
Flughafenregulierung

-
- 1 Einführung**
 - 2 Der Luftverkehrsstandort Deutschland**
 - 2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs in Deutschland
 - 2.2 Zur Wertschöpfungskette im Luftverkehr
 - 3 Regulierung der Entgelte an deutschen Flughäfen**
 - 3.1 Die derzeitige Genehmigungspraxis
 - 3.2 Kritik am Genehmigungsverfahren
 - 3.3 Handlungsempfehlung
 - 4 Vergabe von Flughafen-Slots reformieren**
 - 4.1 Unterschiedliche Systeme zur Vergabe von Slots
 - 4.2 Ineffizienzen des derzeitigen Vergabesystems
 - 4.3 Marktbasierende Mechanismen zur Slot-Vergabe
 - 4.4 Handlungsempfehlung
 - 5 Markt für Bodenabfertigungsdienste weiter öffnen**
 - 5.1 Mangel an effektivem Wettbewerb
 - 5.2 Vorschläge der Europäischen Kommission
 - 5.3 Handlungsempfehlung
-

Kurz gefasst

Ende der 1980er Jahre setzte im europäischen Luftverkehr ein schrittweiser Liberalisierungsprozess ein, der die zuvor stark regulierte Luftverkehrsbranche grundlegend verändert hat. Die Intensivierung des Wettbewerbs zwischen Fluggesellschaften hat dazu geführt, dass das Angebot an Flugverbindungen deutlich ausgebaut werden konnte und Flüge für Passagiere zunehmend erschwinglicher geworden sind. Flughäfen haben sich von einfachen Infrastrukturen zu Mehrproduktunternehmen entwickelt, die einen Großteil ihrer Umsätze im Non-Aviation Bereich z. B. mit der Vermietung von Geschäftsflächen erzielen.

Während sich der Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften durch die Liberalisierung deutlich intensiviert hat, ist auf Ebene der Flughäfen eine staatliche Regulierung weiterhin grundsätzlich notwendig. Verbesserungspotenzial sieht die Monopolkommission in den Bereichen Entgeltregulierung, Slot-Vergabe und Bodenverkehrsdienste.

Nach dem derzeit in Deutschland praktizierten Verfahren der Entgeltgenehmigung befinden sich zahlreiche Bundesländer in einer Doppelrolle als Eigentümer und Regulierungsbehörde, wodurch Interessenkonflikte nicht ausgeschlossen werden können. Die Monopolkommission empfiehlt daher, die Aufsicht über die Entgeltgenehmigung einer unabhängigen und zentralen Behörde zu übergeben. Zudem sollte zukünftig durch eine Marktmachtanalyse festgestellt werden, welche Flughäfen in Deutschland regulierungsbedürftig sind. Liegt keine Marktmacht vor, sollte auf eine umfängliche Entgeltregulierung zugunsten einer Verhandlungslösung zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften verzichtet werden. Dagegen sollte bei Vorliegen dauerhafter Marktmacht eine anreizorientierte Ex-ante-Regulierung anstelle der gegenwärtig verbreiteten kostenbasierten Entgeltregulierung in Betracht gezogen werden.

Nach Auffassung der Monopolkommission ebenfalls zu überarbeiten ist das europäische System zur Vergabe von Zeitnischen für das Starten und Landen an Flughäfen (Flughafen-Slots). Das bestehende System, das eine Verteilung von Slots auf Basis sogenannter Großvaterrechte vorsieht, kann dem Anspruch an eine effiziente Kapazitätsnutzung dauerhaft nicht gerecht werden. Stärker als bisher sollte daher auf Marktmechanismen gesetzt werden. Sowohl Instrumente zur Primärvergabe von Slots wie z. B. Auktionen als auch der teilweise bereits stattfindende Sekundärhandel zwischen Fluggesellschaften sollten explizit gestattet werden. Durch die damit einhergehende Einschränkung der Großvaterrechte würden zudem Markteintrittsbarrieren für Fluggesellschaften abgebaut werden.

Außerdem sollte nach Ansicht der Monopolkommission die Liberalisierung des Marktes für den Zugang zu Bodenverkehrsdiensten konsequent weitergeführt werden. Insbesondere an großen Flughäfen mit ausreichend Kapazitäten sollten weitere unabhängige Drittanbieter zugelassen werden. An deutschen Flughäfen gibt es für einen Reihe von Diensten oftmals nur einen unabhängigen Anbieter, dessen Marktanteil in der Regel unter 25 Prozent liegt. Die häufig vorgebrachten Argumente, mehr Wettbewerb würde zulasten der Qualität gehen und sei aus logistischen Gründen nicht umsetzbar, können nicht überzeugen. Zudem sollte erwogen werden, Flughafenbetrieb und Bodenabfertigung rechtlich zu trennen, um zu verhindern, dass es bei der Vergabe von Zulassungen und im späteren betrieblichen Ablauf zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Dienstleistern kommt.

Flughafenregulierung

1 Einführung

213. Vor Beginn des Liberalisierungsprozesses Ende der 1980er Jahre war der Luftverkehrssektor in Europa geprägt von staatlicher Regulierung. Fluggesellschaften und Flughäfen befanden sich zum größten Teil in staatlichem Eigentum und bilaterale Verträge zwischen Staaten legten fest, mit welcher Häufigkeit und zu welchen Preisen Fluggesellschaften bestimmte Flughäfen im Ausland anfliegen durften.

214. Durch die Liberalisierung hat sich der Luftverkehr in Europa stark verändert. Fluggesellschaften und einige Flughäfen wurden (teil-)privatisiert und Begrenzungen im Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten wurden zunehmend aufgehoben. Der daraus resultierende Anstieg des Luftverkehrs führte zu einem Ausbau von Transportkapazitäten. Die Anzahl der Sitzplätze auf Flügen innerhalb der EU wuchs von 5,5 Mio. in 1992 auf 13,9 Mio. in 2015. Im gleichen Zeitraum stieg die Anzahl verschiedener Flugverbindungen innerhalb der EU von 874 auf 3.522 und die der Flugverbindungen zwischen europäischen und nicht europäischen Flughäfen von 988 auf 2.621.

