstellen von Flugzeugen einer Genehmigungspflicht durch die Luftverkehrsbehörden der Länder (in Auftragsverwaltung des Bundes) gemäß § 31 II Nr. 4 LuftVG in Verbindung mit § 43 I LuftVZO¹³. Das primäre Beurteilungskriterium stellt die "Kostenbezogenheit" der Entgelte dar, wobei eine "angemessene" Verzinsung des eingesetzten Kapitals zu berücksichtigen ist. Als Bemessungsgrundlage dienen für die eigentlichen Landeentgelte das maximale Startgewicht des jeweiligen Flugzeuges, für die Passagierentgelte die Zahl der Passagiere und für die Abstellentgelte die Länge der Abstellzeit in Verbindung mit der Größe des Flugzeuges. Weitere Differenzierungen können vorliegen, wenn sich Unterschiede in der Kostenverursachung identifizieren lassen. Beispielsweise sind die Entgelte für Passagiere im grenzüberschreitenden Verkehr höher als die für Fluggäste auf Inlandsflügen, da etwa der Kontrollaufwand, der den Flughafenbetreibern für die internationalen Passagiere entsteht, größer ist als der für Inlandsreisende. Analog werden Nachtzuschläge auf die Landeentgelte mit höheren Personalkosten begründet¹⁴. Eine Sonderstellung nimmt die in Deutschland praktizierte Staffellung der Landeentgelte gemäß der ICAO-Lärmklasseneinteilung ein, die sich zwar ebenfalls durch "Kostenargumente" rechtfertigen ließe (z. B. passiver Lärmschutz für Flughafen-

¹¹ Vgl. zu den hier genannten statischen und dynamischen Funktionen des Wettbewerbs Kantzenbach, E., Die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs, 2. Auflage, Göttingen 1967, S. 16 ff.

¹² Hayek, F. A. von, Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge, N.F. 56, Kiel 1968, wiederabgedruckt in: Hayek, F. A. von, Freiburger Studien, Gesammelte Aufsätze, Tübingen 1969, S. 249 ff.

¹³ Vgl. zur Genehmigungspflicht für Flughafenentgelte in Deutschland Giesberts, L., Geisler, M., "Flughafengebühren" - Neue Entwicklungen bei Entgelten für die Benutzung von Flughäfen, in: ZLW, 47. Jg. (1998), H. 1, S. 37.

¹⁴ Vgl. Wolf, H., Zur Vergabe von Start-/Landerechten auf europäischen Flughäfen: Administrative Lenkung oder Auktionsverfahren, in: Die Weltwirtschaft, 1991, H. 2, S. 193.

wohner, der von den Flughafenbetreibern finanziert wird), mit der jedoch primär umweltpolitische Lenkungsziele verfolgt werden¹⁵. Tabelle 1 gibt einen Überblick über Höhe und Struktur der Landeentgelte in Deutschland.

Tabelle 1: Entgeltstruktur eines deutschen Verkehrsflughafens am Beispiel Frankfurt/Main (Landeentgelt in DM je angefangene 1.000 kg des Höchstabfluggewichts, Stand 01.04.1998)

	Strahltriebwerke-Luftfahrzeuge über 35 t				
	ohne Zulassung nach ICAO Annex 16	Zulassung nach ICAO Annex 16, Kapitel 2		Zulassung nach ICAO Annex 16, Kapitel 3	
		ohne Bonus	mit Bonus	ohne Bonus	mit Bonus
06.00 - 20.00 Uhr	86,50	44,00	41,50	10,00	6,50
20.00 - 06.00 Uhr	121,10	61,60	58,10	12,00	6,50

Quelle: Flughafen Frankfurt Main AG, Richtlinien für unsere Kunden Flughafenentgelte, Frankfurt/Main, Stand 01.04.1998.

Um im liberalisierten Luftverkehrsmarkt der Europäischen Union für die Fluggesellschaften einheitliche Bedingungen zu schaffen, hat die EU-Kommission Mitte des Jahres 1997 einen "Vorschlag für eine Richtlinie über Flughafengebühren" vorgelegt¹⁶. Sollte dieser Entwurf vom Europäischen Rat angenommen werden¹⁷, müssen die Flughafenbetreiber bei der Festsetzung der von ihnen erhobenen Entgelte die Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des Kostenbezugs und der Transparenz beachten. Das Prinzip der Nichtdiskriminierung verlangt, daß für vergleichbare (vor allem innergemeinschaftliche) Leistungen einheitliche Entgelte zu erheben sind¹⁸. Ein Beispiel für diskriminierende Entgeltordnungen im Sinne

¹⁵ Vgl. zur ausführlichen Darstellung und kritischen Würdigung von Instrumenten der Lärmschutzpolitik auf Flughäfen Fichert, F., Umweltschutz im zivilen Luftverkehr - Eine ökonomische Analyse von Zielen und Instrumenten, Berlin 1999.

¹⁶ Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über Flughafengebühren, KOM(97) 154 endg., Brüssel 1997.

¹⁷ Bereits im Jahr 1990 hatte die EU-Kommission eine Verordnung über Konsultationen zwischen Flughäfen und Flughafenutzern sowie über Gebührengesamtheiten von Flughäfen vorgeschlagen (KOM(90) 100 endg. vom 22. Mai 1990), die jedoch damals vom Rat nicht gebilligt wurde.

¹⁸ Gegen bestimmte Ausgestaltungen diskriminierender Flughafenentgelte kann bei marktbeherrschenden Flughäfen auch auf der Grundlage von Art. 82 EGV (gegebenenfalls in Verbindung mit Art. 86 (3) EGV) vorgegangen werden (früher Art. 86 und 90 (3) EGV). So hat die EU-Kommission im Jahr 1995 die Anwendung eines Rabattsystems auf dem Flughafen Brüssel untersagt, von dem nahezu ausschließlich die belgische

des Richtlinienvorschlages ist die - seit dem Jahr 1998 zumindest auf dem Flughafen Frankfurt/Main nicht mehr praktizierte - Ermäßigung der Landeentgelte für Inlandsflüge, die eine Besserstellung gegenüber vergleichbaren innergemeinschaftlichen Flügen bedeutet¹⁹. Demgegenüber lassen sich - wie oben bereits erwähnt - unterschiedliche Passagierentgelte für Inlands- und Auslandsreisende, die nach wie vor erhoben werden, mit Kostendifferenzen rechtfertigen²⁰. Das Prinzip des Kostenbezugs ist der bisherigen deutschen Regulierungspraxis eng verwandt und zielt insbesondere darauf ab, "übermäßige" Gewinne zu verhindern. Schließlich hat das Prinzip der Kostentransparenz gegenüber den Nutzern zur Folge, daß die Fluggesellschaften vor Entgeltänderungen von den Flughafenbetreibern konsultiert und über die der Entgeltänderung zugrundeliegenden wirtschaftlichen Entwicklungen unterrichtet werden müssen.

Als Nachteil der traditionellen kostenbezogenen Rentabilitätsregulierung ist an erster Stelle zu nennen, daß die Motivation der regulierten Unternehmen zu Effizienzerhöhungen üblicherweise gering sein dürfte, da realisierte Kosteneinsparungen stets in Form niedrigerer Preise an die Nachfrager weitergegeben werden müssen. Darüber hinaus sind Anreize zum übermäßigen Kapazitätsausbau vorhanden, sofern die von der Regulierungsinstanz tolerierte Kapitalverzinsung höher ist als die einer mit gleichem Risiko verbundenen Alternativenanlage (Averch-Johnson-Effekt²¹). Verstärkt werden kann dieser Effekt, wenn sich im Zeitablauf eine "Annäherung" zwischen Regulierungsinstanz und reguliertem Unternehmen ergibt, die dazu führt, daß die Regulierungsinstanz die eigentlichen Regulierungsziele zugunsten der Interessen des Unternehmens vernachlässigt²² ("regulatory capture").

Im EU-Richtlinienentwurf über Flughafenengebühren ist teilweise versucht, den Schwächen der traditionellen Rentabilitätsregulierung entgegenzuwirken. Insbesondere soll durch das Transparenzprinzip - so die Vorstellungen der Kommission - Effizienzdruck auf die Flughä-

Fluggesellschaft Sabena profitierte. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, XXVI. Bericht über die Wettbewerbspolitik 1996, Brüssel 1997, S. 180 f.

¹⁹ Die Festsetzung unterschiedlicher Landeentgelte für Inlands- und Auslandsflüge war bzw. ist auf vielen europäischen Flughäfen gängige Praxis und dient(e) oftmals zur Bevorzugung der (staatlichen) national flag Carrier, die - selbst nach Einführung der Kabotagefreiheit für Gesellschaften aus EU-Staaten - einen Großteil des inländischen Luftverkehrs durchführen.

²⁰ Ein Diskriminierungsverbot für Flughafenentgelte ist auch in Artikel 15 des Chicagoer Abkommens enthalten, der die Unterzeichnerstaaten verpflichtet, für gleiche Leistungen keine unterschiedlichen Entgelte von in- und ausländischen Fluggesellschaften zu verlangen. Die Differenzierung der Landeentgelte zwischen in- und ausländischen Start- und/oder Zielflughäfen stellt jedoch keine Diskriminierung im Sinne des Chicagoer Abkommens dar, da beispielsweise auch ausländische Gesellschaften, die einen Inlandsflug durchführen, in den Genuß der ermäßigten Entgelte kommen. Während sich das Chicagoer Abkommen also darauf beschränkt, die ungleiche Behandlung in- und ausländischer Fluggesellschaften zu verhindern, will die EU-Kommission darüber hinaus eine ungleiche Behandlung innergemeinschaftlicher Start- und Zielflughäfen unterbinden.

²¹ Vgl. Averch, H., Johnson, L., Behavior of the Firm under Regulatory Constraint, in: American Economic Review, Vol. 52 (1962), S. 1052 - 1069. Eine kritische Würdigung der Argumentation von Averch und Johnson findet sich bei Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 243 ff.

