

Wolf, Hartmut

Article — Digitized Version

Privatisierung der Flughäfen? Zu den Rahmenbedingungen für eine effiziente Flughafenpolitik nach der Liberalisierung des EU-Luftverkehrs

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Wolf, Hartmut (1996) : Privatisierung der Flughäfen? Zu den Rahmenbedingungen für eine effiziente Flughafenpolitik nach der Liberalisierung des EU-Luftverkehrs, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 190-218

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/1675>

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.

Privatisierung der Flughäfen? – Zu den Rahmenbedingungen für eine effiziente Flughafenpolitik nach der Liberalisierung des EU-Luftverkehrs

Von **Hartmut Wolf***

Lufttransport und Infrastruktur

Ein leistungsfähiges Verkehrssystem setzt nicht nur die Existenz leistungsstarker Transportunternehmen, sondern auch ein optimales Angebot an komplementären Infrastruktureinrichtungen voraus. Im Luftverkehrssystem wird auf der Infrastrukturebene traditionell zwischen der Bereitstellung von Flugsicherungs- und Flughafenleistungen unterschieden, für die jeweils unterschiedliche Anbieter verantwortlich sind. Entwicklungen in einzelnen Systembereichen beeinflussen sich gegenseitig und prägen auch in hohem Maße die Entwicklungen auf der Transportebene. Gleichzeitig wirken die Bedingungen auf den Verkehrsmärkten auf die Infrastrukturbereiche zurück. Nachdem sich die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf den wichtigsten deutschen Luftverkehrsmärkten infolge der Liberalisierungspolitik der letzten Jahre grundlegend geändert haben,¹ rückt nunmehr die Frage nach der zweckmäßigen Organisation der Infrastrukturbereiche in den Mittelpunkt der ordnungspolitischen Diskussion. Nicht zuletzt wird angesichts der derzeit im Luftraum und am Boden bestehenden Kapazitätsengpässe gefragt, ob die Leistungsfähigkeit der Flugsicherung und der Flughäfen durch institutionelle Reformen gesteigert werden kann. Diskutiert wird auch, ob angesichts der Finanzknappheit in den öffentlichen Kassen und des in den nächsten Jahren anstehenden Aus- und Neubaubedarfs bei wichtigen Flughäfen die Investitionsaufgaben nicht von privaten Projektträgern wahrgenommen werden sollten.

Während andere Länder in den letzten Jahren bereits Flughäfen privatisiert haben,² befinden sich die deutschen Verkehrsflughäfen nach wie vor im Eigen-

* Für wertvolle Diskussionen dankt der Verfasser Frank *Bickenbach*, Hans *Böhme* und Henning *Sichelschmidt*.

¹ Vgl. zum Wandel auf den Verkehrsmärkten z. B. *Sichelschmidt* (1984), *Laaser* (1991), *Böhme* und *Sichelschmidt* (1993) sowie *Sichelschmidt* und *Wolf* (1993).

² Bereits 1987 wurde im Vereinigten Königreich die damals in öffentlichem Eigentum stehende Flughafenholding „British Airports Authority“ (BAA) vollständig privatisiert. Die BAA betreibt derzeit im Vereinigten Königreich sieben Flughäfen. 1992 wurden der Flughafen Wien und 1994 der Flughafen Kopenhagen (Kastrup und Roskilde) durch Verkauf von Minderheitsbeteiligungen an private Investoren teilprivatisiert. Flughafenprivatisierungen werden derzeit konkret in Australien und Mexiko geplant. Auch in anderen Ländern wird über die Privatisierung von Flughafengesellschaften nachgedacht. Vgl. zu einem Überblick über die internationalen Privatisierungstendenzen de Courcy *Ling* (1996: 31).

tum der Länder und Gemeinden.³ An den Flughafengesellschaften in Berlin, Frankfurt am Main, Hamburg, Köln/Bonn und München ist auch der Bund beteiligt. Regulierungsaufgaben werden von den obersten Verkehrsbehörden der Länder in Auftragsverwaltung für den Bund wahrgenommen.

Das Engagement der öffentlichen Hand im Flughafenbereich wird traditionell mit Argumenten der „Daseinsvorsorge“ begründet. Behauptet wird, daß private Investoren nicht in ausreichendem Maße volkswirtschaftlich wünschenswerte Vorhalte- und Erweiterungsinvestitionen vornehmen würden, weshalb der Staat aus regionalpolitischen Gründen das Infrastrukturangebot durch Wahrnehmung der Eigentümerfunktion direkt steuern müsse. Zudem wird argumentiert, daß der Staat mit seinen Verfügungsrechten an Flughäfen über ein Instrument verfüge, das es ihm gestatte, auch andere wirtschafts- und umweltpolitische Ziele im Verkehrssektor kostengünstig zu verfolgen.

Diese Begründungen für die öffentliche Produktion von Flughafenleistungen werden auch in der Bundesrepublik zunehmend kritisch hinterfragt. Die Bundesregierung hat mit der Veröffentlichung des „Luftfahrtkonzeptes 2000“ vom Juli 1994 (Bundesministerium für Verkehr 1994) deutlich gemacht, daß sie langfristig beabsichtigt, die Bundesanteile an Flughafengesellschaften zu veräußern. Als erste Flughäfen, aus denen sich der Bund zurückziehen wird, hat der Bundesminister für Verkehr im November 1995 die Flughäfen Hamburg und Köln/Bonn benannt (*Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Kabinett stimmt Flughafen-Privatisierung zu, 29. November 1995). Allerdings bleibt derzeit fraglich, ob der Verkauf der Bundesbeteiligungen tatsächlich zu einer Privatisierung der Flughafengesellschaften führen wird oder ob die zu veräußernden Bundesanteile dann lediglich von den Ländern und Kommunen übernommen werden, so daß die Unternehmen auch dann weiterhin vollständig in öffentlichem Eigentum verbleiben würden.

Vor diesem Hintergrund sollen in diesem Beitrag die Perspektiven für eine Privatisierung der deutschen Verkehrsflughäfen aufgezeigt werden. Im Mittelpunkt steht die Frage, welche institutionellen Arrangements eine effiziente Bereitstellung von Flughafenleistungen erwarten lassen. Dies setzt eine Analyse der derzeitigen Rahmenbedingungen im deutschen Flughafenmarkt und der daraus für die Flughafenpolitik erwachsenden Anforderungen voraus. Daher werden zunächst die Auswirkungen der in den letzten Jahren vollzogenen Liberalisierung der Transportmärkte und der Aufnahme des Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrs auf die Wettbewerbsbedingungen im Flughafenmarkt untersucht. Anschließend wird gefragt, welche flughafenpolitischen Rahmenbedingungen bei einer Privatisierung zu beachten sind und unter welchen Umständen eine Verlagerung der Produktion von Flughafenleistungen vom öffentlichen in den

³ In dieser Arbeit wird unter dem Begriff „Privatisierung“ grundsätzlich eine materielle Privatisierung verstanden. Bei einer materiellen Privatisierung werden die Verfügungsrechte an öffentlichen Unternehmen und auch das wirtschaftliche Risiko vom Staat auf Private übertragen. Eine formelle Privatisierung (auch: Organisationsprivatisierung) liegt hingegen vor, wenn ein öffentliches Unternehmen in eine privatwirtschaftliche Rechtsform überführt wird, der Staat aber weiterhin einziger Anteilseigner bleibt.

privaten Sektor Effizienzgewinne erwarten läßt. Schließlich werden Grundelemente für einen neuen Ordnungsrahmen im deutschen Flughafenmarkt entwickelt, die ein leistungsfähiges Angebot an Infrastrukturleistungen sicherstellen sollen.

Wettbewerbsbedingungen im deutschen Flughafenmarkt

Deutschland ist für den kommerziellen Luftverkehr durch ein dichtes Netz von Verkehrs- und Regionalflughäfen erschlossen. Die geographische Verteilung der Flughäfen entspricht der polyzentrischen Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur der Bundesrepublik und stellt somit auch eine dichte Versorgung mit Flughafenleistungen in der Fläche sicher. Das Einzugsgebiet eines Flughafens wird nicht nur von seiner geographischen Lage, sondern auch wesentlich von seiner Funktion im nationalen Flughafensystem bestimmt. Damit beeinflussen die produktionstechnischen und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen auf den Transportmärkten unmittelbar die Wettbewerbsposition einzelner Flughäfen. In den letzten Jahren haben sich hier bedeutsame Veränderungen ergeben, von denen die Wettbewerbspotentiale im deutschen Flughafenmarkt unmittelbar beeinflußt wurden.

Die traditionelle Verkehrsmarktordnung

Bis Anfang der neunziger Jahre wurden die Wettbewerbsmöglichkeiten der Flughäfen im internationalen Linienflugverkehr durch das damals bestehende System der bilateralen Luftverkehrsabkommen und durch die Schutzpolitik der nationalen Staaten zugunsten ihrer „Flag Carrier“⁴ eingeengt.⁵ Zu nennen sind insbesondere:

Regulierung des Marktzugangs: Die Marktzugangsmöglichkeiten und das Kapazitätsangebot der Linienfluggesellschaften wurden in den Luftverkehrsabkommen in aller Regel streng reglementiert. Den Fluggesellschaften wurden von den Regierungen bevorzugt Streckenrechte für diejenigen Verbindungen zugewiesen, die als Drehscheibe (Hub) für das Streckennetz der jeweils eigenen „nationalen Fluggesellschaft“ dienten. Auf diese Weise sollte verhindert werden, daß fremde Fluggesellschaften im Inland ein eigenes Zubringernetz aufbauen und Verkehrsaufkommen vom heimischen Markt auf ihre eigenen Hubs leiten würden. Dies hätte dem eigenen Flag Carrier geschadet. Da die Lufthansa etwa seit Beginn der sechziger Jahre ihr Luftverkehrsnetz zunehmend auf den Flughafen Frankfurt am Main ausrichtete (Wolf 1996: 78-79), wurde der Rhein-Main-

⁴ Im Luftverkehr werden als „Flag Carrier“ diejenigen Fluggesellschaften bezeichnet, die traditionell im Rahmen von bilateralen Luftverkehrsabkommen Verkehrsrechte im grenzüberschreitenden Linienluftverkehr wahrnehmen. Die Flag Carrier werden oft auch als „nationale Fluggesellschaften“ bezeichnet.

⁵ Die traditionelle internationale Luftverkehrsordnung basierte auf dem sogenannten „Chicago-Abkommen“. Zu Geschichte und Inhalt des Vertrages vgl. Zantke (1976: 8-29). Zur traditionellen Marktordnung im internationalen Luftverkehr vgl. ausführlich z. B. Sichelschmidt (1981: 3-8; 1984: 10-21), Stoetzer (1991: 5-54) und Boss, Laaser, Schatz et al. (1996).

Flughafen als „nationale Drehscheibe“ von dieser verkehrspolitischen Zielsetzung besonders begünstigt. Die Möglichkeiten der anderen deutschen Flughäfen, um grenzüberschreitende Linienluftverkehre zu konkurrieren, wurden hingegen von der Praxis der Verkehrsrechtsvergabe deutlich eingeschränkt.

Regulierung des Kapazitätsangebots: Die geltenden Kapazitätsbeschränkungen behinderten ebenfalls den Aufbau neuer Direktflugverbindungen im grenzüberschreitenden Linienflugverkehr von und nach deutschen Sekundärflughäfen.⁶ Denn eine Fluggesellschaft, die eine neue Verbindung befliegen wollte, hätte im Gegenzug dafür ihr Kapazitätsangebot auf anderen bereits besetzten Strecken reduzieren müssen. Auch dies bevorteilte den Flughafen Frankfurt am Main als „nationale Luftverkehrsdrehscheibe“, da die Konkurrenzmöglichkeiten der anderen Flughäfen eingeschränkt waren.

Auch die im Inland geltende Verkehrsmarktordnung benachteiligte die nicht als Knotenpunkt des Lufthansa-Streckennetzes dienenden Flughäfen. Für die Wettbewerbspotentiale im deutschen Flughafenmarkt waren insbesondere folgende Tatbestände von Bedeutung:

Praxis der Tarifaufsicht durch die obersten Länderverkehrsbehörden: Bis Anfang der achtziger Jahre achteten die für die Regulierung der Flughafenentgelte zuständigen Länderverkehrsbehörden allem Anschein nach darauf, daß sich das Niveau der genehmigungspflichtigen Entgelte zwischen den Flughäfen kaum unterschied. Ein Tarifwettbewerb war den Flughafengesellschaften daher offenbar nicht möglich.

Schutzpolitik zugunsten der Lufthansa: Das Bestreben des Bundesverkehrsministeriums, die Lufthansa vor intramodaler Konkurrenz zu schützen, behinderte den Ausbau des innerdeutschen Luftverkehrsnetzes. Denn die Lufthansa war aufgrund ihrer Flottenstruktur nur an Strecken interessiert, auf denen sie Flugzeuge mit einer Mindestkapazität von etwa 100 Sitzen einsetzen konnte. Für unabhängige Anbieter bestand jederzeit die Gefahr, bereits genehmigte Streckenlizenzen an die Lufthansa zu verlieren, falls das Verkehrsaufkommen einer Verbindung erst einmal so groß geworden war, um auch für den Flag Carrier attraktiv zu sein. Da dies für die Fluggesellschaften eine hohe Barriere zur Entwicklung neuer Angebote darstellte, waren die Möglichkeiten der Flughäfen, gemeinsam mit unabhängigen Flugunternehmen neue Direktverbindungen zwischen Sekundärflughäfen zu entwickeln, um auf diese Weise dem Frankfurter Flughafen Konkurrenz zu machen, erheblich eingeschränkt.

