

Frey, René L.

Article

Staatliche Finanzhilfen für Airlines und Airports: Wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungen zum Fall Swissair

Aussenwirtschaft

Provided in Cooperation with:

University of St.Gallen, School of Economics and Political Science, Swiss Institute for International Economics and Applied Economics Research

Suggested Citation: Frey, René L. (2002) : Staatliche Finanzhilfen für Airlines und Airports: Wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungen zum Fall Swissair, Aussenwirtschaft, ISSN 0004-8216, Universität St.Gallen, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung (SIAW-HSG), St.Gallen, Vol. 57, Iss. 1, pp. 31-48

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/230994>

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.

Staatliche Finanzhilfen für Airlines und Airports: Wirtschaftswissenschaftliche Betrachtungen zum Fall Swissair

René L. Frey*
Universität Basel

In autumn 2001, within a few days nearly 4'500'000'000 Swiss Francs or 3'000'000'000 \$ have been granted by the government and private firms in order (1) to help the national airline Swissair, having run into unsolvable economic problems, and (2) to bring Crossair, a Swiss regional airline, in the position to take over up to two thirds of the former Swissair flight program. In this article, the author analyses whether these measures can be justified from an economic point of view. Only a small number of these measures deserve a good mark. The author also shows that other instruments would have led to better results.

Keywords: Air-traffic, airlines, airports, subsidies, public help to private firms
JEL-Codes: H2, H4, L9, R4

Swissair, die einst stolze schweizerische Fluggesellschaft, wird es bald nicht mehr geben. Nach Todeszuckungen, von der Öffentlichkeit erst 2001 richtig wahrgenommen, musste sie Anfang Oktober 2001 wegen Liquiditätsmangels für zwei Tage ihre Flugzeuge am Boden lassen und beim Richter Nachlassstundung beantragen. Das neudeutsche Wort *Grounding* avancierte in den Medien zum Schlagwort. Aufgestachelt durch die Boulevardpresse haben manche Schweizerinnen und Schweizer den Untergang von Swissair als Verlust eines nationalen Symbols empfunden. Es ist daher verständlich, dass Versuche unternommen wurden, zu retten, was zu retten war. Innerhalb weniger Tage wurden von staatlicher und privater Seite Milliarden von Franken bewilligt, in der Hoffnung, die schweizerische Zivilluftfahrt zu retten und zu verhindern, dass sich der Kollaps einer Grossunternehmung dominoartig über die gesamte Volkswirtschaft ausbreitet.

In diesem Beitrag geht es nicht darum, die Ursachen des Swissair-Debakels zu analysieren oder die Wirkungen der Hilfsmassnahmen abzuschät-

* Ich danke REINER EICHENBERGER, BRUNO S. FREY, MARKUS GMÜNDER, CHRISTOPH KILCHENMANN, FRITZ KILCHENMANN, CHRISTOPH A. SCHALTEGGER und BENNO TORGLER für wertvolle Anregungen.

zen. Auch von Personen und Schuldigen für den «Swissair-Absturz» soll hier nicht die Rede sein. Vielmehr wird an diesem Beispiel der Frage nachgegangen, welche Gründe es aus wirtschafts- und finanzwissenschaftlicher Sicht gibt, Fluggesellschaften und Flughäfen finanziell zu stützen.¹

In Abschnitt 1 werden der Niedergang von Swissair und die eingeleiteten Hilfsmassnahmen kurz nachgezeichnet. Abschnitt 2 enthält eine Beurteilung der Stützung aus volkswirtschaftlicher Sicht. Betriebswirtschaftliche und juristische Aspekte bleiben ausgeklammert.² Abschnitt 3 befasst sich vor allem mit den eingesetzten Instrumenten, Abschnitt 4 mit einer WTO- und EU-konformen Alternative. Zum Schluss werden in Abschnitt 5 die Hauptergebnisse zusammengefasst.

1 Der Untergang von Swissair – ein Stück neuester Schweizer Wirtschaftsgeschichte

Swissair wurde 1931 mit Unterstützung des Bundes gegründet. Sie ist eine private Aktiengesellschaft. Bis vor wenigen Jahren hatte sie eine scheinbar solide Bilanzsumme von 18 Milliarden Franken. Im Oktober 2001 verfügte der Bund noch über einen Anteil von etwa 3% am Aktienkapital. Auf Kantone, Gemeinden und Kantonalbanken entfielen weitere 9,5%.

Der Konzern *SAirGroup* bestand bis vor kurzem aus den Fluggesellschaften Swissair und Crossair, Beteiligungen an ausländischen Fluggesellschaften sowie weit über 200 rechtlich selbstständigen Unternehmungen: Atraxis (Informatik, Buchung und Reservation), SR Technics (Wartung), Swissport (Bodenabfertigung), Swisscargo (Luftfracht), Gate Gourmet (Catering), um nur die wichtigsten zu nennen. Einige dieser Töchter sind mittlerweile verkauft worden. Zur Rettung der erfolgreichen Crossair haben die beiden Grossbanken UBS und Credit Suisse Anfang Oktober 2001 der SAirGroup die Mehrheitsbeteiligung von 70% abgekauft. Der Bund bewilligte seinerseits im Dringlichkeitsverfahren zunächst 450 Mil-

1 Um der Kürze willen wird in diesem Aufsatz auf die Unterscheidung zwischen Personen- und Güterluftverkehr verzichtet.

2 Es geht dabei vor allem um Fragen des Managements, der Corporate Governance (*Neue Zürcher Zeitung* 2001), des Konkurs- und des Arbeitsrechts, der Flug- und Landrechte sowie der Verpflichtungen, die sich aus internationalen Verträgen (WTO, Schweiz-EU) ergeben (SCHWEIZERISCHER BUNDES-RAT 2001, TOBLER 2001).

lionen Franken (270 Mio. Euro), später weitere 1,6 Milliarden Franken (1,1 Mrd. Euro).³ Dies geschah in der Absicht,

- ein weiteres Grounding zu verhindern,
- eine geordnete Abwicklung der Firmenaufösungen zu ermöglichen,
- möglichst viele Arbeitsplätze zu retten,
- die Kapazitäten der schweizerischen Zivilluftfahrt zu erhalten,
- zu gewährleisten, dass die Schweizer Flughäfen funktionsfähig bleiben,
- den Hub Zürich zu retten,
- Landerechte und Slots zu erhalten.