²² Vgl. Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 232.

fenbetreiber ausgeübt werden, die speziell bei Preiserhöhungen unter einem besonderen Begründungszwang gegenüber ihren Kunden stehen. Zudem könnten die Fluggesellschaften, die auf allen von ihnen bedienten Gemeinschaftsflughäfen Informationen über die Kostenhöhe und -struktur der Flughäfen erlangen, durch diese Kenntnisse gezielter auf Ineffizienzen hinweisen. Einen befriedigenden Ersatz für tatsächlichen Wettbewerbsdruck kann ein solches Konsultations- und Berichtswesen allerdings nicht darstellen.

2.2.2 Entgeltregulierung auf überlasteten Flughäfen mit speziellen Gestaltungen

Für überlastete Flughäfen²³ ist ein weiterer Nachteil der traditionellen Rentabilitätsregulierung darin zu sehen, daß sie in der Regel zu Einheitsentgelten führt, die zwar einfach zu handhaben sind, jedoch zentrale Effizienzkriterien verfehlen. Insbesondere die eigentlichen Landeentgelte, die sich wie gezeigt in der Regel unter Anwendung eines proportionalen Tarifs auf das Gewicht des Flugzeuges beziehen²⁴, sind allenfalls für solche Flughäfen adäquat, auf denen keine Kapazitätsknappheit herrscht. Unter der Annahme, daß die Preiselastizität der Nachfrage nach Flughafenleistungen bei den Luftverkehrsgesellschaften für die mit großen Flugzeugen durchgeführten Flüge vergleichsweise gering ist²⁵, kann das gewichtsabhängige Landeentgelt sogar als Annäherung an die Ramsey-Preisregel gelten²⁶, nach der die Entgelte für die Inanspruchnahme einer Monopolleistung um so höher sein sollten, je unelastischer die Nachfrage reagiert²⁷. Somit würden diejenigen Nachfrager, die einen relativ hohen Nutzen aus den Flughafenleistungen ziehen, auch einen überdurchschnittlichen Beitrag zu deren Finanzierung leisten.

Auf Flughäfen mit Kapazitätsengpässen greift die gewichtsabhängige Landeentgeltfestlegung hingegen eindeutig zu kurz. Da jede Inanspruchnahme der Flughafeninfrastruktur zu Spitzenzeiten entweder mit externen Stauungskosten - für Flugzeuge in Warteschleifen - oder mit Opportunitätskosten - für Fluggesellschaften, die auf die Nutzung der Slots verzichten (müssen) - verbunden ist, setzen sich die optimalen Entgelte unter diesen Rahmenbedingungen aus einer elastizitätsbezogenen Komponente (in Anlehnung an die Ramsey-Preisregel) und einem Spitzenlastzuschlag (peak-load pricing) zusammen²⁸. Zudem müßte

²³ Zu unterscheiden ist, ob ein Flughafen temporär, d. h. nur zu bestimmten Tages- oder Jahreszeiten, überlastet ist oder ob die Kapazitäten generell geringer sind als die Nachfrage.

²⁴ Sowohl die ICAO als auch die IATA befürworten nach wie vor die Erhebung gewichtsbezogener Start-/Landeentgelte. Vgl. zur Haltung der Internationalen Zivilluftverkehrsorganisation ICAO, Airport Economics Manual, ICAO Doc 9562, Montreal 1991, S. 44.

²⁵ Vgl. Knieps, G., Überlastung des Luftraums - Potentiale der Marktsteuerung -, in: ORDO, Bd. 41 (1990), S. 197.

²⁶ Vgl. Wolf, H., Zur wettbewerbsmäßigen Organisation des Zugangs zu Flughäfen, in: DVWG (Hrsg.), Wettbewerbspolitik in deregulierten Verkehrsmärkten, DVWG Schriftenreihe B 199, Bergisch Gladbach 1997, S. 64.

²⁷ Vgl. detailliert zur Ramsey-Preisregel Kruse, J., Ökonomie der Monopolregulierung, a.a.O., S. 82 ff.

²⁸ Vgl. zur Preisbildung auf Flughäfen ausführlich Cornelius, S., Zur effizienten Allokation knapper Ressourcen: das Beispiel der Vergabe von Start- und Landerechten an überlasteten Flughäfen in den USA, München 1994, S. 105 ff.

ein solches Entgelt für jede Flugbewegung, d. h. beim Start und bei der Landung, erhoben werden und dürfte sich nicht auf das Maximalgewicht, sondern auf die Dauer der Inanspruchnahme der knappen Kapazität beziehen²⁹. Somit würden die knappen Kapazitäten von denjenigen Fluggesellschaften und Passagieren genutzt, deren Zahlungsbereitschaft für bestimmte Abflug- oder Ankunftszeiten besonders hoch ist (effiziente Ressourcenallokation).

Spitzenlasttarife, die in ihrer Grundstruktur den Anforderungen an einen effizienten Zuteilungsmechanismus für Start- und Landerechte (Slots) entsprechen, kommen nur auf sehr wenigen Flughäfen zum Einsatz³⁰. Um Überfüllungserscheinungen zu vermeiden, ist vielmehr auf fast allen kapazitätsrestringierten Flughäfen ein administratives Zuteilungsverfahren für Start- und Landerechte eingeführt ("Flugplankoordination"), durch das Unternehmen bevorzugt werden, die bereits in der Vorperiode einen bestimmten Slot in Anspruch genommen haben ("Großvaterrechte"). Wettbewerbspolitisch bedenklich ist dabei sowohl der marktstrukturkonservierende Effekt (Errichtung von Markteintrittsbarrieren für Newcomer), als auch die Tatsache, daß die knappen Ressourcen nicht den Nutzern mit der höchsten Zahlungsbereitschaft zugute kommen (Verfehlung allokativer Effizienz).

Als eine mögliche Alternative zur administrativen Slotvergabe sind in der Literatur unterschiedliche Vorschläge für Versteigerungsverfahren unterbreitet, die im Idealfall zu einer effizienten Ressourcenallokation führen³¹, jedoch grundsätzlich darunter leiden, daß eine Fluggesellschaft immer mindestens an einem Paar von Start- und Landerechten interessiert ist, so daß komplizierte Versteigerungsverfahren und aufwendige Sekundärmärkte erforderlich werden. In Anbetracht der notwendigen internationalen Abstimmung bei der Einführung von Slotauktionen erscheint zudem die Durchsetzbarkeit einer solchen Regelung - zumindest zur Zeit - ausgesprochen fraglich. Erheben hingegen die Flughäfen knappheitsgerechte Start- und Landeentgelte, verzichten diejenigen Gesellschaften auf die Nutzung von Slots, deren Zahlungsbereitschaft am geringsten ist, so daß ebenfalls eine effiziente Allokation resultiert. Problematisch ist allein, daß - anders als bei Versteigerungen - der Preis, bei dem die Slotnachfrage genau der vorhandenen Kapazität entspricht, nicht bekannt ist, so daß es typischerweise zu einem Trial-and-error-Verfahren kommen wird³².

Gegen die Erhebung von Spitzenlastzuschlägen ließe sich einwenden, daß sie dem Infrastrukturanbieter Monopolgewinne verschaffen, die typischerweise um so höher sind, je größer der Nachfrageüberhang an einem Flughafen ausfällt³³. Damit können Anreize entste-

²⁹ Unter anderem aufgrund seiner vergleichsweise niedrigen Geschwindigkeit ist der Zeitbedarf eines "kleinen" Flugzeuges oftmals höher als der einer großen Maschine.

³⁰ Vgl. Doganis, R., *The airport business*, London, New York 1992, S. 93 ff.

³¹ Vgl. Wolf, H., *Zur wettbewerbsmäßigen Organisation des Zugangs zu Flughäfen*, a.a.O., S. 75 ff.

³² Vgl. zu den Nachteilen eines solchen Trial-and-error-Verfahrens Wolf, H., *Zur Vergabe von Start-/Landerechten auf europäischen Flughäfen: Administrative Lenkung oder Auktionsverfahren?*, a.a.O., S. 194.

³³ Analog fallen Monopolgewinne an, wenn die knappen Start- und Landerechte in regelmäßigen Abständen versteigert werden.

hen, vorhandene Kapazitäten nicht auszulasten und vor allem volkswirtschaftlich sinnvolle Kapazitätsausweitungen zu unterlassen. Eine derartige "Verknappungsstrategie" des etablierten Anbieters wäre in den Fällen wenig problematisch, in denen die Möglichkeit des Markteintritts für Newcomer besteht. Die Knappheitsrenten des Etablierten würden dabei sogar als besonderes Signal für die potentielle Konkurrenz wirken. Sind hingegen die notwendigen Voraussetzungen für den Neubau von Flughäfen von staatlicher Seite nicht geschaffen (institutionelle Marktzutrittschranken), läßt sich als Verpflichtung für die Flughafenbetreiber fordern, daß Einnahmen aus Spitzenlastentgelten für eigene Infrastrukturinvestitionen zu verwenden sind³⁴.

Im EU-Richtlinienentwurf für Flughafenentgelte wird zur Verhinderung monopolistischer Ausbeutung infolge der Anwendung des peak-load pricing ein fragwürdiger Weg beschritten. Die Anpassung der Flughafenentgelte "an die Erfordernisse des Flughafeninfrastrukturmanagements oder entsprechend dem jeweiligen Nutzungsgrad des Flughafens innerhalb eines bestimmten Zeitraums" - und damit die Erhebung zeitlich differenzierter Entgelte - ist grundsätzlich zulässig. Allerdings haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, "daß diese Anpassungen nicht dazu dienen, dem Flughafen zusätzliche Einkünfte zu verschaffen"³⁵. Es ist zu vermuten, daß die Flughafenbetreiber von dieser Möglichkeit der nutzungsgradabhängigen Entgeltdifferenzierung nur wenig Gebrauch machen werden. Für die Flughäfen ist die Spreizung der Entgelte nicht nur mit Aufwand verbunden, sondern darüber hinaus potentiell konfliktträchtig, da es zwangsläufig unter den Luftverkehrsgesellschaften Gewinner und Verlierer einer solchen Regelung geben wird. Dem zusätzlichen Aufwand (und Ärger) darf jedoch gemäß dem Richtlinienentwurf kein zusätzlicher Ertrag gegenüberstehen, so daß die Motivation zur zeitlichen Entgeltdifferenzierung gering sein dürfte³⁶. Preisstrukturvorgaben der für Flughäfen zuständigen Regulierungsbehörde, die mit dem Ziel einer effizienten Kapazitätsauslastung bei gleichzeitiger Gewinnbegrenzung ausgesprochen werden, sind zwar grundsätzlich denkbar, könnten in der Praxis jedoch allenfalls pauschaliert erfolgen, da die Regulierungsinstanz mit der flughafenspezifischen Festlegung optimaler Preisstrukturen angesichts der vielfältigen und sich im Zeitablauf zudem permanent ändernden Bestimmungsfaktoren der optimalen Entgeltstruktur überfordert sein dürfte. Insgesamt fehlt es somit traditionellen Rentabilitätsregulierungen an Anreizen zu Kosteneinsparungen und an effizienten Entgeltstrukturen auf überlasteten Flughäfen. Im folgenden geht es um bessere Formen der Regulierung "natürlicher Monopole".