Wettbewerbsmöglichkeiten eröffneten sich für die Flughäfen vor allem im Markt für Urlaubsflüge. Denn der Charterluftverkehr war vergleichsweise liberal geregelt,⁷ und Urlaubsflugreisende sind eher bereit, für günstige Flüge auch längere Anfahrtsstrecken zum Abflug-Flughafen zurückzulegen. So konnte sich insbesondere der Flughafen Düsseldorf zu einem Hub für die damals noch auf den Ferienflug beschränkte LTU entwickeln. Der Wettbewerb in diesem Markt

⁶ Als Sekundärflughäfen werden hier Flughäfen bezeichnet, die keine Hub-Funktionen für den grenzüberschreitenden Linienflugverkehr wahrnehmen.

⁷ Charterflugunternehmen unterlagen in aller Regel weder den im Linienflugverkehr geltenden Verkehrsrechtsrestriktionen noch der Tarifaufsicht.

beschränkte sich nicht nur auf die Konkurrenz zwischen deutschen Flughäfen, sondern richtete sich, bedingt durch die räumliche Nähe der deutschen Flughäfen zum benachbarten Ausland, auch auf das potentielle Verkehrsaufkommen ausländischer Flughäfen. Diese wiederum versuchten, Transportaufkommen aus Deutschland auf sich zu lenken.

Die Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte

Bereits Mitte der siebziger Jahre wurde der Linienluftverkehr zwischen der Bundesrepublik und den Vereinigten Staaten durch eine Lockerung der vormals restriktiv gehaltenen Kapazitäts- und Tarifbestimmungen liberalisiert. Diese Maßnahme hatte zunächst kaum einen Einfluß auf die Wettbewerbsbedingungen der deutschen Flughäfen. Denn die Luftverkehrsunternehmen setzen im Interkontinentalverkehr vor allem Großraumflugzeuge ein und sind daher darauf angewiesen, Flughäfen anzufliegen, die ein dichtes Angebot von Zubringerverbindungen in einem stark besiedelten Raum bereitstellen. Die dominierende Stellung des Flughafens Frankfurt am Main im deutschen Flughafenmarkt war daher nicht gefährdet.

Seit Mitte der achtziger Jahre hat das Bundesministerium für Verkehr seine Regulierungspraxis im innerdeutschen Luftverkehr deutlich gelockert. Nachdem bereits Ende der siebziger Jahre einige Flugunternehmen in begrenztem Umfang für einen „linienähnlichen Luftverkehr“ auf von der Lufthansa nicht beflogenen Strecken zugelassen worden waren, wurden im Jahr 1988 erstmals Linienzulassungen für den innerdeutschen Luftverkehr zwischen den Verkehrsflughäfen an zwei unabhängige Anbieter ausgegeben.⁸ In den Folgejahren wurden weitere unabhängige Fluggesellschaften als Linienanbieter lizenziert (Boss, Laaser, Schatz et al. 1996: Kapitel F).

Auch der grenzüberschreitende Linienflugverkehr innerhalb der Europäischen Union wurde zwischen 1984 und 1993 weitgehend liberalisiert.⁹ In der Folge sind sowohl im innerdeutschen Luftverkehrsmarkt als auch auf den Strecken von und nach den anderen westeuropäischen Ländern neue Anbieter von Linienluftverkehr aufgetreten, die vermehrt Direktflugverbindungen zu vorher

⁸ Es handelte sich um die Fluggesellschaften Aero Lloyd und German Wings.

⁹ Ein erster Schritt in Richtung auf eine liberalere Marktordnung erfolgte mit der Verabschiedung der EG-Richtlinie zum Interregionalluftverkehr von 1983. Da diese nur wenige Lockerungen brachte, waren die Auswirkungen auf die Luftverkehrsmärkte relativ gering. Im Jahr 1986 schloß die Bundesregierung mit dem Vereinigten Königreich ein für damalige Verhältnisse vergleichsweise liberales Luftverkehrsabkommen ab, das eine deutliche Lockerung der Preisbildungsbestimmungen und eine Erleichterung des Marktzutritts für neue Anbieter vorsah. Auf der Ebene der damaligen Europäischen Gemeinschaft konkretisierte sich die seit langem angekündigte Schaffung des gemeinsamen Binnenmarktes im Luftverkehr durch die Verabschiedung der drei Luftverkehrspakete in den Jahren 1987, 1989 und 1992, mit denen die bis dahin gültigen Preisbildungs- und Marktzugangsvorschriften schrittweise aufgehoben wurden. Seit dem 1. Januar 1993 unterliegen die Luftverkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Linienluftverkehr innerhalb der Europäischen Union grundsätzlich keiner Angebotsregulierung mehr. Zu den Auswirkungen der einzelnen Liberalisierungsschritte vgl. Hanlon (1992), Sichelschmidt (1988), Sichelschmidt und Wolf (1993) sowie Boss, Laaser, Schatz et al. (1996: Kapitel F).

nicht unmittelbar verbundenen Flughäfen anbieten. Das von den deutschen Flugplätzen ausgehende Flugliniennetz hat sich damit deutlich verdichtet, und der Wettbewerb der Luftverkehrsunternehmen hat sich verschärft (zu den Einzelheiten vgl. Boss, Laaser, Schatz et al. 1996: Kapitel F).

Anfang 1996 vereinbarten die Bundesregierung und die Regierung der Vereinigten Staaten eine völlige Abschaffung der bisher im bilateralen Luftverkehr geltenden Angebotsbeschränkungen. Mit Inkrafttreten der Vereinbarungen werden die Fluggesellschaften dieser Staaten sämtliche Flughäfen im jeweils anderen Land anfliegen können (*Die Welt*, Durchbruch im Luftverkehr, 3./4. Februar 1996).

Vieles deutet darauf hin, daß der verschärfte Wettbewerbsdruck auf den Lufttransportmärkten auch den Konkurrenzdruck im deutschen Flughafenmarkt deutlich erhöht hat. Denn *erstens* haben sich die Möglichkeiten der Flughäfen deutlich verbessert, das eigene Einzugsgebiet zu Lasten anderer Start-/Landplätze auszuweiten und auch neues Verkehrsaufkommen von anderen Verkehrsträgern zu gewinnen. So bestehen insbesondere bessere Chancen, in Zusammenarbeit mit den Fluggesellschaften neue Luftverkehrsverbindungen unter Umgehung bisheriger Umsteigeplätze zu entwickeln. Für die Flughäfen, die bisher eine Transitfunktion wahrgenommen haben, hat sich damit der Wettbewerbsdruck erhöht. Da die Fluggesellschaften verstärkt kleinere Flugzeuge einsetzen, können auch Strecken bedient werden, die vorher nicht rentabel zu befliegen waren. Davon profitieren nicht zuletzt die Regionalflughäfen, die zunehmend in die Rolle von ernstzunehmenden Konkurrenten für die etablierten Verkehrsflughäfen hineingewachsen sind.

Zweitens wurde die bisherige, durch die überkommene Marktordnung bedingte Trennung zwischen Charter- und Linienflugverkehr obsolet. Damit haben sich die Marktpositionen für die bisher vor allem im Charterluftverkehr engagierten Flughäfen verbessert. Denn die Ferienflugunternehmen können nun auch als Anbieter von Linienflügen von ihren bisherigen Hubs aus operieren.¹⁰

Drittens dürften die nun nahezu unbeschränkten Marktzutrittsmöglichkeiten für ausländische Luftverkehrsunternehmen aus dem EU-Raum¹¹ dazu geführt haben, daß sich die Konkurrenz zwischen den europäischen Flughäfen mit traditioneller Gateway-Funktion für den interkontinentalen Luftverkehr verschärft hat. Denn die Fluggesellschaften versuchen nun in verstärktem Umfang, Verkehrsaufkommen aus fremden Staatsgebieten über die eigenen Hubs in ihren Heimatländern zu leiten, indem sie bisher nicht direkt angeflogene ausländische Sekundärflughäfen in ihr Streckennetz aufnehmen oder das Kapazitätsangebot auf bereits bestehenden Verbindungen erhöhen. Aber auch für diejenigen deut-

¹⁰ Beispielsweise bietet die vormals auf den reinen Charterflug spezialisierte LTU nunmehr auch Linienflüge von Düsseldorf aus an.

¹¹ Einschränkungen der Marktzutrittsmöglichkeiten im EU-Luftverkehr gelten nach wie vor hinsichtlich der Wahrnehmung von Kabotagerechten. Bis 1997 dürfen fremde Fluggesellschaften im inländischen Luftverkehr Verkehrsrechte nur im Rahmen von Anschlußflügen internationaler Verbindungen wahrnehmen. Die im Inlandsverkehr von diesen Unternehmen angebotenen Sitzplatzkapazitäten dürfen 50 vH der Gesamtkapazität des eingesetzten Flugzeugs nicht überschreiten.

schen Flughäfen, deren Linienflugangebot bisher schwerpunktmäßig auf deutsche und europäische Ziele ausgerichtet war, können sich Chancen ergeben, in eine neue Rolle als Drehscheibe für den Interkontinentalluftverkehr hineinzuwachsen. Denn durch die Realisierung des gemeinsamen europäischen Luftverkehrsmarktes hat sich auch für die bisher relativ peripher gelegenen Flughäfen das Potential für Zubringerflüge zu den Interkontinentalstrecken und damit auch das potentielle Flughafenhinterland über die nationalen Grenzen hinaus deutlich erweitert.

Und *viertens* schließlich versuchen die Flugunternehmen, den verschärften Kostendruck auf den Transportmärkten an die Flughäfen weiterzugeben.

Auch im Markt für Ferienflüge hat die Konkurrenz der Flughäfen zugenommen. Denn das hohe Urlaubsflugreiseaufkommen erlaubt inzwischen den rentablen Einsatz der Flugzeuge auch von bisher für die Luftverkehrsunternehmen wenig attraktiven Flughäfen, so daß die Ferienfluggesellschaften in den letzten Jahren verstärkt dazu übergegangen sind, Flüge von bisher nicht bedienten Abflugplätzen anzubieten. In diesem Markt treten die Regionalflughäfen ebenfalls zunehmend in Konkurrenz zu den etablierten Verkehrsflughäfen.

Kapazitätsengpässe

Trotz der durch die Liberalisierung der Transportmärkte ausgelösten Tendenz zur räumlichen Dekonzentration im deutschen Luftverkehrsmarkt (Boss, Laaser, Schatz et al. 1996: Kapitel F) hat die dynamische Entwicklung der Luftverkehrsnachfrage dazu geführt, daß nach wie vor auf einigen deutschen Flughäfen bedeutsame Kapazitätsengpässe zu verzeichnen sind. So operiert insbesondere der Flughafen Frankfurt am Main über nahezu seine gesamte Betriebszeit an oder sogar über seiner Kapazitätsgrenze.¹² Für das Jahr 1990 wurde die Auslastung mit 105 vH angegeben (Weingarten 1995: 31). Auch auf einigen anderen Flughäfen ist die Belastung zumindest zu Spitzenverkehrszeiten kritisch.¹³ Wichtigster Engpaßfaktor sind die Start-/Landebahnssysteme, da geplante Ausbau- und Neubaumaßnahmen in diesem Flughafensbereich oftmals auf besonders starke politische Widerstände stoßen. Dies hat dazu geführt, daß die Start-/Landerechte (Slots) bereits seit vielen Jahren rationiert werden.

Die Allokation der knappen Start-/Landerechte erfolgt gegenwärtig nach einem Verfahren, das auf dem Schutz historischer Slot-Besitzstände der Fluggesellschaften (sogenannte Großvaterrechte) und auf der Möglichkeit des freiwilligen Slottausches zwischen den Fluggesellschaften beruht. Luftverkehrsunternehmen, die in der Vergangenheit einen Slot erhalten haben, bekommen dieses Start-/Landerecht in aller Regel immer wieder zugeteilt. Die Flughäfen unterliegen einem Kontrahierungszwang und haben selber keine Möglichkeiten, auf die Slot-Zuteilung Einfluß zu nehmen. Dieses Verfahren wird bereits seit Jahren als schädlich für den Wettbewerb der Fluggesellschaften kritisiert (z. B. Wolf 1991).

¹² Diese Aussage gilt unabhängig von den Schwierigkeiten bei der Festlegung einer absoluten Kapazitätsgrenze. Zur Problematik der Kapazitätsbestimmung auf Flughäfen vgl. Wilken (1995).

¹³ Zur derzeitigen und zukünftigen Entwicklung der Kapazitätssituation auf deutschen Flughäfen vgl. SRI International (1990).