Neben dieser Rettungsaktion sollte unter dem Namen *Phoenix* ein grosser Teil der Flotte von Swissair durch *Crossair* übernommen werden.⁴ Zu diesem Zweck wurde das Kapital von Crossair aus Mitteln des Bundes, der Kantone und privater Unternehmungen von rund 330 Millionen Franken auf maximal 2,8 Milliarden Franken aufgestockt. Diese Finanzierungsaktion kam nur unter starkem Druck seitens des Bundes⁵ und einzelner nationaler Wirtschaftsverbände zustande.

Abbildung 1: Finanzhilfen für Swissair, Crossair und flugnahe Unternehmungen (Millionen CHF)

| Geldgeber | Zweck | Betrag | Art der Leistung |
|---------------------|--|------------------|--------------------|
| Bund | Aufrechterhaltung des Swissair-Flugbetriebs bis Ende März 2002 | 1450 | à fonds perdu |
| | Beteiligung an Crossair | 600 | Aktienkapital |
| | Gutachten, Spesen dgl. | 39 | à fonds perdu |
| Kantone* und Städte | Beteiligung an Crossair | max. 451 | Aktienkapital |
| | Flughafenbetrieb | 150 | Kredit, Subvention |
| Private | Beteiligung an Crossair | max. 1627 | Aktienkapital |
| Übrige | Arbeitslosenversicherung | ? | à fonds perdu |
| | Sozialplan | ? | à fonds perdu |
| Total** | | max. 4317 | |

* zum Teil noch nicht definitiv beschlossen

** ohne Arbeitslosenversicherung und Sozialpläne

Quelle: SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT 2001, Bundesbeschluss vom 17.11.2001

3 Zur Geschichte von Swissair und zu den Geschehnissen bis Oktober 2001 vgl. LÜCHINGER (2001) und MOSER (2001).

4 Sog. «26/26»-Plan (26 Langstrecken- und 26 Mittelstreckenflugzeuge). Dies bedeutet, dass Crossair bis zwei Drittel des früheren Swissair-Flugprogramms übernehmen soll.

5 Es ist in diesem Zusammenhang von «soft taxes» in Analogie zu «soft budget constraints» die Rede (vgl. z.B. KORNAI 1992).

Insgesamt kommt die *Rettungs- und Neuorientierungsaktion* die Steuerzahler und Privaten auf 4,3 Milliarden Franken zu stehen. Je Einwohner macht dieser Betrag etwa 600 Franken aus. Die Befürworter begründen diese massive Hilfe mit den in der obigen Aufzählung angesprochenen gesamtwirtschaftlichen Anliegen, während die Kritiker von einem Fass ohne Boden sprechen.

Wie konnte es überhaupt – und erst noch in wenigen Tagen und Wochen – zu einer derartigen Unterstützungswelle kommen? Die Antwort ist einfach und stellt eine geradezu lehrbuchhafte Illustration der *Gruppen- und Verbandstheorie* von MANCUR OLSON (1965) dar: Die Seite der Gewinner und Befürworter besteht aus wirtschaftlichen Interessengruppen, die sich leicht organisieren lassen (Gewerkschaften, nationale Wirtschaftsverbände). Die Verlierer demgegenüber sind nicht in der Lage, in der kurzen Zeit den Widerstand zu organisieren. Durch einige Medien unter Druck gesetzt, hat der Bundesrat sich so verhalten, wie dies die *ökonomische Theorie der Politik* voraussagt: Stimmenmaximierende Politiker neigen dazu, gut sichtbare, ihnen direkt zurechenbare, auf kurzfristige Erfolge ausgerichtete Massnahmen zu ergreifen und die Kosten diffus auf breite Bevölkerungsgruppen zu verteilen (vgl. z.B. B.S. FREY 1977, B.S. FREY und G. KIRCHGÄSSNER 1994).

2 Die Argumente – volkswirtschaftlich durchleuchtet

Die Frage drängt sich auf: Lässt sich eine solche, in ihrer Grössenordnung für die Schweiz einmalige Sanierung wirtschaftswissenschaftlich rechtfertigen? Wer mit patriotischen Gefühlen in der Brust eine nationale Fluggesellschaft mit dem Schweizer Kreuz auf den Heckflossen befürwortet, wird eine solche «ökonomistische» Frage von vornherein als deplatziert ablehnen. Es dürfte nicht überraschen, dass alle Ökonomieprofessoren, die (auch schon vor der Entscheidung des Bundes) zur Swissair-Frage Stellung bezogen haben, den Fall anders sehen: Sie haben sich einhellig gegen die geschilderte Sanierung ausgesprochen (vgl. z.B. SCHWEIZER ÖKONOMIEPROFESSOREN 2001).

Kritiker finden sich aber auch in anderen Lagern. Namentlich Klein- und Mittelbetriebe, die sich in den wirtschaftlich schwierigen 1990er-Jahren von Banken und Staat im Stiche gelassen sahen, wundern sich, dass im Falle einer Grossunternehmung andere Kriterien angewandt und äusserst grosszügige Finanzhilfen gewährt werden. Ein Abbau von 10 Arbeitsplät-

zen durch 1000 Firmen ist offensichtlich nicht das Gleiche wie 10'000 durch eine einzige Grossunternehmung.⁶

2.1 Management- und Politikfehler

Das Abseitsstehen der Schweiz bei der EU⁷ hat unter anderem zur Folge, dass Schweizer Fluggesellschaften nicht in allen Belangen ihren europäischen Konkurrenten gleichgestellt sind. Während Crossair durch eine nachfrageorientierte Flotten-, Strecken- und Personalpolitik diesen Nachteil wettmachen konnte, suchte Swissair das Heil zunächst in Allianzen. Als diese scheiterten (Projekt *Alcazar* zusammen mit KLM, SAS und AUA), wurden im Rahmen der sogenannten *Hunter-Strategie* namhafte Beteiligungen an zahlreichen europäischen Fluggesellschaften erworben⁸, um einen *gleichberechtigten Zugang zum Luftverkehrsmarkt der EU* zu erlangen. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch erfolgreiche Airlines bereits Mitglied von Allianzen. Bloss mässig erfolgreiche Gesellschaften waren noch erhältlich. Der Sanierungs- und Neukapitalbedarf sprengte die finanziellen Möglichkeiten der SAirGroup und lähmte die eigene Entwicklung. Milliarden wurden in den Sand gesetzt; man müsste hier wohl sagen: in die Luft geschleudert.

