

Knieps, Günter

Working Paper

Mehr Markt beim Zugang zu den Start- und Landerechten auf europäischen Flughäfen

Diskussionsbeitrag, No. 91

Provided in Cooperation with:

Institute for Transport Economics and Regional Policy, University of Freiburg

Suggested Citation: Knieps, Günter (2003) : Mehr Markt beim Zugang zu den Start- und Landerechten auf europäischen Flughäfen, Diskussionsbeitrag, No. 91, Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Freiburg i. Br.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/47627>

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.

Mehr Markt beim Zugang zu den Start- und Landerechten auf europäischen Flughäfen

von Günter Knieps

**Diskussionsbeitrag
des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Nr. 91 – Mai 2003**

Zusammenfassung:

Funktionsfähiger Wettbewerb auf den europäischen Luftverkehrsmärkten erfordert den diskriminierungsfreien Zugang zu den Flughäfen für sämtliche aktiven und potenziellen Anbieter von Flugverkehr. Daneben gilt es, eine effiziente Allokation knapper Infrastrukturkapazitäten sowie die erforderliche Kostendeckung anzustreben. Die derzeitige wettbewerbsfeindliche Slotvergabe auf stark ausgelasteten Flughäfen stellt das zentrale Problem in der aktuellen Flugverkehrsdiskussion dar. Die Debatte konzentriert sich denn auch auf die Revision der Verordnung EWG 95/93. Kontrovers diskutiert werden dabei vor allem die Abschaffung der „Großvaterrechte“ und die Umsetzungspotenziale marktorientierter Ansätze zur Allokation von Slots auf überlasteten Flughäfen, insbesondere Slothandel, Slotauktionen und die Rolle optimaler Benutzungsgebühren.

Zwei Fragen stehen in den folgenden Ausführungen im Vordergrund: (1) Wie lässt sich eine Zuteilung knapper Flughafenkapazitäten organisieren, damit sie aus der Sicht der Fluggäste die beste Verwendung finden? und (2) Wie lässt sich eine Zuteilung knapper Flughafenkapazitäten organisieren, so dass Wettbewerbsverzerrungen auf den liberalisierten Luftverkehrsmärkten verhindert oder minimiert werden?

Prof. Dr. Günter Knieps
Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Universität Freiburg
Platz der Alten Synagoge, 79085 Freiburg i. Br.
Phone: (+49) - (0)761 - 203 - 2370
Fax: (+49) - (0)761 - 203 - 2372
e-mail: guenter.knieps@vwl.uni-freiburg.de

Einleitung

Der europäische Luftverkehr ist seit einem guten Jahrzehnt liberalisiert. Am ersten Januar 1993 trat das dritte Maßnahmenpaket zur Liberalisierung des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs in Kraft. Das Paket ersetzte weitgehend die bis dahin zwischen den Mitgliedsstaaten abgeschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen und erlaubt es deren Staatsangehörigen, überall in der Gemeinschaft ein Luftfahrtsunternehmen zu gründen mit freiem Zugang zu allen innergemeinschaftlichen Strecken und flexibler Preisbildung für die Flugdienste auf diesen Strecken.

Ebenfalls im Januar 1993 verabschiedete der Rat der europäischen Gemeinschaften eine Verordnung¹ über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Start- und Landerechten (Slots) auf Flughäfen in der Gemeinschaft und schuf damit einen in allen Mitgliedsstaaten rechtlich verbindlichen Rahmen. Wesentliche Charakteristika dieser Verordnung sind die Beibehaltung der „Großvaterrechte“, wonach diejenige Fluggesellschaft ein Vorrecht auf den Slot hat, die denselben Slot bereits in der vorhergehenden Flugplanperiode genutzt hat. Im Gegensatz zum Tausch von Slots waren Slothandel und Slotauktionen nicht vorgesehen.²

Funktionsfähiger Wettbewerb auf den europäischen Luftverkehrsmärkten erfordert jedoch den diskriminierungsfreien Zugang zu den Flughäfen für sämtliche aktiven und potenziellen Anbieter von Flugverkehr. Neben der Bedingung der Diskriminierungsfreiheit gilt es, gleichzeitig eine effiziente Allokation knapper Infrastrukturkapazitäten sowie die erforderliche Kostendeckung anzustreben.³

¹ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 14/1 vom 22. 1. 1993.

