

Das Joint Venture Terminal 2 am Flughafen München und die Folgen: Eine wettbewerbsökonomische Analyse

VON BJÖRN A. KUCHINKE UND JÖRN SICKMANN, ILMENAU

1. Einleitung und Problemstellung

Mit dem Bau und der Inbetriebnahme des Terminal 2 am Flughafen München ist ein bisher in Deutschland einzigartiges Projekt abgeschlossen worden, denn erstmals ist ein Terminal durch ein Joint Venture zwischen einer Flughafenbetriebergesellschaft und einer Airline, der Deutschen Lufthansa AG, entstanden. Dieses Projekt bricht mit einer historisch gewachsenen deutschen, aber auch weitestgehend europäischen Gepflogenheit und weicht vom Status Quo deshalb ab, weil bislang sämtliche bestehenden Terminals von der jeweiligen Flughafenbetriebergesellschaft im Alleingang finanziert, geplant und durchgeführt worden sind.¹ Darüber hinaus ist bei diesem Bau auffällig, dass es sich nicht um ein Joint Venture im üblichen Sinne zwischen privaten Unternehmen handelt, denn an der Flughafenbetriebergesellschaft des Münchener Flughafens sind ausschließlich der Freistaat Bayern, die Bundesrepublik Deutschland und die Stadt München beteiligt. Insofern kann auch von einem public-private-partnership gesprochen werden. Mit Blick auf das weitere Ausland ist ein derartiges Bauprojekt jedoch als nicht ungewöhnlich zu bezeichnen. Insbesondere auf amerikanischen Flughäfen sind auch Airlines an entsprechenden Einrichtungen beteiligt, wobei dort i.d.R. eine rein private Finanzierung vorliegt.²

Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der gegebenen Luftverkehrsinfrastruktur wird im Laufe des Papiers herausgearbeitet, welche wettbewerbsökonomischen und -politischen Implikationen für Flughäfen sowie für den Luftverkehr zu erkennen sind.³

Anschrift der Verfasser:

Dr. Björn A. Kuchinke
Dipl.-Vw. Jörn Sickmann
Technische Universität Ilmenau
Fakultät für Wirtschaftswissenschaften
Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Wirtschaftspolitik
Ernst-Abbe-Zentrum
Ehrenbergstraße 29
98693 Ilmenau
e-mail: bjoern.kuchinke@tu-ilmenau.de
e-mail: joern.sickmann@tu-ilmenau.de

¹ Zwar gibt es Deutschland schon ganz oder zum Teil privatisierte Flughäfen und insofern auch privatisierte Terminals, jedoch bieten diese privaten Flughafengesellschaften keine Flugverkehrsdienstleistungen an. Vgl. zu einem Überblick Beckers, T. et al. (2003), S. 12 ff.

² Als Beispiel ist etwa der JFK-Flughafen in New York zu nennen.

³ Zur Abgrenzung des Luftverkehrs- und des Luftverkehrsinfrastruktursektor vgl. Abschnitt 2.2.

Hierbei fließen auch Kostengesichtspunkte in die Überlegungen mit ein. Außerdem wird überprüft, ob aufgrund dieser Entwicklung alternative Regulierungen ökonomisch ratsam sind.

In einem ersten Schritt wird in Gliederungspunkt 2 das Terminalprojekt vorgestellt. Es werden die beiden Joint Venture Partner sowie die Beteiligungsverhältnisse und Zuständigkeiten in detail dargestellt. Außerdem erfolgt eine kurze Einordnung von Terminals in die Luftverkehrsinfrastruktur allgemein und im Speziellen des Terminal 2 unter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten. Anschließend wird in Gliederungspunkt 3 die wettbewerbstheoretische Analyse vorgenommen. Hierbei werden drei Szenarien hinsichtlich unterschiedlicher Eigentumsverhältnisse und Regulierungen aufgezeigt, die den Fall von monopolistischen Strukturen bei den Infrastrukturanbietern, den Fall des Joint Ventures Terminal 2 sowie Wettbewerb von Teilen der Infrastrukturanbieter an einem Standort beinhalten. Abschließend erfolgen ein Fazit und ein Ausblick.

2. Grundlagen und Gegenstand der Analyse

2.1 Historie des Joint Venture Terminal 2 und die aktuellen Verhältnisse

Der Flughafen München Franz Josef Strauß (Flughafen München) ist am 17. Mai 1992 in Betrieb genommen worden und liegt ca. 28 km nordöstlich des Zentrums der Landeshauptstadt München. Mit einem Passagieraufkommen von über 26 Millionen und 383.000 Flugbewegungen im Jahr 2004 handelt es sich um den zweitgrößten deutschen Verkehrsflughafen und den achtgrößten Europas.⁴ Kein anderer Flughafen Europas weist dabei so hohe Zuwachsraten bei den Passagierzahlen auf wie München⁵, insbesondere begründet durch die Entscheidung der Deutschen Lufthansa AG Mitte der 90-er Jahre, München als zweite Luftverkehrsdrehscheibe in Deutschland neben Frankfurt a. M. zu nutzen.⁶

Flughafenbetreiber ist die Flughafen München GmbH (FMG), an der zu 51 % der Freistaat Bayern, zu 26 % die Bundesrepublik Deutschland und zu 23 % die Stadt München beteiligt sind.⁷ Die Flughafengesellschaft ist 100-prozentige Besitzerin und Betreiberin der Start- und Landebahnen sowie des bis dato einzigen Terminals (Terminal 1), welches eine Kapazität zwischen 20 bis 25 Millionen Passagieren jährlich aufweist.⁸ Mit einem jährlichen Passagieraufkommen von über 20 Millionen seit dem Jahr 1999 stellte die Terminalinfrastruktur des Flughafen München vor Eröffnung des neuen Terminal 2 spätestens zu diesem

⁴ Zum Ranking von Flughäfen nach dem jährlichem Passagieraufkommen. vgl. Flughafen München (2005).

⁵ Das Passagieraufkommen hat sich seit 1992 mehr als verdoppelt. 2004 betrug der Zuwachs 10,8 %. Flughafen München (2005).

⁶ Vgl. Flughafen München (2004), S.6 f.

⁷ Vgl. Flughafen München (2004), S. 9 u. EC (2002), GER-9 ff.

⁸ Terminals halten Andockstationen für Flugzeuge (Gates) vor und stellen Flächen für Zoll-, Einreise-, Gesundheits- und Sicherheitsdienste sowie für Lounges in unmittelbarer Nähe zu diesen Stationen bereit. Hier erfolgt traditionell auch der Check-In der Passagiere. Vgl. Beckers, T. et al. (2003), S. 6.

Zeitpunkt einen Engpass dar.⁹ Der Bau eines zusätzlichen Terminals ist folglich aus Sicht der Betreiber des Flughafens, aber auch aus Sicht von Airlines und insbesondere der DLH dringend geboten gewesen. Aufgrund der Entwicklung des Fluggästaufkommens haben die FMG und die Deutsche Lufthansa AG (DLH) bereits im April 1998 bekannt gegeben, gemeinsam ein neues Terminal errichten zu wollen. Diese Absicht ist am 15. Juli 1998 in einem „Memorandum of Understanding“ (MoU) zwischen den beiden Partnern fixiert worden.¹⁰ Damit ist der erste Fall, in dem ein Flughafenbetreiber und eine Fluggesellschaft gemeinsam Flughafeninfrastruktur finanzieren und betreiben, praktisch besiegelt worden.

Die DLH, gegründet als deutsche Staatsfluglinie in den 50er Jahren, zählt zu den größten Fluglinien weltweit. Gemessen am Passagieraufkommen belegt sie im internationalen Linienverkehr im IATA-Ranking 2003 Platz eins und im Gesamt-Linienverkehr Platz fünf.¹¹ Nach ersten Privatisierungsschritten bereits in den 60er Jahren wurde die DLH am 13. Oktober 1997 vollständig privatisiert. Um ihre Position als deutsche Fluglinie zu sichern, wurden 1997 sämtliche Aktien in vinkulierte Namensaktien umgewandelt, welche Auskunft über die Nationalität der Besitzer geben. Die DLH verfolgt mit der parallelen Nutzung der Flughafendrehscheiben Frankfurt a.M. und München seit den 90-er Jahren eine Zwei-Hub-Strategie. Im Mai 1997 gründete Lufthansa zusammen mit United Airlines, SAS, Thai Airways International und Air Canada die Star Alliance, welche heute zu den größten globalen strategischen Allianzen zählt. Zusätzlich unterhält die DLH weitere Kooperationsabkommen globaler, europäischer und regionaler Natur.¹²

Die Kooperation zwischen Flughafen und Fluggesellschaft hat schon während der Planungs- und Bauphase eingesetzt, wozu ein gemeinsames Projektteam (Projektteam Terminal 2) bestehend aus 30 Fachleuten beider Partner gegründet worden ist. Ziel war es, ein auf die Kundenbedürfnisse und Abfertigungsprozesse der DLH zugeschnittenes Terminal zu errichten.¹³ Dieses Team hat im weiteren Verlauf zusammen mit einem Advisory Council, bestehend aus Vertretern des Freistaats, des Bundes, der Stadt München, der FMG und der DLH, die Überwachung der mit der Bauherrenvertretung und des Baucontrollings beauftragten Gesellschaft Flughafen München Bau (FMBau) übernommen.¹⁴ Die grundlegende Konzeption des Gemeinschaftsprojektes ist in Abbildung 1 zusammengefasst dargestellt.

⁹ Vgl. Flughafen München (2004), S. 6. Das Kapazitätsproblem wird durch das Vorliegen von Spitzenlasten sowohl im Tages- als auch im Jahresverlauf noch verschärft. So betrug das Passagieraufkommen am 24. September 2004, dem Spitzentag, 105.040, während das durchschnittliche Passagieraufkommen pro Tag bei 73.264 lag. Vgl. Flughafen München (2005).

¹⁰ Vgl. Klingenberg, C., Klingelhöfer, S. (2004), S. 112. Erste Überlegungen und Ideen zu einer neuen, zweiten Terminalerrichtung reichen bis in das Jahr 1997 zurück.