³⁴ Vgl. Boss, A., u. a., *Deregulierung in Deutschland*, Tübingen 1996, S. 179.

³⁵ Analog soll den Flughäfen gestattet sein, die Entgelte unter umweltpolitischen Gesichtspunkten zu staffeln, wobei ebenfalls keine Erhöhung der Gesamteinnahmen auftreten darf. Diesen Vorgaben entspricht im Prinzip die bereits Ende der siebziger Jahre auf deutschen Flughäfen eingeführte Spreizung der Landeentgelte gemäß der ICAO-Lärmklasseneinteilung (vgl. Tabelle 1).

³⁶ Zum Konflikt zwischen den Regierungen der USA und Großbritanniens über die Entgeltstruktur auf dem Flughafen London-Heathrow vgl. Witten, S. M., *The U.S.-UK Arbitration Concerning Heathrow Airport User Charges*, in: *The American Journal of International Law*, Vol. 89 (1995), S. 174 - 192.

2.3 Wettbewerb für möglichst viele Teilbereiche auf Flughäfen

Als Schnittstelle zwischen Luft- und Bodenverkehrsströmen produzieren Flughäfen vielfältige Dienstleistungen für Luftverkehrsgesellschaften, Passagiere und Dritte (z. B. Abholer oder Flughafenbesucher). Das Leistungsangebot der Flughafengesellschaften besteht primär in der Bereitstellung der eigentlichen Flughafeninfrastruktur (vor allem Start- und Landebahnen sowie Terminals). Darüber hinaus erbringen viele Flughäfen Bodendienste für Fluggesellschaften (z. B. Flugzeugabfertigung und -betankung) sowie sonstige Leistungen, die teilweise in einer eher losen Verbindung zum eigentlichen Flugbetrieb stehen (z. B. Vermietung von Geschäftsräumen für Einzelhändler, Flughafenhotels, Parkplätze)³⁷.

Die einzelnen Tätigkeitsfelder der Flughafenbetreiber lassen sich im Prinzip danach unterteilen, ob für eine bestimmte Leistung das rivalisierende Nebeneinander mehrerer Anbieter auf einem Flughafen möglich ist oder ob produktionstechnische Besonderheiten Wettbewerb verhindern, was die Notwendigkeit einer speziellen staatlichen Rahmensetzung nach sich zieht. Neben dem Start- und Landebahnsystem gehören zahlreiche technische Einrichtungen - etwa unterirdische Gepäckförderanlagen oder Betankungssysteme - zu den Bereichen, in denen keine Wettbewerbspotenziale auf Flughäfen existieren. In Analogie zu den Bestimmungsfaktoren für eine "natürliche" Monopolstellung des Flughafens resultiert das fundamentale Wettbewerbsversagen auf dem Flughafen wiederum aus der Subadditivität der Kostenfunktion in Verbindung mit Irreversibilitäten.

Für viele andere Leistungen - insbesondere im Bereich der Bodendienste - sind hingegen die produktionstechnischen Voraussetzungen für ein rivalisierendes Nebeneinander mehrerer Anbieter im Prinzip gegeben³⁸, so daß weder eine staatliche Produktion noch eine sektorspezifische Regulierung ökonomisch zu rechtfertigen ist. Allerdings werden oftmals unabhängige Bodendienstleister durch die Flughafenbetreiber ferngehalten, die sich so eine Monopolstellung sichern (verhaltensbedingte Marktzutrittsschranken). Zur Herbeiführung einer wettbewerblichen Organisation der Bodenverkehrsdienste legt die EU-Richtlinie 96/97/EG³⁹ aus dem Jahr 1996 unter anderem fest, daß Bodenverkehrsdienste in Europa schrittweise dem Wettbewerb zu öffnen sind. Generell müssen (innerhalb gewisser Fristen) sowohl der Markteintritt für Dienstleistungsunternehmen, die nicht mit dem Flughafenbetreiber oder einer auf dem Flughafen dominanten Luftverkehrsgesellschaft verbunden sind,

³⁷ Beispielsweise betrug der Anteil der Entgelte für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur an den Gesamteinnahmen des Frankfurter Rhein-Main-Flughafens im Jahr 1996 rund 31 %. Weitere 37 % der Gesamteinnahmen stammten aus Bodendiensten und 20 % aus Mieten und Konzessionen. Vgl. Flughafen Frankfurt/Main AG, Frankfurt airport company receives approval for increasing airport charges, Pressemitteilung vom 20.4.1998 (hier zitiert nach Internet: http://www.frankfurt-airport.de/airport_company/anr_8_98_body.html).

³⁸ Weitere Beispiele sind Einzelhandels- oder Restaurantangebote auf dem Flughafen.

³⁹ Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Nr. L 272 vom 25.10.1996, S. 36 - 45. Eine ausführliche Darstellung und Analyse der Richtlinie findet sich bei Soames, T., Ground handling liberalization, in: Journal of Air Transport Management, Vol. 3 (1997), No. 2, S. 83 - 94.

als auch die Selbstabfertigung für die Luftverkehrsgesellschaften ermöglicht werden. Dabei kann jedoch die Zahl sowohl der Dienstleister als auch der Selbstabfertiger begrenzt werden - im Extremfall bis auf die Mindestzahl von zwei -, sofern die Auswahlkriterien "sachgerecht, objektiv, transparent und nichtdiskriminierend" sind⁴⁰.

Speziell in Deutschland, wo die Flughafenbetreiber weitgehend den Status von Alleinanbietern für Bodenverkehrsdienste - und dabei insbesondere für die sogenannten Vorfelddienste wie das Lotsen und Schleppen von Flugzeugen sowie das Be- und Entladen⁴¹ - innehaben, stieß die EU-Richtlinie auf massive Kritik. Neben sozialpolitischen Argumenten - befürchtet wurde eine Zunahme geringfügiger Beschäftigungsverhältnisse auf Flughäfen - standen organisatorische Einwände im Mittelpunkt. Die deutschen Flughäfen, so die Argumentation der Gegner einer Öffnung der Bodenverkehrsdienste, seien - insbesondere aufgrund ihrer beengten Raumverhältnisse und besonderer Entwicklungen in ihrer Aufbauphase nach dem 2. Weltkrieg - nicht für das Nebeneinander mehrerer Anbieter ausgelegt⁴², so daß die effiziente Leistungserstellung durch den Wettbewerb nicht gefördert, sondern behindert werde ("Chaos auf dem Vorfeld"). Inwieweit diese Einwände stichhaltig sind, kann ohne genauere organisatorische Untersuchungen nicht zuverlässig beurteilt werden. Sollten bei einzelnen Bodendiensten tatsächlich räumlich beengte Verhältnisse das Nebeneinander mehrerer Anbieter verhindern, so erscheinen die stark personal-, aber in der Regel wenig kapitalintensiven Bodenverkehrsdienste als ein geeignetes Anwendungsfeld für periodische Ausschreibungsverfahren, bei denen der jeweils kostengünstigste Anbieter ein temporäres Recht zur Bedienung des Marktes erhält ("Wettbewerb um den Markt")⁴³.

Ein besonderes Problem für die wettbewerbliche Erbringung einzelner Bodenverkehrsdienste resultiert aus der Existenz zentraler Infrastruktureinrichtungen, deren Nutzung für die Leistungserstellung in einzelnen Bereichen unentbehrlich ist und die gleichzeitig aufgrund produktionstechnischer Besonderheiten "natürliche" Monopoleigenschaften aufweisen ("bottlenecks" bzw. "essential facilities")⁴⁴. Beispielsweise können dazu unterirdische Gepäckförderanlagen oder Betankungssysteme gehören.

⁴⁰ Beispielsweise wurde über die Zulassung eines zweiten Anbieters für Bodendienste auf dem Frankfurter Rhein-Main Flughafen u. a. anhand der Kriterien Preis, Unabhängigkeit, Leistungsfähigkeit und Finanzierungskonzept entschieden. Vgl. o. V., Auch Spanier sollen am Flughafen abfertigen, in: FAZ (Rhein-Main-Zeitung), 31.10.1998, S. 67.

⁴¹ Vgl. Bittlinger, H., Liberalisierung der Binnenverkehrsdienste (sic!) an EU-Flughäfen - Entwicklung und aktueller Stand der europäischen Politik zur Marktöffnung, in: Wassenbergh, H. A., von der Dunk, F. G., Deregulation and Regulation of the European 'Airscape', Köln 1997, S. 61.

⁴² Vgl. Piper, H. P., Bodendienste der deutschen Verkehrsflughäfen, in: Internationales Verkehrswesen, 46. Jg. (1994), H. 1+2, S. 51 - 52.

⁴³ Eine ausführliche Darstellung der Vorteile eines Wettbewerbs um den Markt erfolgt in Abschnitt 2.4.2.