215. Während sich der Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften intensiviert hat¹, sind auf Ebene der Flughäfen weiterhin regulatorische Vorgaben notwendig. Aus ökonomischer Sicht sollte das Ziel der Regulierung sein, die ökonomische Wohlfahrt zu maximieren. Vergleichsmaßstab ist dabei das Marktergebnis bei funktionierendem Wettbewerb. In so einem Fall würden wettbewerbliche Flughafenentgelte erhoben, Produktionskosten minimiert und optimal in neue Kapazitäten investiert werden.²

216. Studien zur Leistungsfähigkeit europäischer Flughäfen legen jedoch nahe, dass dies häufig nicht der Fall ist. Europäische und insbesondere deutsche Flughäfen würden mit zu hohen Kosten produzieren, da z. B. Einsparungspotenziale etwa bei der Auslagerung von Bodenverkehrsdiensten nicht ausgeschöpft werden.³ An stark frequentierten Flughäfen kommt hinzu, dass Zeitnischen für das Starten und Landen (Slots) auf Basis von Großvaterrechten vergeben werden, was im Vergleich zu einer marktbasierter Slotvergabe zu Wohlfahrtsverlusten in Milliardenhöhe führe.⁴

217. Zudem ist in Europa ein suboptimales Investitionsverhalten zu beobachten. Nicht selten werden neue Flughafenkapazitäten an Standorten mit geringer Nachfrage geschaffen, während an stark nachgefragten Flughäfen ein Mangel an Kapazitäten besteht.⁵ Das Problem der fehlenden bzw. deplatzierten Kapazitäten gilt als eine der größten Herausforderungen der europäischen Luftverkehrsbranche.⁶ Ausgehend von den heute bekannten Ausbauvorhaben und einem

¹ Beispielsweise stieg die Anzahl der Verbindungen zwischen EU-Flughäfen, die von mehr als zwei Fluggesellschaften angeboten wurden, von 93 im Jahr 1992 auf 599 in 2015. Vgl. Europäische Kommission, Commission Staff Working Document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, An Aviation Strategy for Europe, SWD(2015) 261 final, vom 7. Dezember 2015, S. 16.

² Vgl. zu den Kriterien der Flughafenregulierung Müller, J./Niemeier, H.-M., Reform der ökonomischen Regulierung von Flughäfen in Deutschland, Frankreich und Österreich – Eine Bestandsaufnahme, GAP Working Paper, 2012, S. 3.

³ Vgl. Kamp, V./Niemeier, H.-M./Müller, J., What can be Learned from Benchmarking Studies? Examining the Apparent Poor Performance of German Airports, Journal of Airport Management 1 (3), S. 294-308.

⁴ Mott MacDonald (2006) gehen in einer Untersuchung für die Europäische Kommission davon aus, dass durch die Einführung eines europaweiten Slot-Handels zusätzliche Flüge angeboten werden können, wodurch sich die Gesamtwohlfahrt um rund 32 Mrd. Euro erhöhen würde. Vgl. Mott MacDonald, Study on the Impact of the Introduction of Secondary Trading at Community Airports (I), Croydon 2006, S. 10-16. In einer neueren Studie wird der wirtschaftliche Mehrwert einer Kombination verschiedener Instrumente zur Slotvergabe auf mehr als 5 Mrd. Euro geschätzt. Vgl. Steer Davies Gleave, Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93, Bericht für die Europäische Kommission, Brüssel, März 2011, S. 328.

⁵ Vgl. Button, K. J./Reynolds-Feighan, A. J., An Assessment of the Capacity and Congestion Levels at European Airports, Journal of Air Transport Management 5 (3), 1999, S. 113-134.

⁶ Im Gegensatz zu vielen großen Flughäfen verfügen insbesondere kleinere Regionalflughäfen über ungenutzte Kapazitäten. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss spricht in diesem Zusammenhang von „misplaced capacities“ in Europa, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.group-1-new-news.34186>, Abruf am 22. Juni 2016.

moderaten Anstieg des zukünftigen Verkehrswachstums wird geschätzt, dass im Jahr 2035 Kapazitäten für 1,9 Mio. Starts und Landungen in Europa fehlen werden; 150.000 davon alleine in Deutschland.⁷

218. Die Europäische Kommission hat die Verringerung von Kapazitätsengpässen zu einer der drei Prioritäten ihrer Luftfahrtstrategie für Europa gemacht, die sie im Dezember 2015 in einer Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat und weiteren EU-Institutionen vorgestellt hat.⁸ Die Kapazitätsengpässe auf Flughäfen versucht die Europäische Kommission im Rahmen der Luftfahrtstrategie durch ihre Flughafenpolitik zu adressieren. Im Wesentlichen besteht diese aus den drei Bereichen Flughafenentgelte⁹, Bodenabfertigungsdienste¹⁰ und Slot-Vergabe¹¹.

219. Eine effiziente Regulierung von deutschen Flughäfen leidet teilweise darunter, dass es keine ausreichend unabhängige Regulierungsbehörde gibt, die dort wo erforderlich, das Preissetzungsverhalten marktmächtiger Flughäfen einschränkt. Zahlreiche Flughäfen in Deutschland werden zwar gewinnorientiert geführt, befinden sich aber noch immer im Eigentum der öffentlichen Hand. Durch die Doppelrolle der öffentlichen Hand als Eigentümer und Regulierer kommt es unweigerlich zu Interessenkonflikten, die einer effizienten Regulierung im Wege stehen können.

220. Vor diesem Hintergrund setzt sich die Monopolkommission im Folgenden mit aktuellen Fragen der Flughafenregulierung auseinander. Ausgehend von einer einleitenden Darstellung der volkswirtschaftlichen Bedeutung des Luftverkehrs in Deutschland werden Handlungsoptionen in den Bereichen Flughafenentgelte, Bodenverkehrsdiensete und Slot-Vergabe aufgezeigt, die darauf abzielen, die Effizienz der Flughafenregulierung zu erhöhen.

