

von Rohr, Anna; Stoetzer, Matthias-Wolfgang

Article — Digitized Version

Die Allokation von Landerechten auf Flughäfen: Eine ordnungspolitische Einschätzung

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: von Rohr, Anna; Stoetzer, Matthias-Wolfgang (1991) : Die Allokation von Landerechten auf Flughäfen: Eine ordnungspolitische Einschätzung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 6, pp. 311-315

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136768>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Anna von Rohr, Matthias-Wolfgang Stoetzer

Die Allokation von Landerechten auf Flughäfen

Eine ordnungspolitische Einschätzung

Eine Reihe gesetzlicher Neuregelungen und Gesetzesvorhaben auf Bundes- und EG-Ebene beschäftigt sich mit der Zuteilung von Landerechten auf Flughäfen. Wird hierdurch die angestrebte allgemeine Liberalisierung des europäischen Linienluftverkehrs sichergestellt?

Mit der Verwirklichung des Gemeinsamen Binnenmarktes in Europa steht auch die Frage eines geeigneten ordnungspolitischen Rahmens für den Linienluftverkehr auf der Tagesordnung. Theoretisch ist der Luftverkehr ein Bereich, in dem eine wettbewerbliche Ausrichtung möglich ist. In der Praxis eines liberalisierten Linienluftverkehrs wie in den USA deutet aber eine ganze Reihe von empirischen Untersuchungen darauf hin, daß verschiedene Tatbestände als Markteintrittsbarrieren fungieren. Als zentrales Problemfeld haben sich dabei in den USA die Start- und Landerechte (Slots) herausgestellt. Mit der Verabschiedung des 10. Änderungsgesetzes zum Luftverkehrsgesetz¹ der Bundesregierung und der Veröffentlichung des Diskussionspapiers „Slot Allocation“² durch die EG-Kommission sowie ihres Vorschlages für eine EWG-Verordnung über Gebührengrundsätze von Flughäfen³ wurden im Laufe des Jahres 1990 sowohl auf Bundes- als auch auf EG-Ebene wichtige Entscheidungen bzw. Vorentscheidungen im Hinblick auf die Allokation der knappen Ressource Start- und Landezeiten an Flughäfen (Airport Slots) getroffen. Im folgenden soll der Frage nachgegangen werden, ob hierdurch ein Schritt in Richtung Liberalisierung des Linienluftverkehrs unternommen wurde.

Die zahlreichen Verspätungen auf deutschen Flughäfen sowie die Klagen der neuen Fluggesellschaften bezüglich der mangelnden Berücksichtigung ihrer Interessen bei der Zuteilung von Landezeiten haben die Diskussion um die Prinzipien der Allokation von Slots verstärkt.

Anna von Rohr, Dipl.-Volkswirtin, ist Referentin bei einer deutschen Luftverkehrsgesellschaft. Matthias-Wolfgang Stoetzer, 34, Dipl.-Volkswirt, ist Mitarbeiter des Wissenschaftlichen Instituts für Kommunikationsdienste (WIK). Der Artikel gibt die persönliche Meinung der Autoren wieder.

Bislang werden Slots durch den Flugplankoordinator der Bundesrepublik Deutschland nach bestimmten Kriterien verteilt. Das Gesamtangebot der je Flughafen zu koordinierenden Slots ist durch den alljährlich neu festzulegenden Koordinationseckwert gegeben. Neu an der 10. Novelle des Luftverkehrsgesetzes ist, daß der Koordinationseckwert auf verschiedene Luftverkehrsarten aufgeteilt werden kann. Durch eine Rechtsverordnung zu diesem Gesetz wäre noch zu präzisieren, ob damit auch eine Aufteilung des Eckwertes auf verschiedene regionale Zielgebiete vorgesehen ist. Unter den Vergabekriterien steht das sogenannte „Großvaterrecht“ an zentraler Stelle, das in der Novelle zum Luftverkehrsgesetz zum ersten Mal auch gesetzlich festgeschrieben wird. Es besagt, daß eine Fluggesellschaft, die in der entsprechenden Flugplanperiode des Vorjahres einen Slot auf dem Flughafen besessen hat, diesen auf Antrag wieder erhält. Dieses Verfahren soll es den Fluggesellschaften ermöglichen, eine möglichst große Regelmäßigkeit im Flugplan zu erreichen. Die Slots sind jedoch nicht zielgebunden, ein Slot kann also zum Beispiel in einer Flugplanperiode für einen Flug von Frankfurt nach München und im darauffolgenden Jahr für einen Flug von Frankfurt nach Leipzig oder New York verwendet werden.