Dieser Vergabemodus erweist sich auch hinsichtlich der Wettbewerbspotentiale im Flughafenmarkt als problematisch. Denn die mit Kapazitätsproblemen belasteten Flughäfen haben praktisch keinerlei Möglichkeiten, bereits vergebene Slots für andere Fluggesellschaften frei zu machen. Dies schränkt erheblich die Chancen bereits hochausgelasteter Flughäfen ein, mit anderen Start-/Landeplätzen um neue attraktive Hubfunktionen zu konkurrieren. Davon können insbesondere diejenigen Flughäfen profitieren, die noch über ausreichende Kapazitätsspielräume verfügen, um neue Drehscheibenaufgaben wahrzunehmen. Ebenfalls von Bedeutung sind die Betriebsrestriktionen, die aufgrund von Nachtflugbeschränkungen hervorgerufen werden. Die dadurch entstehende Angebotsnische versuchen einige neue Flughäfen zu nutzen, die etwa im Rahmen der Umgestaltung ehemaliger Militär- in Zivilflughäfen als neue Konkurrenten der etablierten Anbieter auf dem Markt in Erscheinung treten.¹⁴

Die Entwicklung der Konzentration im Personenluftverkehr der deutschen Flughäfen

Dies alles hat dazu geführt, daß sich die Verkehrsteilung zwischen den deutschen Flughäfen in den letzten Jahren deutlich verändert hat. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der Konzentration im deutschen Flughafenmarkt seit 1970. Dabei wurden die Flughäfen auf dem Gebiet der ehemaligen DDR bzw. der neuen Bundesländer sowie die Berliner Flughäfen (Tegel, Tempelhof und Schönefeld) nicht berücksichtigt, um eine zu starke Verzerrung der Konzentrationsentwicklung zu vermeiden, die allein auf die Wiedervereinigung der beiden ehemaligen deutschen Staaten im Jahr 1990 zurückzuführen gewesen wäre.¹⁵ Für den gesamten Personenluftverkehr von und nach deutschen Flughäfen nimmt der Herfindahl-Index¹⁶ zunächst bis 1990 kontinuierlich zu, um anschließend eine kontinuierlich abnehmende Marktkonzentration anzuzeigen. Auch die Verkehrsanteile der wichtigsten deutschen Flughäfen am Personenluftverkehr haben zwischen 1990 und 1993 abgenommen. Trotzdem entfielen auf die vier größten Flughäfen im Jahr 1994 immer noch über 80 vH des deutschen Personenflugverkehrs.

Der Einfluß der Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte auf den Wettbewerb der Flughäfen zeigt sich vor allem in der Entwicklung der Marktkonzentration im grenzüberschreitenden Personenluftverkehr von und nach den anderen Mitgliedsländern der Europäischen Union.¹⁷ Bereits im Jahr 1990 lag der Wert des

¹⁴ Beispiele sind die Flughäfen Hahn/Hunsrück, Zweibrücken/Kaiserslautern und Bitburg/Eifel (Loers und Höfer 1996: 116).

¹⁵ Der ehemalige DDR-Flughafen Berlin-Schönefeld wurde im Juni 1991 zusammen mit den beiden Westberliner Flughäfen in die neu gegründete Flughafenholding Berlin-Brandenburg GmbH eingebracht.

¹⁶ Der Herfindahl-Index gibt die Konzentration in einem Markt an. Er berechnet sich als Summe der Quadrate der relativen Marktanteile aller betrachteten Unternehmen. Es gilt: Je höher der Wert des errechneten Herfindahl-Index, desto höher ist die Konzentration im betrachteten Markt. Erreicht der Herfindahl-Index einen Wert von 1, dann wird die gesamte Nachfrage von einem Unternehmen bedient.

¹⁷ Als EU-Staaten wurden alle Staaten betrachtet, die im Jahr 1993 Mitglieder der Europäischen Union waren.

Tabelle 1 – Konzentration des Personenluftverkehrs^a im deutschen Flughafensystem^b 1970, 1975, 1980, 1985 und 1990–1994

	1970	1975	1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994
	Herfindahl-Index								
Luftverkehr insgesamt	0,196	0,203	0,223	0,233	0,236	0,232	0,227	0,224	0,223
darunter:									
Luftverkehr mit EU-Staaten	0,217	0,207	0,210	0,215	0,209	0,190	0,191	0,183	0,160
darunter:									
Luftverkehr innerhalb Deutschlands ^c	0,152	0,160	0,164	0,167	0,166	0,162	0,155	0,150	0,152
	Verkehrsanteile der wichtigsten Flughäfen (in vH)								
Luftverkehr insgesamt									
C1	35,6	37,6	40,1	40,4	41,8	40,3	40,3	39,9	40,3
C2	49,8	53,1	56,9	56,8	58,6	56,7	56,4	56,0	56,4
C4	75,3	78,1	80,9	82,3	81,4	81,8	81,4	80,7	80,7
darunter:									
Luftverkehr mit EU-Staaten									
C1	36,1	33,1	32,3	32,3	32,5	31,4	31,6	31,0	27,2
C2	57,4	57,5	59,1	58,6	56,3	55,2	54,0	52,7	45,6
C4	82,2	81,2	82,8	83,6	81,8	80,2	79,1	77,9	75,8
darunter:									
Luftverkehr innerhalb Deutschlands ^c									
C1	25,9	29,2	30,3	28,7	31,2	27,8	26,7	26,4	26,6
C2	41,5	43,9	45,5	46,1	46,3	46,9	46,0	45,3	45,9
C4	69,0	70,0	71,8	72,9	69,7	73,1	71,8	71,2	71,9
^a Zu- und Aussteiger auf deutschen Flughäfen. – ^b Nur Flughäfen in den alten Bundesländern, ohne Berlin. – ^c Ohne Luftverkehr von und zu der ehemaligen DDR und den neuen Bundesländern sowie von und nach Berlin. – C1: Verkehrsanteil des verkehrsstärksten Flughafens. – C2: Verkehrsanteil der beiden verkehrsstärksten Flughäfen. – C4: Verkehrsanteil der vier verkehrsstärksten Flughäfen.									

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (versch. Jgg.).

Herfindahl-Konzentrationsindex deutlich unter dem des Vergleichsjahres 1985. Dies spiegelt die Auswirkungen der ersten wichtigen Schritte zur Öffnung der europäischen Luftverkehrsmärkte wider, die mit dem Abschluß des deutsch-britischen Luftverkehrsabkommens im Jahr 1986 begonnen hatten.¹⁸ Bemerkenswert ist vor allem das starke Absinken des Indexwertes im letzten Beobach-

¹⁸ Der Herfindahl-Index nahm für jedes Jahr seit 1987 kontinuierlich niedrigere Werte an, nachdem er noch in der ersten Hälfte der achtziger Jahre ständig angestiegen war. Die Angaben beruhen auf eigenen Berechnungen nach Statistisches Bundesamt (versch. Jgg.).

tungsjahr. Auch die Verkehrsanteile der wichtigsten Flughäfen waren 1994 deutlich geringer als im Vorjahr. Diese Entwicklungen bekräftigen die These, daß sich die Wettbewerbsbedingungen im deutschen Flughafenmarkt durch die Liberalisierung des EU-Luftverkehrs verändert haben.

Was den innderdeutschen Personenluftverkehr anbelangt, so ist auch hier die Verkehrskonzentration im Flughafenmarkt zwischen 1990 und 1993 gesunken. Obwohl der Herfindahl-Index im Jahr 1994 wieder einen im Vergleich zum Vorjahr höheren Wert auswies, lag die Konzentrationsrate immer noch klar unter der zu Beginn der neunziger Jahre. Die veränderten Bedingungen haben für den Flughafen Frankfurt am Main dazu geführt, daß sein Marktanteil von 31,2 vH im Jahr 1990 auf 26,2 vH im Jahr 1994 zurückgegangen ist.

Insgesamt wird damit deutlich, daß die Veränderungen der Rahmenbedingungen auf den Lufttransportmärkten die Verkehrsteilung im deutschen Flughafensystem bereits sichtbar beeinflußt haben.

Die Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs

Das Angebot an Luftverkehrsleistungen innerhalb der Bundesrepublik steht aufgrund der relativ geringen Entfernungen zwischen den deutschen Wirtschaftszentren und wegen der gut ausgebauten Bodenverkehrsinfrastruktur in enger Konkurrenz zu landgebundenen Transportangeboten. Entwicklungen auf anderen Verkehrsmärkten beeinflussen daher auch direkt das Verkehrspotential der deutschen Flughäfen.

Von großer Bedeutung für die Konkurrenzsituation der Flughäfen sind insbesondere die Einführung der InterCity-Expresszüge (ICE) am 2. Juni 1991 und die weiteren Ausbauplanungen für den Hochgeschwindigkeitsschieneverkehr (HGSV) innerhalb Deutschlands. Mit dem ICE wurden die beiden insgesamt 430 km langen Neubaustrecken Hannover-Würzburg und Mannheim-Stuttgart in Betrieb genommen. Auf den Neubaustrecken sind Zuggeschwindigkeiten von über 200 km/h möglich. Da der ICE im Vergleich zum herkömmlichen InterCity-(IC)-Eisenbahnverkehr zudem ein qualitativ höherwertiges Transportangebot darstellt, hat sich die Wettbewerbssituation zwischen Schienen- und Luftverkehr verschärft. Bereits im ersten Betriebsjahr hat das HGSV-Angebot der Bahn zu Verkehrsverlagerungen vom Luftverkehr auf die Schiene geführt (Baum und Weingarten 1992: 31).¹⁹

¹⁹ Welche Bedeutung der HGSV langfristig für den Wettbewerb zwischen Luft und Schiene erlangen kann, zeigen ausländische Erfahrungen. Nachdem im Jahr 1964 die erste Hochgeschwindigkeitsschienecke der Welt zwischen Tokio und Osaka (ca. 500 km) eröffnet worden war, ging das Luftverkehrsaufkommen auf dieser Strecke schon nach zwei Jahren um 30 vH zurück, auf dem Teilstück Tokio-Nagoya (rund 300 km) sogar um 70 vH. Bis 1990 wurden acht Fluglinien infolge der Schienenkonkurrenz eingestellt. Auch die Einführung des TGV im September 1981 in Frankreich hat zu Verlagerungen von potentiell Luftverkehr auf die Schiene geführt. So verringerte sich der Anteil der Flugreisenden am gesamten Personenverkehr auf der etwa 400 km langen Strecke zwischen Paris und Lyon von 21 auf 7 vH, während der Anteil der Eisenbahn von 47 auf 74 vH stieg. Die Luftverkehrsverbindungen zwischen diesen Städten werden überwiegend nur noch von Umsteigern in Anspruch genommen. (Baum und Weingarten 1992: 21-23).

Es wird erwartet, daß der HGSV insbesondere auf Strecken mit einer Entfernung von etwa 400–800 km ein ernsthafter Konkurrent für den Flugverkehr ist. Angesichts der Tatsache, daß derzeit weitere HGSV-Strecken geplant sind, mit denen auch einzelne Flughäfen einen direkten Anschluß an das ICE-Netz erhalten sollen,²⁰ ist zu erwarten, daß sich der Wettbewerbsdruck für die Flughäfen in Zukunft weiter verschärfen wird.

Ziele einer Flughafenprivatisierung

Die internationalen Erfahrungen mit der Privatisierung von Staatsunternehmen zeigen, daß mit dem Verkauf des öffentlichen Eigentums oft verschiedene Ziele verfolgt werden. Meistens werden Privatisierungsabsichten mit der Erwartung einer höheren Leistungsfähigkeit privater Anbieter begründet. In der Privatisierungspraxis spielt auch das Ziel der Entlastung der staatlichen Haushalte durch die Erzielung von Privatisierungserlösen oder durch die Entbindung der öffentlichen Hand von Finanzierungspflichten oftmals eine nicht zu unterschätzende Rolle.

Gegen das Anführen finanzpolitischer Gründe als Argument für eine Entstaatlichung wird oft vorgebracht, daß eine Privatisierung die öffentlichen Haushalte nicht nachhaltig entlaste, da ein Verkauf des öffentlichen Eigentums lediglich zu einer Kapitalisierung zukünftiger Einkommensströme führen würde. Falls nicht sichergestellt werden könne, daß beim Verkaufsverfahren ein ausreichender Wettbewerb zwischen mehreren Bietern existiert, bestünde zudem die Gefahr, daß sich die Vermögenslage des Staates durch eine Privatisierung sogar verschlechtere.

Eine solche Argumentation verkennt jedoch, daß sich der Wert des öffentlichen Vermögens durch eine Privatisierung bisheriger Staatsbetriebe durchaus erhöhen kann. Voraussetzung dafür ist, daß sich die Ertragsaussichten der vorher öffentlichen Unternehmen aufgrund von Leistungsverbesserungen nach einem Verkauf verbessern und sich der gestiegene Ertragswert auch im Kaufpreis und in höheren Steuereinnahmen niederschlägt.²¹

Für die Erwartung, daß eine Privatisierung zu der Realisierung vorher ungenutzter Produktivitätspotentiale in bisherigen Staatsunternehmen führt, spricht zum einen der Umstand, daß die Verfügungsrechte an öffentlichen Unternehmen und die Haftungspflichten bei unterschiedlichen Personen liegen.²² Da es bei öffentlicher Produktion im Gegensatz zum Privatsektor oftmals keinen direkt Anspruchsberechtigten auf den Gewinn des Unternehmens gibt, sind

²⁰ Zu den Planungen zur direkten Anbindung deutscher Flughäfen an das Schienennetz vgl. Baum und Weingarten (1992: 73–74).