² Vgl. hierzu im Einzelnen die Ausführungen von Michael Niejahr, Europäische Aspekte des Zugangs zu Infrastrukturen: Das Beispiel der Flughäfen, in: Diskriminierungsfreier Zugang zu (Verkehrs-)Infrastrukturen: Konzepte, Erfahrungen und institutionelles Design, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Schriftenreihe B, B 224, 1999, S. 127-142.

³ Vgl. hierzu im Einzelnen Günter Knieps, Wettbewerb in Netzen – Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen, 1996.

Die derzeitige wettbewerbsfeindliche Slotvergabe auf stark ausgelasteten Flughäfen stellt das zentrale Problem in der aktuellen Flugverkehrsdiskussion dar.⁴ Die Debatte konzentriert sich denn auch auf die Revision der Verordnung EWG 95/93. Kontrovers diskutiert werden dabei vor allem die Abschaffung der „Großvaterrechte“ und die Umsetzungspotenziale marktorientierter Ansätze zur Allokation von Slots auf überlasteten Flughäfen, insbesondere Slothandel, Slotauktionen und die Rolle optimaler Benutzungsgebühren.⁵

Start- und Landerechte als marktfähige Güter

Es ist unbestritten, dass eine Vielzahl von Flughäfen – nicht nur in den USA, sondern auch in Europa – in Spitzenzeiten an ihre Kapazitätsgrenzen stößt. Angesichts dieser zunehmenden Kapazitätsengpässen auf den Flughäfen wird vermehrt an die öffentliche Hand appelliert, diese Knappheitsprobleme durch weiteren Kapazitätsausbau zu beseitigen. Dabei ist jedoch zu bedenken, dass Investitionen in einer Höhe, dass Start- und Landerechte im Überfluss vorhanden wären, aus volkswirtschaftlicher Sicht Ressourcenverschwendung wären. Diese Feststellung darf nun nicht als Plädoyer für einen (generellen) Investitionsstopp auf Flughäfen missverstanden werden. Vielmehr gilt es, zusätzliche Investitionen solange vorzunehmen, bis der zusätzliche Nutzen einer Kapazitätserweiterung deren zusätzlichen Kosten entspricht. Selbst bei einem volkswirtschaftlich optimalen Investitionsniveau werden also auf vielbeflogenen Flughäfen in Spitzenzeiten Knappheitsprobleme bestehen bleiben. Die Problematik der Zuteilung knapper Start- und Landerechte stellt in diesem Sinne nicht nur ein Übergangsproblem dar: die Metamorphose eines öffentlichen Gutes in ein Privates hat unaufhaltsam und irreversibel stattgefunden.

⁴ Vgl. hierzu im Einzelnen auch Gert Brunekreeft, Tillmann Neuscheler, Preisregulierung von Flughäfen, in: Günter Knieps, Gert Brunekreeft (Hrsg.), Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland, 2. Auflage, Heidelberg, 2003, S. 254 ff.

⁵ Vgl. hierzu insbesondere Keith Boyfield, Who owns airport slots? A market solution to a deepening dilemma, in: Keith Boyfield (Hrsg.), A Market in Airport Slots, The Institute of Economic Affairs, London, 2003, S. 34 ff.

Zwei Fragen stehen in den folgenden Ausführungen im Vordergrund:

- Wie lässt sich eine Zuteilung knapper Flughafenkapazitäten organisieren, damit sie aus der Sicht der Fluggäste (Konsumenten) die beste Verwendung finden?
- Wie lässt sich eine Zuteilung knapper Flughafenkapazitäten organisieren, so dass Wettbewerbsverzerrungen auf den liberalisierten Luftverkehrsmärkten verhindert oder minimiert werden?