Durch die zunehmende Deregulierung drängen jedoch immer mehr neue Fluggesellschaften auf den Markt, und

¹ 10. Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Bundesratsdrucksache 391/90 vom 1. 6. 1990. Der Bundespräsident hat die Ausfertigung dieses Gesetzes am 22. Januar 1991 abgelehnt. Seine Gründe für diesen Schritt beziehen sich aber nicht auf die hier vorgetragenen wettbewerbspolitischen Vorbehalte, sondern beruhen auf der in diesem Gesetz ebenfalls vorgesehenen Ausübung hoheitlicher Aufgaben durch private Gesellschaften. Die Übertragung von Flugsicherungsaufgaben auf privatrechtliche GmbHs wird als verfassungswidrig angesehen (vgl. Bundesratsdrucksache 37/91 vom 23. 1. 1991).

² Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Discussion Paper Slot Allocation VII/C/1 379/90, Brüssel, 23. 5. 1990.

³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung (EWG) des Rates über Konsultationen zwischen Flughäfen und Flughafenbenutzern sowie über Gebührengrundsätze von Flughäfen, KOM 90/100, Brüssel 1990.

die Nachfrage nach Slots übersteigt das Angebot bei weitem. Bei einer ökonomisch effizienten Verteilung müßte jeweils die Fluggesellschaft den Slot erhalten, die die größte Zahlungsbereitschaft eben für diesen Flug zu diesem Zeitpunkt an diesem Flughafen aufbringt. Der Preismechanismus als wettbewerbskonformes Zuteilungsmittel käme also zum Zuge. Die Allokation von Slots durch den Flugplankoordinator ist jedoch eine Funktion der jeweiligen Prioritätsstellung der Fluggesellschaften. Die Fluggesellschaft, die für einen Slot die höchste Priorität hat, verfügt aber nicht gezwungenermaßen über die höchste Zahlungsbereitschaft für dieses knappe Gut. Die so entstehenden Verteilungen sind daher in der Regel ineffizient beziehungsweise nur zufällig effizient. Da die Landrechte unabhängig von ihrem Marktpreis über Prioritätsregeln zugeteilt werden, ist jedes Luftverkehrsunternehmen weiterhin daran interessiert, so viele Slots wie möglich zu erhalten.

Problematische Vergabeverfahren

Besonders problematisch bei diesem Vergabeverfahren ist die mangelnde Berücksichtigung neuer Wettbewerber. Eine Fluggesellschaft, die einen Flughafen neu anfliegen möchte, kann nur solche Slots bekommen, die noch nicht durch Großvaterrechte belegt sind. An den großen Flughäfen und zu den attraktiven Zeiten gibt es jedoch keine freien Slots mehr. Dieses Verfahren impliziert also durch die Zuteilung von Landrechten nach dem Großvaterprinzip Marktzutrittsschranken. Auch die Monopolkommission sieht in ihrem 8. Hauptgutachten vom 16. 7. 1990⁴ wettbewerbspolitische Gefahren, wenn es nicht gelingt, die Start- und Landrechte über stärker marktmäßige Kriterien, etwa in Form eines wettbewerblichen Ausschreibungsverfahrens, zu vergeben.

⁴ Deutscher Bundestag: Achstes Hauptgutachten der Monopolkommission 1988/89 vom 16. Juli 1990, Bundestagsdrucksache 11/7582.