²¹ Neben den direkt einnahmewirksamen Erlös- und Steuereffekten eines Unternehmensverkaufs werden sich oftmals auch weitere indirekte Wirkungen ergeben, falls die Privatisierung zu einer Erhöhung der regionalen Wirtschaftskraft und damit zu einer Verbesserung der Wettbewerbsposition einer Region im Standortwettbewerb führt.

²² Die mit Privatisierungen verbundenen Erwartungen einer Steigerung der Leistungsfähigkeit der betroffenen Unternehmen gründen sich in aller Regel implizit oder explizit auf die Theorie der Verfügungsrechte. Umfangreiche Darstellungen zur Theorie der Privatisierung finden sich z. B. in Windisch (1987: 17–20), Vickers und Yarrow (1988: 9–44) und Brenck (1993: 53–76).

interne Kontrollmechanismen im öffentlichen Bereich oftmals weniger effektiv als in Privatbetrieben, deren Eigentümer unmittelbar an einer möglichst hohen Verzinsung des eingesetzten Kapitals interessiert sind. Zudem müssen öffentliche Unternehmen häufig mehrere konkurrierende Ziele gleichzeitig verfolgen, so daß auch deshalb die Kontrolle der Managementleistungen erschwert wird.

Die Möglichkeiten der haftenden Steuerzahler, auf die Unternehmenspolitik Einfluß zu nehmen, gestalten sich im öffentlichen Sektor auch deshalb schwierig, weil sie nur über begrenzte Sanktionsinstrumente verfügen, mit denen sie fehlerhaftes Verhalten bestrafen können. Letztendlich können sie nur die mit der Unternehmenskontrolle beauftragten Politiker abwählen. Da diese jedoch in aller Regel mehrdimensionale Parteiprogramme vertreten, können erhebliche Barrieren bestehen, bevor von diesem Disziplinierungsinstrument Gebrauch gemacht wird. Dies eröffnet für die Unternehmenskontrolleure erhebliche Spielräume, um die Ziele einzelner gut organisierter Interessengruppen zu Lasten der Mehrheit der haftenden Bürger bevorzugt zu verfolgen. Der Anreiz zu einer solchen Politik ist zudem hoch, da das Einkommen und der Einfluß von Politikern weniger vom Erfolg eines von ihnen zu kontrollierenden Unternehmens, dafür aber um so mehr von ihren individuellen Chancen im politischen Wettbewerb abhängen, wodurch sehr leicht Abhängigkeiten von politisch einflußreichen Interessen entstehen können.

Oftmals wirkt auch der von den Absatz- und Beschaffungsmärkten ausgehende Disziplinierungsdruck auf öffentliche Unternehmen nur vergleichsweise schwach. Denn es besteht häufig die Möglichkeit, betriebswirtschaftliche Verluste durch Rückgriff auf die öffentlichen Kassen auszugleichen. Damit verringern sich die Anreize für das Management, überzogenen Anforderungen von politischer Seite oder von den im Unternehmen Beschäftigten zu widerstehen. Verstärkt wird diese Tendenz dann, wenn für politisch gewünschte Leistungen kein Marktpreis existiert, oder wenn das Unternehmen gezwungen ist, gleichzeitig mehrere in Konkurrenz zueinander stehende Ziele zu verfolgen, so daß eine direkte Koppelung der Einkommenserwartungen der Unternehmensleitung an den Grad der Zielerfüllung kaum möglich ist. Schließlich läßt auch die Tatsache, daß öffentliche Unternehmen oftmals in einem politischen Umfeld agieren, das risikobehaftetes Managementverhalten kaum belohnt, erwarten, daß sehr leicht die Innovationsbereitschaft erlahmt. Dies gilt um so mehr, je eher das Management damit rechnen muß, daß die Erfolge eigener Anstrengungen langfristig nicht im Unternehmen verbleiben, sondern von den politischen Kontrolleuren ausgebeutet werden, um eigene Ziele zu realisieren.

Zwar läßt sich aus der Vielzahl der empirischen Vergleiche der relativen Effizienz von privaten und öffentlichen Unternehmen nicht der zwingende und eindeutige Schluß ziehen, daß private Anbieter in jedem Fall leistungsfähiger sind als öffentliche Produzenten. Eine deutliche Mehrzahl der Studien zeigt aber, daß private Unternehmen zumindest in Sektoren mit hohem Wettbewerbspotential Leistungsvorteile besitzen.²³

²³ Zusammenfassende Übersichten über empirische Vergleichsstudien finden sich in Borchering et al. (1982), Boardman und Vining (1989), Pommerehne (1990) und Willner (1994).

Flughafenpolitische Rahmenbedingungen einer Privatisierung

Die Antwort auf die Frage, ob eine Flughafengesellschaft privatisiert werden soll, wird im Einzelfall entscheidend davon abhängen, welche Ziele die öffentlichen Anteilseigner mit ihrer Beteiligung verfolgen, und welche Möglichkeiten bestehen, entsprechende Vorstellungen auch nach einer Privatisierung umzusetzen. Dabei ist nach notwendigen staatlichen Steuerungskompetenzen und volkswirtschaftlich schädlichen Eingriffen der öffentlichen Hand in den Produktionsprozeß zu unterscheiden. Eine Privatisierungspolitik, die dies nicht berücksichtigt, greift zu kurz.

Die Erfahrung zeigt, daß die Gebietskörperschaften ihre Eigentumsrechte dazu einsetzen, um neben der eigentlichen Sicherstellung eines ausreichenden Infrastrukturangebotes auch verschiedene andere Nebenziele zu verfolgen. Im Fall der Flughäfen spielen in diesem Zusammenhang insbesondere regionale arbeitsmarkt- und strukturpolitische Ziele der öffentlichen Hand und umweltpolitische Eingriffsrechte der regionalen Gebietskörperschaften eine bedeutende Rolle (Flaig 1996). Attraktiv ist das staatliche Engagement vor allem deshalb, weil es den Politikern bei Wahrnehmung der öffentlichen Eigentumsrechte möglich ist, betriebswirtschaftliche Entscheidungen der Flughafengesellschaften direkt zu beeinflussen.

Die Instrumentalisierung des öffentlichen Eigentums für politische Ziele kann jedoch unter Effizienzgesichtspunkten nur dann gerechtfertigt werden, wenn die unmittelbaren Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand in die internen Entscheidungsprozesse der Unternehmen gegenüber dem Einsatz anderer Instrumente zu Transaktionskosteneinsparungen führen, die ausreichen, um die Vorteile einer privaten Produktion zumindest aufzuwiegen. Anderenfalls wäre eine indirekte Lenkung des Angebotsverhaltens einer Flughafengesellschaft durch den Einkauf politisch gewünschter Leistungen von privaten Anbietern oder aber – als ultima ratio – durch administrative Zwangsvorgaben vorzuziehen (Soltwedel und Wolf 1996: 10–12).

Regionalpolitische Zielsetzungen der Flughafenpolitik

Flughäfen zählen als personalintensiv produzierende Dienstleistungsunternehmen oftmals zu den größten Arbeitgebern in ihrer Region.²⁴ Das Arbeitsplatzvolumen, das durch einen Flughafen generiert wird, läßt sich nach einer vielfach verwendeten Richtgröße grob abschätzen. Danach entfallen auf 1 Million abgefertigte Verkehrseinheiten etwa 1 000 Arbeitsplätze (1 Verkehrseinheit = 1 Passagier oder 100 kg Fracht). Davon wird etwa jeder fünfte Arbeitsplatz von der Flughafengesellschaft selbst, die anderen Stellen von Luftverkehrsgesellschaften und anderen am Flughafen ansässigen Unternehmen bereitgestellt (Loers und Höfer 1996: 115). Hinzu kommt ein regionaler Arbeitsplatzmultiplikator, der für die Bundesrepublik mit etwa 1,6 errechnet wurde (Sterzenbach 1996: 124;

²⁴ Beispielsweise war der Flughafen Frankfurt am Main Anfang der neunziger Jahre nach Volkswagen in Wolfsburg und BASF in Ludwigshafen die drittgrößte Arbeitsstätte in der Bundesrepublik Deutschland (Meier 1991: 48).

Loers und Höfer 1996: 121). Angesichts dieser Größenordnungen wird deutlich, warum Flughäfen für Politiker auf den ersten Blick auch als direktes Instrument der regionalen Arbeitsmarktpolitik interessant erscheinen können.

Allerdings dürfte die politische Instrumentalisierung von Flughafengesellschaften zur Lösung regionaler Arbeitsmarktprobleme höchst selten eine wirklich vielversprechende Alternative zu anderen Politikmaßnahmen darstellen, mit denen strukturelle Probleme eines Wirtschaftsraumes gelöst werden können. Denn die Erfahrungen in anderen Branchen zeigen, daß die Gefahr besteht, daß Unternehmen, die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen von der öffentlichen Hand unterstützt werden, die Rolle eines regionalen Lohnführers übernehmen. Andere wirtschaftliche Aktivitäten in der Region müßten dann mit staatlich abgesicherten Lohnstandards konkurrieren. Dies kann sich als Hemmnis für die Ansiedlung anderer Betriebe erweisen.²⁵ Außerdem wird die Durchsetzung einer solchen Politik mit betrieblichen Ineffizienzen erkaufte. Falls dadurch die Qualität des Flughafenangebotes sinkt oder sich die Entgeltforderungen der Flughafengesellschaften erhöhen, besteht die Gefahr, daß das Angebot an Luftverkehrsverbindungen zurückgeht. Dies kann sich auf die allgemeine Standortgunst einer Region negativ auswirken. Diese Argumente zeigen, daß eine solche Arbeitsmarktpolitik für die wirtschaftliche Entwicklung einer Region sehr leicht kontraproduktiv wirken kann.

In engem Zusammenhang mit den arbeitsmarktpolitischen Zielsetzungen stehen die strukturpolitischen Ziele, die mit einem Flughafen verfolgt werden können. Es ist bekannt, daß die Attraktivität der vorhandenen Infrastrukturausstattung die Position einer Region im Standortwettbewerb deutlich beeinflussen kann.²⁶ Den Flughäfen wird nachgesagt, daß sich in ihrem Umfeld insbesondere Unternehmen aus Wachstumsbranchen ansiedeln (Ruhnau 1992: 40; Sterzenbach 1996: 124).²⁷ Die Bereitstellung von Flughafeninfrastruktur kann daher unter Umständen die Entwicklungschancen einer Region nachhaltig beeinflussen.

Vor diesem Hintergrund wird teilweise befürchtet, daß private Flughafengesellschaften nur eine mangelnde Bereitschaft zeigen würden, regionalwirtschaftlich wünschenswerte Vorhalte- und Erweiterungsinvestitionen zu leisten, oder sich lediglich auf die Abwicklung der besonders attraktiven Nachfrage beschränken würden, so daß die luftverkehrliche Erschließung einer Region leiden würde. Da Standortqualität zudem ein öffentliches Gut sei, sei es Aufgabe des Staates, eine aktive Flughafenpolitik zu betreiben, und durch die Übernahme des Flughafenbetriebs die gewünschte Luftverkehrsanbindung der Regionen sicherzustellen.

Diese Argumentation verkennt jedoch, daß Flughafengesellschaften zumindest dann, wenn sie in hinreichend kompetitiven Märkten anbieten, kaum

²⁵ Vgl. beispielhaft die Untersuchung über die regionalpolitischen Auswirkungen der Schiffbaubsubventionen in der Bundesrepublik durch Lammers (1989: 165-171).

²⁶ Vgl. hierzu auch die Auswertung empirischer Studien zur Bedeutung des Infrastrukturangebotes für die Wirtschaftsentwicklung von Regionen in Busch und Klös (1995: 7-25).

²⁷ Die Vermutung wurde durch eine Fallstudie der Umlandentwicklung des Flughafens Glasgow bestätigt (Airports Council International 1992: 7 – hier zitiert nach Sterzenbach 1996: 124).

Spielräume zur Vernachlässigung der Qualität des Infrastrukturangebotes besitzen, da die Nachfrage auf Leistungsschwächen mit Abwanderungen reagiert. Die Analyse der Marktbedingungen im deutschen Flughafenmarkt hat gezeigt, daß der Wettbewerbsdruck für die Flughäfen in den letzten Jahren zugenommen hat.