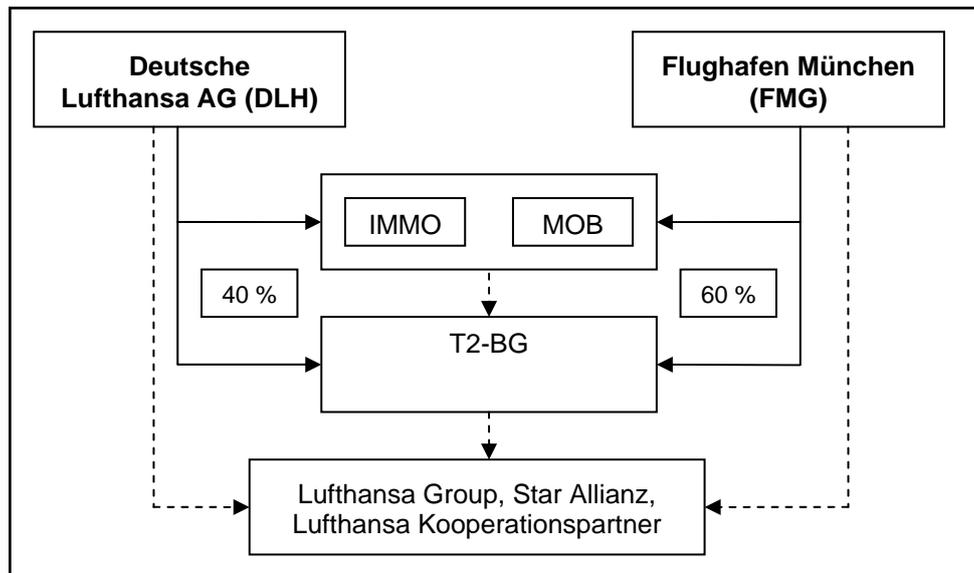
¹¹ Vgl. IATA World Air Transport Statistics, zitiert nach DLH (2005).

¹² Vgl. DLH (2005).

¹³ Vgl. Flughafen München (2004), S. 9.

¹⁴ Vgl. Klingenberg, C., Klingelhöfer, S. (2004), S. 114. Die FMBau hat ihrerseits die Auslösung von Aufträgen an Planungsbüros, Architekten, Baufirmen usw. sowie die Überwachung dieser Firmen übernommen. An der FMBau sind der Freistaat Bayern, der Bund und die Stadt München beteiligt.

Abbildung 1: Die Beteiligten am Projekt Terminal 2¹⁵



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Klingenberger, C., Klingelhöfer, S. (2004), S. 113 u. Kerkloh, M. (2004), Folie 11.

Um Eigentum und Betrieb voneinander zu trennen, sind zwei Gesellschaften für mobile und immobile Einrichtungen (IMMO und MOB) sowie eine Betriebsgesellschaft für das Terminal 2 (T2-BG) gegründet worden. An allen drei Gesellschaften hält die FMG 60 %, die DLH 40 %. Entscheidungen werden gemäß Grundlagenvertrag einvernehmlich getroffen. Die Terminalbetriebsgesellschaft mietet die Einrichtungen, also einen Teil der Münchener Flughafeninfrastruktur, von der IMMO und der MOB. Die Bodenverkehrsdienstleistungen bezieht die Terminalbetriebsgesellschaft zum einen von der FMG, die das Ground Handling übernimmt, und zum anderen von der DLH, die das Passenger Handling arrangiert.¹⁶ Das Gesamtprodukt aus Ground Handling und Terminalnutzung wird dann exklusiv an die Lufthansa Gruppe, Fluggesellschaften der Star Allianz und Lufthansa Kooperationspartner verkauft, die dann entsprechende Entgelte an die Betriebsgesellschaft T2-BG zu entrichten haben. Zusätzliche Einnahmen erwirtschaftet die T2-BG aus der Verpachtung von Flächen für Gastronomie und Einzelhandel.¹⁷ Die T2-BG schüttet die entste-

¹⁵ Die durchgezogenen Pfeile zeigen die Beteiligungen an den einzelnen Gesellschaften und die gestrichelten veranschaulichen die Leistungsströme zwischen den Gesellschaften.

¹⁶ Vgl. Klingenberger, C., Klingelhöfer, S. (2004), S. 114 u. Kerkloh, M. (2004), Folie 11.

¹⁷ Die Gewinne im Non-Aviation-Bereich übersteigen i.d.R. die des Aviation-Bereichs. Die hohen Erlöse resultieren dabei aus Lokalrenten und rechtfertigen keine Regulierung (Vgl. Abschnitt 0).

henden Gewinne dann an die FMG und DLH gemäß ihren Anteilen aus. Auch dieser Tatbestand ist als neu zu bezeichnen, denn hier ist erstmalig eine Airline an den Gewinnen aus dem Non-Aviation Sektor beteiligt.¹⁸

Das neue Terminal 2 ist am 29. Juni 2003 in Betrieb genommen worden. Die Kosten haben sich nach Abschluss aller Arbeiten auf insgesamt ca. 1,3 Milliarden Euro belaufen, wobei 950 Millionen Euro auf das Terminalgebäude entfallen sind, welche zu 60 % von der FMG und zu 40 % von der DLH übernommen wurden. Die übrigen Kosten, beispielsweise für aprons und Tunnel zur Anbindung des Terminals mit dem Flughafen, sind ausschließlich von der FMG getragen worden.¹⁹ Die Kapazität des Terminal 2 liegt bei bis zu 25 Millionen Passagieren jährlich. Mit dem Bau des neuen Terminals ist so die Gesamtkapazität des Flughafens München auf insgesamt etwa 50 Millionen Passagiere jährlich erhöht worden, d.h. es hat nahezu eine Kapazitätsverdoppelung stattgefunden.²⁰

2.2 Die Stellung des Terminal 2 im Rahmen der Struktur des Luftverkehrssektors im Allgemeinen und in München

Der Luftverkehrssektor lässt sich allgemein in drei Ebenen einteilen.²¹ Hierbei zeichnet sich Ebene 1 durch das Angebot an Luftverkehr, also die eigentlichen Flugverbindungen aus. Der zweiten Ebene werden der Aufbau, der Betrieb und die Koordination von Luftverkehrskontrollsystemen zugeschrieben. Zur Ebene 3 werden das Angebot von Luftverkehrsinfrastruktur, d.h. der Aufbau und der Betrieb von Flughäfen sowie die dazugehörige Infrastruktur wie z.B. Terminalanlagen, gezählt. Einen Überblick über die drei Ebenen gibt die Darstellung in nachstehender Abbildung 2.

Historisch bedingt sind die drei Ebenen in Deutschland, aber auch zum größten Teil in Europa und im nicht europäischen Ausland, weitestgehend vertikal separiert.²² Eine solche vertikal separierte Konstellation hat auch am Flughafen München bis zum Bau des Terminal 2 vorgelegen, denn die DLH hat Luftverkehrsdienstleistungen angeboten, die Deutsche Flugsicherung hat die Koordination des Luftverkehrs übernommen und die FMG ist als Anbieter von Flughafeninfrastruktur aufgetreten.²³ Durch die Kooperation beim Bau des Terminal 2 hat sich für die FMG zunächst nichts Grundlegendes geändert, denn diese bleibt

¹⁸ Zur Definition und zur Abgrenzung des Non-Aviation-Bereichs vgl. Abschnitt 0.

¹⁹ Vgl. Klingenberg, C., Klingelhöfer, S. (2004), S. 116.

²⁰ Vgl. Flughafen München (2005).

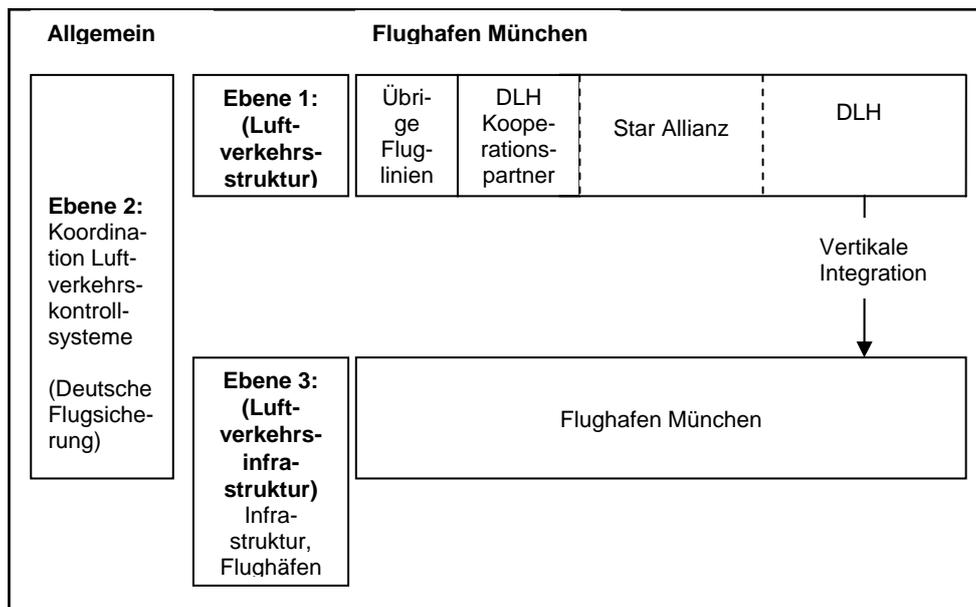
²¹ Vgl. Knieps, G. (1996), S. 68.

²² Ausnahmen bilden etwa der Flughafen JFK in New York, wo sich die Terminals im Eigentum mehrerer Fluglinien befinden sowie der Flughafen Aeropuertos Argentina, der durch die Minderheitsbeteiligung an der argentinischen Fluglinie LAPA in Ebene 1 vertikal vorwärts integriert ist. Vgl. Serebrisky, T. (2003), S. 2 f.

²³ Ebene 2 wird im Folgenden nicht weiter betrachtet, da die Deutsche Flugsicherung sowohl vor als auch nach dem Bau des Terminal 2 die entsprechenden Flugkoordinationsaufgaben ausübt und insofern eine weitere Betrachtung dieser Ebene für die Zielstellung dieser Analyse nicht zielführend ist. Für eine Diskussion der Wettbewerbspotenziale auf dieser Ebene vgl. z.B. Ewers, H.-J., Tegner, H. (2002).

ausschließlich auf Ebene 3 tätig. Die DLH integriert dagegen mit diesem Projekt vertikal in die Ebene der Flughafeninfrastruktur. Genauer gesagt ist aus Sicht der DLH eine Rückwärtsintegration erfolgt.²⁴

Abbildung 2: Die allgemeine und die Münchener Struktur des Luftverkehrs



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Knieps, G. (1996), S. 68.

Die Beteiligung bzw. die vertikale Rückwärtsintegration der DLH bezieht sich allerdings nicht auf den gesamten Flughafen, sondern nur auf die spezielle Infrastruktureinrichtung Terminal. Um Terminals in das Gesamtsystem Flughafen im Allgemeinen sowie speziell für den Münchener Flughafen einzuordnen und ihre Stellung ökonomisch beurteilen zu können, soll eine disaggregierte Betrachtung der Flughafeninfrastruktur vorgenommen werden. Eine grafische Darstellung erfolgt zunächst in Abbildung 3.