Der Gesetzgeber behält sich zwar Eingriffe in die Prioritätsregelung vor, soweit sie im öffentlichen Interesse liegen. Das Problem der Newcomer ist damit aber nicht zufriedenstellend gelöst, denn es wurde keine grundsätzliche Regelung für ihren Marktzutritt beschlossen. Unabhängig von ihrer Zahlungsbereitschaft erhalten sie lediglich dann Slots, wenn dies zufällig aus der Sicht der Exekutive als im öffentlichen Interesse liegend angesehen wird.

Bei der Einbeziehung der verschiedenen Lobbies in die Ausgestaltung des Gesetzes wurde die Forderung der Flughäfen nach Mitsprache bei der Flugplankoordination, nach Veränderung der Prioritäten gemäß ihrem Vorschlag und nach Begrenzung der Zahl der Flüge auf bestimmten Relationen nicht berücksichtigt. Erfolg hatten die Flughäfen jedoch bei der Forderung nach Einbeziehung der allgemeinen Luftfahrt in die Koordination. Sie ist nach der Verabschiedung des Gesetzes überall möglich. Mit der Vorrangstellung der gewerblichen Luftfahrt werden die diesbezüglichen Forderungen der Linien- und Charterfluggesellschaften berücksichtigt. Hier ist zu konstatieren, daß die etablierten und gut organisierten Gruppen (Flughäfen, große Fluggesellschaften) ihre Interessen eher durchsetzen konnten, während Minderheiten wie zum Beispiel die Newcomer unter den Luftverkehrsunternehmen kaum berücksichtigt wurden.

Die Gesetzesänderung läßt auch keinen Spielraum für eine spätere Einführung von marktbezogenen Allokationsverfahren für Slots, denn die Erteilung von Start- und Landzeiten erfolgt de jure in Gestalt von Verwaltungsakten. Das bedeutet, daß der Tausch von Slots nur mit Zustimmung des Flugplankoordinators und die Weitergabe eines Slots nur ohne Gegenleistung und nur dann vom Flugplankoordinator genehmigt werden kann, wenn kein anderer Antrag mit einer höheren Priorität vorliegt. Hier-

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

WELTKONJUNKTURDIENST

Der Vierteljahresbericht, der von der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg erarbeitet wird, analysiert und prognostiziert die wirtschaftliche Entwicklung in den wichtigsten westlichen Industrienationen sowie auf den Weltrohstoffmärkten.

Jahresbezugspreis
DM 96,-
ISSN 0342-6335

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

mit werden all die Formen der Allokation von Slots ausgeschlossen, die den Erwerb von Slots als von weiteren staatlichen Einwirkungen freies Eigentum einer Fluggesellschaft voraussetzen. Sowohl eine Versteigerung von Slots als auch der Handel mit ihnen sind im Rahmen des neuen Luftverkehrsgesetzes nicht zulässig. Dabei wäre die Handelbarkeit der Slots eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit des Preismechanismus. Die Änderung des Luftverkehrsgesetzes ist also eine klare Entscheidung gegen den Markt und damit gegen eine effiziente Allokation von Slots. Es gibt auch weiterhin keine Anreize für die Fluggesellschaften, Flüge aus den Spitzenzeiten in nachfrageschwächere Zeiten zu verlegen oder weniger Flüge mit größerem Fluggerät durchzuführen.

Das Diskussionspapier der EG-Kommission

Von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften wurde im Mai 1990 das Diskussionspapier „Slot Allocation“ mit dem Ziel veröffentlicht, später eine Verhaltensempfehlung (code of conduct) zur Allokation von Landerechten zu erarbeiten⁵. Die Kommission hat zu diesem Zweck das bestehende IATA-Verfahren zur Allokation von Slots u.a. unter vier Gesichtspunkten überprüft:

- Die Überlastung von Start- und Landebahnen ist ein langfristiges Problem. Daher müssen die Anstrengungen für die Kapazitätserhöhung von objektiven und nicht-diskriminierenden Regeln für die Allokation von Slots begleitet werden.
- Der ökonomische Wert der Slots wird weiter zunehmen. In der Konsequenz wird der Druck auf den Flugplankoordinator, auch politische Gesichtspunkte in die Koordination einzubeziehen, ebenfalls steigen. Gesetzlich festgelegte Regeln können ihn bei einer neutralen Position unterstützen.
- Ein Ziel der Deregulierung des Lufttransports ist die Verstärkung des Wettbewerbs und der erleichterte Marktzutritt neuer Wettbewerber auf allen Strecken. Die Regeln für die Allokation der Slots sollten also flexibel sein und den Markteintritt ermöglichen.
- Das Verfahren muß transparent und nicht-diskriminierend sein. Nur dann akzeptieren die Fluggesellschaften auch negative Entscheidungen.