Was die vermeintliche Gefahr anbelangt, die Anbindung einer Region an das internationale Luftverkehrsnetz könne darunter leiden, daß eine private Flughafengesellschaft unprofitable Verkehre nicht bedient, so wird verkannt, daß private Anbieter ein großes Eigeninteresse daran haben, die vorhandenen Kapazitäten optimal auszunutzen. Daher sind sie selbst an einem großen Verkehrsaufkommen interessiert. Dies gilt um so mehr, je größer der Wettbewerbsdruck im Markt für Flughafenleistungen ist und über je mehr Spielräume die Flughafenbetreiber zu preisdifferenzierenden Absatzstrategien verfügen, die es ihnen ermöglichen, auch Deckungsbeiträge in Höhe der kurzfristigen Grenzkosten zu realisieren.²⁸ Außerdem ist zu bedenken, daß auch privatisierte Flughäfen einer Betriebs- und Kontrahierungspflicht unterworfen werden können, durch die sie verpflichtet werden könnten, jede Nachfrage im Rahmen ihrer verfügbaren Kapazitäten zu bedienen. Schließlich können die Gebietskörperschaften Flugangebote, die im öffentlichen Interesse liegen, auch durch direkte Subventionen unterstützen. Damit wird auch das Argument hinfällig, die öffentliche Beteiligung an Flughafengesellschaften sei deshalb zweckmäßig, weil die staatlichen Eigentümer die Möglichkeit besitzen, die Flughäfen direkt auf die Einräumung besonders günstiger Konditionen für bestimmte Verkehrsangebote zu verpflichten, um auf diese Weise neue, für die regionale Entwicklung als wichtig erachtete Luftverkehrsverbindungen zu fördern.²⁹ Eine direkte Unterstützung der entsprechenden Flugangebote für die öffentliche Hand, der eine wettbewerbliche Ausschreibung vorausgeht, dürfte in aller Regel kostengünstiger sein. Denn die Instrumentalisierung des öffentlichen Eigentums wird vermutlich auch hier oftmals mit betrieblichen Ineffizienzen an anderen Stellen erkaufte.

Allerdings könnten für ein privates Unternehmen dann Anreize zu einem suboptimalen Kapazitäts- und Qualitätsangebot bestehen, wenn es aufgrund seiner überragenden Bedeutung für die Verkehrsanbindung einer Region über eine kaum angreifbare Marktposition und damit über autonome Handlungsspielräume verfügt. Falls ein Unternehmen in einer solchen speziellen Situation einer Preisregulierung unterworfen ist, und die Regulierungsinstanz nicht in der Lage ist, auch die Angebotsqualität hinreichend zu kontrollieren, kann das Unternehmen seine Marktmacht dazu ausnutzen, um durch ein verringertes Qualitätsangebot seine Angebotskosten zu senken und so Monopolrenten zu

²⁸ Aufgrund der derzeitigen Praxis bei der staatlichen Tarifaufsicht bestehen für die deutschen Flughäfen gegenwärtig nur sehr begrenzte Spielräume zu preisdifferenzierenden Maßnahmen. Dies ist unter Allokationsgesichtspunkten grundsätzlich bedenklich, da es die optimale Nutzung der Flughafenkapazitäten auch öffentlicher Flughafengesellschaften erschwert. Vgl. hierzu z. B. Wolf (1991: 193-194) und Boss, Laaser, Schatz et al. (1996: Kapitel F).

²⁹ Beispielsweise könnte eine öffentliche Flughafengesellschaft angewiesen werden, von bestimmten Luftverkehrsunternehmen geringere Entgelte für die Erbringung von Bodenabfertigungsleistungen zu fordern.

erzielen. Zudem kann ein Flughafen unter diesen Umständen seine Marktmacht auch dazu ausnutzen, um überzogene Forderungen nach öffentlicher Unterstützung zu stellen. Die Gebietskörperschaften wären dann darauf angewiesen, Infrastrukturleistungen bei einem Monopolisten einzukaufen. Auch in einem solchen Fall ist eine Privatisierung allerdings nicht völlig ausgeschlossen. Statt dessen kommt es darauf an, ein Privatisierungsmodell zu wählen, das die Ausnutzung entsprechender Handlungsspielräume durch einen privaten Anbieter eng begrenzt, wenn nicht gar ausschließt.

Umweltpolitische Zielsetzungen der Flughafenpolitik

Der Flughafenbetrieb wirkt sich in hohem Maße auf die natürliche Umwelt aus. Neben den vom Flughafen ausgehenden Schadstoffemissionen sind auch die Lärmbelastigungen durch an- und abfliegende Flugzeuge sowie durch den bodengebundenen Zugangsverkehr zum Flughafen von Bedeutung.³⁰ Die Umweltbelastungen lassen sich durch entsprechendes Verhalten der Flughafenutzer³¹ und durch besondere Investitionen des Flughafenbetreibers³² deutlich reduzieren. Die öffentlichen Eigentümer haben die Möglichkeit, direkt auf die Investitions- und Betriebsentscheidungen der Flughafengesellschaften einzuwirken und das Angebotsverhalten entsprechend zu steuern.

Diese unmittelbaren Einflußmöglichkeiten der öffentlichen Anteilseigner würden mit einer vollständigen Privatisierung wegfallen. Daher wird teilweise die Gefahr gesehen, daß die regionalen Gebietskörperschaften nach einem Verkauf der Flughäfen an private Investoren darauf angewiesen wären, umweltpolitisch erwünschte Verhaltensweisen bei den Flughafengesellschaften teuer einzukaufen.

Allerdings haben zumindest die zuständigen Länderbehörden die Möglichkeit, auch nach einem Verkauf Umweltziele durchzusetzen, indem sie von ihren Planfeststellungs- und Betriebsgenehmigungsrechten entsprechend Gebrauch machen, um einem Flughafen bestimmte Pflichten aufzuerlegen (die gesetzlichen Grundlagen bieten die §§ 6-10 LuftVG). So könnte beispielsweise die Genehmigung zur Durchführung beantragter Investitionsvorhaben der Flughafengesellschaft an bestimmte umweltpolitische Auflagen geknüpft werden.³³ Der § 6 LuftVG bietet den Ländern zudem die Möglichkeit, den Flughäfen

³⁰ Vgl. hierzu Goedecke (1993: 160-162) und Sterzenbach (1986: 126). Zur allgemeinen Umweltpolitik des Luftverkehrs vgl. Armbruster (1996).

³¹ So können etwa Fluggesellschaften relativ lärmintensive Flugzeuge durch leisere Maschinen ersetzen. Die Schadstoffmengen können erheblich verringert werden, wenn Flugzeuge während der Standzeiten an die elektrische Energieversorgung des Flughafens angeschlossen werden, so daß der Betrieb der eigenen Energiehilfsaggregate nicht nötig ist (Sterzenbach 1996: 127).

³² Die Flughäfen finanzieren z. B. derzeit an Wohngebäuden in ausgewiesenen Lärmschutzbereichen bauliche Maßnahmen zum Schallschutz der Bewohner. Als weitere Maßnahme sind die Start-/Landengebühren nach dem Fluglärm, der durch einen Start-/Landevorgang erzeugt wird, differenziert. Auf diese Weise soll den Luftverkehrsunternehmen ein Anreiz gegeben werden, relativ lärmarme Flugzeuge einzusetzen.

³³ Ein Beispiel wäre die Koppelung der Genehmigung zum Neubau eines Terminals an die Einhaltung niedrigerer Fluglärmwerte.

bestimmte Verkehrsbeschränkungen wie beispielsweise eine Verschärfung geltender Nachtflugbeschränkungen vorzuschreiben, wenn dies aus wichtigen Gründen des öffentlichen Interesses geboten erscheint.³⁴ Dagegen können die Flughafengesellschaften oder auch direkt betroffene Fluggesellschaften zwar Rechtsmittel einlegen und ein Verwaltungsgerichtsverfahren anstrengen. Daß dieses Recht die Verfolgung wichtiger umweltpolitischer Zielvorstellungen der Gebietskörperschaften nach einer Privatisierung tatsächlich nachhaltig erschwert, scheint allerdings derzeit wenig wahrscheinlich, auch wenn Erfahrungsfälle, die eine endgültige Einschätzung erlauben würden, noch nicht vorliegen. Bei der Bewertung der rechtlichen Einspruchsmöglichkeiten der Unternehmen gegen eine administrative Veränderung ihrer Produktionsbedingungen sollte schließlich bedacht werden, daß die entsprechenden Regelungen auch eventuell einen Schutz der letztendlich für einen Flughafen haftenden Bürger vor überzogenen Forderungen von (z. B. regionalen) Interessengruppen an politische Entscheidungsträger darstellen können.

Die gesetzlich gesicherten Möglichkeiten der öffentlichen Hand, die Betriebsgrundlagen einer Flughafengesellschaft durch entsprechende administrative Eingriffe zu verändern, könnten sich jedoch nach einer Flughafenprivatisierung dann als problematisch herausstellen, falls die Unsicherheit des privaten Flughafenunternehmens über das zukünftige Verhalten der Genehmigungsbehörden dazu führt, daß auf Erhaltungs- und Ausbauinvestitionen verzichtet wird, und darunter die Attraktivität des Flughafenangebotes einer Region leidet.³⁵ Eine solche Möglichkeit ist allerdings nur dann realistisch, wenn ein Flughafen auf den relevanten Verkehrsmärkten eine solch starke Wettbewerbsposition einnimmt, daß dem Unternehmen tatsächlich entsprechende Handlungsspielräume offen stehen. Denn sonst erzwingt der Konkurrenzdruck auf den Absatzmärkten eine ausreichende Investitionstätigkeit. Es kann allerdings dazu kommen, daß die Unsicherheit über die künftige Entwicklung der administrativ zu beeinflussenden Produktionsbedingungen private Investoren von einem Flughafenenga-

³⁴ Beispielsweise gelten die derzeit für die Flughäfen Düsseldorf und Köln/Bonn geltenden Nachtflugverordnungen bis zum Jahr 2002. Allerdings kann „eine vorzeitige Änderung dieser Beschränkungen ... (erfolgen), wenn insbesondere neue umwelttechnische oder -rechtliche Rahmenbedingungen, ... diese geboten erscheinen lassen, oder aber Entwicklungen in der Regionalpolitik oder im internationalen Luftverkehrsmarkt diese erfordern“ Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen 1993. Derzeit wird im Rahmen von Koalitionsverhandlungen von der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen diskutiert, die Nachtflugbestimmungen für den Flughafen Köln/Bonn bereits vor dem Jahr 2003 zu verschärfen.

³⁵ Für die private Flughafengesellschaft würde die Auferlegung zusätzlicher Verkehrsrestriktionen dazu führen, daß immobile (versunkene) Investitionen zumindest teilweise an Wert verlieren. Je höher das Unternehmen diese Möglichkeit einschätzt, um so eher wird es auf Investitionen in spezifisches Kapital verzichten. Selbst wenn die Genehmigungsbehörden keine Änderungen der Angebotsbedingungen eines Flughafens planen, können sich für die öffentliche Hand unter Umständen Glaubwürdigkeitsprobleme ergeben, falls es ihr nicht gelingt, sich an die Einhaltung vereinbarter Regelungen zu binden. In einem solchen Fall würde die Flughafengesellschaft unter gesamtwirtschaftlichen Gesichtspunkten auch dann „zu wenig“ in spezifisches Kapital investieren, wenn die Länder nicht beabsichtigen, von ihren gesetzlichen Möglichkeiten zur Verschärfung der Flughafenbetriebsbestimmungen Gebrauch zu machen.

gement abhält. Auch solche Überlegungen sprechen jedoch nicht grundsätzlich gegen eine Überführung der derzeit öffentlichen Flughäfen in privates Eigentum. Sie zeigen aber, daß der Frage nach der Art der Privatisierung eine große Bedeutung für die zu erwartenden Effizienzgewinne zukommt.

Privatisierungsmöglichkeiten

Wie bereits dargestellt, werden von einer Privatisierung aufgrund der Anreiz- und Kontrollprobleme in öffentlichen Unternehmen Effizienzgewinne bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen erwartet. Andererseits bedeutet Privatisierung aber auch, daß die öffentliche Hand mit den Eigentumsrechten ein Instrument verliert, welches es ihr erlaubt, das Angebotsverhalten des Flughafens direkt zu steuern. Aber selbst dann, wenn die überragende Bedeutung eines Flughafens für die Verkehrsanbindung einer Region dem Unternehmen autonome Handlungsspielräume verschafft, muß nicht gänzlich auf die Vorteile der privaten Produktion verzichtet werden. Vielmehr besteht die Aufgabe für die öffentliche Hand in diesem Fall darin, ein geeignetes Privatisierungsmodell zu wählen. Denn zwischen den beiden Extremen einer vollständig staatlichen und einer vollständig privaten Produktion sind Mischformen verschiedenster Art denkbar. Beispielsweise kann der Staat lediglich einen Teil seiner Eigentumsanteile an private Investoren übertragen (so wurden die Flughäfen Wien und Kopenhagen lediglich teilprivatisiert) oder sich auf eine Privatisierung einzelner Aufgabenbereiche beschränken.

Im Fall einer Teilprivatisierung, bei der der Staat Mehrheitsrechte behält, dürften die Effizienzgewinne nur gering sein, denn es ist nicht sicher, daß die öffentliche Hand darauf verzichtet, ihre Eigentumsrechte für die Verfolgung politischer Nebenziele der Flughafenpolitik zu instrumentalisieren.

Unter Effizienzgesichtspunkten interessanter sind Möglichkeiten der Aufgabenteilung zwischen der öffentlichen Hand und dem Privatsektor³⁶, bei denen private Investoren das ökonomische Risiko für die von ihnen übernommenen Teilfunktionen zu tragen haben und im Gegenzug die vollen Verfügungsrechte über die entsprechenden Leistungsbereiche ausüben können. Dabei sind alternative Regelungen unter dem Aspekt der zu erwartenden Auswirkungen auf die Produktionseffizienz unterschiedlich zu bewerten.