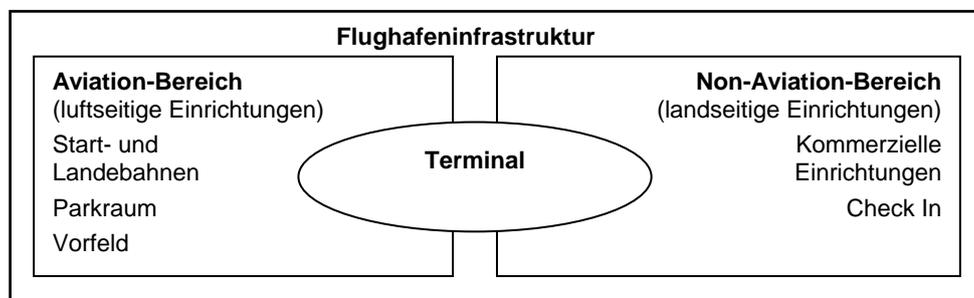
Grundsätzlich lässt sich die Flughafeninfrastruktur in die Bereiche Aviation (auch luftseitige Einrichtungen genannt) und Non-Aviation (auch als landseitige Einrichtungen bezeichnet) aufteilen.²⁵ Die einfachste Form der Abgrenzung dieser Einrichtungen folgt danach, ob diese zwingend für den Flugbetrieb erforderlich sind. Vor dem Hintergrund einer wettbe-

²⁴ Zur vertikalen Integration vgl. Williamson, O. (1986), Williamson, O. (1990), Picot, A., Franck, E. (1993), S. 181 ff. und Lipczynski, J., Wilson, J. (2001), Kapitel 9.

²⁵ Vgl. Kunz, M. (1999), S. 3 ff.

werbsökonomischen Analyse ist die Tatsache wichtig, dass den zum Non-Aviation-Bereich zu zählenden Bauten, wie etwa Büro- und Verkaufsflächen, Vor-Ort-Check-Ins und i.d.R. auch die Gepäckbeförderung, allgemein keine oder kaum relevante wettbewerbsökonomische Probleme zugeschrieben werden.²⁶ Dies hängt damit zusammen, dass diese für den Flugbetrieb nicht unabdingbar und zudem vielfach außerhalb des Flughafens duplizierbar sind.²⁷ Damit stellen solche Einrichtungen keine wesentlichen Einrichtungen²⁸ für den Luftverkehr dar und werden im Folgenden vernachlässigt.²⁹

Abbildung 3: Der Zusammenhang zwischen Terminal, Aviation- und Non-Aviation-Bereich



Quelle: *Eigene Darstellung.*

Dagegen sind die Einrichtungen, die dem Aviation Bereich zugerechnet werden, wie Start- und Landebahnen sowie die damit zu vergebenden Slots, Rollwege, Flugzeugparkräume und Vorfelder, für den Flugverkehr unverzichtbar. Ihre Duplizierbarkeit ist außerdem nicht ohne weiteres an einem Standort möglich und volkswirtschaftlich sinnvoll, denn es kann davon ausgegangen werden, dass Größenvorteile bestehen, die zudem häufig unausgeschöpft sind und somit Subadditivität vorliegt.³⁰ Darüber hinaus fallen irreversible Kosten in relevanten Größenordnungen an, die potenzielle Wettbewerber vom Markteintritt fern-

²⁶ Vgl. z.B. Europe Economics (2001), S. 12 ff.

²⁷ Dies gilt auch für andere Einrichtungen oder Flächen neben den genannten Büro- und Verkaufsflächen, wie Catering- und Frachtterminals oder Wartungshallen für planmäßige Inspektionen, denen ebenfalls Duplizierbarkeit zugeschrieben wird.

²⁸ Eine Einrichtung gilt als wesentlich, wenn sie erstens unabdingbar ist, um einen Kunden zu erreichen und zweitens mit angemessenen Mitteln nicht dupliziert werden kann. Vgl. Kirchner, C. (1999), S. 95. Diese Bedingungen entsprechen den Kriterien eines (monopolistischen) Bottlenecks und sind erfüllt, wenn die Eigenschaften eines natürlichen Monopols vorliegen, ein Anbieter somit die Einrichtungen kostengünstiger bereitstellen kann als mehrere, also kein aktives Substitut existiert und wegen irreversibler Kosten kein potenzielles zur Verfügung steht. Vgl. Knieps, G. (2002), S. 61. Eine Nicht-Duplizierbarkeit kann allgemein auch aufgrund von geografischen Gegebenheiten, die keine zweite Anlage zulassen, bestehen.

²⁹ Regulierungsfragen werden damit obsolet.

³⁰ Ob Größenvorteile beim Bau eines Flughafens ausgeschöpft sind, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Vgl. Doganis, R. (1992), Pels, E. (2000) u. Starkie, D. (2001 u. 2002).

halten können. In diesem Sinne wird dem jeweiligen Flughafen auch eine – im Extremfall geschützte, unangreifbare – natürliche Monopolstellung zugesprochen.³¹ Zusätzlich wird der Bau von solchen Einrichtungen, wie z.B. Start- und Landebahnen, häufig von Seiten der Politik oder aber von Bürgerinitiativen behindert, so dass die faktische Duplizierbarkeit an einem Flughafen oder in seiner nächsten Umgebung insgesamt bezweifelt werden darf oder für diese zumindest lange Zeiträume veranschlagt werden müssen.³² Dieses Problem wird auch mit dem Schlagwort staatliche oder institutionelle Markteintrittsbarrieren belegt. Zusammen genommen stellt sich für diese Art von Einrichtungen letztendlich zwangsläufig die Frage nach einer optimalen Regulierung.³³

Die Bewertung der Duplizierbarkeit und damit auch die Diskussion von alternativen Regulierungsszenarien bekommt eine zusätzliche Dimension, wenn eine Inter-Flughafenbetrachtung, d.h. Intrasektorale Konkurrenz, berücksichtigt wird. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob nicht die Möglichkeit der Substitution solcher Einrichtungen auf anderen Flughäfen besteht. Bei der Abschätzung dieses Sachverhaltes ist zu berücksichtigen, dass der Art der Verbindung eine entscheidende Bedeutung zukommt. Grundsätzlich kann angenommen werden, dass bei einer Punkt-zu-Punkt-Verbindung im Passagierverkehr die Entfernung zum nächstgelegenen Airport und die damit verbundene Wertschätzung der Zeit des jeweiligen Nachfragers von entscheidender Bedeutung sein dürfte.³⁴ Bei einer relativ hohen Zeitpräferenz sollte die Nutzung alternativer Flughäfen eher nicht angemessen sein, bei einer niedrigen dagegen schon.

Zur erstgenannten Kategorie von Nachfragern sind z.B. Geschäftsreisende zu zählen, die aufgrund von relativ hohen Opportunitätskosten (der Zeit) stadtnahe Einrichtungen bevorzugen dürften. Eine Konkurrenz durch umliegende Standorte findet insofern nicht statt. Ganz anders kann das Kalkül des durchschnittlichen Touristen eingeschätzt werden, dem eine im Verhältnis zum Geschäftsreisenden relativ geringe Zeitwertschätzung unterstellt sei.³⁵ Bei Transferverbindungen ist von Fluglinien noch ein weiteres Kriterium zu berück-

³¹ Ein natürliches Monopol liegt grundsätzlich bis zu einer Nachfrage bis an die zweifache mindestoptimale Betriebsgröße vor. Vgl. Fritsch, M., Wein, T., Ewers, H.-J. (2005), S. 191.

³² Vgl. Brunekreeft G., Neuscheler, T. (2003), S. 257.

³³ Dies gilt ungeachtet davon, ob es sich um einen öffentlich oder um einen privat betriebenen Flughafen handelt.

³⁴ Vgl. Brunekreeft G., Neuscheler, T. (2003), S. 267 f.

³⁵ Für einen Touristen kommt immer dann die Nutzung eines umliegenden Flughafens in Betracht, wenn die ersparte Anreisezeit der nahen Einrichtung niedriger bewertet wird als die Preisersparnis bei der Wahl einer weiter entfernten.

Die Überlegungen bezüglich der Touristenpassagiere lassen sich auch auf den Frachtverkehr übertragen, denn dieser zeichnet sich häufig gleichfalls durch eine geringe Zeitpräferenz aus. Hierdurch wird ein Ausweichen auf alternative Flughäfen möglich. Zusätzlich spielen in diesem Bereich Überlegungen zu weiteren Verkehrsträgern, wie LKW, Bahn oder Schiff, eine Rolle, so dass die Inter-Flughafenbetrachtung noch durch diese Transportalternativen erweitert werden muss. Es wird dann auch von einer intermodalen Konkurrenz gesprochen. Insgesamt kann daher von einer begrenzten Substituierbarkeit bei Touristen und Fracht ausgegangen werden. Vgl. Brunekreeft G., Neuscheler, T. (2003), S. 267.

sichtigen. Zwar ist es grundsätzlich möglich, alternative Hub-Flughäfen anzufliessen, jedoch ist eine solche Umstellung je nach geografischer Lage des Ausweichflugplatzes mit höheren (Zeit-)Kosten verbunden. Insofern ist es generell als nicht eindeutig zu benennen, ob per se eine ökonomisch sinnvolle Alternative gegeben ist.

Terminals nehmen als Ganzes betrachtet nach oben stehendem Muster eine Art Zwitterstellung ein, denn einzelne Teile der Terminaleinrichtungen weisen die Charakteristik entweder aus dem Aviation- oder aus dem Non-Aviation-Bereich auf. Bei einer solchen disaggregierten Betrachtung von Einrichtungen innerhalb eines Terminals (Terminalinfrastruktur) sind z.B. Gates, an denen Passagiere ins Flugzeug ein- und aussteigen, zum Aviation-Bereich zu zählen. Gates sind zum einen für den Flugverkehr notwendig und zum anderen nicht ohne weiteres duplizierbar, d.h. die Anzahl an Gates bzw. die Gatekapazität eines Terminals ist als gegeben anzusehen. Damit liegen hier potenzielle Bottleneckprobleme vor, wobei wiederum die Möglichkeit der Errichtung von Zweitanlagen zu prüfen ist. Andere Einrichtungen des Terminals, wie etwa Cafés oder Restaurants, gehören zum Non-Aviation-Bereich, denn diese sind nicht unabdingbar für den Flugverkehr und darüber hinaus duplizierbar, wie bereits in den Ausführungen zum allgemeinen Non-Aviation-Bereich deutlich gemacht worden ist. Es existieren damit auch keine wettbewerbsökonomischen Probleme. Folglich bleiben auch diese Einrichtungen im weiteren Verlauf unberücksichtigt.