Um zu einem Vorschlag zu kommen, der die Interes-

sen der Flughäfen und ihrer Nutzer berücksichtigt, befragte die EG-Kommission sie über ihre Ansicht zum gegenwärtigen Verfahren. Die Umfrage ergab, daß die Verbände der Flughäfen und Fluggesellschaften und die Flugplankoordinatoren mit dem etablierten Verfahren weitgehend zufrieden sind. Einzelne Fluggesellschaften und Flughäfen haben jedoch Positionen bezogen, die sich nicht mit denen ihrer Verbände decken. Die meisten Einwände betreffen die Marktnachteile, die sie erleiden, weil ihnen der Zugang zu den Slots verwehrt bleibt.

Die Flughäfen fordern eine Beteiligung an dem Allokationsverfahren und die US-Behörden eine bevorzugte Behandlung ihrer Flüge ähnlich der Bevorzugung internationaler Flüge an amerikanischen Flughäfen. Der Forderung der Flughäfen wurde in diesem Diskussionspapier zugestimmt. Sie haben laut diesem Vorschlag das Recht, an den Allokationsverfahren teilzunehmen, und müssen von den Flugplankonferenzen in Kenntnis gesetzt werden, an denen sie und ihre repräsentativen Organisationen teilnehmen dürfen. Auch die Kommission wird bei den Flugplankonferenzen den Beobachterstatus beantragen, um aktiver an der Weiterentwicklung des Flugplankoordinierungsverfahrens mitarbeiten zu können.

Elemente der Verhaltensempfehlung

Aus diesen Überlegungen und Konsultationen erarbeitete die EG-Kommission in diesem Diskussionspapier Elemente, die in der geplanten Verhaltensempfehlung (code of conduct) enthalten sein sollen. Sie ähneln dem Verfahren der Flugplankoordination in Deutschland und dem Änderungsgesetz zum Luftverkehrsgesetz, daher sollen im folgenden nur die wichtigsten Abweichungen aufgeführt werden:

- Die Großvaterrechte sollen grundsätzlich bestehenbleiben. Slots dürfen frei zwischen den Diensten einer Fluggesellschaft hin- und hergetauscht werden, außer wenn ein drängender Bedarf an Slots (eine Warteliste) für der „neuen“ Strecke vergleichbare Dienste besteht.
- Wenn es Anträge auf die Zuweisung von Slots gibt, die nicht nach dem normalen Verfahren zugeteilt werden können, ist es möglich, die Zahl der Flüge (je Tag oder je Woche) auf bestimmten Strecken oder je Fluggesellschaft und Flughafen zu begrenzen, wenn das vorgesehene Fluggerät nicht eine bestimmte Mindestgröße hat.
- Neu ist auch die Einrichtung eines sogenannten „Slot Pools“. Ein noch näher zu bestimmender Prozentsatz der Slots soll jedes Jahr oder jede Flugplanperiode zurückgegeben und in den „Slot Pool“ eingebracht werden. Diese Slots sollten nach bestimmten Kriterien verteilt werden: Zuerst erhalten die neuen Wettbewerber Slots

⁵ Der Entwurf einer Ratsverordnung über die Verteilung von Slots an überfüllten Flughäfen der Gemeinschaft wurde am 5. 12. 1990 von der Kommission beschlossen (KOM 90/576, Brüssel 1990. Vgl. auch Susan Carey, Martin Du Bois: EC Commission Softens Line, Adopts Rules On Airport, Slots' That Favor New Entrants, in: Wall Street Journal vom 10. 12. 1990).

gemäß ihren Wartelistenplätzen. Dann sollen internationale Dienste in die EG und intragemeinschaftliche Dienste, die in direktem Wettbewerb zueinander stehen, mit Slots ausgestattet werden. Ungenutzte oder zurückgegebene Slots gehen in den „Slot Pool“. Der Verkauf von Slots von einer Fluggesellschaft zur anderen ist nicht erlaubt, wohl aber der Tausch von Slots am gleichen Flughafen.