Übersicht 1 zeigt verschiedene Möglichkeiten für Leistungsprivatisierungen. Dabei wurden lediglich institutionelle Aufgabenteilungen dargestellt, die zwi-

Übersicht 1 – Privatisierungsoptionen

	Staat	Privatsektor
Bereitstellung der immobilen Infrastruktureinrichtungen	1	3
Betrieb der Infrastrukturanlagen	2	4

³⁶ Entsprechende Modelle werden derzeit unter dem Begriff „Private Public Partnership“ auch für andere Infrastruktureinrichtungen und Versorgungsleistungen diskutiert. Ein Überblick über verschiedene Formen von „Private Public Partnership“ findet sich in Busch und Klös (1995: 36).

schen der Bereitstellung und dem Betrieb von Infrastruktureinrichtungen unterscheiden.³⁷ Anhand der Darstellung lassen sich vier unterschiedliche Abgrenzungen von Verantwortungsbereichen unterscheiden:

(a) *Kombination von 1 und 2*: Dieser Fall beschreibt den Status quo in Deutschland. Die öffentliche Hand stellt die immobilen Infrastruktureinrichtungen bereit und betreibt die Anlagen in eigener Verantwortung. Es wurde bereits ausführlich dargestellt, daß die öffentliche Produktion der Betriebsleistungen betriebliche Ineffizienzen erwarten läßt, da der Einfluß der politischen Kontrolle die Ausrichtung der Unternehmensentscheidungen an betriebswirtschaftlichen Erfordernissen erschwert und zudem im Vergleich mit dem Privatsektor nur relativ geringe Effizienzreize innerhalb des Unternehmens zu vermuten sind.

(b) *Kombination von 3 und 4*: In diesem Fall liegt die volle Verantwortung für die Bereitstellung der Flughafeneinrichtungen bei privaten Investoren. Diese Alternative beschreibt damit den Fall einer vollständigen materiellen Privatisierung aller Funktionsbereiche. Eine solche Lösung läßt gegenüber der vollständig öffentlichen Produktion die Disziplinierungswirkungen der internen und externen Kontrollmechanismen über Unternehmenshierarchien und Märkte vollständig zur Geltung kommen. Andererseits können unter bestimmten Umständen hohe Transaktionskosten bei der Umsetzung spezieller flughafenpolitischer Ziele auftreten, falls die öffentliche Hand als Besteller sozialer Leistungen einer Flughafengesellschaft gegenübersteht, die über eine dauerhafte regionale (intra- und intermodale) Monopolstellung bei der Bereitstellung dieser Güter verfügt. Probleme können auch dann auftreten, wenn sich die Gebietskörperschaften nicht hinreichend glaubwürdig verpflichten können, auf politisch motivierte Eingriffe in den Produktionsprozeß zu verzichten.

(c) *Kombination von 2 und 3*: Bei diesem institutionellen Arrangement werden die Infrastruktureinrichtungen von privaten Investoren bereitgestellt, die Eigentümer der Anlagen sind. Die öffentliche Hand übernimmt den Betrieb des Flughafens und erhebt dafür von den Benutzern Entgelte. An den privaten Eigentümer zahlt sie Pacht- oder Leasingraten.

Die Vorteile einer solchen Aufgabenteilung sind in den letzten Jahren unter dem Stichwort „Leasing-/Konzessionsmodell“ bereits ausführlich diskutiert

³⁷ Übersicht 1 zeigt nur ein vereinfachtes Grundmodell für unterschiedliche vertikale Schnittstellen zwischen Aufgabenbereichen eines Flughafens. Tatsächlich sind bereits heute auch auf deutschen Flughäfen mehrere vertikale Schnittstellen anzutreffen. Beispielsweise verpachten die Flughafengesellschaften Terminalflächen an kommerzielle Betreiber von Unterhaltungs- und Einkaufseinrichtungen oder an Fluggesellschaften (Check-In-Schalter, Gates). Die von der EU-Kommission verfügte Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste wird es spätestens ab dem Jahr 2003 auch unabhängigen Anbietern grundsätzlich erlauben, Bodenabfertigungsleistungen auf dem Flughafenvorfeld zu erbringen. Horizontale Schnittstellen sind beispielsweise auf mehreren amerikanischen Flughäfen realisiert, auf denen öffentliche Flughafengesellschaften und private Luftverkehrsunternehmen nebeneinander jeweils eigene Terminals betreiben.

worden.³⁸ Dabei wurde darauf hingewiesen, daß betriebliche Effizienzgewinne bei der Realisierung dieser Aufgabenverteilung kaum zu erwarten seien, da das volle unternehmerische Risiko in diesem Fall von den Steuerzahlern getragen wird, so daß die bereits beschriebenen Probleme der öffentlichen Produktion auch hier unvermindert bestehen. Dem steht allerdings die Erwartung von Kosteneinsparungen in der Erstellungsphase neuer Infrastrukturanlagen entgegen, die insbesondere auf die höhere Kompetenz privater Investoren im Projektmanagement und das „Einkaufen von Zeit“ zurückgeführt werden (Aberle 1995: 36).

Unter Finanzierungsgesichtspunkten wird diese Konstruktion in der Literatur überwiegend negativ beurteilt; denn die Bonität des Staates am Kapitalmarkt wäre von keinem privaten Unternehmen zu erreichen. Rechnerische Kostenvorteile, die sich aus einer privatwirtschaftlichen Bereitstellung ergeben könnten, wären lediglich auf steuertechnisch begründete Einsparungen privater Unternehmen zurückzuführen. Da den privaten Ersparnissen damit staatliche Einnahmeausfälle gegenüberstünden, würden sich aus gesamtwirtschaftlicher Sicht keinerlei Vorteile ergeben.³⁹ Letztendlich käme eine Privatfinanzierung daher teurer als eine Finanzierung durch die öffentlichen Haushalte.

Dabei wird jedoch oft übersehen, daß die höhere Bonität des Staates allein eine Folge der Zwangshaftung der Bürger für die vom Staat getätigten Investitionen ist, während das eigentliche Projektrisiko einer unzureichenden Marktakzeptanz bei staatlicher oder privater Risikoübernahme gleich ist. Unter Umständen besitzen die politischen Entscheidungsträger jedoch andere Risikopräferenzen als die letztendlich haftenden Steuerzahler. Dann besteht die Gefahr, daß öffentlich finanzierte Projekte allein wegen einer falschen Risikoeinschätzung andere private Investitionen verdrängen, die sonst unter gesamtwirtschaftlichen Kriterien als wertvoller zu beurteilen wären (Crowding out-Effekt).⁴⁰

Insgesamt ist daher eine private Infrastrukturträgerschaft im Vergleich mit dem Status quo durchaus positiv zu beurteilen. Allerdings sind deutlich größere Effizienzgewinne zu erwarten, wenn auch das unternehmerische Betriebsrisiko vollkommen in den Privatsektor verlagert würde.

(d) Kombination von 1 und 4: In diesem Fall behält sich die öffentliche Hand das Eigentum an den immobilien Flughafenanlagen vor, überträgt aber die Betriebsaufgabe an ein privates Unternehmen, das sich durch eine entsprechende

³⁸ Die Diskussion bezog sich bisher überwiegend auf eine Privatisierung der Finanzierung von Straßeninfrastruktur. Vgl. zu der Debatte Ewers (1991: 47-55); Rothengatter (1991), Ewers und Rodi (1995: 46-48 und 72-75) sowie Aberle (1995: 36-37). Zu einem detaillierten Überblick über verschiedene Formen der Leasing-/Konzessionsmodelle vgl. Busch und Klös (1995: 37).

³⁹ Für regionale Gebietskörperschaften könnte eine Privatfinanzierung trotzdem lohnend erscheinen, da ein Teil der von den Unternehmen eingesparten Steuerschuld zu Lasten des Bundeshaushaltes geht. Werden diese Steuervorteile von den privaten Infrastrukturträgern zumindest teilweise weitergegeben, dann ergeben sich Umverteilungseffekte zwischen dem Bund und den nachgeordneten Gebietskörperschaften.

⁴⁰ Dieser Effekt wird deutlich, wenn man bedenkt, daß der Staat dann keinen Finanzierungsvorteil mehr gegenüber einem privaten Investor hätte, wenn die öffentliche Hand auch für das Erstellungsrisiko des Privatunternehmens die volle Haftung übernehmen würde.

Vermarktung der Kapazitäten selbst finanziert (Betreibermodell). Falls sichergestellt ist, daß der private Betreiber tatsächlich das Betriebsrisiko trägt,⁴¹ läßt die Umsetzung des Modells im Vergleich zur öffentlichen Produktion Effizienzgewinne in diesem Funktionsbereich erwarten.⁴²

Der bedeutendste Vorteil dieser Aufgabenteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor liegt darin, daß die Investitionsprobleme, die sich aus der mangelnden Sicherheit eines privaten Flughafeninvestors hinsichtlich der administrativ zu beeinflussenden Betriebsgrundlagen ergeben können, weitgehend wegfallen. Denn der Staat bleibt Eigentümer der langlebigen und immobilien Infrastrukturanlagen und ist daher auch für die entsprechenden Investitionen verantwortlich. Was die Betriebsinvestitionen des privaten Betreibers anbelangt, so könnten diese dadurch abgesichert werden⁴³, daß entsprechende Vertragsklauseln vereinbart werden, die dem privaten Unternehmen Entschädigungen zusichern, falls die öffentliche Hand von ihren Eingriffsmöglichkeiten Gebrauch macht und die Produktionsmöglichkeiten einschränkt.⁴⁴ Auf diese Weise würden die regionalen Gebietskörperschaften direkt mit den Kosten ihrer Entscheidungen konfrontiert werden.

Was die Möglichkeiten anbelangt, bestimmte flughafenpolitische Ziele kostengünstig zu verfolgen, so hat dieses Modell allerdings nur dann Vorteile gegenüber einer vollständigen Privatisierung aller Teilfunktionen eines Flughafens, wenn die Dauer der Betriebsrechte zeitlich beschränkt wird und diese periodisch neu ausgeschrieben werden. Denn nur dann ergibt sich für die öffentliche Hand die Möglichkeit, die gewünschten Leistungen mit dem Betreibervertrag regelmäßig wettbewerblich auszuschreiben und so das Problem zu beseitigen, entsprechende (Infrastruktur-)Leistungen bei einem Monopolanbieter bestellen zu müssen.⁴⁵

Die vollen Effizienzgewinne des privaten Betriebs der Infrastrukturanlagen werden allerdings nur dann erreicht, wenn die Infrastrukturanlagen möglichst genau auf die Bedürfnisse der jeweiligen Betreiber zugeschnitten sind. Daher sollten die Bewerber um das Angebotsrecht bei Einreichung ihrer Gebote gleichzeitig auch das Investitionsprogramm angeben, das nach ihrer Einschätz-

⁴¹ Voraussetzung ist, daß Vereinbarungen über staatliche Verlustübernahmen und/oder politische Verhandlungsmacht des Betreiberunternehmens ausgeschlossen sind.

⁴² Es sei darauf hingewiesen, daß allein die Personalkosten auf den Verkehrsflughäfen einen Anteil von etwa 40–50 vH an den Gesamtkosten des Flughafenbetriebs ausmachen. Von daher dürften sich durchaus merkbare Kosteneinsparungen erzielen lassen. Zur Bedeutung der Personal- und anderer Betriebskosten auf europäischen Flughäfen vgl. Doganis et al. (1995).

⁴³ Auch Betriebsinvestitionen sind über bestimmte Zeiträume irreversibel.

⁴⁴ Beispielsweise könnte im Betreibervertrag vereinbart werden, daß sich die vom privaten Unternehmen an den Eigentümer der langlebigen Infrastrukturanlagen zu leistenden Pachtzahlungen verringern, falls die Verkehrsrestriktionen verschärft werden. Es könnten auch direkte Entschädigungszahlungen vereinbart werden.

⁴⁵ Entsprechende Vorschläge gehen ursprünglich auf Chadwick (1859) und Demsetz (1968) zurück.

zung während der Vertragslaufzeit umgesetzt werden muß. Die öffentliche Hand würde sich nach Abschluß des Ausschreibungsverfahrens vertragsmäßig dazu verpflichten, erforderliche Investitionen auszuführen und die erstellten Anlagen zu einem vorher festgelegten Entgelt an die private Betreibergesellschaft zu verpachten. Damit könnten zugleich Probleme der Bewertung des Sachkapitals im Falle eines Betreiberwechsels vermieden werden.

Gegenüber einer vollständigen und endgültigen Privatisierung aller Flughafen-Teilfunktionen (Kombination von 3 und 4) ist das Betreibermodell jedoch mit dem Nachteil behaftet, daß die Politik zu den Zeitpunkten, an denen die Pachtverträge ausgeschrieben werden, die Möglichkeit hat, Nebenziele in den Vertrag aufzunehmen, die von den letztendlich haftenden Bürgern nicht freiwillig getragen werden, sondern bevorzugt die Belange von politisch einflußreichen Interessengruppen berücksichtigen. Der Vorteil, daß politische Ziele leichter verwirklicht werden können, ist daher gleichzeitig auch der größte Nachteil dieses Modells. Im Vergleich zu einer vollständigen öffentlichen Produktion von Flughafenleistungen werden die politischen Einflußmöglichkeiten aber jeweils auf den Zeitpunkt der Neuausschreibung des Vertrages beschränkt.