Die ökonomischen Charakteristika von Start- und Landerechten

Sobald Flughafenkapazitäten nicht mehr im Überfluss – also als öffentliche Güter – vorhanden sind, stellt sich die Frage nach der Präzisierung und Definition dessen, was denn und wann eigentlich knapp geworden ist. Auch in der üblichen Güterwelt, etwa beim Handel mit Getreide, stellt sich das mikroökonomische Problem der Definition der Güterkategorien (z. B. Getreidesorten), wobei dem präzisen Zeitpunkt der Transaktion meist keine entscheidende Bedeutung zukommt. Ganz anders verhält es sich dagegen bei Flughafenkapazitäten. Hier müssen eine Vielzahl von Ressourcen möglichst zeitgenau aufeinander abgestimmt werden. Bereits die Definition eines Start- oder Landerechts eröffnet ein erhebliches Spektrum an alternativen Möglichkeiten, die sich entscheidend auf die Transaktionspotenziale auswirken können. Bedeutet etwa die Zuteilung eines Startrechts lediglich das Recht einer Fluggesellschaft, innerhalb eines relativ großen Zeitintervalls zu starten, ist dieses Recht für einige Fluggesellschaften von weitaus geringerem Wert als die Garantie, zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt ohne Verspätung starten zu dürfen. Andere Fluggesellschaften mögen dagegen flexible Operationszeiten bevorzugen. Der Handel mit Slots setzt deshalb eine Definition der Start- und Landerechte voraus, die sowohl diesen Bedürfnissen der Fluggesellschaften (und deren Fluggästen) als auch den operationalen und logistischen Möglichkeiten der Flughafenbetreiber Rechnung trägt.

Im Jahre 1969 wurden auf fünf amerikanischen Flughäfen (Chicago O'Hare, Washington National, New York Kennedy, La Guardia und Newark) Grenzen für die Zahl der Starts und Landungen während den Spitzenperioden festgelegt (high density rule). Das Recht, während dieser Zeit einen Start oder eine Lan-

derung durchzuführen, wurde als „Slot“ bezeichnet. Als Slotperiode wurde eine halbe bzw. ganze Stunde gewählt. Slots wurden nicht als Eigentum angesehen und beinhalteten keine Pünktlichkeitsgarantie.⁶

Auch die Verordnung (EWG) Nr. 95/93 lässt in Artikel 2 bei der Begriffsbestimmung einer Zeitnische einen erheblichen Anwendungsspielraum. Hiernach ist eine „Zeitnische“: die flugplanmäßige Lande- oder Startzeit, die für eine Luftfahrzeugbewegung an einem bestimmten Tag auf einem im Sinne dieser Verordnung koordinierten Flughafen zur Verfügung steht oder zugewiesen wird“. Auch hier handelt es sich um eine Ex-ante-Koordination ohne Pünktlichkeitsgarantie oder Prioritätsregelung und ohne Durchsetzungsmöglichkeit im Sinne eines Eigentumsrechts.

Aus der Sicht der Flughafenbetreiber ist diese unpräzise Formulierung der Nutzungsrechte von Flughafenkapazitäten durchaus erwünscht. Es bestehen für sie keine Anreize, Pünktlichkeitsgarantien (für bestimmte Flüge) zu gewähren und damit einhergehende Haftungsregeln zu akzeptieren, ohne gleichzeitig an den Knappheitsrenten zu profitieren. Andererseits leuchtet aber unmittelbar ein, dass eine administrative Mangelverwaltung ohne ökonomische Anreize für sämtliche involvierten Parteien zu erheblichen Ineffizienzen führen kann.

Als Zwischenbilanz lässt sich festhalten, dass eine Präzisierung der Zeitnischen, also der Slots, nicht unabhängig gesehen werden kann von dem gewählten marktwirtschaftlichen Instrumentarium des Zuteilungsmechanismus. Das Ziel einer effizienten Slotallokation erfordert, dass die Flughafenkapazitäten unter Einhaltung notwendiger Sicherheitsstandards möglichst umfassend ausgeschöpft werden. Allokationsmechanismen, die Prioritäts- und Pünktlichkeitspräferenzen einzelner Fluggesellschaften innerhalb einer Slotperiode berücksichtigen, hätten den Vorteil, im Durchschnitt mit geringeren Reserve-/Pufferzonen auszukommen. Möglich wäre es beispielsweise, zwischen unterschiedlichen Slotkategorien zu unterscheiden, wobei Inhaber von hochwertigen Slots eine höhere Priorität beim Abflug besäßen, während Inhaber von geringerwertigen Slots u. U. länger auf den Abflug warten müssten.