Für das Terminal 2 in München treffen die allgemeinen Ausführungen im selben Maße wie für andere Terminals zu. Dem Non-Aviation-Bereich des Terminals 2 zuzuordnen sind die umfangreichen gastronomischen Einrichtungen und Geschäfte. Allein im zentralen Marktplatz des Terminals 2 bieten 18.000 Quadratmeter Platz für rund 110 Laden- und Gastronomieeinrichtungen. Dem Aviation-Bereich beizuordnen sind die über drei Ebenen verteilten insgesamt 112 Gates. Ihnen schließen sich 24 Fluggastbrücken an, über die die Passagiere entweder direkt oder mittels Bustransfer das Flugzeug besteigen. Insgesamt existieren 75 Flugabstellpositionen, davon 24 gebäudenahe mit Fluggastbrücke, 4 Positionen für Regionalflugzeuge und 47 auf dem östlichen Vorfeld.³⁶ Das Terminal 2 wurde als Umsteige-Terminal konzipiert, während das Terminal 1 ursprünglich für Punkt-zu-Punkt-Verkehr gedacht war.³⁷

3. Wettbewerbsökonomische Analyse

3.1 Eigentumsverhältnisse und Regulierungsszenarien in Theorie und Praxis

3.1.1 Szenario I: Die Monopolstellung von Flughäfen als bisheriger Status Quo

Bis zur Inbetriebnahme des Terminal 2 ist in Deutschland die gesamte Flughafeninfrastruktur, d.h. auch diejenige am Standort München, zu 100 % im Besitz des jeweiligen öffentli-

³⁶ Vgl. Flughafen München (2004), S. 12 ff.

³⁷ Vgl. Flughafen München (2004), S. 7.

chen oder privaten Flughafenbetreibers gewesen.³⁸ Es können in dieser Hinsicht Monopolstellungen ausgemacht werden. Die Anbieter von Flughafeninfrastruktur sind generell nicht vertikal vorwärtsintegriert und bieten keine Luftverkehrdienstleistungen an. Da der Aviation-Bereich der Flughafeninfrastruktur, d.h. insbesondere die Slots sowie die Terminals, insgesamt bereits als Bottleneck ausgemacht worden ist, hat es einer Regulierung bedurft. Die generelle Intention ist hierbei bzw. sollte sein u.a. die potenziellen Probleme beim Vorhandensein eines Monopols³⁹, wie etwa die künstliche Verknappung der angebotenen Menge⁴⁰, um entsprechende Monopolrenten abschöpfen zu können, zu verhindern und einen möglichst diskriminierungsfreien Zugang zur Flughafeninfrastruktur zu gewährleisten. Hierdurch soll insbesondere Wettbewerb auf der Ebene 1, des Luftverkehrs, gesichert werden.

Der rechtliche Rahmen für deutsche Flughäfen wird durch das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und die Luftverkehrszulassungsordnung (LuftVZO) umrissen. Als Regulierer treten laut § 43 LuftVZO die Länder auf den Plan (Landesluftfahrtbehörden), wobei der Bund ein Einspruchsrecht besitzt. Eine bundesweite Regulierungsbehörde existiert nicht. § 43 LuftVZO i.V.m. § 6 LuftVG sieht eine Regulierung der Lande-, Passagier- und Abfertigungsentgelte sowie der Parkentgelte für abgestellte Flugzeuge vor.⁴¹ Flughäfen müssen ihre Gebühren durch die Luftfahrtbehörden der Länder genehmigen lassen⁴², dabei findet bis auf wenige Ausnahmen in Deutschland eine Regulierung nach dem Kostenzuschlagsprinzip statt.⁴³ Probleme ergeben sich hierbei u.a. durch fehlende Anreize zur Kostensenkung und einem potenziellen Interessenkonflikt der öffentlichen Hand, der als Eigentümer und Regulierer zugleich auftritt. Auch kann eine Preisregulierung effiziente Knappheitspreise verhindern.

Nach §§ 6-10 LuftVG unterliegen der Bau und der Betrieb von Flughafeninfrastruktureinrichtungen zudem einem besonderen Planfeststellungs- und Anlagengenehmigungsrecht.

³⁸ Die öffentliche Hand ist nach wie vor alleiniger oder mehrheitlicher Eigentümer von allen 18 internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland. Daneben existieren 21 Regionalflughäfen sowie 350 Verkehrs- und Sonderlandeplätzen, die zu einem geringen Teil auch rein privat betrieben werden. Größtenteils kommt es im Rahmen der Privatisierung von Großflughäfen in Deutschland (z.B. Frankfurt a.M., Düsseldorf, Hamburg, Hannover, Saarbrücken) nur zu Teilprivatisierungen. Teilweise sind die Flughafenbetriebsgesellschaften an mehreren Airports beteiligt (Bsp.: Die Hochtief Airport GmbH ist sowohl am Flughafen Düsseldorf als auch am Flughafen Hamburg beteiligt.). Vgl. Beckers, T. et al. (2003), S. 10 ff.

³⁹ Es kommt aufgrund der natürlichen Monopolstellung und den versunkenen Kosten zu einem Marktversagen.

⁴⁰ Die Möglichkeit, durch eine Preisregulierung eine ineffiziente Cournot'sche Monopolmenge zu vermeiden, kann bei kapazitätsbeschränkten Flughäfen begrenzt sein. Liegen Kapazitätsbeschränkungen in Höhe der Monopolmenge vor, hätte eine Preisregulierung lediglich distributive Wirkung. Vgl. Brunekreeft, G., Neuscheler, T. (2003), S. 273. Zudem haben Flughäfen aufgrund der komplementären Beziehung von Aviation- und Non-Aviation-Bereich u.U. gar keinen Anreiz zu einer monopolistischen Verknappung, da hierdurch die Gewinne im Non-Aviation-Bereich reduziert werden. Vgl. Starkie, D. (2001), S. 126.

⁴¹ Vgl. Wolf, H. (2003), S. 322 f.

⁴² Vgl. Hüschelrath, K. (1998), S. 341 f.

⁴³ Die Flughäfen Hamburg und Frankfurt a.M. sind einer price cap Regulierung unterworfen.

Dieses schreibt eine Anhörung aller Einwendungen der von dem Bau betroffenen Personen vor. Als Konsequenz ergeben sich langwierige Planungs- und Baugenehmigungsverfahren.⁴⁴

Den gesetzlichen Rahmen zur Slotvergabe in der Europäischen Union und damit auch in Deutschland bildet die Direktive EWG Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft. Ihr reklamiertes Ziel ist eine effiziente Nutzung und ein nichtdiskriminierender Zugang zu Flughafenslots. Dabei wird im Wesentlichen dem IATA- Vergabeverfahren gefolgt. Kern der Direktive bildet eine administrative Allokation von Slots durch eine festgelegte Prioritätenordnung. Wichtigstes Vergabekriterium ist das historische Recht, das so genannte Großvaterrecht, welches der Fluglinie, die einen Slot in der vorangegangenen Periode genutzt hat, diesen zukünftig auch zuspricht.⁴⁵ Das aktuelle Handling der Slots bewirkt faktisch, dass die Airline, die einmal einen Zuschlag erhalten hat, die Rechte solange behält, bis diese nicht mehr in Anspruch genommen werden.

Dieser kurz umrissene Status Quo und die gegebene Regulierung werden seit längerem diskutiert. Zum einen wird insbesondere die Privatisierung von Flughäfen erörtert.⁴⁶ Zum anderen steht die Regulierung hinsichtlich der Slots und der Terminals im Fokus, um einen funktionsfähigen Wettbewerb auf der Flugdienstebene zu gewährleisten.⁴⁷ Ohne eine abschließende Diskussion der Vor- und Nachteile einer Privatisierung von Flughäfen an dieser Stelle führen zu können, seien zunächst zwei Hauptargumente für eine Privatisierung genannt. Erstens bewirken die Anreize in der Privatwirtschaft unter geeigneten Rahmenbedingungen eine effiziente Leistungserbringung.⁴⁸ Dies gilt nicht nur in der Theorie, sondern ist auch mit Blick auf Studien aus anderen deregulierten Bereichen empirisch nachzuvollziehen, die deutliche Effizienzgewinne nachweisen.⁴⁹ Zweitens kann privaten Unternehmen im Gegensatz zu öffentlichen als Hauptziel der wirtschaftliche Erfolg unterstellt werden. Die politische Einflussnahme auf Privatunternehmen ist dadurch wesentlich geringer.

Die administrative Regelung zur Slotvergabe ist allokativ ineffizient, da eine Slotzuteilung und indirekt eine Vergabe der Terminals nach historischer Priorität und nicht nach der Zahlungsbereitschaft erfolgt. Sie ist zudem diskriminierend und ermöglicht eingesessenen Fluglinien, durch Hortung von Slots Marktzutritte zu verhindern. Außerdem ist die Regelung als infrastrukturell ineffizient zu werten, da Knappheitsrenten nicht den Flughäfen

⁴⁴ Vgl. Wolf, H. (2003), S. 60.

⁴⁵ Vgl. EWG 95/93, Art. 8 Abs. 1a

⁴⁶ Vgl. z.B. Beckers, T. et al. (2003) u. Wolf, H. (2003).

⁴⁷ Vgl. z.B. Boyfield, K. et al. (2003) u. Jones, I., Viehoff, I. (1993).

⁴⁸ Hierzu zählt insbesondere der Abbau von institutionellen Markteintrittsbarrieren.

⁴⁹ Durch dieses Joint Venture können potenzielle Ineffizienzen, die im Rahmen der Forschungsergebnisse der Neuen Politischen Ökonomie rein öffentlich betriebenen Einrichtungen generell und damit auch Flughäfen nachgewiesen werden, zumindest zum Teil abgebaut werden. Das liegt daran, dass die DLH durch das Einbringen ihres Know How eine Erhöhung der Effizienz in technischer und qualitativer Hinsicht bewirken wird.

zufallen, die durch Investitionen die Flughafenkapazität erweitern könnten. Die Vergabe und Zuteilung der Terminalkapazitäten obliegt dagegen bis heute den Flughafenbetreibern.

Reformvorhaben der Europäischen Kommission erwägen bereits seit längerem eine Korrektur der Direktive 95/93.⁵⁰ Insbesondere werden dabei die Einführung eines Slothandels und von Auktionen erwogen. Für die Fragestellung dieser Arbeit ist besonders von Interesse, dass einige Vorschläge bei der Reform der Slotvergabe, Terminalkapazität mit in die Definition eines Start- und Landerechts einbeziehen. Damit wird explizit das vielfach in der amerikanischen Literatur diskutierte Problem der Terminals als entscheidender Engpass aufgegriffen. Eine Studie von DotEcon im Auftrag der Kommission schlägt in diesem Sinne die Versteigerung von Nutzungsrechten für Start- und Landebahnen sowie Stand- und Terminalkapazität vor.⁵¹ Überlegungen der britischen Regulierungsbehörde CAA zu einem Handel von Flughafenslots beinhalten ebenfalls die Berücksichtigung von Terminalkapazitäten.⁵² Eine fehlende Beachtung des möglichen Engpassfaktors Terminal beim Slothandel in den USA wurde von vielen Ökonomen kritisiert.⁵³

3.1.2 Szenario II: Das Projekt des Terminal 2

Durch das Joint Venture des Terminal 2 zwischen der FMG und der DLH hat sich in Deutschland ein neues Szenario hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an einem Flughafenstandort ergeben. Dieser Vorgang ist zwar nicht als gänzlich neu zu bezeichnen, denn Privatisierungen haben schon zu früheren Zeitpunkten stattgefunden. Es sind jedoch drei gravierende, wettbewerbsökonomisch relevante Unterschiede zu erkennen, so dass die Beteiligung der DLH am Terminal 2 nicht mit den üblichen Privatisierungen an anderen Flughäfen zu vergleichen ist: Erstens handelt es sich nicht um eine generelle Beteiligung einer privaten Gesellschaft an einem Flughafen oder um ein ausschließliches Betreiben sämtlicher Flughafeninfrastruktur durch ein privates Unternehmen, sondern das private Engagement bezieht sich ausschließlich auf einen Terminal. Zweitens ist am Terminal 2 nicht ein privater Flughafenbetreiber im ureigensten Sinne beteiligt. Es handelt sich mit der DLH vielmehr um einen originären Anbieter von Luftverkehrsdiensten, der durch die Beteiligung eine vertikale (Rückwärts-)Integration vollzieht. Drittens findet durch dieses Projekt eine enge wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen einer Airline und einem öffentlichen Flughafenbetreiber statt.