Wie auch schon im Entwurf zur Änderung des Deutschen Luftverkehrsgesetzes ist ein Handel oder eine Versteigerung von Slots im Kommissionsvorschlag nicht vorgesehen. Die einzige Möglichkeit, das Ergebnis der Allokation von Slots durch den Flugplankoordinator nachträglich zu verändern, ist der Tausch von Slots. Dies ist jedoch eine weniger effektive und effiziente Möglichkeit als zum Beispiel der Handel mit Slots. Die Monopolkommission hält es in ihrem oben genannten Hauptgutachten ebenfalls für erforderlich, marktorientierte Zuteilungsverfahren im Rahmen der Verwirklichung des europäischen Binnenmarktes einzuführen.

Die Begrenzung der Frequenz der Flüge auf bestimmten Relationen kann zu einer Verringerung des Wettbewerbs führen, da auf den „gesperrten“ Strecken ein „closed shop“ besteht, in dem die Besitzer der Streckenrechte zu keiner Preisdisziplin durch potentielle neue Wettbewerber gezwungen werden. Neue Wettbewerber werden erst zugelassen, wenn sie genügend großes Fluggerät einsetzen. Hieraus können Probleme bei der Einhaltung bilateraler Abkommen entstehen. Fallen Flüge, die aufgrund solcher Vereinbarungen verkehren, dieser Begrenzung zum Opfer, so ist die Einhaltung der Abkommen gefährdet. Dieser Fall könnte zum Beispiel im Verkehr mit den USA eintreten, der sich zum großen Teil auf „begrenzungsgefährdeten“ Strecken abspielt und weitgehend auf bilateralen Verträgen beruht.

Das interessanteste, neue Element in wettbewerbspolitischer Sicht ist die Einrichtung eines „Slot Pools“, aus dem neue Wettbewerber, die den betreffenden Flughafen noch gar nicht anfliegen oder auf einer bestimmtem Route noch nicht präsent sind, Slots erhalten. Wie die Auswirkungen auf die Marktstruktur wirklich ausfallen, d.h. wieviele Slots tatsächlich neu verteilt werden und wie die Aufteilung auf die Strecken sein wird, kann sich aber erst in der Praxis zeigen. Unter Effizienzgesichtspunkten ist es nachteilig, daß die Slots den neuen Wettbewerbern nach Wartelistenplatz und unabhängig von ihrer Zahlungsbereitschaft für diese Slots zugeteilt werden. Das Verfahren gleicht eher einer Lotterie, denn die Flug-

gesellschaften haben keinen Einfluß darauf, welchen der Slots sie aus dem „Slot Pool“ erhalten.

Der Vorschlag zu Gebühregrundsätzen

Um der Gefahr zu begegnen, daß Großflughäfen unter Ausnutzung ihrer Monopolstellung unangemessen hohe Gebühren festsetzen, und um die Flughäfen zu mehr Kostenbewußtsein und höherer Leistungsfähigkeit anzuregen, will die EG-Kommission zwischen Flughäfen und ihren Nutzern regelmäßige Konsultationen und einen umfassenden Informationsaustausch einrichten⁶.

Bisher richten sich die Landegebühren typischerweise nach dem Höchstabfluggewicht des Flugzeuges und teilweise nach dem Abgangsort des Fluges. Sie werden von den Flughäfen erhoben und gehen als Erlöse in deren Gewinn- und Verlustrechnung ein. Sie werden von den Flughäfen festgelegt und, zumindest in Deutschland, vom Wirtschaftsminister des jeweiligen Bundeslandes genehmigt. Landegebühren stellen jedoch nicht die Hauptfinanzierungsquelle der Flughäfen dar, sondern werden von den Flughäfen als sogenannte „source of last resort“ angesehen. Sie werden so kalkuliert, daß ein Flughafen, gemeinsam mit den sonstigen Erlösen (etwa aus Mieten, PKW-Parkgebühren, Konzessionen) seine Kosten decken kann. Das bedeutet, daß unter Umständen das Start-/Landebahnsystem von den sonstigen Aktivitäten subventioniert wird, d.h., daß es für sich genommen nicht kostendeckend arbeitet. Diese Gebührenstrukturen stammen noch aus der Zeit, in der der Luftverkehr weniger entwickelt war und aus struktur- und regionalpolitischen Gründen besonders gefördert werden sollte.