⁶ Vgl. Report of the Congress, A Study of the High Density Rule, May 1995, S. 1 f.

Abschaffung von „Großvaterrechten“ zugunsten einer Ex-ante-Versteigerung von Start- und Landerechten

Start- und Landerechte werden in Europa nach wie vor nicht abhängig vom sich verändernden Bedarf neu verteilt, sondern verbleiben bei derjenigen Fluggesellschaft, die zuerst die Zuteilung erhalten hat. Dies gilt selbst dann, wenn eine Fluggesellschaft dieses Recht nicht ausschöpft oder eine andere Fluggesellschaft eine bessere Verwendung dafür besitzt. Die (Ex-ante-)Flugplankoordination wird durch die von den einzelnen Staaten ernannten Flughafenkoordinatoren durchgeführt.⁷ Der Austausch und die Übertragung von Slots ist im gegenseitigen Einvernehmen der Luftfahrtunternehmen zugelassen. In freiwilligen Versammlungen der Fluggesellschaften wird zudem weltweit über Anpassungen der Flugpläne verhandelt mit dem Ziel, Kapazitätsbeschränkungen der Flughäfen zu berücksichtigen und unnötige Verspätungen zu vermeiden. Auch wenn reservierte Starttermine zunehmend knapper werden, so geschieht bisher ihre Zuteilung doch kostenlos. Eine solche freie Zuteilung eines Starttermins ist aber aus ökonomischer Sicht nur so lange gerechtfertigt, wie genügend Kapazitäten vorhanden sind, so dass sämtliche Fluggesellschaften zu jedem beliebigen Zeitpunkt starten oder landen können. Andernfalls werden dadurch asymmetrische Wettbewerbsvorteile für die eingesessenen Fluggesellschaften geschaffen.

Durch eine Ex-ante-Versteigerung von Start- und Landeslots könnten die Vorteile einer langfristigen Fahrplangestaltung beibehalten werden, gleichzeitig würde jedoch der Luftverkehrsmarkt auch für Marktneulinge geöffnet.⁸ Die Gefahr einer strategischen Anhäufung von Slots mit dem Ziel, Wettbewerbsvorteile gegenüber Konkurrenten zu erringen, wird um so geringer, je größer der Luftverkehrsmarkt ist, über den Ex-ante-Flugpläne erstellt werden. Alternative Streckenführungen sowie ein großes Ausmaß an Produktvielfalt schaffen hinreichende Substitutionsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Luftverkehrsgesellschaften.

⁷ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 95/93, insbesondere Artikel 8 und 10, a. a. O.

⁸ Vgl. Hartmut Wolf, Möglichkeiten und Grenzen marktwirtschaftlicher Verfahren zur Vergabe von Start-/Landerechten auf Flughäfen – Vorschlag für ein „zweitbestes Auktionsverfahren“, Kieler Arbeitspapiere Nr. 671, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1995.

Da die Slots nach Ablauf der Versteigerungsperiode regelmäßig wieder an den Flughafenbetreiber zurückfallen, reduziert sich die Möglichkeit der Fluggesellschaften, Knappheitsrenten durch Slotverkäufe zu erzielen, auf den Slothandel während einer Versteigerungsperiode. Da die Flughafenbetreiber nunmehr an den Knappheitsrenten der Slots beteiligt werden, werden die knappen Flughafenkapazitäten denjenigen Nachfragern mit der höchsten Zahlungsbereitschaft zugeteilt. Darüberhinaus entsteht die Möglichkeit, die bei den Auktionen erzielten Einnahmen in den Ausbau der Flughäfen zu reinvestieren, da sehr hohe Knappheitsrenten aus volkswirtschaftlicher Sicht ein Signal für zu niedrige Flughafenkapazitäten sind und einen Ausbaubedarf darstellen.