Insgesamt dürfte sich ein Betreibermodell für die Gebietskörperschaften vor allem dann anbieten, wenn sie im konkreten Fall tatsächlich einer Flughafengesellschaft gegenüberstehen, die eine Monopolstellung bei der Bereitstellung von Infrastrukturleistungen innehat, so daß bestimmte Infrastrukturleistungen teuer eingekauft werden müßten. Dies müßte in jedem Fall genau geprüft werden. Anderenfalls sollte eine vollständige und endgültige Privatisierung erfolgen. Allerdings könnte sich die Notwendigkeit zur Umsetzung eines solchen Privatisierungsmodells auch dann ergeben, wenn private Investoren angesichts der durch die gesetzlichen Eingriffsmöglichkeiten der öffentlichen Hand bestehenden Investitionsunsicherheiten nicht bereit sind, das volle wirtschaftliche Risiko des Flughafenbetriebs allein zu tragen. Dann könnte sich auf diese Weise trotzdem eine Übertragung wichtiger Flughafenleistungsbereiche vom öffentlichen in den privaten Sektor realisieren lassen.

Zur Frage der Regulierung von Flughäfen

Zur Notwendigkeit einer Regulierung des Anbieterverhaltens

Der beträchtliche Kapitaleinsatz, der für die Bereitstellung der immobilen Flughafenanlagen aufgewendet werden muß, führt dazu, daß Flughäfen weitgehend unter den Bedingungen zunehmender Skalenerträge produzieren. Da zudem einem Marktzutritt neuer Anbieter in regionale Flughafenmärkte auch aus raum- und umweltpolitischen Gründen enge Grenzen gesetzt sind, gelten Flughäfen traditionell als natürliche Monopole, die reguliert werden müssen, um überhöhte Preisforderungen zu verhindern. In der Bundesrepublik wird die Regulierungsaufgabe derzeit von den obersten Landesverkehrsbehörden wahrgenommen. Die Flughafengesellschaften sind verpflichtet, beabsichtigte Erhöhungen der Lande- und Passagiergebühren von den Aufsichtsbehörden genehmigen

zu lassen. Einnahmen aus anderen kommerziellen Tätigkeiten⁴⁶ unterliegen hingegen nicht der Tarifgenehmigungspflicht.

Produktionstechnisch bedingte Größenvorteile reichen allein jedoch nicht aus, um die Notwendigkeit einer Regulierung des Angebotsverhaltens privater Unternehmen zu begründen. Denn die Möglichkeiten zur mißbräuchlichen Ausnutzung von Verhaltensspielräumen sind um so geringer, je mobiler die Nachfrage reagieren kann. Die Analyse der Marktbedingungen im deutschen Flughafenmarkt hat gezeigt, daß sich sowohl der Wettbewerb zwischen den Flughäfen als auch die Konkurrenz zwischen dem Luftverkehr und anderen Verkehrsträgern in den letzten Jahren verschärft hat.

Die derzeit an einigen Flughäfen bestehende Überlastung der Rollfeld- und Landebahnapazitäten läßt aber auch vermuten, daß zumindest die dortigen Flughafenbetreiber nach einer völligen Aufhebung der Tarifregulierung über erhebliche Spielräume zur Erhöhung der Landeentgelte verfügen würden.⁴⁷ Insgesamt ist daher davon auszugehen, daß die Frage nach der Notwendigkeit einer spezifischen Regulierung des Angebotsverhaltens der Flughafengesellschaften für verschiedene Flughäfen unterschiedlich zu beantworten ist. Dabei muß berücksichtigt werden, daß auch die Regulierung volkswirtschaftliche Kosten verursacht.

Das Grundproblem der traditionellen Monopolregulierung⁴⁸ liegt darin, daß sie nicht nur die Handlungsmöglichkeiten der Anbieter beschränkt, sondern auch deren Anreize zur Kosteneffizienz reduziert. Denn die Motivation zur Realisierung bisher unausgeschöpfter Produktionspotentiale wird für eine Unternehmensführung um so geringer sein, je höher sie die Gefahr einschätzt, daß ihre Anstrengungen letztendlich zu einer Verschärfung der Regulierungsbestimmungen führen werden; etwa weil davon auszugehen ist, daß die Aufsichtsbehörde das Überschreiten bestimmter Gewinnobergrenzen langfristig nicht toleriert.⁴⁹ Deshalb ist immer zu prüfen, ob die mit einer Regulierung verbundenen gesamtwirtschaftlichen Erträge die zu erwartenden Kosten wirklich übersteigen. Außerdem sollte überlegt werden, ob und gegebenenfalls wie die Handlungsmöglichkeiten der mit der Aufgabe betrauten Regulierungsinstanz eingeschränkt werden sollten.⁵⁰

⁴⁶ Hierunter fallen sowohl luftverkehrsbezogene Flughafenangebote, wie die Erbringung von Bodendienstleistungen durch die Flughafengesellschaften, als auch andere Tätigkeiten wie beispielsweise die Vermietung von Terminalflächen an Mietwagenverleiher, der Betrieb von Pkw-Parkflächen usw. Die entsprechenden Erlösanteile an den Gesamteinnahmen der Flughafengesellschaften liegen in aller Regel bei etwa einem Drittel.

⁴⁷ Regulierungspolitisch dürfte es oft sehr schwierig sein, zwischen Knappheits- und Monopolrenten eines Flughafens zu unterscheiden, der über keine freien Kapazitäten mehr verfügt.

⁴⁸ Unter „traditioneller Monopolregulierung“ werden in diesem Aufsatz die in Deutschland angewandte Kosten-Plus-Regulierung, die in den Vereinigten Staaten weitverbreitete Rentabilitätsregulierung und die im Vereinigten Königreich entwickelte Preisbegrenzungsregulierung verstanden.

⁴⁹ Für eine Regulierungsbehörde dürfte es in vielen Fällen außerordentlich schwierig sein, festzustellen, ob ein drastischer Gewinnanstieg eines Unternehmens auf eine höhere Leistungsfähigkeit des Unternehmens oder auf falsch gesetzte Regulierungsregeln zurückzuführen ist.

⁵⁰ Beispielsweise können die mit der Preisaufsicht in Deutschland beauftragten Landesverkehrsbehörden nur dann aktiv werden, wenn die Flughafengesellschaften von sich aus Preisänderungen

Zur Frage der Regulierungskompetenz

Die Tatsache, daß die Frage nach der Regulierungsnotwendigkeit im Flughafen-system differenziert beantwortet werden muß, scheint auf den ersten Blick die Übertragung der Aufsichtspflichten auf die obersten Landesverkehrsbehörden, deren Aufgabenbereich jeweils regional beschränkt ist, zu rechtfertigen. Gegen den Status quo spricht jedoch, daß die Gefahr von Interessenkonflikten besteht, solange die Länder gleichzeitig Eigentümerrechte ausüben und Regulierungsaufgaben wahrnehmen.⁵¹

Aber selbst dann, wenn tatsächlich alle Flughäfen vollständig privatisiert sein sollten, sind entsprechende Interessenkonflikte keineswegs ausgeschlossen, solange die Regulierungsbefugnisse von regionalen Körperschaften wahrgenommen werden. Denn es besteht die Möglichkeit, daß die Länder die Preisaufsicht instrumentalisieren, um auf diese Weise andere regional als wichtig erachtete flughafenpolitische Ziele durchzusetzen, die sich negativ auf die Leistungsfähigkeit des Flughafenangebotes auswirken können. Beispielsweise könnten die Landesverkehrsbehörden überdurchschnittliche Tarifierungsspielräume gegen bestimmte Verhaltensweisen der Flughafengesellschaft eintauschen. Bedenklich ist dies vor allem deshalb, weil in einem solchen Fall nicht die eigentlichen Besteller der Leistungen mit den tatsächlichen Kosten konfrontiert werden. Statt dessen wären die Lasten vor allem von den Flughafennutzern zu tragen.⁵² Damit könnte sich für die Politik erneut ein attraktives Einfalltor für die Verfolgung der Ziele organisierter Gruppeninteressen zu Lasten der auf eine gute regionale Luftverkehrsanbindung angewiesenen Nachfrager nach Flughafenleistungen öffnen.

Auch die in der Literatur ausführlich diskutierte Alternative, die Regulierung auf einen periodisch zu wiederholenden „Wettbewerb um das Angebotsrecht“ zu beschränken,⁵³ erscheint unter diesem Aspekt wenig erfolgversprechend. Zwar wäre ein solches Modell insbesondere bei Realisierung eines Betreibermodells grundsätzlich denkbar. Falls der öffentliche Infrastrukturträger jedoch neben der Preiskontrolle auch andere flughafenpolitische Ziele verfolgt und entsprechende Kriterien bei der Vergabeentscheidung ebenfalls berücksichtigt werden, müßten die Bieter mehrdimensionale Gebote abgeben. Dadurch würde sich die Transparenz des Vergabeverfahrens erheblich verschlechtern. Dies würde wiederum die Gefahr heraufbeschwören, daß sich einzelne Gruppeninteressen im Versteigerungsprozeß zu Lasten der Flughafennutzer und der letztendlich haftenden Bürger durchsetzen. Ein solcher „Franchise-Wettbewerb“ kann

beantragen. Im Vereinigten Königreich hat die Regulierungsbehörde zwar die Möglichkeit, in regelmäßigen Zeitabständen von sich aus Tarifregeln zu verändern, allerdings ist sie dann für fünf Jahre an ihre eigenen Vorschriften gebunden.

⁵¹ Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist es noch sehr ungewiß, ob die Länder und Gemeinden die aufzugebenden Bundesanteile übernehmen oder sich statt dessen auch von ihren eigenen Flughafenbeteiligungen trennen werden.

⁵² Eine solche Regulierungspolitik würde damit wie eine spezielle Steuer für Flughafennutzer wirken.

⁵³ Dies war die ursprüngliche Idee des von Demsetz (1968) vorgeschlagenen „Franchise-Wettbewerbs“.

daher dann, wenn eine Regulierungsnotwendigkeit erkannt wird, eine zentrale Aufsicht zwar ergänzen, nicht aber ersetzen.

Ein interessanter Vorschlag für eine „interne Regulierung“ von Monopolunternehmen durch die Nachfrager wurde in der letzten Zeit von Brenck (1993) für den Fall der Privatisierung des Schienennetzes vorgeschlagen und von Ewers und Rodi (1995) für eine mögliche Privatisierung der Bundesautobahnen modifiziert. Ausgehend von der Tatsache, daß es sich bei Infrastrukturleistungen um Clubgüter handelt, wird vorgeschlagen, das Eigentum an den Infrastrukturanlagen an „Nutzerclubs“ zu übertragen. Die Clubmitglieder müßten eine Haftungseinlage leisten und bekämen im Gegenzug das Recht zur Kontrolle des Managements, das vom Club mit Unterhaltung und Betrieb der Infrastruktur beauftragt wird. Eine wesentliche Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit eines solchen Modells ist es, daß der Zugang zu den Nutzerclubs für alle potentiell interessierten Transportunternehmen offengehalten wird. Auf diese Weise soll eine wettbewerbschädliche vertikale Integration eines (oder weniger) Transportunternehmen in den Infrastrukturbereich ausgeschlossen und damit die Gefahr einer mißbräuchlichen Ausnutzung der damit erlangten Machtposition gegenüber Konkurrenten auf den Verkehrsmärkten verhindert werden. Denn Unternehmen, die sich von dem Infrastrukturbetreiber benachteiligt fühlen, könnten selber in den Nutzerclub eintreten und dann Mitbestimmungsrechte wahrnehmen.

Dieses Modell bietet zwar einen interessanten Denkansatz zur Lösung des Regulierungsproblems, da es nicht zuletzt die mögliche Vereinnahmung der Aufsichtsinstanz durch das regulierte Unternehmen oder durch Politiker verhindert (Regulatory Capture). Allerdings sind noch wichtige Fragen offen, die derzeit einer Implementierung entgegenstehen. So müßte beispielsweise festgelegt werden, welche Stimmrechtsregeln bei internen Entscheidungsprozessen im Club angewendet werden sollten, damit sichergestellt ist, daß die Interessen unterschiedlicher Nutzergruppen adäquat berücksichtigt werden. Zudem muß sichergestellt werden, daß Mitbestimmungsrechte und Haftungspflichten untrennbar verbunden sind. Denn sonst bestünde beispielsweise die Gefahr, daß sich einzelne Nutzer nur für einen kurzen Zeitraum in einen Club einkaufen, um eine bestimmte Entscheidung zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Falls sie anschließend wieder austreten können und dann ihr zuvor eingezahltes Haftungskapital wieder zurück erhalten, können sie sich selber den langfristigen Konsequenzen ihrer Entscheidungen entziehen.

Das Konzept der Regulierung durch Nutzerclubs scheint auch deshalb als Ersatz für ein anderes Regulierungsverfahren kaum geeignet, weil regionale Gebietskörperschaften – wie bereits ausführlich diskutiert – ein Interesse zur Ausschreibung von Betreiberverträgen haben können, um auf diese Weise die kostengünstige Verfolgung spezieller Ziele der Flughafenpolitik sicherzustellen. Dies setzt eine wettbewerbliche Ausschreibung der Angebotsrechte voraus. Ein Nutzerclub wäre dann nur einer von mehreren Bewerbern, und es wäre keinesfalls sicher, daß er den Zuschlag erhält.⁵⁴

⁵⁴ Dies schließt natürlich nicht aus, daß ein Nutzerclub den Flughafenbetrieb übernimmt. Käme es dazu, dann könnte sich die Aufgabe der externen Regulierungsinstanz unter Umständen vereinfachen.