Dass grosse Managementfehler gemacht worden sind, ist heute unbestritten. Doch auch der Bund trägt eine Mitverantwortung: Für Flüge aus der Schweiz und in die Schweiz hat Swissair als private Fluggesellschaft *staatlichen Schutz vor Wettbewerb* in Anspruch nehmen können und immer wieder dafür gesorgt, dass diese Privilegien erhalten blieben (vergl. SCHNEUWLY 1998). Hätte der Bund den internationalen Flugverkehr rechtzeitig geöffnet, wären die Schwächen von Swissair viel früher durch den Markt aufgedeckt worden und hätte diese Airline eine andere Politik verfolgen müssen (kleineres Flugnetz, Fusion mit einer grossen Fluggesellschaft, Allianz usw., vgl. SCHWEIZER ÖKONOMIEPROFESSOREN 2001).

6 Der Bundesrat rechnet in seiner Botschaft vom 7. November 2001 mit Entlassungen von etwa 10'000 Personen (4'500 direkt, 6'000 indirekt), sofern der 26/26-Plan erfolgreich ist, mit über 35'000 Entlassungen, wenn Crossair keine Flugzeuge von Swissair übernimmt. Angesichts der (noch) guten Arbeitsmarktlage führt allerdings nicht jede Entlassung zu Arbeitslosigkeit.

7 1992 wurde in einer Volksabstimmung der Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) abgelehnt. Das bilaterale Luftverkehrsabkommen EU-Schweiz, das 1999 paraphiert wurde und den schweizerischen Fluggesellschaften gleiche Marktbedingungen bringen soll, wird wegen Verzögerungen in der Ratifikation seitens verschiedener EU-Staaten erst 2002 in Kraft treten.

8 Belgische Sabena, deutsche LTU, französische AOM, Air Liberté und Air Littoral, italienische Volare, Air Europe, portugiesische TAP und Portugália.

Der geschützte Heimmarkt und das damit verbundene überhöhte Preisniveau ermöglichten erst die Überexpansion von Swissair.

Ist es Aufgabe des Staates, im Nachhinein für Managementfehler aufzukommen, das heisst private Verluste zu sozialisieren? Aus ordnungspolitischer Sicht lautet die Antwort klar: Nein. In einem marktwirtschaftlichen System müssen gravierende Managementfehler durch Ausscheiden aus dem Markt bestraft werden. Bereinigungen, so hart sie im konkreten Fall auch sein mögen, schaffen die Möglichkeit für bessere Lösungen. Die Wirtschaftsgeschichte zeigt, dass die Möglichkeit des Rückgriffs auf den Staat zu einem ineffizienten Einsatz knapper Ressourcen führt. Letztlich waren solche *soft budget constraints* auch ein Grund für den Zusammenbruch des planwirtschaftlichen Systems des Ostens (KORNAI 1986) und nun wurde in der Schweiz der gleiche Fehler wiederholt. Die Erfahrung zeigt aber auch (z.B. «Emser Wasser», Uhrenstatut), dass der Verzicht auf staatliche Hilfsaktionen nach kurzer Zeit zu innovativen Lösungen führen kann. Umgekehrt garantiert Staatshilfe noch lange nicht den späteren Erfolg.

2.2 Sondersituationen

Es gibt Verluste, für die eine Unternehmung gerechterweise nicht verantwortlich gemacht werden kann. Dazu gehören im Luftverkehr beispielsweise die Attentate vom 11. September 2001. Es ist ein Akt der Solidarität, wenn die Allgemeinheit für die unmittelbaren Folgekosten solcher Ereignisse aufkommt, sofern dafür die Reserven einer Airline nicht ausreichen. Wenn aber als Folge des zunehmenden Terrorismus die Nachfrage nach Flugverkehrsleistungen sinkt, so müssen die Kapazitäten der neuen Situation angepasst werden. Dieser Prozess darf nicht durch protektionistische Massnahmen des Staates blockiert werden. Das gleiche gilt für höhere Versicherungskosten infolge steigender Attentatsrisiken. Diese müssen den Fluggesellschaften angelastet werden. Die Abwälzung auf die Steuerzahler würde zu Wettbewerbsverzerrungen und Wohlfahrtsverlusten führen.

2.3 Erhaltung von Produktionskapazitäten

Die Attentate vom 11. September 2001 haben weltweit zu einem markanten Rückgang der Nachfrage nach Flugleistungen geführt. Es ist zu erwarten, dass mit der Zeit eine gewisse Erholung eintreten wird. Es wäre daher ökonomisch unsinnig, Kapazitäten abzubauen, die später wieder aufgebaut werden müssen. Es ist allerdings nicht Aufgabe des Staates, Produktionskapazitäten zu erhalten. Private Geldgeber haben genügend Anreize, solche Durststrecken zu finanzieren. Staatshilfen würden bloss private Lösungen erschweren. Man kann von einem *Crowding-out-Effekt* sprechen.

Das Problem liegt anderswo: Welches sind die «richtigen» Kapazitäten? Wer weiss, wie viel Flugverkehr durch die Eisenbahn und Video-Konferenzen substituiert werden wird? Die Attentate könnten sich durchaus als Schock erweisen, welche vorhandenen Alternativen und noch nicht breit eingesetzten neuen Technologien zum wirtschaftlichen Durchbruch verhelfen.