⁴⁴ Vgl. hierzu allgemein Kruse, J., Kiessling, T., Ökonomische Vorteile und Probleme einer wettbewerblichen Öffnung europäischer Infrastrukturnetze, in: Jahrbuch für neue politische Ökonomie, Bd. 16 (1996), S. 21, sowie Knieps, G., Deregulierung auf Verkehrsmärkten als Herausforderung für die Wettbewerbspolitik, Freiburg 1997, S. 14 ff.

Für einen Anbieter, der auf einem (Infrastruktur-)Markt A über eine gesicherte monopolistische Position verfügt und zugleich auf einem verbundenen Markt B im Wettbewerb zu anderen Unternehmen steht, können Anreize vorliegen, die Marktmacht auf dem Monopolmarkt zur Abschreckung potentieller und Behinderung bzw. Verdrängung aktueller Konkurrenten auf dem Wettbewerbsmarkt einzusetzen. Unter der Annahme, daß der etablierte Anbieter in der Ausgangssituation eine Alleinstellung auf beiden Märkten einnimmt, werden durch das Fernhalten von Wettbewerbern beispielsweise Kosten vermieden, die sich nach einem erfolgreichen Markteintritt des Newcomers durch Unterauslastung bestehender Kapazitäten oder einen eventuellen Rückzug aus dem Wettbewerbsmarkt ergeben würden. Darüber hinaus bleiben - volkswirtschaftlich ineffiziente - "Insiderrenten", z. B. in Form vergleichsweise hoher Faktorentgelte für Eigentümer und Beschäftigte, im potentiellen Wettbewerbsmarkt durch die anhaltende Monopolisierung erhalten⁴⁵.

Ist dem Infrastrukturmonopolisten, wie inzwischen im Fall der Bodendienste auf Flughäfen, eine direkte Verhinderung des Marktzutritts von Newcomern auf dem potentiellen Wettbewerbsmarkt untersagt, so bleibt ihm die Möglichkeit, seine Marktmacht auf der Infrastrukturbene zur Behinderung oder Verdrängung von Anbietern auf dem potentiellen Wettbewerbsmarkt zu nutzen oder sogar durch eine glaubwürdige Ankündigung derartiger Praktiken Markteintritte im Vorfeld abzuwenden (Abschreckungsstrategie). Beispielsweise kann der etablierte Anbieter seinen Wettbewerbern die Infrastrukturleistung nur in vergleichsweise schlechter Qualität bereitstellen oder von seinen Konkurrenten auf dem Wettbewerbsmarkt überhöhte Preise für die Infrastrukturleistung fordern.

Als ordnungspolitische Rahmensetzung für zentrale Infrastruktureinrichtungen kommt entweder die Verpflichtung des Infrastrukturmonopolisten zur Gewährung eines diskriminierungsfreien Zugangs für alle Anbieter auf dem Wettbewerbsmarkt (Verhaltensauflage) oder die vertikale Desintegration der beiden Bereiche (Struktureingriff) in Frage⁴⁶. Konkret sieht die EU-Richtlinie 96/97 als Verhaltensauflage für die Flughafenbetreiber vor, daß die Festlegung der Nutzungsentgelte für die zentralen Infrastruktureinrichtungen des Flughafens nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien zu erfolgen hat (Art. 16). Es ist jedoch zu erwarten, daß selbst bei ökonomisch sinnvoller Interpretation der Kriterien diese Vorgaben nicht ausreichen, um Diskriminierungen Dritter durch die Flughafenbetreiber völlig zu verhindern. Insbesondere die Schlüsselung von Gemeinkosten bietet für die Flughafengesellschaften zahlreiche Spielräume zu Quersubventionierungen, bei denen Kosten der Erbringung der Wettbewerbsleistung in die Entgeltkalkulation für die Monopoleistung eingebracht werden, so daß sich de facto eine Diskriminierung bei den Entgelten ergibt. Auch die Vorgabe der EU-Richtlinie, daß die von den Flughafenbetreibern angebotenen Bodenverkehrsdienste "buchmäßig" streng von den sonstigen

⁴⁵ Vgl. Kruse, J., Vertikale Integration als Wettbewerbsproblem, in: Kruse, J., Stockmann, K., Vollmer, L. (Hrsg.), Wettbewerbspolitik im Spannungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für Ingo Schmidt, Baden-Baden 1997, S. 257.

⁴⁶ Vgl. Kruse, J., Kiessling, T., a.a.O., S. 20.

Tätigkeitsbereichen zu trennen sind (Art. 4), wird Behinderungen durch Quersubventionierungen zwar erschweren, letztlich jedoch nicht unterbinden können.

Angesichts der durch Verhaltensauflagen nicht zuverlässig zu verhindernden Möglichkeit der Marktmachtübertragung wird eine vertikale Trennung diskutiert, d. h., die Betreiber der Flughafeninfrastruktur dürften nicht als Anbieter derjenigen Bodendienste auftreten, für deren Erstellung die Nutzung der zentralen Infrastruktureinrichtungen erforderlich ist⁴⁷. Nach einer solchen vertikalen Entflechtung bestünde für den Betreiber der zentralen Infrastruktureinrichtung keine Veranlassung zur Diskriminierung einzelner Anbieter auf dem Wettbewerbsmarkt⁴⁸. Für eine Trennung zwischen der Bereitstellung von Infrastruktur und dem Angebot an Bodendiensten spricht auch, daß auf vielen ausländischen Flughäfen, beispielsweise in Amsterdam, Kopenhagen, Genf, London-Heathrow und Nizza, diese Dienste ausschließlich von den Fluggesellschaften und/oder spezialisierten Dienstleistern erbracht werden⁴⁹. Somit liegt ein starkes Indiz vor, daß keine bedeutsamen Verbundvorteile ("economies of scope") zwischen den Bodendiensten und der Bereitstellung von Infrastruktur existieren.

Mit der Schaffung wettbewerblicher Verhältnisse auf den Märkten für Bodendienste sind die Potentiale für mehr Wettbewerb auf Flughäfen noch nicht erschöpft. Insbesondere ist zu prüfen, ob nicht auch für einzelne Bereiche der Infrastruktur die Vergabe an mehrere rivalisierende Anbieter in Betracht käme. Beispielsweise ist - zumindest auf größeren Flughäfen - Wettbewerb zwischen mehreren Terminalbetreibern denkbar. So werden in den USA Terminals nicht nur von den Flughafenunternehmen, sondern auch von Luftverkehrsgesellschaften oder Dritten betrieben⁵⁰, was die Vermutung nahelegt, daß zwischen dem Betrieb der Terminals und anderen Flughafenaktivitäten keine bedeutsamen Verbundvorteile bestehen. Allerdings hat sich in den USA - wo diejenigen Terminals, die sich im Eigentum der Flughafenbetreiber befinden, üblicherweise auf lange Frist an Luftverkehrsgesellschaften vermietet sind - die eingeschränkte Verfügbarkeit dieser Infrastruktureinrichtungen als bedeutsames Markteintrittshindernis für neue Fluggesellschaften erwiesen⁵¹. Folglich wäre bei einer getrennten Privatisierung der Terminalinfrastruktur darauf zu achten, daß zumindest ein Teil der Kapazität nicht von etablierten Luftverkehrsgesellschaften kontrolliert wird, um so einen offenen Zugang zum Luftverkehrsmarkt zu ermöglichen.

⁴⁷ Vgl. mit ähnlicher Argumentation Soltwedel, R., Wolf, H., Privatisierung öffentlicher Unternehmen - Eine ordnungspolitische Reflexion, in: DVWG (Hrsg.), Privatisierung deutscher Flughäfen, a.a.O., S. 16 f.

⁴⁸ Es verbleibt jedoch die Aufgabe, durch eine geeignete staatliche Rahmensetzung monopolistische Ineffizienz und Ausbeutung auf dem Infrastrukturmarkt zu unterbinden.

⁴⁹ Vgl. Doganis, R., a.a.O., S. 9.

⁵⁰ Vgl. Krahn, H., Markteintrittsbarrieren auf dem deregulierten US-amerikanischen Luftverkehrsmarkt - Schlußfolgerungen für die Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Frankfurt/M. u. a. 1994, S. 79.

⁵¹ Vgl. ebenda, S. 79 ff., sowie Weimann, L. C., Markteintrittsbarrieren im europäischen Luftverkehr. Konsequenzen für die Anwendbarkeit der Theorie der Contestable markets, Hamburg 1998, S. 171 ff.

2.4 Regulierung in verbleibenden Bereichen fundamentalen Wettbewerbsversagens

2.4.1 Anreizorientierte Regulierungsvarianten mit Vorteilen und Problemen

Aufgrund der unbefriedigenden dynamischen Eigenschaften der traditionellen kostenbasierten Regulierung kommen in den USA und Großbritannien seit rund einem Jahrzehnt vermehrt Regulierungsvarianten zum Einsatz, mit denen gezielt Anreize zur Effizienzsteigerung gesetzt werden sollen⁵². Dabei ist die price-cap regulation, die theoretisch ohne Berücksichtigung der Kostensituation der regulierten Unternehmen erfolgen kann⁵³, vor allem in Großbritannien eingeführt, während die US-amerikanische Regulierungspraxis auf modifizierte Varianten kostenbezogener Regulierungen ("incentive regulation") setzt.

Die Grundidee der incentive regulation besteht darin, das regulierte Unternehmen für Effizienz- oder Qualitätssteigerungen finanziell zu belohnen. Um die Nutzung von Kostensenkungspotentialen anzuregen, kann beispielsweise vorgesehen werden, Effizienzgewinne gemäß einem vorab festgelegten Schlüssel zwischen dem Unternehmen und den Kunden aufzuteilen ("sliding-scale regulation")⁵⁴, wobei die ergänzende Festlegung einer Obergrenze für die Gewinnhöhe möglich ist. Von einer Kostenreduktion profitieren dann sowohl die Kunden in Form niedrigerer Entgelte als auch die Unternehmen in Form höherer Gewinne. Weiterhin ist denkbar, das Ausmaß der zulässigen Gewinne von der Erfüllung bestimmter Qualitätsvorgaben abhängig zu machen. Auch für die Regulierung von Flughäfen ist die incentive regulation grundsätzlich anwendbar. Denkbar wäre etwa, daß ausgehend vom aktuellen Stückkostenniveau Kostensenkungen nur zum Teil in Form verringerter Entgelte an die Nachfrager weitergegeben werden müssen, so daß die Unternehmen nach mehr Kosteneffizienz streben.