Potenziale eines Slothandels

Ein wesentliches Charakteristikum der Verordnung Nr. 95/93 ist, dass der Rat die „Großvaterrechte“ nicht antastet, so dass ein Unternehmen in der nächsten entsprechenden Flugplanperiode ein Anrecht auf die gleiche Zeitnische hat (Art. 8, Absatz (1)a). Gleichzeitig ist eine 80 %ige Nutzungsverpflichtung vorgesehen. Bei der Zuteilung von Slots aus dem Zeitnischenpool werden Neulinge auf Flughäfen bevorzugt; 50% dieser Zeitnischen stehen Neubewerbern zur Verfügung (Artikel 10, Absatz 7). Nach der Verordnung des Rates können Zeitnischen zwischen Fluggesellschaften im gegenseitigen Einvernehmen frei ausgetauscht werden. Allerdings ist ein Kauf bzw. Verkauf oder Leasing von Slots bisher nicht vorgesehen.

Tauschen kann allerdings nur derjenige, der bereits ein Slot besitzt. Falls gleichwertige Slots nicht vorliegen, bestehen aufgrund des Verbotes von Ausgleichszahlungen keine Anreize für einen Austausch, obwohl durch diesen das Slot letztlich dem geeigneteren Verwendungszweck zugeführt würde. Zusätzlich entstehen Anreize für einen Schwarzhandel und eine Umgehung des Handelsverbots. Das Ziel der effizienten Zuteilung von Slots wird folglich bei einem offiziellen Slothandel besser erreicht. Aber auch aus der Sicht des Ziels umfassenden Wettbewerbs ist Slothandel gegenüber reinem Slottausch vorzuziehen. Markneulinge haben immerhin die Chance, Slots zu kaufen. Falls Slots sehr

knapp sind und folglich der ökonomische Wert eines Slots in einer spezifischen Verwendung (z. B. Linienflug mit Geschäftsreisenden) sehr hoch ist, muss die Inhaberin dieses Slots bei einem Verzicht auf den Verkauf erhebliche Einnahmeverluste hinnehmen. Mit anderen Worten: die Opportunitätskosten, die Slots selbst einzusetzen oder zu verkaufen, stimmen bei einem funktionierendem Slothandel weitestgehend überein.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, inwieweit der Slothandel das Horten von Slots begünstigt und folglich den Wettbewerb auf den Luftverkehrsmärkten behindert. Auch wenn die Vorschrift, dass ungenutzte Slots in den Pool zurückfallen („Use-it-or-lose-Regel“) das erklärte Ziel hat, das Horten von Slots zu reduzieren, so ist dies a priori nicht völlig ausgeschlossen. Im Gegensatz zum reinen Tausch erhöht die Möglichkeit des Verkaufs allerdings die Opportunitätskosten des Hortens oder des Einsatzes für einen weniger ertragreichen Flug, weil man beim Verkauf die Knappheitsrente des Slots erzielen kann.

Optimale Benutzungsgebühren durch Knappheitspreise

Solange Flughafenslots nicht über Versteigerungen, sondern unter Anwendung von „Großvaterrechten“ zugeteilt werden, stellt sich die Frage, inwieweit bereits durch eine Reform der Flughafengebühren sowohl eine effizientere Allokation knapper Flughafenkapazitäten als auch eine Verbesserung des Status quo in Richtung symmetrischer Zugangsbedingungen erreicht werden kann.

Die Flughafengebühren richten sich bisher grundsätzlich nach dem Gewicht des Flugzeugs. Ihre Funktion ist es, zur Finanzierung der Flughäfen beizutragen. Die Flughafengebühren haben dabei nicht das Ziel, die Allokation der vorhandenen Kapazitäten zu lenken. Sie sind dazu nicht in der Lage, da das Gewicht eines Flugzeugs und die Flugdistanz nichts aussagen über den (marginalen) Beitrag eines Fluges zur Verknappung der Kapazitäten der Flugüberwachungsdienste und der Flughäfen und über die dadurch entstehenden Kosten für alle anderen Verkehrsteilnehmer. Hierfür ist vielmehr die zum jeweiligen Zeitpunkt bestehende Nachfrage nach Flughafenkapazitäten und nach den Kapazitäten auf der Flugstrecke von entscheidender Bedeutung.