Hinzu kommt, dass in der Zivilluftfahrt bereits vor dem attentatsbedingten Nachfrageeinbruch *grosse Überkapazitäten* bestanden haben. In Europa wird als Folge der Liberalisierung ein ähnlicher Konzentrationsprozess einsetzen wie in den USA. Vermutlich werden lediglich etwa vier interkontinental tätige Fluggesellschaften überleben. Dürfen sich schweizerische Fluggesellschaften angesichts des bescheidenen Heimmarktes und des gerade erlebten Debakels überhaupt Hoffnungen machen, zu diesen «Top-Playern» zu gehören?

Auffallend ist, dass der Bundesrat in seinem Bericht an das Parlament im Titel zwar von *Redimensionierung* spricht, diese Thematik aber kaum behandelt. Die politisch geschaffenen Sachzwänge könnten daher zur Folge haben, dass alte Fehler wiederholt werden. Der Bund, dem nunmehr mit einem Stimmrechtsanteil von 23,1% als Hauptaktionär der neuen Crossair die Hauptverantwortung zukommt, wird möglicherweise immer neue Gelder einschiessen müssen, in der (falschen) Hoffnung, dass damit die alten nicht völlig verloren gehen. An den internationalen Rahmenbedingungen hat sich nämlich nur sehr wenig geändert. Eine 26/26-Lösung ist für die neue nationale Fluggesellschaft ähnlich überdimensioniert wie die missglückte Strategie für die alte.

2.4 Erhaltung von Arbeitsplätzen

Das Zulassen marktwirtschaftlich gesteuerter Strukturbereinigungen hat Opfer zur Folge. Diese sind vor allem durch die Aktionäre⁹, Mitarbeitenden¹⁰ und Lieferanten zu tragen. Doch auch hier kann es aus ordnungspolitischer Sicht nicht Aufgabe des Staates sein, selektiv gewisse Kategorien von Betroffenen bevorzugt zu behandeln. Für die Mitarbeitenden hat die Allgemeinheit bereits dadurch ihren Beitrag geleistet, dass sie eine *Arbeitslosenversicherung* geschaffen hat und über eine Lohnsteuer finanziert. Entlassene, die keine Stelle finden, erhalten – zwar plafonniert – durch diese Sozialversicherung Einkommensersatz.

Die Erhaltung von Arbeitsplätzen mit staatlicher Hilfe hat neben offensichtbaren auch versteckte Kosten zur Folge. Irgend jemand muss für diese aufkommen. Es besteht die Gefahr, dass die Kostenträger an Wettbewerbsfähigkeit verlieren und bei ihnen Arbeitsplätze verloren gehen. Solche Verlagerungen von realen Kosten sind volkswirtschaftlich kaum zu rechtfertigen, jedoch politisch attraktiv: Konzentriert anfallende Kosten werden durch Medien, Öffentlichkeit und Stimmbürger viel stärker wahrgenommen als ähnlich hohe, aber mehr oder weniger gleichmässig verteilte Kosten.

Die beste Unterstützung, welche der Staat und die Sozialpartner den Betroffenen mittel- und längerfristig geben können, besteht in einer liberalen Wirtschaftspolitik. Mit *flexiblen Arbeitsmärkten* wird der Strukturwandel erleichtert, und es werden laufend neue Arbeitsplätze geschaffen. Die Schweiz hat bisher mit dieser Politik Erfolg gehabt. Ihre im internationalen Vergleich sehr tiefe Arbeitslosigkeit ist in erster Linie damit zu erklären. Beispielsweise wurde die Redimensionierung der Maschinenindustrie überraschend gut verkraftet.

2.5 Protektionismus

Da sich die Opfer von Strukturanpassungen in der Regel stärker und erfolgreicher artikulieren als die Nutzniesser, kommt es im politischen Prozess leicht zu protektionistischen Massnahmen. Strukturerhaltung als sol-

9 Der Börsenkurs der SAirGroup-Aktien ist von etwa 500 Franken Mitte 1998 auf 3 bis 5 Franken nach Beantragung der Nachlassstundung im Oktober 2001 gesunken.

10 Im Falle von Swissair ist für die Mitarbeitenden besonders gravierend, dass wegen der «Auslandsabenteuer» (Sabena usw.) Mittel für Sozialpläne praktisch fehlen.

che ist zwar verpönt. Sie wird daher verbrämt. Beliebt sind patriotische Argumente. So heisst es beispielsweise, die Schweiz müsse eine nationale Fluggesellschaft haben, weil sonst die *Anbindung der Schweiz an den internationalen Flugverkehr* gefährdet sei.¹¹ Als ob angesichts der gewaltigen Überkapazitäten nicht ausländische Fluggesellschaften sofort in die Lücke springen würden. Wenn die Nachfrage vorhanden ist, finden sich mit Sicherheit auch Anbieter. Wenn hingegen die Nachfrage fehlt, ist es Ressourcenverschwendung, entsprechende Leistungen zu erbringen. Dazu ist freilich ein Vorbehalt anzubringen: Die Hoffnung, dass ausländische Fluggesellschaften Verkehrsleistungen anbieten, beruht auf der Annahme, dass rechtliche Hindernisse dies nicht verhindern (vgl. DETTLING-OTT 2001). Ist dies der Fall, so wird es etwas länger dauern, bis der wirtschaftliche Druck regulatorisch unsinnige Bestimmungen beseitigt. Solchen Druck durch staatliche Hilfsmassnahmen gar nicht erst entstehen zu lassen, ist längerfristig unzweckmässig.

Die Landwirtschaft zeigt, dass protektionistische Massnahmen über kurz oder lang aufgegeben werden müssen und dann erst recht erhebliche Anpassungskosten zur Folge haben. Auf den Fall Swissair übertragen: Staatlich hinausgeschobene Entlassungen, die in der derzeit noch recht guten Arbeitsmarktsituation einigermaßen verkraftet werden, könnten, wenn sie später dann doch vorgenommen werden müssen, zu individuell bedeutend grösseren Härten führen.