Die kritischen Anmerkungen zur „nutzergesteuerten Regulierung“ bedeuten nicht, daß diesem Konzept jegliche zukünftige Relevanz abgesprochen wird. Realistischerweise ist aber eher davon auszugehen, daß Nutzerclubs im Bereich der Luftverkehrsinfrastruktur in Zukunft vor allem eine die traditionelle Regulierung ergänzende, aber nicht substituierende Rolle übernehmen können.

Die bisherigen Ausführungen führen zu dem Schluß, daß die Regulierungsaufgabe zweckmäßigerweise von einer unabhängigen zentralen Instanz wahrgenommen werden sollte, deren Aufsichtskompetenz sich grundsätzlich auf alle deutschen Flughäfen erstreckt. Fraglich ist, ob zu diesem Zweck eine neue Behörde gegründet werden muß, oder ob dem Kartellamt die Kontrollaufgabe übertragen werden sollte.⁵⁵ Für eine Beauftragung des Kartellamtes spricht insbesondere die Tatsache, daß zu erwarten ist, daß der Regulierungsbedarf mit der weiteren Verdichtung des Luftverkehrsnetzes und dem Ausbau des Hochgeschwindigkeitsschienenverkehrs im Zeitablauf abnimmt. Es ist zu vermuten, daß das Kartellamt geringeren Anreizen unterliegt, seinen Aufgabenbereich auszudehnen und seine Kontrollbefugnisse extensiv wahrzunehmen, als eine spezialisierte Behörde, deren Existenz stärker von dem Nachweis eines vorhandenen Regulierungsbedarfs abhängt. Dagegen könnte argumentiert werden, daß sich die typische Arbeitsweise eines Kartellamtes von der einer Preisaufsichtsbehörde deutlich unterscheidet. Für die Errichtung einer sektorspezifischen Behörde würde zudem sprechen, daß sie über die Zeit spezifisches Industrierwissen ansammeln könne. Allerdings würde es auch dem Kartellamt freistehen, entsprechende Aufgaben spezialisierten internen und externen Arbeitskreisen zu übertragen, die mit neuen Kompetenzen ausgestattet werden könnten. Alles in allem scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt wenig dafür zu sprechen, daß eine neue Regulierungsinstanz geschaffen werden muß. Voraussetzung für die Übertragung der Aufsichtspflicht auf die deutsche Wettbewerbsbehörde ist allerdings eine Erweiterung seiner bisherigen Aufgaben. Hier sind zweckmäßige Regulierungsverfahren zu entwickeln und die Kompetenzen der Kartellbehörde genau abzugrenzen.

Abschließende Bemerkungen

Die Analyse der Rahmenbedingungen, denen die deutsche Flughafenpolitik derzeit unterliegt, hat gezeigt, daß die öffentliche Produktion von Flughafenleistungen nicht notwendig ist, um ein leistungsfähiges Infrastrukturangebot bereitzustellen. Die mit dem öffentlichen Eigentum verbundenen Anreiz- und Kontrollprobleme legen eine materielle Privatisierung der deutschen Verkehrsflughäfen nahe. Dafür bieten sich eine ganze Reihe möglicher Privatisierungsalternativen an. Sie sind jedoch unter dem Aspekt der zu erwartenden Effizienzgewinne unterschiedlich zu bewerten.

⁵⁵ Eine ähnliche Diskussion wurde im Zuge der Ausgestaltung der zukünftigen Wettbewerbskontrolle der Deutschen Telekom AG geführt. Vgl. hierzu Kruse (1995) und Monopolkommission (1996). Vgl. auch Bass (1996) für eine Begründung der Entscheidung, die Aufgabe der Flughafenregulierung im Vereinigten Königreich an die „Civil Aviation Authority“ zu übertragen.

Das wichtigste Ziel einer effizienzorientierten Privatisierungspolitik sollte es sein, überzogene politische Ansprüche an die Leistungen der Flughafenunternehmen zurückzudrängen. Dies bedeutet vor allem, die Möglichkeiten politischer Entscheidungsträger, Flughafengesellschaften für die Ziele einzelner gut organisierter Interessengruppen zu Lasten der Mehrheit der Wähler zu instrumentalisieren, zu verringern. Dies läßt sich am ehesten durch eine vollständige und endgültige Privatisierung erreichen. Falls ein Flughafen tatsächlich über eine (regionale) Monopolstellung verfügen sollte, oder falls die Investitionsunsicherheit auf Seiten privater Investoren aufgrund der gesetzlich gesicherten Möglichkeiten des Staates, nach einer Privatisierung die Produktionsbedingungen des Flughafens zu verändern, eine vollständige Übertragung aller Leistungsbereiche vom öffentlichen in den privaten Sektor verhindert, bietet sich zumindest die Realisierung eines Betreibermodells an.

Was die staatliche Kontrolle des Angebotsverhaltens der Flughäfen anbelangt, so stellt sich die Frage nach der grundsätzlichen Regulierungsnotwendigkeit oder -zweckmäßigkeit unabhängig davon, ob die Flughafengesellschaften im öffentlichen Eigentum verbleiben oder an private Investoren verkauft werden. Um eine Instrumentalisierung der Flughafenaufsicht für politische Ziele zu vermeiden, sollte die Regulierungsaufgabe an eine unabhängige Instanz übertragen werden. Notwendig sind ferner institutionelle Regelungen, die es der mit der Regulierung beauftragten Instanz erlauben, hinreichend flexibel auf unterschiedliche regionale Gegebenheiten zu reagieren.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G. (1995). Neue Finanzierungskonzepte für den Verkehr. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 66: 33–41.
- Airports Council International (Hrsg.) (1992). *Europa: Flughäfen – Partner einer leistungsfähigen Wirtschaft*. Brüssel.
- Armbruster, J. (1996). *Flugverkehr und Umwelt: Wieviel Mobilität tut uns gut?* Berlin.
- Bass, T. (1996). The Economic Regulation of Privatized Airports. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Baum, H., und F. Weingarten (1992). *Kooperation zwischen Schienen- und Luftverkehr in Deutschland*. Studie für das Deutsche Verkehrsforum e. V. Köln. Bonn.
- Boardman, A. E., und A. R. Vining (1989). Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-owned Enterprises. *Journal of Law and Economics* 32: 1–33.
- Böhme, H., und H. Sichel Schmidt (1993). Deutsche Verkehrspolitik: Von der Lenkung zum Markt. Lösungsansätze – Widersprüche – Akzeptanzprobleme. Kieler Diskussionsbeiträge 210. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Borcherding, Th. E., W. W. Pommerehne und F. Schneider (1982). Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries. In D. Bös, R. A. Musgrave und J. Wiseman (Hrsg.), *Public Production*. Wien.
- Boss, A., C.-F. Laaser, K.-W. Schatz et al. (1996). *Deregulierung in Deutschland. Eine empirische Analyse*. Kieler Studien 275. Tübingen.

- Brenck, A. (1993). Privatisierungsmodelle für die Deutsche Bundesbahn. In W. Allemeyer, A. Brenck, P. Wittenbrinck und F.v. Stackelberg (Hrsg.), *Privatisierung des Schienenverkehrs*. Göttingen.
- Bundesministerium für Verkehr (1994). Luftfahrtkonzept 2000. Bonn, 27. Juli.
- Busch, B., und H.-P. Klös (1995). *Potentialfaktor Infrastruktur. Ökonomische Bedeutung und privatwirtschaftliches Engagement*. Köln.
- DeCourcy Ling, A. (1996). Strategische Voraussetzungen für eine Flughafenprivatisierung aus der Sicht potentieller Investoren. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Chadwick, E. (1859). Results of Different Principles of Legislation in Europe: Of Competition for the Field with Competition within the Field of Services. *Journal of the Royal Statistical Society, Series A* 22:381–420.
- Demsetz, H (1968). Why Regulate Utilities? *Journal of Law and Economics* 11:55–65.
- Doganis, R., A. Graham und A. Lobbenberg (1995). *The Economic Performance of European Airports*. Bedford.
- Ewers, H.-J. (1991). *Dem Verkehrsinfarkt vorbeugen. Zu einer auch ökologisch erträglicheren Alternative der Verkehrspolitik unter veränderten Rahmenbedingungen*. Göttingen.
- Ewers, H.-J., und H. Rodi (1995). *Privatisierung der Bundesautobahnen*. Göttingen.
- Flaig, G. (1996). Standort des Freistaates Bayern zur Flughafenprivatisierung in Deutschland. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Goedecke, O. (1993). Raumstrukturelle Konsequenzen von Großflughäfen und ihre Konsequenzen für die Regionalplanung. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Die Zukunft der Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Hanlon, J. (1992) Regional Air Services and Airline Competition. *Tourism Management* 13 (Juni): 181–195.
- Kruse, J. (1995). Liberalisierung der Telekommunikation in Deutschland. Anmerkungen zum neuen Telekommunikationsgesetz-Entwurf. Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre Hohenheim 115. Stuttgart.
- Laaser, C.-F. (1991). *Wettbewerb im Verkehrswesen. Chancen für eine Deregulierung in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 236. Tübingen.
- Lammers, K. (1989). *Regionalförderung und Schiffbausubventionen in der Bundesrepublik*. Kieler Studien 224. Tübingen.
- Loers, R., und B. Höfer (1996). Probleme bei der praktischen Umsetzung der Flughafenprivatisierung unter besonderer Berücksichtigung der Unternehmensbewertung. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Meier, E. (1991). Der Luftverkehr braucht eine bessere Infrastruktur. In Deutsche Lufthansa AG (Hrsg.), *Lufthansa Jahrbuch '91*. Köln.
- Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (1993). Neuregelung der Nachtflugbeschränkungen auf dem Verkehrsflughafen Düsseldorf. *Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen* (29): 753 vom 30. April.
- Monopolkommission (1996). Die Telekommunikation im Wettbewerb. Sondergutachten der Monopolkommission gemäß § 24 b, Abs. 5 Satz 4 GWB. Baden-Baden.
- Pommerehne, W. W. (1990). Genügt bloßes Reprivatisieren? In D. Aufderheide (Hrsg.), *Deregulierung und Privatisierung*. Stuttgart.
- Rothengatter, W. (1991). Möglichkeiten privater Finanzierung im Verkehrswesen – Infrastruktur. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung im Verkehr*. Bergisch-Gladbach.

- Ruhnau, H. (1992). Flughafen-Konzeption für das Jahr 2000: „Ordnungspolitik nicht nur dem Markt überlassen.“ *Internationales Verkehrswesen* 44 (1/2):40–42.
- Sichelschmidt, H. (1981). Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten – ein Modell für Europa. Kieler Diskussionsbeiträge 81. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1984). Wettbewerb statt staatlicher Regulierung – Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. Kieler Diskussionsbeiträge 100. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1988). Weltluftverkehr: Anhaltend kräftige Expansion. *Die Weltwirtschaft* (2):198–207.
- Sichelschmidt, H., und H. Wolf (1993). Die Liberalisierung des EU-Luftverkehrs: Entwicklung, Stand und Perspektiven. *Die Weltwirtschaft* (2):167–185.
- Soltwedel, R. und H. Wolf (1996). Privatisierung öffentlicher Unternehmen. – Eine ordnungspolitische Reflektion. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Privatisierung deutscher Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- SRI International (1990). *A European Planning Strategy for Air Traffic to the Year 2010*. Menlo Park.
- Statistisches Bundesamt (versch. Jgg.); *Fachserie 8, Reihe 6: Luftverkehr*. Stuttgart.
- Sterzenbach, R. (1996). *Luftverkehr. Betriebswirtschaftliches Lehr- und Handbuch*. München.
- Stoetzer, M.-W. (1991). *Regulierung oder Liberalisierung des Luftverkehrs in Europa. Eine industrieökonomische Analyse*. Baden-Baden.
- Vickers, J., und G. Yarrow (1988). *Privatization: An Economic Analysis*. Cambridge, Mass.
- Weingarten, F. (1995). *Entlastung des Luftverkehrs in Deutschland unter den Bedingungen eines wachsenden Luftverkehrsmarktes*. Bergisch-Gladbach.
- Wilken, D. (1995). Verfahren zur Berechnung der Kapazitäten von Flughäfen und vorhandene Kapazitätsreserven der europäischen Flughäfen. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Kapazitätsreserven der Verkehrsträger*. Bergisch-Gladbach.
- Willner, J (1994). Efficiency under Public and Private Ownership: A Survey. *Nationalekonomiska Institutionen Ser. A 422*. Oslo.
- Windisch, R. (1987). Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien. In R. Windisch (Hrsg.), *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation*. Tübingen.
- Wolf, H. (1991). Zur Vergabe von Start-/Landerechten auf europäischen Flughäfen: Administrative Lenkung oder Auktionsverfahren? *Die Weltwirtschaft* (2):187–199.
- Wolf, P. (1996). Die Rolle des Bundes in der Flughafenpolitik. In Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg.), *Die Zukunft der Flughäfen*. Bergisch-Gladbach.
- Zantke, S. (1976). *ABC des Luftverkehrs*. Hamburg.