Aufgrund der neuen Konstellation am Münchener Flughafen stellt sich nun die Frage, ob die bisherige, weiter bestehende Regulierung hinsichtlich der Slots und der Terminalanlagen nicht reformbedürftig ist, da sich nun vom bisherigen Status Quo divergierende Eigentumsverhältnisse ergeben haben und folglich Auswirkungen auf den Wettbewerb zu erwarten

⁵⁰ Vgl. EC (2001).

⁵¹ Vgl. DotEcon (2001), S. 68 ff.

⁵² Vgl. CAA (2001), S. 17.

⁵³ Vgl. Hardaway, R. (1986), S. 45 ff.

ten sind. Insbesondere gilt zu prüfen, ob nun Diskriminierungsanreize entstehen, ob Marktmacht übertragen wird und ob Auswirkungen auf den Wettbewerb auf der Ebene der Flugdienstleistungen zu erwarten sind. Letztendlich stehen damit auch alternative Regulierungen von Flughafenterminals auf dem Prüfstand.

3.1.3 Szenario III: Terminalwettbewerb

Auf amerikanischen Flughäfen ist das Betreiben von Terminals durch Fluggesellschaften an der Tagesordnung. Im Unterschied zum Terminal 2 sind dort jedoch typischerweise rein private Betreiber zu erkennen. Diese schließen i.d.R. langfristige Leasingverträge von mehreren Jahrzehnten über die Terminalnutzung ab. Joint Ventures zwischen Airlines lassen sich dabei ebenso finden wie der Betrieb einer gesamten Einrichtung durch eine einzelne Fluglinie. Als Beispiel für einen Standort, an dem mehrere Terminalbetreiber zu finden sind, wäre etwa der JFK-Flughafen in New York zu nennen. An diesem Flughafen ist die DLH mit drei weiteren Airlines der Star Allianz (Air France, Korean Air, JAL) gleichrangig zu 25 % an einem der Terminals (Terminal 1) beteiligt.⁵⁴ Die Regulierung amerikanischer Flughäfen unterscheidet sich darüber hinaus erheblich von den deutschen Vorschriften. Zum einen werden die Slots nicht nach „Großvaterrechten“ vergeben, sondern in der Regel nach dem First-Come-First-Serve-Prinzip. Zum anderen gibt es bezüglich der Terminals lediglich die Vorschrift, dass an einem Standort im Verhältnis zu den Slots genügend Kapazitäten angeboten werden sollte.

Hinsichtlich der Terminalbewirtschaftung und -struktur ergibt sich folglich aufgrund eines anderen Ideals, einer alternativen Philosophie ein im Vergleich zu Deutschland konträres Bild mit mehreren, weitestgehend unabhängigen Betreibern. Dieses – zumindest implizit zu erkennende – Leitbild lässt sich als „Wettbewerb zwischen Terminalbetreibern“ umschreiben. An Standorten, wie dem JFK-Airport in New York, scheint ein solcher Wettbewerb aufgrund der lokalen Gegebenheiten möglich und volkswirtschaftlich wünschenswert zu sein. Die gegebene Situation zeichnet sich nicht nur durch eine Vielzahl von insgesamt neun Terminals und noch mehr Betreibern aus, sondern es ist aufgrund eines freien Terminals (Terminal 5) auch jederzeit ein Neueintritt eines Konkurrenten möglich. Der Vor-Ort-Wettbewerb diszipliniert insofern die Terminalbetreiber, so dass eine Regulierung als unnötig erscheint und ein effizienter Terminalbetrieb gewährleistet ist.⁵⁵ Daher kann auch von einem first-best-Szenario gesprochen werden.

Jedoch ist eine solche wettbewerbliche Situation zwischen Terminals trotz alledem auch in den Vereinigten Staaten faktisch und theoretisch als eher ungewöhnlich zu bezeichnen. Insbesondere die langfristigen Leasingverträge werden von amerikanischen Ökonomen mehrheitlich als institutionelle Markteintrittsbarriere betrachtet. Verstärkt wird das Problem

⁵⁴ Vgl. Klingenger, C. (2002), Slide 21 u. JFKIA (2005). Terminal 6 wird dagegen nur von JetBlue genutzt.

⁵⁵ Hinzu tritt noch die Möglichkeit des Ausweichens von Airlines auf andere Flughäfen in der näheren Umgebung.

durch so genannte „majority-in-interest“-Klauseln, welche es den Fluglinien ermöglichen, Kapazitätserweiterungen an einem Flughafen zu verhindern oder zu verzögern.⁵⁶ Damit sind die Flughafenbetreiber bei der Bewirtschaftung, der Vergabe und der flughafenseitigen Genehmigung von Bauvorhaben sowie in der letzten Konsequenz dann auch bei (zusätzlichen) Pacht- oder Leasingverträgen nicht frei in ihren Gestaltungsmöglichkeiten. Diese Gesamtkonstellation wird zusammenfassend als vorrangige Markteintrittsbarriere auf der Ebene der Flugverkehrsdienstleistungen in den USA betrachtet.⁵⁷

Fraglich bleibt nach der Ansicht einiger Ökonomen, ob Wettbewerb zwischen alternativen Terminalanbietern überhaupt möglich ist. So lasse die Existenz mehrerer Anbieter zwar auf ausgeschöpfte Größenvorteile schließen⁵⁸, funktionsfähiger Wettbewerb wird aber aufgrund hoher versunkener Kosten, teilweise weniger Anbieter und sehr spezifischer Investitionen als weniger realistisch als ein stabiles Kartell.⁵⁹ Zudem setzen auch in Amerika politische Marktzutrittsbarrieren dem Aufbau konkurrierender Terminals enge Grenzen. Zu einer positiveren Einschätzung der Chancen eines Terminalwettbewerbs kommt hingegen die britische Civil Aviation Authority (CAA), welche durch einen solchen Wettbewerb die Chance einer Reduktion der Regulierungsbasis gegeben sieht.⁶⁰ Eine abschließende Bewertung kann an dieser Stelle nicht erfolgen. Wie aber bereits in Kapitel 3.1.2 erläutert, ist mit dem hier betrachteten Joint Venture ein solcher Wettbewerb am Flughafen München nicht angestrebt und findet auch nicht statt.

3.1.4 Zwischenfazit

Die drei vorgestellten Szenarien haben das Spannungsfeld der aktuellen deutschen und internationalen, wissenschaftlichen Diskussion um eine effiziente Regulierung von Flughäfen aufgezeigt. Der Fokus lag dabei insbesondere auf dem Problem der effizienten Regulierung von Terminalanlagen. Es wurde diskutiert, welche Kritikpunkte insbesondere mit Blick auf den Wettbewerb um die Märkte für Flugdienstleistungen an der jeweiligen Regulierung geübt werden. Die Ausführungen haben gezeigt, dass sich mit der Beteiligung der DLH am Terminal 2 in München der wissenschaftliche Diskurs zunehmend amerikanischen Fragestellungen annähern wird, da sich durch dieses Joint Venture die Eigentumsstrukturen an der Münchener Flughafeninfrastruktur den amerikanischen Verhältnissen angleichen. Zumindest aber wurde deutlich, dass sich das Konstrukt des Szenarios 2 vom heutigen Szenario 1 abhebt und sich dem amerikanischen Szenario 3 anpasst.

⁵⁶ „Majority-in-interest“-Klauseln (MI-Klauseln) weisen denjenigen Fluggesellschaften, die die Mehrzahl der Starts und Landungen durchführen, besondere Rechte zu. Diese beinhalten die Möglichkeit, gegen einen weiteren Ausbau der Terminalkapazitäten zu votieren. MI-Klauseln finden sich an den meisten Hub-Flughäfen in den USA. Vgl. FAA/Ost Task Force Study (1999), S. IX u. Knieps, G. (1996), S. 102 f.

⁵⁷ Vgl. z.B. Hardaway, R. (1986), S. 45 ff. u. Morrison, S. A., Winston, C. (2000), S. 22 ff.

⁵⁸ Vgl. Kunz, M. (1999), S. 5 ff.

⁵⁹ Vgl. Starkie, D., Thompson, D. (1985), S. 75 ff.

⁶⁰ Vgl. CAA (2001), S. 5.

Vor dem Hintergrund der Terminalproblematik ist ein funktionsfähiger Wettbewerb als first-best-Lösung herausgestellt worden. Jede andere Lösung zieht zwangsläufig eine Regulierung nach sich und bedeutet einen second-best-Zustand. Daher gilt es im Folgenden zu prüfen, welche Auswirkungen der Szenarienwechsel auf den Wettbewerb zwischen dem Flughafen München und alternativen Flughäfen, innerhalb des Flughafens München und schließlich zwischen den Fluggesellschaften hat. Zudem stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Reform der Regulierung.

3.2 Bewertung des Projektes Terminal 2 und (Re-)Regulierungsansätze

3.2.1 Potenzielle Auswirkungen auf den Inter-Flughafenwettbewerb

Um die Auswirkungen des Terminal 2 Projektes auf den Intrasektoralen Wettbewerb beurteilen zu können, ist es notwendig den Flughafen München innerhalb der deutschen, aber auch der internationalen Flughäfen einzuordnen. Hierbei ist zu erkennen, dass der Standort München zu den Primärflughäfen zu zählen ist, denn dieser hat eine Drehkreuzfunktion.⁶¹ Damit ist der Flughafen München neben Frankfurt a.M. die einzige Einrichtung dieser Art in Deutschland. Alle anderen Flughäfen sind in die Kategorien Sekundärflughäfen, d.h. bedeutende Flughäfen, die ein attraktives Passagiereinzugsgebiet aufweisen und von alternativen Netzwerkfluggesellschaften⁶² an die jeweiligen Drehkreuze angeschlossen sind, und Tertiärflughäfen, also alle weiteren Flughäfen mit internationalem Flugverkehr, einzustufen sind.⁶³

Der Flughafen München steht daher zentral mit dem Flughafen in Frankfurt a.M. sowie anderen europäischen Drehkreuzflughäfen in Konkurrenz.⁶⁴ In geringerem Maße können Flughäfen aus den anderen Kategorien als Mitwettbewerber verstanden werden. Zwar buhlen auch Drehkreuzflughäfen direkt um Passagiere wie alle anderen Airports, jedoch stehen diese nicht im Wettbewerb mit Sekundär- oder Tertiärflughäfen um die Drehkreuzfunktion, da insbesondere institutionelle Markteintrittsbarrieren, wie etwa die langen Baugenehmigungszeiten, und in Einzelfällen auch Subadditivitäten potenzielle Konkurrenz fernhalten.⁶⁵

Aus Sicht des Flughafens München bringt die Zusammenarbeit mit der DLH im Vergleich zum Frankfurter Flughafen oder anderen, auch nicht nationalen Standorten erhebliche einzelwirtschaftliche Vorteile mit sich.⁶⁶ Zunächst ist zu sehen, dass durch die Beteiligung der

⁶¹ Eine Drehkreuzfunktion besteht dann, wenn Passagiere vom Abflugort mit relativ kleinen Flugzeugen zu einem zentralen Standort, dem Hub oder Drehkreuzflughafen, geflogen werden und von dort aus mit größeren Flugzeugen entweder zu einem anderen zentralen Standort oder direkt an ihr Endziel gebracht werden. Vgl. Knieps, G. (1987), S. 17 f.