Ein häufig gehörtes Argument lautet, andere Länder würden ihre Fluggesellschaft ebenfalls offen oder versteckt subventionieren. Dies mag zutreffen. Derartige Praktiken sind jedoch in der EU verpönt, weil sie Wettbewerbsverzerrungen darstellen. Die Schweiz ist im Übrigen kaum berechtigt, mit dem Forderung nach *gleich langen Spiessen* zu argumentieren, hat sie doch im konkreten Fall von Swissair zuerst und am krassesten gegen den Geist des zu liberalisierenden europäischen Luftverkehrsmarktes verstossen. Je Einwohner hat kein anderes europäisches Land seine nationale Fluggesellschaft so stark finanziell unterstützt, wie dies die Schweiz mit den jüngsten Hilfsmassnahmen getan hat. Aus einer internationalen Optik bewirken sie unweigerlich Wohlfahrtsverluste.

Selbst wenn andere Länder ihre Fluggesellschaften direkt oder indirekt subventionieren, ist nicht recht einzusehen, warum die Schweiz oder

11 Pikanterweise bedienten sich fast alle politischen Parteien und sogar zahlreiche multinationale Unternehmungen dieser Argumentation.

Schweizer Flugpassagiere nicht von solchen «Geschenken von ausländischen Steuerzahlern» profitieren sollten.

2.6 Standortpolitik und Hub Zürich

Die bisherige Argumentation geht davon aus, dass Fluggesellschaften rein private Güter herstellen. Die Befürworter staatlicher Finanzhilfe sind demgegenüber der Auffassung, sie hätten auch Kollektivgutcharakter. Der heutige intensive Standortwettbewerb zwingt die Gemeinwesen dazu, den Unternehmungen (und der Bevölkerung) attraktive Standortbedingungen anzubieten, um Arbeitsplätze und den Wohlstand zu fördern. Es ist unbestritten, dass eine gute Verkehrsanbindung einen wichtigen Standortfaktor darstellt. Dies gilt auch für den Flugverkehr. Daraus lässt sich jedoch bestenfalls eine staatliche Unterstützung von *Flughäfen* ableiten. Diese sind als *standortgebundene Infrastruktur* so etwas wie Magnete, die privatwirtschaftliche Aktivitäten ermöglichen und anziehen (vgl. R.L. FREY 1972 und 2001a).

Diese Rechtfertigung kann nicht auf die *Airlines als Betriebsgesellschaften* übertragen werden. Es gilt, was schon weiter oben festgestellt worden ist: Wenn es eine Nachfrage nach Flugverkehr aus der Schweiz, in die Schweiz und innerhalb der Schweiz gibt, so werden auch ausländische und nichtsubventionierte schweizerische Gesellschaften als Anbieter auf dem Markt auftreten. Wenn diese Nachfrage fehlt, so ist es unter Effizienzgesichtspunkten auch nicht gerechtfertigt, entsprechende Leistungen mit Staatshilfe anzubieten. Dies wäre eine Ressourcenverschwendung, welche über höhere Steuern und sonstige Kosten die Attraktivität eines Wirtschaftsstandorts schwächt, also just mit Blick auf den globalen Standortwettbewerb abzulehnen ist.

Ein Argument hat allerdings eine gewisse Überzeugungskraft: die Erhaltung des *Hub Zürich*. Flugpassagiere werden aus kleineren Flughäfen in den Hub geflogen und können dort auf andere Flüge umsteigen. Das Sammeln von Passagieren ermöglicht den Airlines, auf Interkontinentalstrecken grosse Flugzeuge zu füllen und auf diese Weise *economies of scale* zu realisieren. Doch auch hier stellen sich mehrere Fragen: Hat angesichts der tendenziell rückläufigen Luftverkehrsnachfrage ein kleines Land wie die Schweiz im hart umkämpften «Hub-Markt» überhaupt eine Chance? Ist es nicht viel wichtiger, kleinere Hubs zu betreiben, welche die Tageserreichbarkeit möglichst vieler europäischer Städte und Interkontinental-

flughäfen von der Schweiz aus ermöglichen (ähnlich dem Basler Hub *Eurocross*)? Wäre es nicht viel kostengünstiger, den grossen Flughäfen (z.B. Frankfurt) über die Hochgeschwindigkeitseisenbahn Passagiere zuzuführen? Braucht es für einen Hub vernünftiger Grössenordnung überhaupt eine nationale Fluggesellschaft?

2.7 Politische Legitimation und politische Kosten

Nicht allein die internationale Legitimation fehlt für die ergriffenen Hilfsmassnahmen, auch die politische Legitimation in der Schweiz selbst ist zweifelhaft. «Wenn schon die ökonomische Rationalität in den Wind geschlagen wird, müsste zumindest die politische Legitimität unanfechtbar sein», schreibt BÖRNER (2001). Bei näherem Hinsehen kommt man jedoch nicht um die Feststellung herum, dass vor allem jene Exponenten aus Wirtschaft und Politik, die für das Desaster in hohem Masse verantwortlich sind, die Rettungsaktion erzwungen haben.

Nach dem ordnungspolitischen Sündenfall bei Swissair dürfte es dem Staat schwer fallen, Subventionsbegehren von anderen Unternehmungen und Branchen abzulehnen. Im *Economist* (2002, S. 68) wurde in einem Aufsatz mit dem Titel «A very Swiss affair» sogar die Frage gestellt: «If a Swiss airline is too big to fail, what about a large Swiss bank?».

Überhaupt besteht die Gefahr, dass *bewährte Grundsätze der Wirtschaftspolitik* zerstört werden. Wichtige Reformen (Wettbewerbspolitik, Privatisierung und Deregulierung von öffentlichen Betrieben, Steuerreformen usw.) können wegen des lädierten Ansehens von Staat und nationalen Wirtschaftsverbänden auf Jahre hinaus voraussichtlich nicht mehr durchgesetzt werden. Dabei sind es gar nicht die Privatwirtschaft und die Liberalisierung, die versagt haben, sondern der Verwaltungsrat von Swissair, der wegen einer starken Verfilzung seine Führungs- und Aufsichtsfunktion nicht wahrgenommen hat.