Bei der price-cap regulation, wie sie in Großbritannien auch gegenüber der privatisierten Flughafengesellschaft BAA zum Einsatz kommt, wird die höchstens zulässige Preiserhöhung bzw. die mindestens vorzunehmende Preissenkung für mehrere Jahre im voraus festgelegt, üblicherweise in der Form Inflationsrate abzüglich x Prozentpunkte⁵⁵. Da somit Effizienzsteigerungen stets den Gewinn des regulierten Unternehmens erhöhen, bietet die price-cap regulation - zumindest in der Theorie - einen maximalen Anreiz zur Realisierung von Kostensenkungspotentialen.

⁵² Vgl. als Überblick Crew, M. A., Kleindorfer, P. R., Incentive Regulation in the United Kingdom and the United States: Some Lessons, in: *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 9 (1996), S. 211 - 225.

⁵³ In der Praxis wird hingegen auch bei der price-cap regulation die Kostensituation der Anbieter in die Entscheidungsfindung der Regulierungsinstanz einbezogen.

⁵⁴ Vgl. Lyon, T. P., A Model of Sliding-Scale Regulation, in: *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 9 (1996), S. 227 - 247.

⁵⁵ Vgl. Bass, T.C., The Economic Regulation of Privatised Airports, in: DVWG (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*, a.a.O., S. 127 - 132. In den ersten fünf Jahren nach Einführung der price-cap regulation (1987 - 1992) betrug der Faktor 'x' jeweils 1 %, in den folgenden fünf Jahren zunächst zwei Jahre lang jeweils 8 %, dann einmalig 4 % und in den letzten beiden Jahren wiederum jeweils 1 %. Vgl. ebenda, S. 139.

Die Einführung der price-cap regulation für Flughafenentgelte erfordert zunächst die Festlegung einer geeigneten Bemessungsgrundlage. Beispielsweise darf die Summe der Erlöse, die von der britischen BAA in Form von Lande-, Passagier- und Gepäckförderentgelten erzielt wird, einen bestimmten Durchschnittswert je Passagier nicht überschreiten⁵⁶. Alternativ wäre denkbar, für jede der regulierten Entgeltarten eine gesonderte Preisobergrenze zu verordnen. Der Vorteil einer summarischen Preisobergrenze, wie sie für die BAA eingeführt ist, besteht neben der hohen Flexibilität insbesondere in den impliziten Anreizen zur zeitlichen Preisdifferenzierung. Eine Reduzierung der Lande- und Passagierentgelte für schwach ausgelastete Zeiten führt - bei nicht vollständig preisunelastischer Nachfrage - zu einer Nachfrageausweitung und damit zur Möglichkeit, in den Spitzenzeiten eine Erhöhung der Entgelte vorzunehmen, die dann zu höheren Gewinnen des Flughafenbetreibers führt. Es bleibt allerdings fraglich, ob diese Anreize ausreichend sind, um eine wirksame Preisdifferenzierung hervorzurufen.

Sowohl die incentive als auch die price-cap regulation weisen jedoch nicht nur Vorteile, sondern auch systemimmanente Probleme auf, die sich teils aus der theoretischen Konzeption und teils aus Besonderheiten bei der praktischen Umsetzung der jeweiligen Ansätze ergeben. Beispielsweise besteht bei beiden Ausgestaltungen die Befürchtung, daß die Anbieter, um Kosten zu sparen, "übermäßige" Qualitätseinschränkungen vornehmen und somit eine ergänzende Qualitätsregulierung erforderlich werden kann. Zudem steht die Regulierungsbehörde im Mittelpunkt divergierender Interessen und Einflüsse. Speziell bei der price-cap regulation werden auf der einen Seite die Flughafenbetreiber stets versuchen, ihre Effizienzsteigerungspotentiale möglichst gering erscheinen zu lassen, um so einen minimalen Abschlag von der allgemeinen Preissteigerungsrate zu erreichen⁵⁷. Auf der anderen Seite setzen sich die Flughafennutzer für einen tendenziell großen Abschlag ein. Insbesondere sobald die Flughafengesellschaft vergleichsweise hohe Gewinne erzielt, ist zu vermuten, daß sich die Regulierungsbehörde bei der turnusmäßigen Festlegung der maximal zulässigen Entgelthöhe zur Durchsetzung starker Preissenkungen veranlaßt sieht. Unter dieser Annahme nähert sich die price-cap regulation der kostenbasierten Regulierung an, wobei der Unterschied letztlich darin besteht, daß Gewinne aufgrund von Effizienzsteigerungen bei der price-cap regulation länger Bestand haben als bei der üblichen Rentabilitätsregulierung⁵⁸. Im ganzen bestehen somit Vorteile anreizorientierter Regulierungsansätze gegenüber traditionellen Regulierungen. Allerdings erscheint die im folgenden erörterte Form der Regulierung als noch leistungsfähiger.

⁵⁶ Vgl. Vickers, J., Yarrow, G., *Privatization: An Economic Analysis*, Cambridge (Mass.), London 1988, S. 361 f.

⁵⁷ Analog werden die Unternehmen unter der incentive regulation darauf hinwirken, daß bereits bei geringen Stückkostensenkungen hohe Gewinnsteigerungen erlaubt werden.

⁵⁸ Eine vergleichende Würdigung der price-cap regulation und der Rentabilitätsregulierung findet sich bei Liston, C., Price-Cap versus Rate-of-Return Regulation, in: *Journal of Regulatory Economics*, Vol. 5 (1993), S. 25 - 38.

2.4.2 Wettbewerb um den Markt

Um Effizianzanreize auf Märkten mit Tendenzen zum "natürlichen Monopol" zu schaffen, bietet es sich unter bestimmten Voraussetzungen an, in regelmäßigen Abständen eine Ausschreibung durchzuführen, bei der das effizienteste Unternehmen ein temporäres Recht zur Bedienung des Marktes erhält ("Wettbewerb um den Markt")⁵⁹. Der besondere Vorteil wiederkehrender Ausschreibungsverfahren liegt in der Nutzung der Potentiale des Wettbewerbs, der nicht nur zur Erfüllung statischer, sondern insbesondere dynamischer Ziele beiträgt. Konkret wäre für Flughäfen zunächst von der Ausschreibungsinstanz festzulegen, welche Leistungen in welcher Qualität vom Betreiberunternehmen zu erbringen sind. Den Zuschlag erhielte dann das Unternehmen, das für den ausgeschriebenen Zeitraum den niedrigsten Preis für die Kunden offeriert. Durch die regelmäßige Neuausschreibung des Bedingungsrechts stünde das Unternehmen unter dem immer wiederkehrenden Druck potentieller Konkurrenten, die das bei der jeweils vorangegangenen Ausschreibung erfolgreiche Unternehmen mit einem überlegenen Angebot im Wettbewerb um den Markt verdrängen können. Als bedeutsame Probleme wettbewerblicher Versteigerungsverfahren werden in der Literatur zum einen komplexe Ausschreibungsgegenstände und zum anderen die Existenz irreversibler Investitionen genannt⁶⁰. Im folgenden wird diskutiert, inwieweit diese Einwände für Flughäfen von konkreter Relevanz sind.

Die Spezifikation der zu erbringenden Leistungen durch die Ausschreibungsinstanz kann insbesondere bei verbundenen und zudem vergleichsweise komplexen Gütern ein Hindernis für die Anwendung wettbewerblicher Vergabemodelle sein. Wird etwa der gesamte Flughafenbetrieb in einem Wettbewerb um den Markt ausgeschrieben, so wäre eine hohe Zahl von Qualitätsanforderungen für die Betreiberunternehmen festzulegen. Darüber hinaus müßte entschieden werden, wie die Preisforderungen der einzelnen Bewerber für die unterschiedlichen Flughafenleistungen bei der Vergabeentscheidung zu gewichten sind (Mengengerüst). Alternativ könnten den Bietern Spielräume bei der Beschreibung von Qualitäten und Entgelten gelassen werden, wodurch sich einerseits dezentral vorhandenes Wissen nutzen ließe, sich jedoch andererseits für die Ausschreibungsinstanz die Schwiegigkeit ergibt, eine sachgerechte Auswahl zwischen den unterschiedlichen Preis-/Qualitätskombinationen zu treffen⁶¹. Für Flughäfen relativiert sich das Komplexitätsproblem, wenn - wie oben genauer ausgeführt - eine vertikale Desintegration erfolgt, so daß nicht für den gesamten Flughafen ein Wettbewerb um den Markt eingeführt wird, sondern nur für diejenigen Leistungen, für die tatsächlich Tendenzen zum "natürlichen Monopol" auf dem Flughafen vorliegen. Unter der Voraussetzung, daß zwischen bestimmten Leistungen keine Verbundvorteile bestehen, ist es sogar naheliegend, diese Teilleistungen mit "natürlichen" Monopoleigenschaften getrennt

⁵⁹ Die Idee eines Wettbewerbs um den Markt geht ursprünglich auf Chadwick (1859) zurück und wurde u. a. von Demsetz aufgegriffen. Vgl. Demsetz, H., *Why Regulate Utilities?*, in: *Journal of Law and Economics*, Vol. 11 (1968), S. 55 - 65.

⁶⁰ Vgl. Kruse, J., *Ökonomie der Monopolregulierung*, a.a.O., S. 359 ff.

⁶¹ Vgl. Wolf, H., *Privatisierung der Flughäfen*, a.a.O., S. 213 f.

auszuschreiben, um so den einzelnen Ausschreibungsgegenstand vergleichsweise einfach zu gestalten.