⁶² Nicht-Netzwerkfluggesellschaften bieten lediglich Punkt-zu-Punkt-Verbindungen an.

⁶³ Vgl. Beckers, T. et al. (2003), S. 10 f.

⁶⁴ Dies sind in erster Linie die Flughäfen Zürich, Wien und Mailand. Vgl. EC (2002), GER 51 f.

⁶⁵ Vgl. Beckers, T. et al. (2003), S. 32 u. 36.

⁶⁶ Dies gilt selbstverständlich nur, solange die DLH als Anbieter von Flugverkehrsdienstleistungen auftritt bzw. entsprechende Passagierzahlen aufweist.

DLH nur 60% der gesamten Investitionskosten vom öffentlichen Flughafenbetreiber aufzubringen waren. Insofern sind die entsprechenden Haushalte zu einem nicht unerheblichen Teil entlastet worden. Zusätzlich bringt die DLH Know How mit ein, welches der öffentlichen Hand nahezu unentgeltlich zur Verfügung gestellt wird. Durch die Investition der DLH in die Münchener Infrastruktur bindet sich das Unternehmen ferner für eine längere Zeitdauer mit ihren Flugverkehrsdienstleistungen an den Standort, denn es sind neben den Kosten für die Bereitstellung des Netzwerkes irreversible Investitionen bei der Durchführung des Terminal 2 Projektes angefallen. Aufgrund der versunkenen Kosten besteht keine – mindestens für die kurze und mittlere Frist – nachvollziehbare Exit-Option für die Airline.⁶⁷ Auch bei einem langfristig geplanten Marktaustritt, d.h. der nicht Nutzung des Münchener Flughafens als Hub, würden Teile der Investitionskosten unwiderruflich verloren gehen.⁶⁸ Außerdem bewirtschaftet die DLH zusammen mit der FMG einen Terminal, der optimal auf die Wünsche der Fluglinie abgestimmt ist, so dass ein Wettbewerbsvorteil auf der Ebene der Flugverkehrsdienste entstanden ist. Da die DLH als originärer Anbieter von Flugverkehrsdienstleistungen damit insgesamt ein relativ geringes Drohpotenzial hat, könnte die FMG ihren Spielraum zu Preiserhöhungen aufgrund ihrer Mehrheitsbeteiligung nutzen und ihre Gewinne auf Kosten der Airline erhöhen.

Aus wettbewerbökonomischer Sicht scheint ein solches Projekt bezüglich eines Inter-Flughafenwettbewerbs nicht problematisch zu sein, wenn die aktuelle deutsche Diskussion um die generelle Privatisierung von Flughäfen berücksichtigt wird. Prinzipiell gilt, dass die Privatisierung von Flughäfen oder Teilen davon und damit auch diejenige von Terminals im Vergleich zu einem Betreiben durch die öffentliche Hand vorteilhaft sein kann und volkswirtschaftlich zu begrüßen ist. Vom Grundsatz her scheint keine problematische, wettbewerbliche Situation im Vergleich von Szenario I des durchweg lokal monopolisierten Flughafenmarktes zum Szenario II vorzuliegen.⁶⁹ Eine unterstellte Wettbewerbsverzerrung zwischen privaten und öffentlichen Flughäfen kann auch in der bis dato vorliegenden Situation gegeben sein, in der rein private Airports mit rein öffentlichen konkurrieren, denn die öffentlich betriebenen können – neben anderen Vorteilen, wie der politischen Bevorzugung – stets auf die (öffentlichen) Haushalte ihrer Betreiber zurückgreifen. Um solche Verzerrungen zu vermeiden, müsste hieraus die Schlussfolgerung einer möglichst durchgängigen Privatisierung von Flughäfen gezogen werden.⁷⁰ Der Vorteil des Rückgriffs auf allgemeine Steuergelder hat sich jedoch in letzter Zeit für die öffentlich betriebenen Flughäfen in einen Nachteil umgewandelt, denn die Kassen des Bundes, der Länder und der Kommunen sowie Städte sind leer oder zumindest nicht mehr in dem Maße gefüllt, wie

⁶⁷ Darüber hinaus weist der Terminal die Qualität auf, die von der DLH gewünscht wird, so dass optimale Verkehrsflugdienstleistungen angeboten werden können.

⁶⁸ Auf die Frage zu welchem Betrag die Beteiligung veräußert werden kann, soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

⁶⁹ Eine effiziente Regulierung von Flughäfen, um einen funktionsfähigen Wettbewerb auf den Märkten für Luftverkehrsdienste zu erreichen, wird im Laufe dieser Arbeit noch diskutiert. Vgl. Abschnitt 3.2.3 ff.

⁷⁰ Diese soll nicht weiter diskutiert werden. Vgl. hierzu Beckers, T. et al. (2003).

noch vor Jahren. Da die Kommunen im Gegensatz zu den privaten Betreibern kein Kapital am Kapitalmarkt aufnehmen können, geraten die Privaten insbesondere im Hinblick auf die Investitionsmöglichkeiten in eine vorteilhafte Situation.⁷¹ Dieser Vorteil relativiert sich dann wieder, wenn mehrheitlich in öffentlichem Besitz befindliche Flughäfen finanzielle Mittel von privater Hand erhalten.

3.2.2 Potenzielle Auswirkungen auf den Intra-Flughafenwettbewerb

Durch die Beteiligung der DLH am Terminal 2 hat sich insofern nichts geändert, als weiterhin kein Intra-Flughafenwettbewerb bezüglich der Terminals nach amerikanischem Idealbild zu erkennen ist. Die Hauptursache hierfür ist darin zu sehen, dass Terminal 2 maßgeblich in den Einflussbereich der FMG als mehrheitsbeteiligtes Unternehmen fällt und diese gleichzeitig Terminal 1 als Alleinbetreiberin bewirtschaftet. Eine wettbewerbliche Beziehung zwischen dem rein öffentlichen Terminal 1 und dem mehrheitlich in öffentlicher Hand befindlichen Terminal 2 ist daher nicht zu erwarten. Auch ein zukünftiger, potenzieller Wettbewerb ist nahezu ausgeschlossen, da die baulichen und geografischen Voraussetzungen des Münchener Flughafens für weitere Konkurrenzterminals nicht gegeben sind. Damit bleiben Effizienzsteigerungspotenziale unausgeschöpft und es ist keine first-best-Lösung an diesem Standort möglich.

Eine derartige Einschätzung schließt nicht aus, dass es zu einem innerbetrieblichen Wettbewerb der Terminals kommen kann. Ein solcher Wettbewerb ist jedoch nicht mit dem Wettbewerb am Markt zu vergleichen, denn das Unternehmen wird i.d.R. die Gewinnmaximierung über das Gesamte und nicht separat für einzelne Terminals verfolgen. Die mögliche Sanktionierung eines Terminals bei einem besseren Angebot für Luftverkehrsdienstleistungen durch Konkurrenten oder den Konkurrenten, wie dies auf alternativen Märkten üblich ist, entfällt. Das Ausscheiden aus dem Markt als Extremfall kann nahezu ausgeschlossen werden.

3.2.3 Potenzielle Auswirkungen auf den Flugverkehrswettbewerb

Die Beurteilung der Auswirkungen auf den Flugverkehrssektor soll in einer kurz- und einer langfristige Betrachtung erfolgen, denn hierdurch kann das Problem der Knappheit von Terminalkapazitäten besser eingeordnet werden. Grundsätzlich gilt, dass durch den Neubau der Terminalanlage eine Aufstockung der Kapazität um das Doppelte stattgefunden hat. Kurzfristig – bis mittelfristig – ist daher der bestehende Engpass hinsichtlich der Terminalanlagen überwunden worden. Langfristig könnte sich jedoch ein anderes Bild ergeben, wenn die Prognosen über die Nachfrage nach Flugverbindungen allgemein sowie bezogen auf den Standort München zutreffen und dementsprechend ansteigen werden.⁷²

⁷¹ Das die Kassen der öffentlichen Hand offenbar nicht mehr das benötigte Volumen aufweisen zeigt die Praxis, denn i.d.R. werden Privatisierungen gerade aufgrund von finanziellen Engpässen vollzogen.

⁷² Schätzungen des Flughafens München gehen von einem Passagieraufkommen von 48,1 Millionen jährlich in 2015 aus, womit die Kapazitätsgrenzen von Terminal 1 und 2 erreicht wären. Vgl. Flughafen München (2005).

Aus einzelwirtschaftlicher Sicht scheinen die Vorteile dieser Investition bzw. vertikalen Integration für die DLH zu überwiegen und Wettbewerbsvorteile gegenüber anderen Airlines zu bedeuten.⁷³ Zum einen ist die DLH durch die individuelle Ausgestaltung des Terminals in der Lage, besser an den Märkten für Luftverkehrsdienste agieren zu können, d.h. das Unternehmen kann ein optimales Dienstleistungspaket für die Nachfrager nach Flugverkehrsleistungen schnüren. Zum anderen hat die DLH durch die Beteiligung weitestgehende Planungssicherheit hinsichtlich der Terminalkapazität und der –ausgestaltung an einem europäischen, bedeutenden Drehkreuzflughafen erworben. Beide Vorteile gelten in der kurzen und in der langen Frist. Als nachteilig könnte sich dagegen die explizite Bindung an den Standort herausstellen, wenn sich die Rahmenbedingungen langfristig ändern, sowie ein aus der Investition potenziell resultierendes Hold-Up Problem.⁷⁴

Aus wettbewerbsökonomischer Sicht ist die in München eingetretene Situation eher kritisch zu betrachten. Eine solche Einschätzung trägt dem Umstand Rechnung, dass es sich um ein public-privat-partnership handelt, d.h. die wettbewerblichen Vorteile der DLH auf den Flugverkehrsmärkten durch das nun optimierte Angebot entstehen aufgrund der Beteiligung der öffentlichen Hand am Terminalprojekt. Der gesamte Terminalbau könnte daher auch als eine (selektive) Unterstützung der Airline DLH interpretiert werden, denn die Terminalbaukosten hat zu einem größeren Teil die FMG übernommen.⁷⁵ Der Vorteil ist jedoch nicht nur direkt durch die zusätzlichen Finanzmittel erfolgt, sondern auch dadurch, dass aufgrund der Beteiligung der öffentlichen Hand das Terminalprojekt in Rankings mit der Note AAA bedacht wurde und die DLH daraufhin bessere Kreditkonditionen erreichen konnte.⁷⁶ Der Gewinn bzw. die höheren Renditen aus dieser Investition fallen darüber hinaus zunächst direkt der DLH und erst in einem zweiten Schritt auch der öffentlichen Hand über die mehrheitliche Beteiligung an der Betreibergesellschaft zu.