2 Der Luftverkehrsstandort Deutschland

2.1 Volkswirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrs in Deutschland

221. Die Luftverkehrspolitik eines Landes leitet ihre Legitimation aus den Funktionen, die dem Luftverkehr zugeschrieben werden, ab. Hierzu gehört neben den gesellschaftlichen und politischen Funktionen wie der Sicherstellung der Mobilität der Bürger eine nicht unerhebliche wirtschaftliche Funktion. Darüber hinaus belastet der Luftverkehr durch Lärm- und Schadstoffemissionen die Umwelt („Dysfunktion des Luftverkehrs“).¹²

222. Die wirtschaftliche Bedeutung des Luftverkehrssektors ergibt sich aus dessen Bruttowertschöpfung, die Arbeits- und Kapitaleinkommen umfasst, der Anzahl der in diesem Sektor beschäftigten Personen und den öffentlichen Einnahmen, die sich unter anderem aus der Besteuerung der genannten Einkommen ergeben.¹³ Dabei lassen sich für jeden dieser Bereiche direkte, indirekte, induzierte und katalytische Effekte unterscheiden:

- Direkte Effekte resultieren aus der unmittelbaren Leistungserbringung der Luftverkehrswirtschaft, d. h. der Flugdienste (Passagiere, Fracht und Post), der Leistungen im Bereich der Flughäfen und der öffentlichen Dienste wie der Flugsicherung. Je nach Abgrenzung der Luftverkehrswirtschaft können auch Leistungen der Luft-

⁷ Vgl. Eurocontrol, Challenges of Growth 2013, Summary Report, S. 21. Werte beziehen sich auf das wahrscheinlichste Szenario „Regulated Growth“. Demnach wird davon ausgegangen, dass die Anzahl von Flugbewegungen in Europa auf rund 16 Mio. im Jahr 2035 steigen könnte, aber aufgrund von fehlenden Kapazitäten bei 12 Mio. Flügen liegen wird.

⁸ Vgl. EU-Kommission, Eine Luftfahrtstrategie für Europa, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, COM(2015) 598 final vom 7. Dezember 2015. Die anderen beiden Prioritäten sind die Erschließung von Wachstumsmärkten in Drittländern und die Aufrechterhaltung hoher Sicherheitsstandards.

⁹ Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, ABl. EU L 70 vom 14. März 2009, S. 11.

¹⁰ Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, ABl. EU L 272 vom 25. Oktober 1996, S. 36.

¹¹ Verordnung (EWG) Nr. 95/93 des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Gemeinschaft vom 18. Januar 1993, ABl. L 14 vom 21. Februar 1993 zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 545/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2009, ABl. EU L 167 vom 29. Juni 2009, S. 24.

¹² Vgl. Pompl, W., Luftverkehr – Eine ökonomische und politische Einführung, Fünfte Auflage, Berlin 2007, S. 51 ff.

¹³ DIW Econ et al. AP2, S. 23 f.

fahrtindustrie, die die Herstellung von Flugzeugen und Zubehör umfasst, in die Betrachtung der direkten Effekte miteinbezogen werden.

- Indirekte Effekte ergeben sich mittelbar aus Vorleistungen, die die Luftverkehrswirtschaft in anderen Bereichen nachfragt sowie durch Anbieter, die im Zusammenhang mit dem Luftverkehr stehen, wie Reisebüros und Reiseveranstalter.
- Induzierte Effekte entstehen durch die Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen der Unternehmen, die indirekt mit dem Luftverkehr verbunden sind sowie aus der Konsumnachfrage, die aus den Einkommen der direkt und indirekt im Luftverkehr beschäftigten Personen resultiert.
- Katalytische Effekte treten dadurch auf, dass ein Flughafen die Attraktivität einer Region steigert, sodass sich vermehrt Unternehmen dort ansiedeln. Die Definition und Ermittlung von katalytischen Effekten erfolgt in der Literatur jedoch uneinheitlich und wird im Folgenden unberücksichtigt bleiben.

223. In verschiedenen empirischen Studien wurde versucht, die volkswirtschaftlichen Effekte des Luftverkehrs in Deutschland zu quantifizieren.¹⁴ Unterschiede zwischen den Studien ergeben sich insbesondere aus abweichenden Definitionen des Bereichs Luftverkehr. So beziehen die drei Studien, die die höchsten Beschäftigungseffekte ausweisen, die Luftfahrtindustrie, welche die Herstellung von Flugzeugen und Zubehör umfasst, in ihrer Definition des Luftverkehrs mit ein, was zu entsprechend höheren Werten führt.¹⁵

224. Die Schätzungen für die Bruttowertschöpfung, also die Summe der direkten, indirekten und induzierten Wertschöpfung, schwanken dabei zwischen ca. EUR 39 Mrd. und knapp EUR 57 Mrd. In einer weiteren Untersuchung wurden nur direkte und indirekte Effekte berücksichtigt. Entsprechend fällt die geschätzte Bruttowertschöpfung mit ca. EUR 24,2 Mrd. niedriger aus (vgl. Tabelle I.1).

Tabelle I.1: Bruttowertschöpfung und Beschäftigungseffekte der Luftverkehrswirtschaft in Deutschland in Mrd. Euro

Studie	Bezugs- jahr	Bruttowertschöpfung [Mrd. EUR]				Beschäftigungseffekte [Anzahl in Tsd.]			
		Direkt	Indirekt	Induziert	Gesamt	Direkt	Indirekt	Induziert	Gesamt
InterVISTAS (2015)	2013	16,6	10,7	11,7	39,0	220,5	147,6	153,9	522,0
Oxford Economics (2011)	2009	22,2	15,6	10,1	47,9	323,0	300,0	193,0	816,0
Air Transport Action Group (2014)	2012	26,3	18,4	12,0	56,7	411,0	251,2	163,5	825,7
BDL (2013)	2012	17,0	25,1	9,1	51,2	324,5	352,7	145,9	823,1
DIW Econ (2015)	2012	14,3	10,1	-	24,4	225,3	126,8	-	352,1