Die auf vielen Flughäfen bestehenden Kapazitätsknappheiten eröffnen ebenfalls mehrere Möglichkeiten bei der konkreten Ausgestaltung eines Wettbewerbs um den Markt. Die Ausschreibungsinstanz könnte sich beispielsweise darauf beschränken, den Bieter auszuwählen, der das geringste Durchschnittsentgelt fordert. Die Entscheidung über die Entgeltstruktur bliebe dann allein dem Flughafenbetreiber überlassen, wobei - wie oben im Zusammenhang mit der price-cap regulation begründet - gewisse Anreize zur zeitlichen Entgeltendifferenzierung bestehen. Alternativ käme in Frage, in die Ausschreibung gezieltere Vorgaben über die Entgeltstruktur aufzunehmen oder die Bieter aufzufordern, unterschiedliche Entgeltstrukturen vorzuschlagen.

Besondere Probleme beim Wettbewerb um den Markt treten schließlich immer dann auf, wenn - wie bei Flughäfen üblich - zur Produktion langlebige Investitionsgüter erforderlich sind, die auch nach Ablauf einer Ausschreibungsperiode weiter genutzt werden sollen. Geeignete Lösungsansätze für das Problem irreversibler und langlebiger Investitionen können darin bestehen, das Sachkapital im öffentlichen Eigentum zu belassen und nur den Betrieb im Wettbewerb um den Markt auszuschreiben ("Betreibermodelle") oder bereits bei Vertragsabschluß eindeutige Bewertungsregeln für die Rückübernahme der Investitionsgüter durch die Ausschreibungsinstanz festzulegen. Für die unterschiedlichen zentralen Infrastruktureinrichtungen eines Flughafens wäre folglich jeweils im speziellen Fall zu entscheiden, ob die Irreversibilität der Investitionen Probleme aufwirft und welcher Lösungsansatz am geeignetsten erscheint. Beispielsweise kann es für Teile der baulichen Infrastruktur durchaus vorteilhaft sein, nur den Betrieb im Wettbewerb zu vergeben und somit die Entscheidung über mögliche Infrastrukturerweiterungen allein in staatlicher Hand zu lassen. Bei vergleichsweise kurzlebigen Investitionsgütern bietet es sich hingegen an, das Eigentum an das Betreiberunternehmen übergehen zu lassen und den Ausschreibungszeitraum an die Nutzungsdauer des Gutes anzupassen.

Letztlich liegt der entscheidende Vorteil von Ausschreibungsverfahren in den wettbewerblichen Anreizen, die - zwar nicht permanent, aber immerhin von Zeit zu Zeit - für Effizienzdruck sorgen. Somit wäre für Flughäfen mit marktstrukturell bedingter Monopolposition der von einer staatlichen Instanz in regelmäßigen Abständen organisierte Wettbewerb um den Markt einer kompletten Privatisierung von Flughäfen mit einer anschließenden staatlichen Dauerregulierung vorzuziehen.

3. Potentiale des Wettbewerbs zwischen Flughäfen

3.1 Voraussetzungen für Wettbewerb zwischen Flughäfen

Wie bereits oben ausgeführt⁶², setzt die Existenz einer "natürlichen" Monopolstellung für Flughäfen voraus, daß zum einen die Zahl der Nachfrager zu gering ist, um mehreren Anbietern in einer Region das Erreichen der mindestopimalen technischen Betriebsgröße zu ermöglichen, und zum anderen die Kosten der Raumüberwindung, die beim Ausweichen der Nachfrager auf benachbarte Flughäfen entstehen, vergleichsweise bedeutsam sind. In den dicht besiedelten und für den Straßen- und Schienenverkehr gut erschlossenen Wirtschaftszentren Mitteleuropas dürften diese Bedingungen kaum generell vorliegen. Vielmehr sind viele Flughäfen aktuell oder zumindest potentiell wettbewerblichem Druck ausgesetzt. Im folgenden werden zunächst die unterschiedlichen Arten des Wettbewerbs erörtert, der auf Flughäfen wirken kann. Darauf aufbauend geht es darum, wie sich die Potentiale des Wettbewerbs durch eine geeignete Privatisierungsstrategie und den Abbau institutioneller Marktzutrittsschranken aktivieren lassen.

Für Nachfrager nach Verkehrsleistungen existieren in der Regel Wahlmöglichkeiten sowohl zwischen verschiedenen Verkehrssystemen (intermodaler Wettbewerb) als auch innerhalb eines Verkehrssystems (intramodaler Wettbewerb). Flughäfen befinden sich folglich zum einen auf vielen Relationen - gemeinsam mit den Luftverkehrsgesellschaften - im Wettbewerb zu den bodengebundenen Systemen Straße und Schiene, wobei dieser intermodale Konkurrenzdruck besonders stark auf Regionalflughäfen wirkt, die einen hohen Anteil an Kurzstreckenflügen aufweisen (fehlende Monopolstellung eines Flughafens bei geeigneter sachlicher Marktabgrenzung). Zum anderen besteht innerhalb des Luftverkehrssystems intramodaler Wettbewerb, und zwar nicht nur zwischen den Luftverkehrsgesellschaften, sondern oftmals auch zwischen einzelnen Flughäfen.

Der stärkste Wettbewerbsdruck wirkt auf Flughäfen, wenn sie ihre Leistungen nicht primär zur Bedienung der Verkehrsnachfrage ihrer regionalen Umgebung erbringen, sondern in ihrer Eigenschaft als Drehscheiben ("Hubs") überwiegend Umsteigemöglichkeiten innerhalb des Luftverkehrssystems bieten. Beispielsweise kann ein Nachfrager, der von A (z. B. Berlin) nach B (z. B. Chicago) fliegen will und auf dessen regionalem Flughafen A keine Direktverbindung nach B angeboten wird⁶³, wählen, ob er über die Drehscheiben C (z. B. Frankfurt/Main), D (z. B. Paris) oder E (z. B. London) an sein Ziel gelangt⁶⁴. Als Entschei-

⁶² Vgl. Abschnitt 2.1.

⁶³ Auch für den Fall bestehender Direktverbindungen kommen Umsteigeverbindungen als Substitute in Frage, wenn der Preis für den Direktflug höher ist als der für Umsteigeverbindungen oder die Nachfrager bestimmte Abflug- oder Ankunftszeiten bevorzugen.

⁶⁴ So versucht etwa der Flughafen Kopenhagen durch vergleichsweise niedrige Flughafenentgelte Transferpassagiere aus Hamburg, Hannover und Berlin vom Frankfurter Flughafen abzuziehen. Vgl. o. V., Der Flughafen Kopenhagen will auch deutsche Passagiere anlocken, in: FAZ, 08.09.1998, S. 23. Der Frankfurter Rhein-

dungsparameter spielt dabei neben dem Reisepreis insbesondere die Gesamtreisezeit (Flugdauer zuzüglich Aufenthaltsdauer auf dem Hub-Flughafen) eine bedeutsame Rolle⁶⁵. Weiterhin ist zu beachten, daß die einzelnen Umsteigeverbindungen oftmals von unterschiedlichen Fluggesellschaften angeboten werden, die jeweils über einen "Heimat-Hub" verfügen. Insofern liegt Rivalität zwischen mehreren Fluggesellschafts-Flughafen-Kombinationen vor⁶⁶.

Auch hinsichtlich des Start- bzw. Zielflughafens einer Flugreise bzw. eines Frachttransports bestehen für die Nachfrager prinzipiell Auswahlmöglichkeiten, die zu Rivalität zwischen Flughäfen führen können⁶⁷. Starke Wettbewerbsbeziehungen ergeben sich dabei nicht nur, wenn Flughäfen - beispielsweise in den Ballungszentren Ruhrgebiet, London oder New York - räumlich vergleichsweise eng beieinanderliegen ("überlappende Einzugsgebiete"). Ebenso können eine gute Anbindung an das überörtliche Straßen- und Schienennetz oder Sonderleistungen eines Anbieters - beispielsweise unentgeltliche Parkmöglichkeiten oder Bustransferangebote zum Flughafen - Nachfrage von anderen Flughäfen abziehen (fehlende Monopolstellung eines Flughafens bei geeigneter räumlicher Marktabgrenzung). Dabei bevorzugen jedoch insbesondere Geschäftsreisende, bei denen eine hohe Wertschätzung für Reisezeitersparnisse vorliegt, üblicherweise den jeweils räumlich nächstgelegenen Flughafen⁶⁸, während bei Privatreisenden eine größere Bereitschaft zur Inkaufnahme längerer Anfahrtswege unterstellt werden kann, sofern sich dadurch eine Verringerung der Reisekosten erreichen läßt. Auch für Luftfracht, die im wesentlichen auf interkontinentalen Relationen transportiert wird, sind die Substitutionsbeziehungen zwischen den einzelnen Flughäfen vergleichsweise groß⁶⁹.

Main-Flughafen, die bedeutendste Luftverkehrsdrehscheibe in Deutschland, hat im Jahr 1997 den Fluggesellschaften zugesichert, bis zum Jahr 2000 die Landeentgelte nicht zu erhöhen, um somit Marktanteilsverluste im europäischen Wettbewerb zu vermeiden. Vgl. o. V., Landegebühren festgeschrieben, in: FAZ, 14.07.1998, S. 21.

⁶⁵ Dabei kommt es häufig zu Trade-offs zwischen Reisezeit und Reisepreis, d. h. die Umsteigeverbindung über den Hub C kann schneller und zugleich teurer sein als über den Hub D.

⁶⁶ So ist für das oben angeführte Beispiel denkbar, daß die Umsteigeverbindung über den Frankfurter Flughafen von der Deutschen Lufthansa, die über Paris von der Air France und die über London von der British Airways angeboten wird. Allerdings ist auf dem liberalisierten europäischen Luftverkehrsmarkt eine derartige Bindung nationaler Luftverkehrsgesellschaften an die jeweiligen inländischen Flughäfen nicht zwingend, beispielsweise könnte eine Gesellschaft aus einem anderen EU-Staat für Umsteigeverbindungen auch den Flughafen München nutzen.

⁶⁷ Vgl. hierzu bereits Christiansen, U., Verkehrsflughäfen im Wettbewerb. Das Beispiel der Bundesrepublik Deutschland. Göttingen 1977, S. 54 ff.