2.8 Zwischenergebnis

Im Swissair-Fall sucht man vergeblich nach stichhaltigen Gründen für staatliche Finanzhilfen der Art, wie sie eingesetzt worden sind. Vielmehr zeigt gerade dieses Beispiel, warum Subventionen ein schlechtes Image haben: Sie können leicht für Gruppeninteressen missbraucht werden. In

der Neuen Politischen Ökonomie spricht man von *Rent-Seeking* (vgl. TOLLISON 1982, TULLOCK et al. 1988) und meint damit das Bestreben, sich ohne reale Wertschöpfung, sondern durch blosses politisches Tätigwerden, Konsumenten- beziehungsweise Produzentenrenten, die eigentlich unter Marktbedingungen anderen Personen und Unternehmungen zukommen würden, anzueignen. Dass die Verteilungswirkungen des Rent-Seeking in der Regel nicht in die gemeinhin als erwünscht betrachtete Richtung gehen, dürfte ebenfalls einleuchtend sein, wenn man sich bewusst ist, welche Gruppen dazu in der Lage sind.

3 Finanzhilfen – wofür kämen sie in Frage?

Subventionen sind staatliche Transferzahlungen an private oder öffentliche Unternehmungen. Subventionsähnlichen Charakter haben Bürgschaften und Garantien sowie Kredite und Kapitalbeteiligungen des Staates an Unternehmungen. Als Oberbegriff für alle derartigen Hilfsinstrumente wird hier der Begriff *Finanzhilfen* verwendet. Im Folgenden wird untersucht, ob Finanzhilfen das zweckmässigste Instrument zur Erreichung eines bestimmten Zieles darstellen. Wiederum dient der Luftverkehr der Illustration.

3.1 Effizienz und Wachstum

Im heutigen globalen Standortwettbewerb ist die nachfragegerechte und kostengünstige Bereitstellung von Gütern Voraussetzung für die internationale Wettbewerbsfähigkeit von Regionen und Ländern. Darin liegt auch der Grund, warum politisch-administrativ geführte Infrastrukturbetriebe privatisiert oder dereguliert werden (vgl. SHLEIFER 1998). Weil es jedoch nach wie vor öffentliche Anliegen gibt, welche Private mangels Gewinnchancen nicht befriedigen können, muss der Staat die entsprechenden Leistungen finanziell ermöglichen. Finanzhilfen sind in solchen Fällen das geeignete Mittel. Nur so können öffentliche Leistungen überhaupt privatisiert werden. Sonst müsste der Staat sie selbst produzieren und anbieten, was in der Regel mit Effizienzverlusten verbunden ist.

Damit ein marktwirtschaftliches System zu befriedigenden Ergebnissen führt, müssen gewisse Voraussetzungen erfüllt sein. Zu ihnen gehört neben dem freien Marktzutritt und Marktaustritt, dass alle relevanten Kosten bei den Produktions- und Konsumententscheidungen berücksichtigt wer-

den. Mit anderen Worten: Es darf keine ins Gewicht fallenden *externen Kosten und Erträge* geben; sie müssen vielmehr internalisiert werden (SOHMEN 1976, Kap. 7).

Im Verkehrsbereich im Allgemeinen und in der Luftfahrt im Besonderen ist man von der Internalisierung von externen Kosten noch weit entfernt – mit gravierenden Konsequenzen. Der Luftverkehr ist überdimensioniert, weil er die von ihm verursachten *Umweltkosten* entweder überhaupt nicht (CO₂, Klimateffekt) oder bloss ansatzweise (lärmabhängige Landetaxen) selbst trägt, sondern auf die Allgemeinheit beziehungsweise die Anwohner abwälzt. Anstelle der Subventionierung von Fluggesellschaften müsste also die Erhebung von Umweltabgaben treten.

Gegner einer solchen Internalisierung argumentieren, dass der Flugverkehr mindestens ebenso hohe, wenn nicht noch höhere *externe Erträge* aufweise, und leiten daraus die Forderung nach Finanzhilfen für die Zivilluftfahrt ab. Diese Argumentation übersieht, dass es zwei Arten von externen Effekten gibt (vgl. SCITOVSKY 1954). Der erste Typ wird als *technologische externe Effekte* bezeichnet. Diese bewirken Verzerrungen der Marktsteuerung, weil sich die Produzenten und Konsumenten bei ihren Entscheidungen an falschen Preisrelationen orientieren, und müssten internalisiert werden. Die *pekuniären externen Effekte* demgegenüber führen lediglich zu Umverteilungen, nicht aber zu Verzerrungen und gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten. Ihre Internalisierung würde eine Fehlsteuerung des marktwirtschaftlichen Systems nach sich ziehen.

Nach FRIEDRICH VON HAYEK (1968) gilt der Markt als Entdeckungsverfahren, welches einen permanenten Innovationsdruck schafft und dadurch das Wirtschaftswachstum fördert. Denkbar ist jedoch, dass bei sehr langlebigen Anlagen und bei Kollektivgütern eine Art «Kurzsichtigkeit» auftritt, welche wegen einer zu hohen Gegenwartspräferenz *staatliche Investitions- und Innovationsförderung* rechtfertigt. Dieses Argument spricht jedoch wiederum bloss für die eventuelle staatliche Förderung von Flughäfen. Diese sind durch eine lange Lebensdauer, ausgeprägte Irreversibilitäten, Standortgebundenheit, hohe Fixkosten und über weite Bereiche sinkende Durchschnittskosten gekennzeichnet.