Quelle: Eigene Darstellung nach DIW Econ (2015); Daten: siehe erste Spalte

225. Analog zur geschätzten Höhe der Bruttowertschöpfung weisen die Studien unterschiedlich hohe Beschäftigungseffekte aus. InterVISTAS geht davon aus, dass der Luftverkehr direkt, indirekt und induziert zur Schaffung von ca. 522.000 Arbeitsplätzen in Deutschland beiträgt. Drei der anderen genannten Studien gehen hingegen von einem Gesamt-Beschäftigungseffekt von mehr als 800.000 aus. Es fällt auf, dass die Air Transport Action Group mit ca. 411.000 Arbeitsplätzen die höchsten direkten Beschäftigungseffekte ausweist, während Oxford Economics und BDL jeweils von knapp über 320.000 direkt geschaffenen Arbeitsplätzen ausgehen.

¹⁴ Vgl. InterVISTAS, Economic Impact of European Airports: A Critical Catalyst to Economic Growth, Bath, UK, 2015.; Oxford Economics, Economic Benefits from Air Transport in Germany, 2011; Air Transport Action Group, Powering Global Economic Growth, Employment, Trade Links, Tourism and Support for Sustainable Development through Air Transport, Genf, 2014 und Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)/ifo Institut, Report 2013 - Luftfahrt und Wirtschaft, April 2013.

¹⁵ Für eine detaillierte Analyse der Unterschiede siehe DIW Econ u. a., Grundlagenermittlung für ein Luftverkehrskonzept der Bundesregierung, Arbeitspaket 2, 2015, S. 33 ff.

226. Oxford Economics und BDL haben zudem versucht, die Effekte der Luftverkehrswirtschaft auf die öffentlichen Einnahmen zu ermitteln. Diese Effekte sind in den oben aufgeführten Wertschöpfungs- und Beschäftigungseffekten nicht enthalten. Beide Studien weisen mit ca. EUR 20,2 Mrd. bzw. ca. EUR 23,1 Mrd. relativ ähnliche Werte aus.¹⁶

227. Neben den vorwiegend positiven wirtschaftlichen Effekten treten im Zusammenhang mit dem Luftverkehr in nicht unwesentlichem Maße negative Umwelteffekte auf. Dazu gehören die durch den Flugverkehr auf lokaler Ebene entstehende Lärmbelastung und Minderung der Luftqualität. Auf globaler Ebene trägt der Luftverkehr vor allem durch den Verbrauch von Kerosin und den damit verbundenen Ausstoß von klimawirksamen Gasen zum künstlichen Treibhauseffekt bei. Zudem kann es durch den Bau von Flughäfen zur Versiegelung von Flächen, zur Zerschneidung von natürlichen Lebensräumen und zur dauerhaften Veränderung des Landschaftsbilds kommen.¹⁷

228. Beim Starten und Landen von Flugzeugen entsteht insbesondere durch die Triebwerke Lärm, der im Wesentlichen auf die unmittelbare Umgebung der Flughäfen begrenzt ist. Abhängig von der Stärke und Dauer kann Lärm eine gesundheitliche Belastung für Menschen darstellen. Zudem kann Lärm subjektiv als Belästigung empfunden werden und damit eine Einschränkung der Lebensqualität bedeuten.¹⁸

229. Die Anzahl der Personen, die nach der europäischen Umgebungslärmrichtlinie als von Fluglärm belastet gelten, lag in Deutschland im Jahr 2012 bei ca. 738.000. Erfasst wurden dabei alle Personen, die im Umkreis von Großflughäfen mit mehr als 50.000 Flugbewegungen pro Jahr lebten und dabei einem Lärmpegel von mehr als 55 dB ausgesetzt waren. Die Flughäfen Frankfurt und Berlin-Tegel weisen mit jeweils mehr als 200.000 Personen die mit Abstand größte Anzahl belasteter Personen auf. Bei den anderen untersuchten deutschen Verkehrsflughäfen fällt die Belastung trotz hohem Verkehrsaufkommen deutlich geringer aus. Im Vergleich mit anderen Verkehrsträgern ist die Anzahl der von Lärm belasteten Personen gering. Durch Straßenlärm wurden in Deutschland 2011 rund 10,2 Mio. Personen und durch Schienenlärm ca. 8,2 Mio. Personen belastet.¹⁹

230. Zusätzlich zum Lärm werden durch den Flugverkehr Schadstoffe emittiert, die die lokale Umwelt belasten. Das Umweltamt der Stadt Frankfurt a. M. geht davon aus, dass der Flugverkehr am Frankfurter Flughafen für ca. 23,7 Prozent der Stickoxidemissionen in Frankfurt verantwortlich ist. Als weitere Emittenten von Stickoxiden werden die Industrie (ca. 24,6 Prozent), der Kraftfahrzeugverkehr (ca. 41,6 Prozent) und Heizungen (ca. 10,1 Prozent) genannt. Einen deutlich geringeren Anteil an Emission verursacht der Flugverkehr in Bezug auf Feinstaub. In der Stadt Frankfurt a. M. sorgt er für ca. 2,5 Prozent der Emissionen, während Industrie und Heizungen ca. 7,9 Prozent bzw. ca. 10,0 Prozent ausmachen. Hauptemittent ist der Straßenverkehr mit ca. 79,6 Prozent.²⁰

2.2 Zur Wertschöpfungskette im Luftverkehr

231. Nach dem 3-Ebenen-Schema des Luftverkehrs lassen sich die wesentlichen Akteure der Wertschöpfungskette in drei Gruppen einteilen:²¹

- die Flughäfen als Bereitsteller von Flughafeninfrastruktur inklusive Abfertigungsdienstleistungen;
- die Fluggesellschaften als Anbieter von Transportdienstleistungen und
- die Luftverkehrskontrollsysteme.