Kurzfristig sind die Flughafenkapazitäten im Wesentlichen unveränderbar. Treten unvorhergesehene Kapazitätsengpässe auf Flughäfen auf, so wird typischerweise nach dem Prinzip der zeitlichen Abfolge rationiert.

Die Fluggesellschaften ignorieren im Allgemeinen die Beschränkungen, die ein zusätzlicher Flug in einem bestimmten Zeitpunkt den anderen Flugzeugen und deren Passagieren auferlegt, wie längere Abfertigungszeiten, längere Wartezeiten und längere Flugzeiten. Zu deren Berücksichtigung bietet sich die Erhebung einer (zeitabhängigen) Staugebühr in Höhe der Staukosten an, die ein zusätzlicher Flug allen anderen auferlegt. Falls eine Überschussnachfrage nach Wegeinfrastrukturkapazitäten bestehen bleibt, muss ein Marktpreis erhoben werden, der nicht nur die Staukosten, sondern zusätzlich auch eine Knappheitsrente umfasst. Es handelt sich also um Kapazitätsengpässe, die durch eine direkte Rivalität um Start- und Landerechte gekennzeichnet sind.

Die Staugebühren bzw. Knappheitspreise sollten je nach Auslastungsgrad der Kapazitäten innerhalb eines Tages und saisonal variieren, da die Auslastungsgrade für denselben Flug jeweils unterschiedlich sein können. Dadurch würde eine effiziente Allokation der Start- und Landerechte zu Spitzenzeiten ermöglicht. Diese Staugebühren wirken wie eine Spitzenlasttarifizierung, sollten jedoch nicht mit ihr verwechselt werden. Denn selbst wenn sich die Kapazitätsauslastung im Zeitablauf nicht veränderte und die Höhe der Staukosten nicht schwankte, müsste eine (zeitunabhängige) Staugebühr erhoben werden.

Die Erhebung von Staugebühren zur kurzfristigen Allokation der Slots hat zudem den Vorteil, dass bei hohen Staugebühren in Spitzenperioden das Horten von Slots unattraktiv wird. Da in Europa Slots in den Zeiträumen zurückfallen, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass 80 % der zugewiesenen Zeiträumenabfolgen genutzt wurden,⁹ werden durch die Einführung kapazitätsabhängiger Staugebühren auch die Nachteile der „Großvaterrechte“ reduziert.

⁹ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 95/93, Artikel 10, Abschnitt 5, a. a. O.

Reformansätze im Bereich der Start- und Landegebühren auf Flughäfen

Die Erhebung von knappheitsorientierten Start- und Landegebühren erfolgt bisher nur auf wenigen Flughäfen. Auf den Flughäfen Heathrow und Gatwick werden Landegebühren bereits seit Anfang der 70er Jahre nach dem Prinzip der Spitzenlasttarife erhoben. In den Morgen- und Abendstunden ist eine einheitliche Spitzenlastlandegebühr unabhängig vom Gewicht des Flugzeugs zu entrichten. Aber auch bei der Erhebung der Passagiergebühr und der Parkgebühr für die Flugzeuge wird das Prinzip der auslastungsabhängigen Spitzenlasttarifizierung angewandt. Da die Spitzenlastzeiten für Landen, Passagierabfertigung und Parken der Flugzeuge auseinanderfallen, werden für diese unterschiedlichen Leistungen unterschiedliche Spitzenlastperioden mit unterschiedlichen Spitzenlasttarifen zugrundegelegt.

Verschiedene Flughäfen haben inzwischen Grundgebühren bzw. Mindestlandegebühren eingeführt, um kleinere Flugzeuge von einer Flughafenbenutzung in Spitzenlastperioden abzuhalten. Dazu zählen Toronto, Sydney, New York, aber auch Frankfurt, München und Düsseldorf.