Mit Sicherheit kann das Argument nicht für die Subventionierung von Fluggesellschaften herangezogen werden. Die Merkmale ihrer Leistungen unterscheiden sich nur unwesentlich von jenen normaler privater Güter. Schon gar nicht stichhaltig ist das Argument der Wachstumsförde-

rung, wenn – wie bei Swissair – nachträglich Managementfehler durch die Allgemeinheit «finanziert» werden sollen. Die staatliche Bereitstellung von Startkapital für eine neue Fluggesellschaft – oder die Ermöglichung von grundlegend neuen Aufgaben wie im Falle von Crossair – ist nur dann gerechtfertigt, wenn private Investoren aus bestimmten – zum Beispiel politischen – Gründen das Risiko scheuen. Aber auch dann sollte das *staatliche Engagement zeitlich eng begrenzt* werden, um politisch-bürokratische Ineffizienzen und Konflikte zwischen der Aktionärs- und der Regulierrolle des Staates zu vermeiden (SCHWEIZER ÖKONOMIE-PROFESSOREN 2001).

3.2 Service public und Verteilungsgerechtigkeit

Seit den neunziger Jahren wird immer häufiger auf die süffige Vokabel *Service public* zurückgegriffen, wenn es darum geht, die staatliche Unterstützung privater Tätigkeiten zu rechtfertigen oder die Privatisierung öffentlicher Tätigkeiten zu verhindern. Mit *Service public* ist gemeint, dass der Staat eine Mindestversorgung mit bestimmten Gütern für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen gewährleisten müsse, auch wenn dies betriebswirtschaftlich gesehen nicht sinnvoll ist (vgl. R.L. FREY 2001b).

De facto, nicht rechtlich, wird im Verkehrswesen der *Service public* mit einem *Recht auf Mobilität* begründet. Angesichts des Luxuscharakters von Flugreisen dürfte es allerdings schwer fallen, den Luftverkehr dem regionalen und nationalen öffentlichen Bahn- und Busverkehr gleichzusetzen.¹² Beim terrestrischen öffentlichen Verkehr gibt diese Argumentation durchaus einen Sinn und ist seit langem politisch sanktioniert.

Da die Marktwirtschaft (unter bestimmten Bedingungen) Effizienz, nicht aber Verteilungsgerechtigkeit sicherstellen kann, muss der Staat *Umverteilung* betreiben. Dafür kommen Sozialtransfers sowie Preis- und Kostensubventionen in Frage. Von diesen Möglichkeiten ist die Subventionslösung in der Regel weniger effizient. Sie ist mit Streuverlusten verbunden. Besonders problematisch ist sie dann, wenn vor allem wirtschaftlich gut gestellte Gruppen die Hauptnutznießer sind. Flugpassagiere als Bevölkerungsgruppe zu betrachten, die auf Grund von ethischen Überlegungen von der Umverteilung profitieren sollte, impliziert ein gewagtes

12 Dies mag in sehr grossen und dünn besiedelten Ländern anders sein als in der kleinen Schweiz.

Werturteil. Gleiches gilt für die Mitarbeitenden von Fluggesellschaften mit überdurchschnittlichen Löhnen.¹³

4 Die WTO- und EU-konforme Lösung

Es gibt durchaus gute Gründe für Subventionen und sonstige Finanzhilfen. Allerdings sind es bloss wenige. Diese Erkenntnis führt zur Forderung nach einer besonders gründlichen Rechtfertigung. Im Swissair-Fall sucht man danach vergeblich.

Zu fragen bleibt: Gibt es Alternativen zu Finanzhilfen, wenn – aus welchen Gründen auch immer – Airlines doch durch den Staat gefördert werden sollen? Das zweckmässigste Vorgehen wäre nach URS MÜLLER (2001):

- die internationale Ausschreibung der gewünschten Verkehrsleistungen,
- die Vergabe von Versorgungsaufträgen auf Grund einer Versteigerung,
- der Abschluss von vertraglichen Leistungsvereinbarungen,
- die Bezahlung von Global- oder Pauschalbeträgen.

Leistungsvereinbarungen sind Verträge, welche die von einer Gesellschaft im öffentlichen Interesse zu erbringenden Flugleistungen auf der einen Seite und die finanzielle Gegenleistung des Staates auf der anderen Seite detailliert festlegen. Mit welcher Airline der Staat solche Verträge abschliesst, wird durch Versteigerung bestimmt. Den Zuschlag erhält dasjenige Unternehmen, das für die gewünschten Leistungen vom Staat den tiefsten Zuschuss verlangt beziehungsweise für den Staat den höchsten Ertrag abwirft. Diese Lösung setzt sich im Verkehr immer mehr durch (z.B. Ausschreibung und Versteigerung von Buslinien). Sie ist zudem WTO- und EU-kompatibel, weil sie nicht den Makel der Wettbewerbsverzerrung aufweist.

5 Folgerungen

Zum Schluss werden die Hauptergebnisse thesenartig zusammengefasst. Dabei wird vom Fall Swissair ausgegangen. Die Folgerungen sind jedoch allgemein gültig.

¹³ Swissair ist dafür bekannt, namentlich ihren Piloten weit überdurchschnittliche Löhne bezahlt zu haben.