232. Nach diesem Schema wird davon ausgegangen, dass Flughäfen als Bereitsteller von Infrastruktur am Anfang einer vertikalen Wertschöpfungskette stehen. Es folgen eine Koordinationsebene für Luftverkehrskontrollsysteme und eine

¹⁶ Vgl. Oxford Economics, a. a. O., S. 14. BDL/ifo Institut. a. a. O., S. 16.

¹⁷ Vgl. Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., NGO-Luftverkehrskonzept – Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland, Berlin, 1. Auflage, Juli 2015.

¹⁸ Vgl. DIW Econ u. a., a. a. O., S. 118 ff.

¹⁹ Vgl. ebenda, S. 119 ff.

²⁰ Vgl. Stadt Frankfurt, Flugverkehr und Luftverunreinigung im Ballungsraum Rhein-Main 2010-2015, November 2014.

²¹ Vgl. Knieps, G., Wettbewerb in Netzen – Reformpotenziale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr, Tübingen, 1996.

Dienstebene, in der Flugdienste angeboten werden. Bei dieser Betrachtungsweise treten Passagiere und Logistikunternehmen lediglich als Nachfrager von Flugdienstleistungen auf. Finanzielle Erlöse der Flughäfen aus anderen Geschäftsbereichen bleiben unberücksichtigt.

2.2.1 Fluggesellschaften

233. Die Fluggesellschaften lassen sich im Wesentlichen nach Netzwerk Carrier (auch Linienfluggesellschaften) und Low Cost Carrier unterscheiden. Hinzu kommen Ferienfluggesellschaften, Luftfracht-Fluggesellschaften und sonstige Fluggesellschaften.

234. Bei den Netzwerk Carriern handelt es sich typischerweise um große Fluggesellschaften mit einem dichten Streckennetz wie Lufthansa, KLM und Turkish Airlines.²² Diese klassischen Anbieter sind oftmals aus früheren Staatsunternehmen hervorgegangen und wurden ganz oder teilweise privatisiert. Netzwerk Carrier setzen vielfach auf ein Hub-and-Spoke-System, bei dem ein oder mehrere Flughäfen als Drehkreuze (Hubs) dienen, von denen aus Zubringer- und Anschlussflüge angeboten werden. Dadurch ist es den Fluggesellschaften möglich, eine größere Anzahl an Flugverbindungen anzubieten als mit einem System aus Direktverbindungen. Zu den Nachteilen des Hub-and-Spoke-Systems gehört die Notwendigkeit häufigerer Umstiege und längerer Wartezeiten für Passagiere.

235. Im Gegensatz zu den Netzwerk Carriern bieten sogenannte Low Cost Carrier (auch Billigfluggesellschaften) vorwiegend Direktverbindungen in einem Punkt-zu-Punkt-System an.²³ Low Cost Carrier haben im Vergleich zu anderen Fluggesellschaften geringere operative Kosten und bieten Flugtickets in der Regel zu niedrigeren Preisen an. Dabei wird nicht selten auf sonst übliche Leistungen wie die unentgeltliche Versorgung mit Speisen und Getränken verzichtet. Die Entwicklung der Low-Cost-Airlines in Deutschland setzte parallel zur Liberalisierung des Flugverkehrs in den 1990er Jahren ein. Zu den meist genutzten Anbietern in Deutschland gehören Air Berlin, Germanwings und Ryanair.²⁴

236. Die Unterscheidung in Netzwerk-Carrier und Low-Cost Airlines ist nicht immer trennscharf. Beispielsweise kombiniert die zweitgrößte Fluggesellschaft Deutschlands, Air Berlin, Charakteristika beider Geschäftsmodelle. So werden einerseits günstige Direktverbindungen zwischen europäischen Städten angeboten. Andererseits verfügt Air Berlin mit Berlin-Tegel, Düsseldorf und Mallorca über drei Drehkreuze. Zudem betreiben zunehmend auch etablierte Netzwerk-Carrier eigene Low-Cost-Sparten als Reaktion auf das Aufkommen der Billigfluggesellschaften.

2.2.2 Flughäfen

237. Flughäfen haben sich von einfachen Infrastrukturen zu gewinnorientierten Mehrprodukt-Unternehmen entwickelt, die neben der Abfertigung und dem Transport von Passagieren auch den Transport von Fracht und Post übernehmen sowie für Militärflüge genutzt werden können. Flughäfen erzielen einen erheblichen Teil ihrer Umsätze im sogenannten Non-Aviation Bereich. Dabei handelt es sich um die Geschäftsbereiche im Umfeld des Flughafens, die nicht direkt mit der Erbringung von Flugleistungen in Verbindung stehen. Beispiele hierfür sind Parkhäuser, Restaurants und Shoppingangebote. Die Umsätze im Non-Aviation-Bereich hängen im großen Maße mit der Anzahl an Passagieren auf dem Flughafen zusammen. Flughäfen können daher einen Anreiz haben, Entgelte für Fluggesellschaften (insbesondere Entgelte pro Passagier) zu reduzieren, damit mehr Passagiere über den Flughafen gelenkt werden und Umsätze im Non-Aviation Bereich steigen.

238. Der Großteil des gewerblichen Luftverkehrs in Deutschland wird über die 27 Hauptverkehrsflughäfen des Landes abgewickelt. Diese lassen sich anhand ihres Verkehrsaufkommen in drei Kategorien einteilen.

²² Beispielhaft aufgeführt wurden die drei nach angebotenen Flügen größten in Deutschland tätigen Network Carrier. Vgl. Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (DLR), Luftverkehrsbericht 2014, S. 32.

²³ Bei dem Begriff Low Cost Carrier bzw. Billigfluggesellschaft handelt es sich um einen in der Branche üblichen Begriff, der darüber hinaus z. B. auch in offiziellen Dokumenten der Europäischen Kommission Verwendung findet.

²⁴ Beispielhaft aufgeführt wurden die drei nach angebotenen Flügen größten in Deutschland tätigen Low Cost Carrier. Vgl. Deutsches Zentrum für Luft und Raumfahrt (DLR), Luftverkehrsbericht 2014, S. 32.