Durch die vertikale Integration der DLH in die Terminalinfrastruktur besteht außerdem die Gefahr eines diskriminierenden, unsymmetrischen Zugangs zur Terminalinfrastruktur.⁷⁷ Ein Terminalwettbewerb ist als ausgeschlossen anzusehen. Aufgrund der DLH Beteiligung an einer mehrheitlich öffentlich betriebenen Einrichtung ist zu vermuten, dass die deutsche

⁷³ Ansonsten wäre diese Investition von Seiten der DLH auch nicht getätigt worden.

⁷⁴ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Gliederungspunkt 0.

⁷⁵ Im Rahmen der allgemein geführten Subventionsdebatte könnte eine solche Terminalfinanzierung oder -teilfinanzierung auch als Spielart einer Ansiedlungsprämie (hier für eine Airline) oder eventuell als Subvention eingeordnet werden, deren Nachfolgewirkungen (Folgekosten) für den Standort nicht abzuschätzen sind. Es könnte folglich diskutiert werden, ob es sich bei diesen Maßnahmen um eine Regional- oder Strukturförderung handelt. Es wäre darüber hinaus zu prüfen, ob es sich nicht sogar um eine europarechtswidrige Beihilfe handelt. Derartige Fragestellungen sind jedoch nicht Gegenstand dieser Analyse.

⁷⁶ Vgl. Petzold, L. (2003).

⁷⁷ Diese Problematik entspricht der Diskussion um die Wettbewerbswirkung langfristiger Leasingverträge für Terminals bzw. Gates an amerikanischen Flughäfen, die gemeinhin als Marktzutrittsschranke identifiziert werden. Für einen umfassenden Überblick vgl. FAA/Ost Task Force Study (1999), Transport Research Board (1999) sowie Morrison, S., Winston, C. (2000).

Airline oder die Mitglieder der Star Allianz bevorzugt behandelt werden. Es ist bei den bisherigen Regelungen zumindest ein Interessenkonflikt zu erkennen, denn Bund und Land sind gleichzeitig Regulierer, Flughafenbetreiber und Terminal 2 Beteiligte.⁷⁸ Die Frage wäre, ob aufgrund der Mehrheitsverhältnisse bei der Beteiligung beim Terminal 2 zugunsten der FMG überhaupt eine faktische Diskriminierung zum Zugang zu Terminalleistungen verhindert werden kann. Eindeutiges Indiz für die Diskriminierungsproblematik ist, dass aktuell der komplette Terminal 2, immerhin die Hälfte der bestehenden Kapazität, für die DLH bzw. die Star Allianz reserviert ist. Die DLH hat durch das Joint Venture Teile der gesamten Terminalkapazität exklusiv vereinnahmt. Zumindest gilt die exklusive Nutzung laut Vertrag für 33 Jahre.

Das zu erwartende Problem der Diskriminierung nimmt dann zu, wenn Knappheit auftritt. Ein solcher Kapazitätsengpass ist aktuell nicht zu erkennen, zeichnet sich jedoch langfristig ab.⁷⁹ In einer solchen Situation könnten über einen diskriminierenden Zugang Wettbewerber von den Luftverkehrsdienstleistungsmärkten, zumindest aber vom Standort München, verdrängt und die Position der DLH gestärkt und geschützt werden.⁸⁰ Das Problem der Diskriminierung bei steigender Nachfrage kann generell nicht durch eine Vervielfachung der Kapazität in München gelöst werden, da die lokalen Gegebenheiten dies nicht bzw. in keinem überschaubaren Zeitrahmen zulassen.⁸¹

Allerdings hängt das Diskriminierungspotenzial auch davon ab, wie die nationalen und internationalen Alternativen für Airlines aussehen, d.h. welche zusätzlichen Standorte angefliegen werden können und welche Zeit- und Wechselkosten entstehen. Da als nationale Alternative auf absehbare Zeit nur Frankfurt a.M. als zweiter deutscher Primärflughafen in Frage kommt und dort ebenfalls erhebliche Kapazitätsengpässe bestehen, ist ein potenzielles Diskriminierungsproblem nicht von der Hand zu weisen. Ob im Ausland zum einen genügend Kapazitäten bestehen und zum anderen diese aus Kostengesichtspunkten mit in die Überlegungen einzubeziehen sind, ist nicht eindeutig zu beantworten. Es darf jedoch angenommen werden, dass als Hub alternative Standorte nur in der langen Frist in Betracht kommen dürften.⁸² Im Übrigen kann das Problem eines diskriminierenden Zuganges zu Flughafeninfrastruktur am Flughafen München zwar dadurch gemindert werden, bleibt aber insbesondere bei Betrachtung von Punkt-zu-Punkt Verbindungen bestehen.

⁷⁸ Das bedeutet, der Regulierer und Mehrheitsbetreiber wird die DLH bevorzugen. Insofern wird kein diskriminierungsfreier Zugang gewährleistet.

⁷⁹ Das Projekt Terminal 2 könnte auch so interpretiert werden, dass zumindest die DLH den Faktor Terminal in Zukunft als Engpassfaktor ansieht.

⁸⁰ Bei Knappheit würde die Diskriminierung einzelner Airlines nicht zu Umsatzeinbußen führen.

⁸¹ Terminalwettbewerb findet aktuell und auch in Zukunft in München nicht statt.

⁸² Bei Punkt-zu-Punkt-Verbindungen ist eine solche Betrachtung obsolet.

3.2.4 Überlegungen und Diskussion zu einer neuen Regulierung

Die Ausführungen haben gezeigt, dass in München ein Diskriminierungsproblem hinsichtlich des Terminals 2 zu erkennen ist, das mit der vertikalen Integration der DLH in die Flughafeninfrastruktur zu begründen ist. Da es aktuell und in Zukunft keinen Wettbewerb zwischen den Terminals am Münchener Flughafen gibt, kann dieser Umstand Auswirkungen auf den Flugverkehrswettbewerb haben. Eine Regulierung, um einen diskriminierungsfreien Zugang zu Terminaleinrichtungen zu gewährleisten, ist vor diesem Hintergrund unumgänglich.

Hinsichtlich einer effizienten Regulierung ist zunächst zu berücksichtigen, dass Slots und Terminals als 100-prozentige Komplementäre anzusehen sind. Eine Airline kann nur dann Flugdienstleistungen anbieten, wenn diese gleichzeitig über Start- und Landerechte sowie über Terminalkapazitäten in ausreichendem Maße verfügen kann. Somit sind sowohl Start- und Landebahnen als auch Terminals als wesentliche Einrichtungen zu bezeichnen. Bei einer Reform der bestehenden Regulierung sollten daher den Slots ein entsprechender Anteil an Terminalzugangs- und nutzungsrechten angehängt werden.⁸³ In letzter Konsequenz würde dies bedeuten, dass die exklusive Nutzung des Terminals 2 durch die DLH und die ihr angeschlossenen Mitglieder der Star Alliance abzulehnen und aufzugeben ist. Die Vergabe der neu bzw. umdefinierten Slots, also die Start- und Landerechte inklusive der Terminalnutzung, sollte marktwirtschaftlich organisiert werden. Die heute bestehenden „Großvaterrechte“ sind als ineffizientes Regulierungsrelikt abzuschaffen. Eine effiziente Slotvergabe kann über Auktionen bzw. über Knappheitspreise bei der gleichzeitigen Möglichkeit des Slothandels erfolgen.⁸⁴

Neben der effizienten Gestaltung der Slotvergabe stellt sich bei einer Re-Regulierung die Frage nach der optimalen Entgeltregulierung. Diese Entgelte sind mit den Benutzer- oder Betriebskosten des Terminals gleichzusetzen. Bislang setzen nahezu alle Landesluftfahrtbehörden, also auch die bayrische, eine Kostenzuschlagsregulierung ein. Diese ist als ineffizient zu bezeichnen und durch eine price cap Regulierung zu ersetzen.

Außer der effizienten Ausgestaltung der Verfahren bei der Slotvergabe und bei der Bestimmung der Entgelte ist noch eine weitere, institutionelle Veränderung notwendig. Diese ergibt sich aus der Tatsache, dass Regulierer und Flughafenbetreiber häufig identisch sind. Die gegebenen Interessenkonflikte können nur dadurch gelöst werden, dass eine akzeptierte, glaubwürdige und unabhängige Regulierungsinstitution implementiert wird. Die Landesluftfahrtbehörden in ihrer heutigen Form sowie das Einspruchrecht des Bundes sind

⁸³ Das Projekt Terminal 2 stellt im Grunde genommen einen ersten Schritt in Richtung der Vergabe von Slots mit daran anknüpfender Terminalnutzungsrechten dar, wenn diese auch indirekt erfolgt.

⁸⁴ Die Einführung eines Sekundärmarktes für Gate- und Terminalkapazitäten wird bspws. von Hardaway, R. (1986), S. 75 vorgeschlagen. Für eine Übersicht über alternative Lösungsansätze vgl. Knieps, G. (1996), S. 105 f.

somit abzulehnen. Es ist als zweckmäßig anzusehen, eine Regulierungsinstitution neu zu schaffen und dementsprechend neutral zu besetzen.

Die vorgeschlagene Re-Regulierung scheint nicht nur für den Flughafen München angemessen zu sein, sondern auch für die weiteren deutschen Flughäfen. Dies ist erstens damit zu begründen, dass die in München gegebene ineffiziente Regulierung ebenfalls auch an anderen Standorten vorliegt. Zweitens ist ein ähnliches Projekt an alternativen Flughäfen nicht ausgeschlossen, so dass prinzipiell das gleiche Diskriminierungspotenzial entsteht. Eine solche Regulierung bezüglich der Terminals könnte lediglich dann entfallen, wenn an den Standorten ein Wettbewerb unter Terminalbetreibern möglich ist. Insofern wäre in Einzelfällen ein Abwägen zwischen dem aufgezeigten Regulierungsszenario und dem Szenario III notwendig. Aufgrund der geografischen Gegebenheiten und der Lage der meisten Flughäfen ist in Deutschland eine Duplizierbarkeit von Anlagen generell und vor allem im Vergleich zu Amerika jedoch als unwahrscheinlich anzunehmen, so dass Terminalwettbewerb die absolute Ausnahme bleiben wird.