Problematisch ist hier, daß die gewichtsabhängigen Gebühren keinen Ansatz geben, Flüge in nachfragegeschwächere Zeiten zu verlegen. Sie haben nicht die Funktion, die Allokation der vorhandenen Kapazitäten zu lenken. Sie können dies auch gar nicht, denn das Gewicht oder die Flugstrecke sagen nichts über den (marginalen) Beitrag eines Fluges zur Verknappung der Kapazitäten und dadurch entstehende Verspätungskosten für die anderen Verkehrsteilnehmer aus. Die Tatsache, daß bei den gewichtsabhängigen Landegebühren zahlreiche Kosten (für Abnutzung, Verspätung, Kapazitätsverbrauch) nicht oder nicht zutreffend berücksichtigt werden, führt dazu, daß die Gebühren zu niedrig sind. Das wiederum hat, wie bei jedem knappen Gut, dessen Preis zu niedrig ist, zur Folge, daß die Nachfrage nach dem Gut Landebahnkapazität viel zu hoch ist. Es kommt zur Übernutzung mit Verspätungen und hohen Verstopfungskosten. Durch diesen Nachfrageüberschuß wird dem Flughafen außerdem ein falsches Investitionsverhalten nahegelegt. Im Extremfall investiert er so viel, daß es trotz dieses niedrigen Preises

⁶ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Vorschlag für eine Verordnung ..., a.a.O.

nicht mehr zu Staus kommt. Dies wäre jedoch ökonomisch unsinnig, denn ein Flughafen sollte so viel in den Ausbau von Start- und Landebahnen investieren, daß diese langfristigen Kosten vom Preis, den die Fluggesellschaften für die damit verbundenen Slots zu zahlen bereit sind, gedeckt werden.

Die EG-Kommission regt nun an, für die Preisbildung erstens den Grundsatz der Kostenbezogenheit und der Nichtdiskriminierung festzulegen. Kostenbezogenheit bedeutet, daß neben Investitions- auch Umweltkosten bei der Preisbildung berücksichtigt werden können. Das Nichtdiskriminierungsgebot hat insbesondere zur Folge, daß inner- und intragemeinschaftlicher Verkehr bei der Festlegung der Landegebühren gleich behandelt werden müssen. Im Hinblick auf die Einführung marktgerechter, nachfrageabhängiger Spitzenlasttarife ist der zweite Grundsatz von Bedeutung, der besagt, daß die Gebühren für Leistungen und Einrichtungen für die Luftfahrt „die sichere, wirksame und rationelle Nutzung von Flughafeneinrichtungen zu fördern und der unterschiedlichen Schwere der Überlastprobleme Rechnung zu tragen“ haben. Dies überläßt den Flughäfen und den Nutzern die Entscheidung, ob an einem Flughafen in den Hauptbetriebszeiten höhere Gebühren festgelegt werden sollen, etwa in Form der Spitzenlasttarifierung. Auf diese Weise würden nicht nur die Betriebs-, Kapital- und Umweltkosten, sondern auch jeweils anfallende Staukosten (congestion costs) auf die Nutzer verteilt.

Positiv ist bei diesem Vorschlag die Tatsache zu werten, daß die Kommission den Flughäfen bei der Festlegung ihrer Gebühren bis auf die allgemeinen Grundsätze freie Hand läßt, so daß sie, nach Konsultationen mit den Nutzern und gegebenenfalls den Behörden, auch alternative Gebührenkonzepte verwirklichen können. Unsicher erscheint hingegen, ob die angestrebten ausführlichen Konsultationen und vor allem der intensive Informationsaustausch nicht daran scheitern, daß weder Flughäfen noch Fluggesellschaften gerne detaillierte Daten herausgeben, die über den Geschäftsbericht hinausgehen.