239. Frankfurt (Main) mit knapp 60 Mio. Passagieren und München mit ca. 40 Mio. Passagieren pro Jahr bilden die erste Kategorie der sogenannten Drehkreuze (Hubs, vgl. Tabelle I.2). Der Begriff „Hub“ ergibt sich aus der zentralen Rolle dieser Flughäfen für mindestens eine Fluggesellschaft, die diesen Flughafen als Netzwerkknoten nutzt. Typischerweise handelt es sich hierbei um Netzwerk Carrier. Im Fall der Flughäfen Frankfurt und München kommt der Fluggesellschaft Lufthansa eine zentrale Rolle als Nutzerin der Flughafeninfrastruktur zu. So entfallen auf die Lufthansa Group am Flughafen Frankfurt mehr als 64 Prozent der Flugbewegungen und in München knapp 60 Prozent der Flugbewegungen.²⁵

Tabelle I.2: Verkehrsmengen deutscher Hauptverkehrsflughäfen 2014

Flughafen	Starts und Landungen		Passagiere		Fracht und Post	
	Anzahl	Anteil in %	Anzahl in Tsd.	Anteil in %	Menge in Tonnen	Anteil in %
Frankfurt/Main	462.466	22,97	59.551	28,40	2.164.132	47,92
München	363.496	18,05	39.678	18,92	323.232	7,16
Düsseldorf	205.358	10,20	21.839	10,41	97.099	2,15
Berlin-Tegel	176.235	8,75	20.682	9,86	40.898	0,91
Hamburg	139.217	6,91	14.758	7,04	28.953	0,64
Stuttgart	115.035	5,71	9.712	4,63	31.538	0,70
Köln/Bonn	109.962	5,46	9.438	4,50	751.292	16,64
Hannover	66.099	3,28	5.287	2,52	15.292	0,34
Berlin-Schönefeld	62.097	3,08	7.291	3,48	7.877	0,17
Leipzig/Halle	58.484	2,90	2.326	1,11	908.402	20,12
Nürnberg	42.648	2,12	3.255	1,55	8.742	0,19
Bremen	37.072	1,84	2.773	1,32	795	0,02
Dresden	22.293	1,11	1.754	0,84	166	0,00
Dortmund	19.386	0,96	1.957	0,93	3	0,00
Hahn	19.103	0,95	2.446	1,17	132.665	2,94
Karlsruhe/Baden-Baden	16.312	0,81	951	0,45	779	0,02
Münster/Osnabrück	14.498	0,72	886	0,42	661	0,01
Niederrhein	13.453	0,67	1.808	0,86	0	0,00
Rostock-Laage	10.453	0,52	116	0,06	0	0,00
Friedrichshafen	9.692	0,48	550	0,26	0	0,00
Saarbrücken	8.918	0,44	397	0,19	33	0,00
Memmingen	8.540	0,42	748	0,36	0	0,00
Paderborn/Lippstadt	8.474	0,42	761	0,36	287	0,01
Erfurt	7.589	0,38	226	0,11	3.060	0,07
Lübeck	7.130	0,35	169	0,08	0	0,00
Sylt-Westerland	6.185	0,31	150	0,07	0	0,00
Zweibrücken	3.240	0,16	206	0,10	32	0,00
Summe	2.013.435	100,00	209.716	100,00	4.515.940	100,00

Quelle: Eigene Darstellung; Daten: Statistisches Bundesamt 2015

240. In die zweite Kategorie fallen die fünf „großen“ Verkehrsflughäfen Düsseldorf, Berlin (Tegel), Hamburg, Stuttgart und Köln/Bonn, die zwischen ca. 9 Mio. und ca. 22 Mio. Passagiere pro Jahr zu verzeichnen haben. Mit der Fertigstellung des Flughafens Berlin-Brandenburg-International (BBI), der mit einer Kapazität von ca. 27 Mio. Passagieren pro Jahr die beiden Berliner Flughäfen Tegel und Schönefeld ersetzen soll, könnte ein weiterer Drehkreuz-Flughafen entstehen.

²⁵ Angaben von Lufthansa gegenüber der Monopolkommission.

241. Die dritte Gruppe bilden die 20 weiteren Flughäfen, die ebenfalls internationale Flüge anbieten und auf denen zwischen ca. 0,1 und ca. 8 Mio. Passagiere pro Jahr abgefertigt werden. Innerhalb dieser Gruppe weisen die Flughäfen Berlin-Schönefeld mit ca. 7,3 Mio. und Hannover mit ca. 5,3 Mio. Passagieren ein relativ hohes Passagieraufkommen auf. Die weiteren Flughäfen dieser Kategorie spielen hinsichtlich ihres Anteils am Gesamtpassagieraufkommen eine eher untergeordnete Rolle.

242. Das Gesamtpassagieraufkommen lag 2014 bei rund 210 Millionen, was einer Steigerung von 2,8 Prozent gegenüber dem Vorjahr entspricht. Dabei haben sich die Passagierzahlen der einzelnen Flughäfen durchaus unterschiedlich entwickelt. 15 der 27 Flughäfen darunter die neun nach Passagierzahlen größten Flughäfen konnten ein positives Wachstum verzeichnen. Einen teilweise deutlichen Rückgang der Passagierzahlen mussten insbesondere kleine Flughäfen hinnehmen. Als Gründe hierfür werden Strategiewechsel der Fluggesellschaften Air Berlin und Ryanair genannt. Letztere fliegt zunehmend größere Flughäfen wie Hamburg statt kleinerer Alternativen wie Lübeck an.²⁶

243. Mit knapp 84 Prozent entfällt der Großteil der Passagiere auf eine relativ kleine Anzahl von sieben Flughäfen. Auf den Frankfurter Flughafen alleine entfallen rund 59,6 Mio. Passagiere, was einem Anteil von 28,4 Prozent aller Passagiere in Deutschland entspricht. Es folgen München mit ca. 39,7 Mio. (ca. 18,9 Prozent), Düsseldorf mit ca. 21,8 Mio. (ca. 10,4 Prozent) Berlin-Tegel mit ca. 20,7 Mio. (ca. 9,9 Prozent), Hamburg mit ca. 14,8 Mio. (ca. 7,0 Prozent), Stuttgart mit ca. 9,7 Mio. (ca. 4,6 Prozent) und Köln/Bonn mit ca. 9,4 Mio. Passagieren (ca. 4,5 Prozent) im Jahr 2014.