4. Fazit und Ausblick

Die Analyse hat gezeigt, dass mit dem Projekt Terminal 2 zwischen der öffentlichen Flughafenbetreibergesellschaft und der DLH am Flughafen München Franz Josef Strauß erhebliche Diskriminierungsanreize einhergehen. Wenn eine Diskriminierung beim Zugang zum Terminal 2 vermieden werden soll, dann resultiert hieraus eine Re-Regulierung, die drei zentrale Punkte beinhaltet: Erstens sind den Slots Terminalnutzungsrechte anzuhängen, da es sich um vollständige Komplementäre handelt. Zweitens sind die so definierten Slots marktwirtschaftlich zu vergeben und darüber hinaus ist die bisherige Entgeltregulierung durch eine price cap Regel zu ersetzen. Drittens ist eine unabhängige Regulierungseinrichtung zu schaffen. Diese Re-Regulierungsforderungen leiten sich aus der Tatsache ab, dass das first-best-Szenario eines Terminalwettbewerbs am Standort München faktisch nicht zu realisieren ist. Aus dem gleichen Grund sollte das dargestellte Regulierungsszenario auch auf andere Flughafenstandorte übertragen werden, da dort potenziell die gleichen Probleme bestehen.

Eine Neuregulierung wird insbesondere am Standort München, aber auch allgemein notwendig, um die bisherigen volkswirtschaftlichen Vorzüge der Deregulierung des Luftverkehrssektors insgesamt nicht zu konterkarieren. Grundsätzlich hängt der volkswirtschaftliche Erfolg der Deregulierung des Luftverkehrssektors im Wesentlichen von zwei Faktoren ab, nämlich erstens vom Abbau der gesetzlichen, staatlichen Markteintrittsschranken und zweitens vom freien Zugang zur Flughafeninfrastruktur. Da der Abbau von gesetzlichen Marktzutrittsbarrieren innerhalb der EU als nahezu abgeschlossen betrachtet werden kann und auch im weiteren Ausland eine Deregulierung zu erkennen ist bzw. vorangetrieben wird, liegt der Schwerpunkt auf dem zweiten Aspekt, nämlich dem diskriminierungsfreien Zugang zu entsprechenden Infrastruktureinrichtungen. Das neben den Slots auch Terminalanlagen als wesentliche Einrichtungen anzusehen sind, bei denen zusätzlich potenzielle Engpässe zu erkennen sind, ist im vorliegenden Beitrag herausgearbeitet worden.

Abstract

The project terminal 2 at the Franz Josef Strauß Airport in Munich can be described as a unique process in Germany. The construction is a joint venture between an airport operating company (Flughafenbetriebsgesellschaft München GmbH) and an airline (Deutsche Lufthansa AG). A vertical integration of an airline into a part of the airport infrastructure, a terminal, has been established for the first time. Discrimination incentives arise, that could not be recognized at the previous status quo, whereby all infrastructure facilities were operated exclusively by the respective airport company. To ensure competition at the level of flight providers, an access to the airport infrastructure without discrimination towards particular providers must, however, be guaranteed. Therefore this paper suggests several possible solutions for an efficient re-regulation. These focus on three problem areas, namely the award of slot and terminal infrastructure user rights, the regulation of airport user fees as well as the institutional setting of an optimal regulation authority.

Literatur

- Beckers, T., J.-S. Fritz, C. von Hirschhausen und S. Müller (2003): Privatisierung und Re-Regulierung der deutschen Flughäfen unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen, Arbeitspapier des Fachgebiets für Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik der TU Berlin zum Projekt Privatisierung und Regulierung von Flughäfen in Deutschland, abgerufen im Internet (15.5.2005) unter: http://wip.tu-berlin.de/de/kontakt_mitarbeiter/tb/paper_vortraege_download/vwt_dd-tub_wip-flughaeften_regulierung_privatisierung-v214_sm+tb_17.09.2003.pdf, Berlin.
- Boyfield, K., D. Starkie, T. Bass und B. Humphreys (2003): A Market in Airport Slots, The Institute of Economic Affairs, London.
- Brunekreeft, G., Neuscheler, T. (2003): Preisregulierung von Flughäfen, in: Knieps, G., Brunekreeft, G. (Hrsg.), Zwischen Regulierung und Wettbewerb, Netzsektoren in Deutschland, 2. Auflage, Heidelberg, S. 251 - 280.
- Civil Aviation Authority (CAA, 2001): Competitive Provision of Infrastructure and Services Within Airports: Consultation Paper, London.
- Deutsche Lufthansa AG (DLH, 2005): Homepage, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter: www.lufthansa.de, Frankfurt.
- Doganis, R. (1992): The Airport Business, Routledge, London.
- DotEcon Ltd. (2001): Auctioning Airport Slots: A report for HM Treasury and the department of the environment, transport and the regions, London.
- Europe Economics (2001): Airport Cost Allocation, Report for the CAA, London.
- European Commission, Directorate-General Energy and Transport, Directorate F - Air Transport (EC; 2002): Study an Competition between Airports and the Application of State Aid Rules, Volume 2, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter: http://europa.eu.int/comm/transport/air/rules/doc/cranfield_study_vol2.pdf, Brüssel.

- Europäische Kommission (EC, 2001): Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments zur Änderung der Verordnung EWG 95/93, Komm (2001) 335, Brüssel.
- Ewers, H.-J. und H. Tegner (2002): Volkswirtschaftlicher Nutzen durch Wettbewerb im europäischen Air Traffic Management am Beispiel Deutschland, Berlin.
- FAA/Ost Task Force Study (1999): AIRPORT BUSINESS PRACTICES AND THEIR IMPACT ON AIRLINE COMPETITION, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
[HTTP://OSTPXWEB.DOT.GOV/AVIATION/DATA/AIRPORTSBUSPRACT.PDF](http://ostpxweb.dot.gov/aviation/data/airportsbuspract.pdf), WASHINGTON.
- Flughafen München GmbH (2004): Terminal 2, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
www.munich-airport.de, München.
- Flughafen München GmbH (2005): Homepage, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
www.munich-airport.de, München.
- Fritsch, M., T. Wein und H.-J. Ewers (2005): Marktversagen und Wirtschaftspolitik, Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns, 6. Aufl., München.
- Hardaway, R. (1986): The FAA „Buy-Sell“ Slot Rule: Airline Deregulation at the Crossroads, in: *Journal of Air Law and Commerce*, Vol. 52, S. 1-75.
- Hüschelrath, K. (1998): Infrastrukturengpässe im Luftverkehr: Die Vergabe von Start- und Landerechten an Flughäfen, Wiesbaden.
- John F. Kennedy International Airport (JFKIA, 2005): Homepage des John F. Kennedy International Airport, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter: <http://www.jfk-new-york.com>, New York.
- Jones, I. und I. Viehoff (1993): *The Economics of Airport Slots*, Nera Topics Nr. 10, London.
- Kerkloh, M. (2004): *Financing the Future: The Terminal 2 BOT Case Study at Munich Airport*, Vortragsunterlagen der ACI World Assembly, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter: www.aci.aero, Lissabon.
- Kirchner, C. (1999): Flughäfen, Mißbrauchskontrolle und „Essential Facilities-Doctrin“, in: Immenga, U. et. Al. (Hrsg.), *Airlines und Flughäfen, Liberalisierung und Privatisierung im Luftverkehr*, Baden – Baden, S. 93-107.
- Klingenberger, C. (2002): *Private Airport Financing – the Munich example*, Vortrag auf dem Workshop on Applied Infrastructure Research am 12.10.2002 des WIP Berlin, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
http://wip.tu-berlin.de/workshop/2002/papers/tu-berlin_wip_workshop_2002-slides_klingenberger-gates+airlines-web.pdf, Berlin.

- Klingenberg, C. und S. Klingelhöfer (2004): Private Infrastructure Financing: The Case of Terminal Two at Munich Airport, in: von Hirschhausen, C., T. Beckers und K. Mitusch (Hrsg.): Trends in Infrastructure Regulation and Financing, Cheltenham, S. 105-122.
- Knieps, G. (1987): Deregulierung im Luftverkehr, Walter Eucken Institut, Vorträge und Aufsätze 111, Tübingen.
- Knieps, G. (1996): Wettbewerb in Netzen, Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen.
- Knieps, G. (2002): Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, in: Berg, H. (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Socialwissenschaften, Neue Folge Bd. 287, Berlin, S. 59-69.
- Kunz, M. (1999): Airport Regulation: The Policy Framework, in: Pfähler, W., u.a. (Hrsg.): Airports and air traffic: regulation, privatisation and competition, Frankfurt u.a., S. 11-55.
- Lipczynski, J. und J. Wilson (2001): Industrial Organisation. An Analysis of Competitive Markets, Harlow.
- Morrison, S. A. und C. Winston (2000): The Remaining Role for Government Policy in the Deregulated Airline Industry, in: Peltzman, S., Winston, C. (Hrsg.): Deregulation of Network Industries – What’s Next?, Washington, S. 1-40.
- Pels, E. (2000): Airport Economics and Policy: Efficiency, Competition and Interaction with Airlines, Amsterdam.
- Petzold, L. (2003): Economic Regulation of airports in Germany, Vortrag auf dem Workshop on Applied Infrastructure Research am 11.10.2003 des WIP Berlin, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
http://wip.tu-berlin.de/workshop/2003/papers/petzold_2003-slides.pdf, Berlin.
- Picot, A. und E. Franck (1993): Vertikale Integration, in: Grün, Oskar und Jürgen Hauschildt (Hrsg.): Ergebnisse empirischer betriebswirtschaftlicher Forschung, Stuttgart, S. 181-219.
- Serebrisky, T. (2003): Market Power: Airports, in: public policy journal, issue 259, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter:
<http://rru.worldbank.org/Documents/PublicPolicyJournal/259Tomas-031103.pdf>, Boston.
- Starkie, D. (2001): Reforming UK Airport Regulation, Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 35 (1), S. 119-135.
- Starkie, D. (2002): Airport regulation and competition, Journal of Air Transport Management 8, Vol. 36 (1), S. 63-72.

Starkie, D. und D. Thomson (1985): *Privatising London's Airports*, IFS Report Nr. 16, London.

Transportation Research Board (1999): *Entry and Competition in the U.S. Airline Industry: issues and opportunities*, Special Report Nr. 255, abgerufen im Internet (20.5.2005) unter: <http://trb.org/publications/sr/sr255/sr255toc.pdf>, Washington.

Williamson, O. E. (1986): *Economic Organization. Firms, Markets and Policy Control*, Brighton.

Williamson, O. E. (1990): *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*, Tübingen.

Wolf, H. (2003): *Privatisierung im Flughafensektor: Eine ordnungspolitische Analyse*, Kieler Studien Nr. 325, Berlin.