⁶⁸ Vgl. beispielsweise konkret zur Herkunft der Einsteiger auf den norddeutschen Flughäfen Beyhoff, S. u. a., Verkehrspolitische Optionen zur Lärmreduktion an Flughäfen dargestellt am Beispiel des Flughafens Hamburg, DLR-Forschungsbericht 92-40, Köln 1992, S. 11 ff.

⁶⁹ Vgl. zur Bedeutung ausländischer Flughäfen bei der Befriedigung der deutschen Nachfrage nach Luftfrachtleistungen Bachmann, K., Zur Machbarkeit von Luftfrachtprognosen, in: DVWG (Hrsg.), Der Riese ist erwacht! - Entwicklungen und Probleme im Luftfrachtverkehr, DVWG Schriftenreihe B 122, Bergisch Gladbach 1989, S. 12 ff.

Von zentraler Bedeutung für das Rivalisieren mehrerer Flughäfen um ein regionales Originäraufkommen ist - zusätzlich zu den oben genannten Aspekten - der jeweilige Kapazitätsauslastungsgrad. Verfügen alle für die Befriedigung der regionalen Luftverkehrsnachfrage relevanten Flughäfen über freie Kapazitäten, so kann von starker Rivalität zwischen den Flughafenbetreibern ausgegangen werden. In Anbetracht des auf Flughäfen typischerweise hohen Fixkostenanteils haben nämlich selbst vergleichsweise geringe Nachfragebewegungen spürbare Auswirkungen auf die ökonomische Situation der Flughafengesellschaften. Es existieren folglich stets Anreize, Effizienzerhöhungen und Qualitätsverbesserungen vorzunehmen, um so zusätzliche Nachfrager zu attrahieren.

Während einerseits plausibel ist, daß zwischen benachbarten Flughäfen mit Kapazitätsreserven Rivalität besteht, kann andererseits vermutet werden, daß die Betreiber ausgelasteter Flughäfen mit überlappenden Einzugsgebieten selbst ohne wechselseitige Absprachen erkennen, daß ein gemeinsamer Aktionsparametereinsatz, beispielsweise in der Preispolitik, für sie vorteilhaft ist (spontan-solidarisches Parallelverhalten⁷⁰). Inwieweit derartige Tendenzen zu kollektivmonopolistischem Verhalten auf Flughafenmärkten bedeutsam sind, läßt sich wegen fehlender empirischer Erfahrungen mit privaten Flughafenunternehmen nur schwer beurteilen. Für das Vorhandensein von Rivalität sprechen insbesondere Ketteneffekte, die beispielsweise auftreten, wenn ein Flughafenunternehmen in einer Region X im vorstoßenden Wettbewerb Preissenkungen vornimmt, die das Flughafenunternehmen in der benachbarten Region Y zu Reaktionen zwingt, die wiederum Auswirkungen auf die wirtschaftliche Situation eines Flughafens in der an Y angrenzenden Region Z hat. Gerade aufgrund der vergleichsweise geringen Entfernungen zwischen den europäischen Flughafenstandorten kann diesen Ketteneffekten eine hohe Bedeutung für den Wettbewerb auf Flughafenmärkten zukommen.

3.2 Schlußfolgerungen für eine geeignete Privatisierungsstrategie

Sind die beschriebenen Voraussetzungen für Wettbewerb zwischen Flughäfen gegeben (geringe räumliche Entfernung und/oder gute Verkehrsverbindungen zwischen den Flughäfen sowie freie Kapazitäten), so ist eine Privatisierung von Flughäfen grundsätzlich zu befürworten, da der wettbewerbliche Druck in Verbindung mit dem privatwirtschaftlichen Gewinnstreben allokatios-effiziente Marktergebnisse hervorbringt. Allerdings gilt es, die Potentiale des Wettbewerbs durch eine geeignete Privatisierungsstrategie bestmöglich zu nutzen. Insbesondere ist bei der Privatisierung darauf zu achten, daß miteinander in Konkurrenz stehende Flughäfen an unterschiedliche private Eigentümer abgegeben werden. Nach der Privatisierung sind rivalitätsgefährdende Fusionen⁷¹ durch die Wettbewerbspolitik

⁷⁰ Vgl. allgemein zum spontan-solidarischem Parallelverhalten im engen Oligopol Bartling, H., *Leitbilder der Wettbewerbspolitik*, München 1980, S. 89.

⁷¹ Vgl. zur Überlegenheit des Kriteriums der Rivalitätsgefährdung gegenüber dem im GWB für die Fusionskontrolle vorgesehenen Kriterium der Marktbeherrschung Bartling, H., *Von der Wettbewerbstheorie zur Theorie der Wettbewerbspolitik*, in: Kruse, J., Stockmann, K., Vollmer, L. (Hrsg.), *Wettbewerbspolitik im Span-*

ebenso zu untersagen wie sonstige wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, etwa in Form von Kartellen oder aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen.

Konkret bedeutet dies, daß zur Verhinderung von Wettbewerbsbeschränkungen - anders als in Großbritannien - keine benachbarten Verkehrsflughäfen in einem privaten Unternehmen vereinigt werden dürfen. Zwar könnten bei kurzfristiger Betrachtung durch eine solchen Verbindung Einsparungen auftreten (z. B. Nutzung von Größenvorteilen in der Beschaffung oder Rationalisierungen in zentralen Leitungsbereichen), jedoch ist mittel- und langfristig infolge der Ausschaltung des Wettbewerbs mit Ineffizienzen bei der Leistungserstellung und einer "Ausbeutung" der Nachfrager zu rechnen. Aus dem gleichen Grund wären Kooperationen zwischen benachbarten Flughäfen (wie die im Jahr 1998 vereinbarte Zusammenarbeit der Flughäfen München, Stuttgart, Nürnberg, Halle-Leipzig und Dresden⁷²) vom Bundeskartellamt kritisch zu überwachen. Es hätte Kooperationen zu untersagen, wenn als Folge des Vertrages die Rivalität zwischen den beteiligten Flughäfen durch solidarisches Verhalten im Aktionsparametereinsatz ersetzt wird.

Sofern zwischen mehreren Flughäfen Wettbewerb besteht, sind wirtschaftspolitische Eingriffe, die über den Schutz dieser Rivalität hinausgehen, entbehrlich. Sowohl Ineffizienzen als auch die grundsätzlich mögliche Ausnutzung von Monopolstellungen auf dem Flughafen, beispielsweise bei bestimmten Bodendiensten, würden zu höheren Preisen für die Nachfrager führen und somit tendenziell Abwanderungen zu anderen Flughäfen hervorrufen. Insofern werden die Flughäfen stets bestrebt sein, ein wettbewerbsfähiges Gesamtangebot zu offerieren. Auch die Möglichkeiten der Flughäfen, durch Preisdifferenzierungen Nachfragerrenten abzuschöpfen, sind begrenzt. Unterschiedlich hohe Entgelte im Fracht- und Passagierverkehr sowie innerhalb des Passagierverkehrs für Transitreisende und Ein- bzw. Aussteiger sind zwar denkbar und wurden teils auch von einzelnen Flughäfen eingeführt⁷³. Weitergehende Preisdifferenzierungen erscheinen jedoch schon rein technisch kaum praktikabel und würden - ebenso wie produktive Ineffizienzen - tendenziell dazu führen, daß Nachfrager auf benachbarte Flughäfen ausweichen⁷⁴.

nungsfeld nationaler und internationaler Kartellrechtsordnungen, Festschrift für Ingo Schmidt, Baden-Baden 1997, S. 22 f.

⁷² Die Kooperation erstreckt sich dabei unter anderem auf den Austausch betriebswirtschaftlicher Kennzahlen und die gemeinsame Fortbildung von Mitarbeitern. Vgl. o. V., *Fünf Flughäfen vereinbaren Zusammenarbeit*, a.a.O.

⁷³ Beispielsweise hat die Flughafen Frankfurt/Main AG vorübergehend zu bestimmten Zeiten eine Ermäßigung der Landeentgelte für Frachtflugzeuge vorgesehen. Vgl. o. V., *Rauher Wind am Himmel der Luftfrachtgesellschaften*, in: FAZ, 13.09.1996, S. 27, sowie o. V., *Konkurrenzdruck aus Amsterdam*, in: FR, 15.08.1996, S. 20.

⁷⁴ Allenfalls besteht die Möglichkeit, daß die Flughafenbetreiber in einzelnen Bereichen mit eingeschränkter Nachfragertransparenz versuchen, Monopolgewinne zu realisieren. Beispielsweise wäre denkbar, daß eine Flughafengesellschaft einen Ausschließlichkeitsvertrag mit dem Betreiber eines Duty-free-shops abschließt, um so ihre Konzessions- bzw. Mieteinnahmen zu steigern. Derartigen Verhaltensweisen kann jedoch mit den vorhandenen Instrumenten des GWB (Verbot wettbewerbsbeschränkender Ausschließlichkeitsbindungen) ursachenadäquat entgegengewirkt werden.

3.3 Abbau institutioneller Marktzutrittschranken als Aufgabe

Liegen keine Tendenzen zum "natürlichen Monopol" vor, kann sich die regionale Alleinstellung eines Flughafens durch politische Vorgaben erklären, die den grundsätzlich möglichen Wettbewerb mehrerer Flughafenunternehmen verhindern (gesicherte Monopolstellung etablierter Anbieter durch institutionelle Marktzutrittschranken). Beispielsweise ist denkbar, daß die Kapazitäten des etablierten Anbieters ausgelastet sind, die Errichtung eines zusätzlichen Flughafens in derselben oder einer angrenzenden Region jedoch - beispielsweise aus umweltpolitischen Gründen - untersagt wird. Um Rivalität auf einem solchen Markt wirksam werden zu lassen, empfiehlt es sich generell, unter Wahrung der Umweltschutzziele⁷⁵ den Eintritt potentieller Anbieter zu gestatten oder sogar zu fördern (Abbau von Marktzutrittschranken). Für eine solche Vorgehensweise spricht auch die Analogie zu anderen Wettbewerbsmärkten, auf denen Nachfrageüberhänge typischerweise zu Angebotssteigerungen führen. Daneben hat beispielsweise die Verbesserung der bodenseitigen Verbindung zwischen einzelnen Flughäfen, aus der eine Verringerung der Reisekosten der Nachfrager resultiert, positive Wirkungen, wenn sie den Wettbewerb zwischen den Anbietern ermöglicht (Senkung von Schranken zwischen regionalen Flughafenmärkten).