244. Im Bereich des Lufttransports von Fracht und Post ergeben sich sogar noch stärkere Konzentrationstendenzen als beim Passagierverkehr. Auf den drei größten Fracht-Flughäfen Frankfurt, Leipzig/Halle und Köln/Bonn werden mehr als 84 Prozent des Frachtverkehrs in Deutschland im Jahr 2014 abgewickelt. Allein auf Frankfurt entfallen mehr als 2 Mio. Tonnen und damit knapp 48 Prozent des gesamten Frachtverkehrs. Es folgen Leipzig/Halle mit ca. 0,9 Mio. Tonnen (rund 20 Prozent) und Köln/Bonn mit ca. 0,7 Mio. Tonnen (knapp 17 Prozent). Die beiden letztgenannten Flughäfen profitieren dabei von einer Nachtflugerlaubnis. Während an den meisten deutschen Verkehrsflughäfen ein Nachtflugverbot herrscht, ist an den genannten Flughäfen ein unterbrechungsfreier Betrieb gesichert. Dies in Verbindung mit ausreichender Kapazität gilt als Grund dafür, dass das Logistikunternehmen DHL bei seinem Umzug von Brüssel im Jahre 2008 den Flughafen Leipzig/Halle als neuen Standort für sein Europa-Drehkreuz wählte.

245. In Tabelle I.3 werden die Besitzverhältnisse der zehn größten deutschen Verkehrsflughäfen dargestellt. Es zeigt sich, dass die öffentliche Hand in nicht unerheblichem Maße Beteiligungen an den meisten Flughäfen hält.

²⁶ Vgl. Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR), Luftverkehrsbericht 2014, S. 52 f.

Tabelle I.3: Gesellschafter der zehn größten deutschen Verkehrsflughäfen

Flughafen	Gesellschafter bzw. Aktionäre	Anteil in %
Berlin-Brandenburg	Land Berlin	37,0
	Land Brandenburg	37,0
	Bundesrepublik Deutschland	26,0
Dresden	Mitteldeutsche Flughafen AG ¹	94,0
	Freistaat Sachsen	4,8
	Landkreis Meißen	0,6
	Landkreis Bautzen	0,6
Düsseldorf	Airport Partners GmbH	50,0
	Landeshauptstadt Düsseldorf	50,0
Frankfurt	Streubesitz	35,31
	Land Hessen	31,35
	Stadt Frankfurt a.M.	20,02
	Deutsche Lufthansa AG	8,45
	RARE Infrastructure Limited	4,87
Hamburg	Freie und Hansestadt Hamburg	51,0
	AviAlliance GmbH	49,0
Hannover	Land Niedersachsen	35,0
	Stadt Hannover	35,0
	Fraport AG	30,0
Köln / Bonn	Stadt Köln	31,12
	Bundesrepublik Deutschland	30,94
	Land Nordrhein-Westfalen	30,94
	Stadt Bonn	6,06
	Rhein-Sieg-Kreis	0,59
	Rheinisch Bergischer Kreis	0,35
Leipzig	Mitteldeutsche Flughafen AG ¹	94,0
	Freistaat Sachsen	5,50
	Landkreis Nordsachsen	0,25
	Stadt Schkeuditz	0,25
München	Freistaat Bayern	51,0
	Bundesrepublik Deutschland	26,0
	Landeshauptstadt München	23,0
Stuttgart	Land Baden-Württemberg	65,0
	Stadt Stuttgart	35,0

¹ 77,29 % Freistaat Sachsen, 18,54 % Land Sachsen-Anhalt, 2,1 % Stadt Leipzig, 1,87 % Stadt Dresden, 0,2 % Stadt Halle (Saale)

3 Regulierung der Entgelte an deutschen Flughäfen

246. Fluggesellschaften zahlen an Flughäfen Entgelte für die Nutzung von Einrichtungen und –dienstleistungen. Hierzu zählen z. B. Entgelte für das Starten und Landen, das Abstellen von Flugzeugen sowie die Abfertigung von Fluggästen und Fracht. Im Jahr 2015 beliefen sich die Summe der an deutschen Flughäfen gezahlten Entgelte auf ca. EUR 2,8 Mrd.²⁷ Im Folgenden soll zunächst das derzeitige Verfahren zur Genehmigung von Flughafenentgelte in Deutschland dargestellt werden, bevor mögliche Handlungsoptionen aufgezeigt werden.

3.1 Die derzeitige Genehmigungspraxis

247. Die Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten auf Flughäfen der Gemeinschaft werden durch die Richtlinie 2009/12/EG (FE-Richtlinie) festgelegt.²⁸ Die Europäische Kommission überprüft die Anwendung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und hatte zuletzt in ihrer Mitteilung über eine Luftfahrtstrategie für Europa eine Überarbeitung der Richtlinie thematisiert. Die Richtlinie findet Anwendung bei Flughäfen der EU, die mehr als 5 Mio. Fluggastbewegungen aufweisen bzw. bei dem Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen in jedem Mitgliedstaat. Sie legt gemeinsame Grundsätze für die Erhebung von Flughafenentgelten fest. Hierzu gehören z. B. ein Verbot der Diskriminierung zwischen Flughafennutzern, die Durchführung eines Konsultationsverfahrens zwischen Flughafenleitung und -nutzern sowie Transparenzvorschriften und die Schaffung einer unabhängigen Aufsichtsbehörde. Unberührt bleibt die konkrete Ausgestaltung der Entgelte. Die Mitgliedstaaten werden keine konkreten Maßstäbe für die Entgeltbemessung und die Art ihrer Berechnung vorgegeben.