Auslastungsabhängige Flughafengebühren stellen – zumindest ansatzweise – eine Verbesserung gegenüber rein gewichtsabhängigen Start- und Landegebühren dar, obwohl sie nicht mit optimalen Staugebühren gleichzusetzen sind. Nach wie vor ist bei ihrer Durchsetzung ein erheblicher Widerstand der involvierten Parteien zu überwinden.¹⁰

Disaggregierte Marktmachtregulierung von Flughäfen

Nun lässt sich zurecht fragen, ob bei der Einführung von Slotversteigerungen, bzw. Knappheitstarifen nicht die Gefahr besteht, dass die Flughafenbetreiber ihre zumindest regionale Monopolsituation ausnutzen und unter Umständen sogar die Anzahl der versteigerbaren Slots reduzieren, so dass die Slotpreise nicht

¹⁰ Eine Gebührenreform auf dem Flughafen von Boston im Jahre 1988 mit dem Ziel, die Landegebühren für kleinere Flugzeuge signifikant zu erhöhen, um dadurch eine effizientere Auslastung der Flughafenkapazitäten zu erlangen, war auf so großen Widerstand gestoßen, dass sie schließlich wieder zurückgenommen wurde.

nur Knappheitsrenten sondern auch die Marktmacht des Flughafenbetreibers widerspiegeln. Diese Befürchtung lässt sich nicht einfach mit dem Hinweis vom Tisch wischen, dass immer noch eine große Zahl von Flughäfen Unternehmen im Eigentum der öffentlichen Hand sind, die sowieso der Maximierung öffentlicher Interessen dienen. Im Gegensatz zur Bedienung der Flugverkehrsstrecken sind die Flughafeninfrastrukturen mit irreversiblen Kosten verbunden. Sie können also, einmal getätigt, nicht wie ein Flugzeug an einen anderen Ort transferiert werden. Hieraus folgt, dass Ineffizienz oder überhöhte Flughafengebühren nicht den Bau eines weiteren Flughafens nach sich ziehen, da beide zusammen auf Dauer nicht überleben könnten. Die Einführung von Knappheitspreisen und die Abkehr vom strikten Kostendeckungsprinzip gibt den Flughafenbetreibern eine diskretionäre Machtposition, die reguliert werden muss.

Hier bietet die moderne Regulierungstheorie in Form der Price-Cap-Regulierung geeignete Ansätze. Marktmachtregulierung auf Flughäfen kann unter Umständen in Konflikt geraten mit knappheitsorientierten Benutzungsgebühren. Da Flughafenkapazitäten kurzfristig nicht ausgebaut werden können, führt die Erhebung von optimalen Benutzungsgebühren bei fortdauernder Überlastung zu Knappheitsrenten, die mit einer vorgegebenen Regulierungsbeschränkung nicht notwendigerweise in Einklang zu bringen sind.

**Als Diskussionsbeiträge des
Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i. Br.
sind bisher erschienen:**

- 65. G. Knieps:** Price Cap als innovatives Regulierungsinstrument in liberalisierten Netzsektoren, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, B 232, 2000, S. 7-17
- 66. G. Knieps:** Rückführung sektorspezifischer Regulierung auf dem deutschen TK-Markt: Die verpaßte Chance des Sondergutachtens der Monopolkommission, in: MultiMedia und Recht (MMR), 5/2000, S. 266-269
- 67. G. Brunekreeft:** Kosten, Körbe, Konkurrenz: Price Caps in der Theorie, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Price Cap-Regulierung in Netzindustrien – Chancen und Risiken eines neuen Regulierungsinstruments, Reihe B, B 232, 2000, S. 18-41
- 68. A. Gabelmann:** Regulierung auf lokalen Telekommunikationsmärkten: Entbündelter Netzzugang in der Peripherie, April 2000
- 69. G. Knieps:** Wettbewerb um Subventionen im Regionalverkehr, in: A. Obermayr, N. Knoll (Hrsg.), Zukunft der Universaldienstleistungen, Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Wien, Juli 2000, S. 115-123
- 70. G. Knieps:** Marktkonforme Infrastrukturbenutzungsgebühren: Zur Notwendigkeit eines mehrstufigen Tarifkonzepts, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Grenzkosten als Grundlage für die Preisbildung im Verkehrsbereich, Reihe B, B 229, 2000, S. 72-80
- 71. G. Knieps, H.-U. Küpper und R. Langen:** Abschreibungen bei Preisänderungen in stationären und nicht stationären Märkten, in: Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung (ZfbF), 53, 2001, 759-776
- 72. A. Berndt:** Immer Ärger mit den Trassenpreisen?, Vortrag im Rahmen der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Universität Freiburg im Breisgau am 21.12.2000
- 73. G. Brunekreeft:** Price Capping and Peak-Load Pricing in Network Industries, December 2000
- 74. G. Brunekreeft:** Regulation and Third-Party Discrimination in Vertically Related Markets; The Case of German Electricity, Revised Version, March 2001
- 75. G. Knieps:** Ökonomie der lokalen Netze, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Lokale Versorgung im Wettbewerb, Chancen – Risiken – Strategien, Reihe B, B 240, 2001, S. 7-17
- 76. G. Knieps:** Netzsektoren zwischen Regulierung und Wettbewerb, in: H. Berg (Hrsg.), Deregulierung und Privatisierung: Gewolltes – Erreichtes – Versäumtes, Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften, Neue Folge, Band 287, Duncker und Humblot, Berlin, 2002, S. 59-69