Schlußfolgerungen

Will eine Luftverkehrsgesellschaft ein Flugzeug auf einem Flughafen zu einer bestimmten Zeit starten oder landen lassen, erfordert dies eine Reihe von Ressourcen. Hierzu gehören der Luftkorridor, die entsprechende Startbahn sowie die damit verbundenen Fluglotsendienste,

die als Slots bezeichnet werden, außerdem verschiedene Bodeneinrichtungen wie Terminals, Gepäckabfertigungseinrichtungen, Wartehallen und Gangways, die sogenannten Gates. Vor allem die Slots und in geringerem Umfang auch die Gates stellen heute auf einer Reihe von Flughäfen zumindest für bestimmte Tages- und Wochenzeiten in der Hinsicht eine knappe Ressource dar, daß die Fluggesellschaften mehr Landerechte nachfragen als dann verfügbar sind.

Eine zusammenfassende Beurteilung der verschiedenen Gesetzesänderungen und Empfehlungen zur Lösung dieses Problems läßt vor allem einen Widerstand gegen den Preismechanismus als Instrument zur Verteilung der knappen Ressource Slot deutlich werden. Nur der Vorschlag der EG-Kommission zu den Flughafenengebühren eröffnet in dieser Hinsicht Spielräume, bleibt aber zugleich relativ vage. Der Einfluß der Bürokratien auf die Verteilung der Landerechte wird durch Leerformeln wie das „öffentliche Interesse“ gewahrt. Hinzu kommt, daß die Ressource Slot in keinem Gesetz oder Vorschlag frei handelbar sein soll. Wäre dies der Fall, könnte der Markt dafür sorgen, daß sie in die effizienteste Verwendung fließt, d.h. von der Fluggesellschaft erworben würde, die den höchsten sozialen Überschuß erwirtschaftet⁷. Ihre Knappheit alleine ist ökonomisch kein Problem, wenn man von den Distributionsaspekten, die mit der Art und Weise ihrer Verteilung verbunden sind, absieht. Entscheidend ist vielmehr, ob und inwieweit knappe Slots (und Gates) in Verbindung mit Großvaterrechten ein wichtiges Hemmnis des Marktzugangs sind.

Wie die Erfahrungen in den USA zeigen, ist ein aussichtsreicher Marktzutritt nur auf der Basis mehrerer Flüge pro Tag möglich. Ein dominierendes Luftverkehrsunternehmen kann hier durch den exklusiven Besitz wichtiger Start- und Landezeiten einen erfolgreichen Markteintritt auf „seinem“ Flughafen verhindern. Auch der Wettbewerbsdruck mittels der Anbindung an einen anderen Flughafen kann abgeschwächt werden, indem durch die Kontrolle der wichtigen Slots dem Konkurrenten die optimale Abstimmung dieses Fluges mit seinem übrigen Flugplan unmöglich gemacht wird⁸. Die erwünschten Resultate einer Liberalisierung des Linienluftverkehrs in Europa können folglich durch die Hintertür der Verteilung von Slots nach dem Großvaterrecht und den sich damit unter Umständen ergebenden Monopolstellungen konkariert werden.

⁷ Solche Streckenrechte besitzen einen erheblichen Wert. Anfang 1990 hat American Airlines der Fluggesellschaft TWA für 195 Mill. \$ die Flugroute London – Chicago abgekauft und Texas Air 471 Mill. \$ für weitere Streckenrechte bezahlt.

⁸ Es war beispielsweise der Hauptgrund für die Fusion zwischen Eastern Airlines und New York Air, durch Hortung von Landerechten eine monopolähnliche Schlüsselstellung für Flüge zwischen Boston und Florida zu erhalten. Vgl. Günther Knieps: Re-Regulierung im Luftverkehr?, Diskussionsbeiträge des Volkswirtschaftlichen Instituts der Universität Bern, Nr. 49, Bern 1987.