1. Selbst in einem Land wie der Schweiz, das sich im Allgemeinen um ordnungspolitische Sauberkeit bemüht, werden marktwirtschaftliche Prinzipien innerhalb weniger Tage über Bord geworfen, wenn eine Grossunternehmung in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerät. Es gilt: *Too big to fail*.
2. Stützungsaktionen zu Gunsten von ins Schlingern geratenen Firmen sind vor allem politisch-ökonomisch zu erklären. Eine Koalition von Gewerkschaften, untereinander personell verquickten Grossunternehmungen, Wirtschaftsverbänden und politischen Parteien ermöglicht das *Rent-Seeking*. Benachteiligt werden dadurch in erster Linie die Steuerzahler sowie Klein- und Mittelunternehmen, welche keine Gegenmacht aufbauen können.
3. Aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht ist die nachträgliche «Finanzierung» von Managementfehlern durch den Staat, das heisst die Steuerzahler, nicht zu rechtfertigen. Staatliche Stützungsmaßnahmen dieser Art behindern den Bereinigungsprozess, führen zu *Wettbewerbsverzerrungen* und *Wohlfahrtsverlusten*. Sie haben zudem tendenziell unerwünschte Verteilungswirkungen.
4. Ausnahmsweise könnte es gerechtfertigt sein, Auffang- oder Nachfolgesellschaften staatlicherseits den Start durch *Bereitstellung von Risikokapital* zu erleichtern. Doch ist darauf zu achten, dass der Staat nicht in eine konflikträchtige Doppelrolle gerät: einerseits Aktionär, andererseits Regulierer und Vertreter öffentlicher Interessen.
5. Am ehesten zu rechtfertigen sind *staatliche Finanzhilfen zu Gunsten von Flughäfen*. Im Unterschied zu Fluggesellschaften haben sie Infrastrukturcharakter und schaffen die Voraussetzung, dass überhaupt Flugverkehr stattfinden kann.
6. Wenn staatliche Unterstützung aus «staatspolitischen» Gründen als nötig betrachtet wird, so sollten Instrumente eingesetzt werden, die keine Wettbewerbsverzerrungen zur Folge haben. Dazu gehören vor allem Leistungsvereinbarungen auf Grund von Ausschreibungen, nicht Finanzhilfen der Art, wie sie im Falle von Swissair und Crossair eingesetzt worden sind.
7. Unabhängig von der Rechtslage werden sich der Staat und die Interessenorganisationen der Wirtschaft in der Zukunft ernsthaft um die *Aufarbeitung* nicht nur des Swissair-Debakels, sondern auch des «Redimensionierungskonzepts» bemühen müssen, wenn das Vertrauen der eigenen Bevölkerung und im Ausland zurückgewonnen werden soll. Sonst besteht die Gefahr, dass die Schweiz zur «Bananenrepublik» verkommt.

Literatur

- BORNER, SILVIO (2001): «Die Schweiz AG schlägt zurück»; *Weltwoche* 1.11.2001
- ECONOMIST (2002): «A very Swiss affair»; *Economist* 19.1.2002
- DETLING-OTT, REGULA (2001): «Nationale Fluggesellschaften – eine Realität»; *Neue Zürcher Zeitung* 7.11.2001
- FREY, BRUNO S. (1977): *Moderne Politische Ökonomie. Die Beziehungen zwischen Wirtschaft und Politik*; München/Zürich: Piper
- FREY, BRUNO S. UND GEBHARD KIRCHGÄSSNER (1994): *Demokratische Wirtschaftspolitik. Theorie und Anwendung*; München: Vahlen, 2. Aufl.
- FREY, RENÉ L. (1972): *Infrastruktur. Grundlagen der Planung öffentlicher Investitionen*. Tübingen: Mohr; 2. Auflage
- FREY, RENÉ L. (2001a): «Städte und Agglomeration im globalen Standortwettbewerb»; In: HANS FLÜCKIGER und RENÉ L. FREY (Hrsg.): *Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume*; Zürich: ORL-Institut der ETH Zürich
- FREY, RENÉ L. (2001b): «Service public: Garantierte Grundversorgung oder Kampf um Renten?»; In: JÜRIG FURRER und BRUNO GEHRIG (Hrsg.): *Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik*; Chur/Zürich: Rüegger
- HAYEK, FRIEDRICH A. von (1968): *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren*; Kiel: Institut für Weltwirtschaft
- KORNAI, JÁNOS (1986): «The Soft Budget Constraint»; *Kyklos* Vol. 39/1
- KORNAI, JÁNOS (1992): *The Socialist Economy*; Princeton: Princeton University Press
- LÜCHINGER, RENÉ (2001): *Der Fall der Swissair. Das Drama, der Untergang, die Akteure*; Zürich: Bilanz
- MOSER, SEPP (2001): *Bruchlandung. Wie die Swissair zugrunde gerichtet wurde*; Zürich: Orell Füssli
- MÜLLER, URS (2001): «Versteigerung von Flugverbindungen»; *Basler Zeitung* 5.11.2001
- NEUE ZÜRCHER ZEITUNG (Hrsg.) (2001): *Corporate Governance. Kompetenz, Kontrolle und Verantwortung in den Unternehmen*. Sammlung von NZZ-Aufsätzen; Zürich: Neue Zürcher Zeitung
- OLSON, MANCUR (1965): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*; Cambridge/Mass.: Harvard University Press
- SCHNEUWLY, PHILIPPE (1998): «Die Kosten der schweizerischen Luftverkehrspolitik. Bilaterale Abkommen und Slot-Zuteilungen als Wettbewerbsbehinderungen»; *Neue Zürcher Zeitung* 11.7.1998 (mit Entgeg-

nungen von Michael Eggenschwiler sowie Reiner Eichenberger 29.9.1998)

SHLEIFER, ANDREI (1998): «State versus Private Ownership»; *Journal of Economic Perspectives* Vol. 12/4

SCHWEIZERISCHER BUNDESRAT (2001): *Botschaft über die Finanzierung des Redimensionierungskonzepts für die nationale Zivilluftfahrt* vom 7.11.2001

SCHWEIZER ÖKONOMIEPROFESSOREN (2001): *Schadensbegrenzung im Swiss-air-Fall* (Öffentliche Stellungnahme vom 12.11.2001); www.avenir-suisse.ch (15.11.01)

SCITOVSKY, TIBOR (1954): «Two Concepts of External Economies»; *Journal of Political Economy* Vol. 62

SOHMEN, EGON (1976): *Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik*; Tübingen: Mohr

TOBLER, CHRISTA (2001): «Vorwirkungen des Luftverkehrsabkommens. Welche Pflichten bestehen schon heute für die Schweiz?» *Neue Zürcher Zeitung* 31.10.2001

TOLLISON, ROBERT D. (1982): «Rent Seeking: A Survey»; *Kyklos* Vol. 35/4

TULLOCK, GORDON, ROBERT D. TOLLISON und CHARLES K. ROWLEY (Eds.) (1988): *The Political Economy of Rent-Seeking*; Boston: Kluwer