- 77. G. Knieps:** Regulatory reform of European telecommunications: Past experience and forward-looking perspectives, in: *European Business Organization and Law Review*, Vol. 2, 2001, pp. 641-655
- 78. G. Knieps:** Competition in Telecommunications and Internet Services: A Dynamic Perspective, in: Barfield, C.E., Heiduk, G., Welfens, P.J.J. (eds.), *Internet, Economic Growth and Globalization – Perspectives on the New Economy in Europe, Japan and the US*, Springer Verlag, Berlin et al., 2003, S. 217-227
- 79. G. Knieps:** Strategien zur Vollendung des Binnenmarktes: Liberalisierung der Netzzugänge In: Caesar, R., Scharrer, H.-E. (Hrsg.), *Der unvollendete Binnenmarkt*, Nomos Verlag, Baden-Baden, 2003, S. 201-217
- 80. G. Brunekreeft, K. Keller:** Sektorspezifische Ex-ante-Regulierung der deutschen Stromwirtschaft? Oktober 2001
- 81. A. Gabelmann:** Regulating European Telecommunications Markets: Unbundled Access to the Local Loop Outside Urban Areas, in: *Telecommunications Policy*, 25, 2001, S. 729-741
- 82. A. Gabelmann:** Monopolistische Bottlenecks versus wettbewerbsfähige Bereiche im Telekommunikationssektor, Dezember 2001
- 83. G. Knieps:** Knappheitsprobleme in Netzen: Was leistet die Ökonomie? in: *Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Knappe Netzkapazitäten – Probleme und Lösungsstrategien in offenen Verkehrs- und Versorgungsnetzen*, Reihe B, B 252, 2002, S. 7-22
- 84. G. Knieps:** Wholesale/retail pricing in telecom markets, in: *Contributions to the WIK Seminar on „Regulatory Economics“*, Königswinter, 19-21 November 2001, Bad Honnef, 2002, S. 9-20
- 85. G. Knieps:** Wettbewerb auf den Ferntransportnetzen der deutschen Gaswirtschaft: Eine netzökonomische Analyse, in: *Zeitschrift für Energiewirtschaft (ZfE)* 26/3, 2002, S. 171-180
- 86. G. Knieps:** Entscheidungsorientierte Ermittlung der Kapitalkosten in liberalisierten Netzindustrien, August 2002
- 87. G. Knieps:** Costing und Pricing in Netzindustrien, erscheint in: *Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft: Investitionsentscheidungen und Kostenmanagement in Netzindustrien*, Reihe B, 2003
- 88. G. Knieps:** Does the system of letter conveyance constitute a bottleneck resource? erscheint in: *Proceedings of the 7th Königswinter Seminar „Contestability and Barriers to Entry in Postal Markets“*, November 17-19, 2002
- 89. G. Knieps:** Preisregulierung auf liberalisierten Telekommunikationsmärkten in: *Telekommunikations- & Medienrecht*, TKMR-Tagungsband, 2003
- 90. H.-J. Weiß:** Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV, erscheint in: *Internationales Verkehrswesen*
- 91. G. Knieps:** Mehr Markt beim Zugang zu den Start- und Landerechten auf europäischen Flughäfen, erscheint in: *Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*