Generell empfiehlt es sich somit, die flughafenpolitischen Anstrengungen stärker als bisher auf die Herbeiführung und den Erhalt von Rivalität *zwischen* Flughäfen zu konzentrieren. Beispielsweise wäre dann auch zu überprüfen, ob bei überlasteten Flughäfen in Ballungsregionen auf vergleichsweise teure Kapazitätserweiterungen verzichtet werden kann - die unter Umständen eine bestehende regionale Monopolstellung weiter zementieren -, um stattdessen in angrenzenden Regionen Flughafenneubauten zu ermöglichen. Diese neuen Flughäfen würden zum einen eine Intensivierung des Wettbewerbs herbeiführen, da sie mit allen benachbarten Anbietern um die jeweiligen Originäraufkommen konkurrieren. Zum anderen könnten durch eine geeignete Standortwahl auch regional- und umweltpolitische Ziele häufig besser erreicht werden als bei einem weiteren Ausbau von Ballungsraumflughäfen.

4. Fazit

Der Trend zur Privatisierung von Flughäfen in Europa eröffnet die Chance, eine verbesserte Versorgung mit Luftverkehrsleistungen zu erreichen. Beispielsweise ist zu erwarten, daß vorhandene Kostensenkungspotentiale von gewinnorientierten privaten Eigentümern besser genutzt werden als von öffentlichen Unternehmen, die eine Vielzahl von Sonderinteressen verfolgen und zudem geringere ökonomische Leistungsanreize verspüren. Allerdings kommen die Vorteile einer Flughafenprivatisierung nur dann zur Geltung, wenn wettbewerblich

⁷⁵ Umweltpolitische Argumente sprechen nicht grundsätzlich gegen den Bau neuer Flughäfen. Aus volkswirtschaftlicher Perspektive kommt es vielmehr darauf an, das Ausmaß externer Kosten durch eine geeignete Standortwahl möglichst gering zu halten und zudem durch eine entsprechende umweltpolitische Rahmensetzung, etwa in Form von Lärmabgaben, die externen Kosten des Luftverkehrs zu internalisieren. Vgl. ausführlich zur Fluglärmproblematik und zur Eignung unterschiedlicher umweltpolitischer Instrumente Fichert, F., a.a.O.

cher Druck die Unternehmen zu einer effizienten Produktion veranlaßt und ihnen zugleich die Erzielung von Monopolrenten verwehrt.

Sofern *zwischen* mehreren Flughäfen Wettbewerb um ein regionales Originäraufkommen oder um Umsteigepassagiere herrscht, ist sowohl während als auch nach der Privatisierung darauf zu achten, daß diese Rivalität nicht durch wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen, etwa die Bildung eines Flughafensystems unter einheitlicher Leitung oder Absprachen zwischen den Flughäfen, vernichtet wird⁷⁶. Da die Flughäfen mit ihrem gesamten Leistungsangebot im Wettbewerb stehen, sind sie zu einer effizienten Leistungserstellung gezwungen, selbst in den Bereichen, in denen eine Monopolstellung *auf* dem jeweiligen Flughafen vorliegt. Somit ist in solchen Fällen von Wettbewerb zwischen mehreren Flughäfen eine Privatisierung vertikal integrierter Flughäfen aus wettbewerbspolitischer Perspektive unproblematisch und auch spezielle Rahmensetzungen für einzelne Teilbereiche der Flughafenaktivität bleiben entbehrlich.

Verfügt ein Flughafen über eine regionale Monopolposition, so ist von zentraler Bedeutung, ob diese aufgrund von Tendenzen zum "natürlichen Monopol" vorliegt oder ob institutionelle Marktzutrittschranken Wettbewerb zwischen mehreren Anbietern verhindern. Die dauerhafte Notwendigkeit einer speziellen staatlichen Rahmensetzung besteht nur für Flughäfen mit "natürlichen" Monopolstellungen - ansonsten empfiehlt es sich, durch den Abbau institutioneller Eintrittsbarrieren den Übergang zur wettbewerblichen Selbststeuerung zu ermöglichen.

Für Flughäfen mit gesicherter Monopolstellung aufgrund von Tendenzen zum "natürlichen Monopol" könnten zumindest die Potentiale des Wettbewerbs für Teilbereiche *auf* dem Flughafen so weit wie möglich genutzt werden. Neben der Öffnung von (Boden-)Dienstleistungsmärkten, wie sie im Grundsatz bereits von der EU veranlaßt ist, wäre es beispielsweise denkbar, mehrfach vorhandene Infrastruktureinrichtungen an unterschiedliche private Anbieter zu vergeben. Für die verbleibenden "natürlichen" Monopolleistungen *auf* einem Flughafen erweist sich der Wettbewerb um den Markt als überlegene Gestaltungsvariante, und zwar sowohl im Vergleich mit der in Deutschland üblichen kostenbasierten Rentabilitätsregulierung als auch gegenüber anreizorientierten Regulierungsvarianten, wie der in Großbritannien praktizierten price-cap regulation.

⁷⁶ Aus Sicht der derzeitigen staatlichen Eigentümer ist die hier vorgeschlagene getrennte Privatisierung rivalisierender Flughäfen mit dem Nachteil vergleichsweise niedriger Privatisierungserlöse verbunden, da es den Käufern weitgehend verwehrt bleibt, Monopolgewinne zu erzielen, die ansonsten die Zahlungsbereitschaft für Flughafenanteile erhöhen. (Bei einer getrennten Privatisierung der BAA-Flughäfen hätte der zu erwartende Wettbewerb innerhalb Großbritanniens die Gewinnaussichten und folglich auch die Privatisierungserlöse verringert. Vgl. Gurlit, W., Auswirkungen und Erfolgsfaktoren der Privatisierung staatlicher Unternehmen - Eine Analyse des Verkehrssektors in OECD-Ländern, Konstanz 1995, S. 200.) Dem steht jedoch nicht nur ein verbessertes Angebot für die Luftverkehrsnachfrager gegenüber, darüber hinaus ist insbesondere bei langfristiger Betrachtung Rivalität die entscheidende Voraussetzung für eine effiziente Leistungserstellung und somit für einen international wettbewerbsfähigen Luftverkehrsstandort Deutschland.

Abstract

The economic environment of airports is rapidly changing. The privatization of airports and the growing number of cooperations between airports can be identified as major trends in the late 1990s. Regarding this development, a new regulatory framework for airports is necessary. In this paper a crucial distinction is made between airports which are in the position of a "natural" monopolist and those who are exposed to competitive pressure. For airports with a high degree of monopolistic power, the rate of return regulation in Germany and the EU's draft directive on airport charges are critically assessed. It is further shown that potentials for competition exist in many areas of airport activity, especially in ground services. For the remaining monopolistic "bottlenecks" the pros and cons of incentive regulation, price-cap regulation and franchise bidding are discussed. Finally, the preconditions for competition between airports are examined. Rather intensive rivalry can be expected between different hub-airports as well as between neighbouring airports in thickly populated regions. The task of competition policy is to prevent airport alliances and airport systems from eliminating competitive pressure.

Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe – Verkehrsverlagerung oder Steuerexport?

VON AXEL HENNIGHAUSEN, GÖTTINGEN

1. Vorbemerkung

Am 27.09.1998 fand in der Schweiz ein Referendum statt, in dem auf der Grundlage der Artikel 36 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein Gesetz zur Einführung einer sogenannten leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zur Abstimmung stand. Das Referendum wurde mit hoher Stimmbeteiligung und relativ großer Mehrheit angenommen¹. Der folgende Aufsatz untersucht die möglichen Motive für die Einführung einer solchen Schwerverkehrsabgabe. In einem ersten Schritt sollen dazu die besonderen Probleme des Alpentransits und die damit verbundenen konkreten verkehrspolitischen Ziele der betroffenen Alpenländer diskutiert werden. Dieser erste Abschnitt ist als Hintergrund zum Verständnis der Schweizer Politik notwendig. Darauf folgend werden allgemein die möglichen Zielsetzungen beim Einsatz von Abgaben in der Verkehrspolitik dargestellt. Im nächsten Schritt wird die Frage beantwortet, welche dieser Zielsetzungen die Schweiz mit der Schwerverkehrsabgabe verfolgt.

2. Das Problem des Transitverkehrs durch die Alpen

Der Straßengütertransit durch die Alpen ist für die EU insgesamt als auch für die betroffenen Alpenstaaten, insbesondere Österreich und die Schweiz, ein ökonomisches und ökologisches Problem ersten Ranges: Für die EU liegen die Alpen im Rückgrat der europäischen Wirtschaft (vgl. Abb. 1). Der Alpentransit ist somit, wie es die EU - Kommission formuliert hat "von lebenswichtiger Bedeutung für die Gemeinschaft"². Von der ökonomischen Seite abgesehen befinden sich die Alpen zwischen den Mitgliedsländern Italien und Griechenland und der restlichen Union, stellen also auch ein integrationspolitisches Hindernis dar. Die EU hat daher ein verstärktes wirtschafts- und europapolitisches Interesse, den Alpentransit

Anschrift des Verfassers:

Dipl. Vw. Axel Hennighausen
Volkswirtschaftliches Seminar der Universität Göttingen
Platz der Göttinger Sieben 3
37073 Göttingen

- 1 Die Stimmbeteiligung betrug 52%, die Befürworter der LSVA hatten dabei einen Stimmanteil von 57,2%.
2 Zitiert nach: Brandt, E. and P. Schäfer (1996). "Der alpenquerende Transitverkehr - auf der Suche nach "sustainable mobility"." Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 67(3), S. 204.