248. In Deutschland wurden die europäischen Vorgaben zur Genehmigung von Flughafenentgelten im § 19b Luftverkehrsgesetz (LuftVG) umgesetzt. Demnach veröffentlichen Flughafenbetreiber eine Entgeltordnung. Zuständig für die Genehmigung der Flughafenentgelte sind die jeweiligen Landesluftfahrtbehörden. Dabei handelt es sich um eine Bundesauftragsverwaltung i. S. d. Art. 85 GG im Rahmen der Luftverkehrsverwaltung gemäß Art. 87d Abs. 2 GG i. V. m. § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG. Die Genehmigung wird dann erteilt, wenn die Entgelte nach geeigneten, objektiven, transparenten und diskriminierungsfreien Kriterien geregelt sind. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die zu entgeltenden Dienstleistungen und Infrastrukturen klar bestimmt sind und die Berechnung der Entgelte kostenbezogen erfolgt und im Voraus festgelegt ist. Mindestens einmal im Jahr wird eine Konsultation unter Beteiligung der Flughafennutzer bezüglich der Entgeltordnung durchgeführt.

249. Darüber hinaus gilt für die Genehmigung von Entgelten an Flughäfen mit mehr als fünf Millionen Fluggastbewegungen pro Jahr, dass zwischen der Höhe der Entgelte und der Höhe der voraussichtlichen tatsächlichen Kosten ein angemessenes Verhältnis bestehen soll (Kriterium der Angemessenheit). Zudem muss erkennbar sein, dass sich der Flughafenbetreiber an einer effizienten Leistungserstellung orientiert. Die Genehmigungsbehörde kann von der Prüfung der Entgeltordnung absehen, wenn eine schriftliche Einigung zwischen Flughafenbetreibern und -nutzern über die Entgeltordnung vorgelegt wird und kein Verstoß gegen das Beihilfenrecht vorliegt. Keine näheren Vorgaben werden hinsichtlich Entgeltgenehmigungsverfahren und in Bezug auf den Entgeltmaßstab gemacht.

3.2 Kritik am Genehmigungsverfahren

250. Kritik an dem derzeitigen Genehmigungsverfahren wird insbesondere seitens der Fluggesellschaften geäußert. Diese bezieht sich auf die fehlende Unabhängigkeit der Genehmigungsbehörde, mangelnde Transparenz hinsichtlich der zu berücksichtigenden Kosten und unangemessene Kapitalverzinsungsansprüche der Flughäfen.

251. Gemäß Art. 11 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie müssen Mitgliedstaaten eine unabhängige Behörde mit der Aufsicht über die ordnungsgemäße Anwendung der Vorschriften der Richtlinie betrauen. Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie ermöglicht es den nationalen Aufsichtsbehörden die Durchführung der Richtlinie an andere (ebenfalls) unabhängige Aufsichtsbehörden zu

²⁷ Angabe des BDF gegenüber der Monopolkommission.

²⁸ Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, ABl. EU L 70 vom 14. März 2009, S. 11.

delegieren. Von dieser Möglichkeit wurde in Deutschland Gebrauch gemacht, indem die Genehmigung der Flughafenentgelte den Landesluftfahrtbehörden übertragen wurde. Dies kann aus regulatorischer Sicht problematisch sein.

252. Aufgrund der zahlreichen Beteiligungen von Bundesländern an Flughäfen befinden sich viele Bundesländer in einer Doppelrolle gegenüber „ihren“ Flughäfen als Eigentümer und Genehmigungsbehörde. Zweifel an der Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden können auch dadurch nicht beseitigt werden, dass die Flughafenbeteiligungen üblicherweise bei den Landesfinanzministerien verwaltet werden, während die Landesluftfahrtbehörden den jeweiligen Verkehrsministerin zugeordnet sind. Der Eindruck fehlender Unabhängigkeit wird dadurch verstärkt, dass in einer Reihe von Fällen Vertreter der Ministerien Aufsichtsratsmandate bei den Flughafengesellschaften besetzen. Hinzu kommt, dass die Bundesländer assoziierte Mitglieder des Flughafenverbandes Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) sind und über entsprechende Mandatswahrnehmungen im Verwaltungsrat der ADV vertreten sind.

253. Ein weiterer Nachteil, der sich aus der dezentralen Organisation der Entgeltgenehmigung ergibt, ist die bundesweit uneinheitliche Durchführung der Genehmigungsverfahren, da jede Landesbehörde die gesetzlichen Vorgaben anders interpretieren kann. Dies hat zur Folge, dass etwa Konsultationen unterschiedlich durchgeführt oder Transparenzanforderungen anders erfüllt werden.

254. Vor diesem Hintergrund beanstanden Fluggesellschaften einen Mangel an Transparenz hinsichtlich der Kosten, die für eine Ermittlung der Flughafenentgelte zugrunde gelegt und im Rahmen des Genehmigungsverfahrens durch die Aufsichtsbehörde überprüft werden. Beispielsweise wird kritisiert, dass die von den Flughäfen vorgelegten Informationen keine ausreichende Untergliederung der Gesamtkosten nach Kostenarten enthielten und Verteilungsschlüssel bei der Zuordnung von Gemeinkosten nicht angegeben würden. Es wird ferner bezweifelt, dass die derzeitige Detailtiefe der vorzulegenden Unterlagen ausreicht, um die Angemessenheit der Entgelte oder die Höhe der voraussichtlichen tatsächlichen Kosten nachvollziehen zu können.

255. Ein weiterer Streitpunkt betrifft die Frage, welche Flughafenbereiche bei der Ermittlung der Entgelte zu berücksichtigen sind. Die Flughäfen in Deutschland haben mehrheitlich einen sogenannten Dual-Till-Ansatz gewählt, bei dem die Kosten und Erlöse in einen „Aviation-“ und einen „Non-Aviation-Bereich“ unterteilt werden. Flughafenentgelte werden dann auf Basis der Kosten und Erlöse des Aviation-Bereichs berechnet. Fluggesellschaften kritisieren, dass dieser Ansatz geeignet ist, Flughafenentgelte höher ausfallen zu lassen, da im Zweifelsfall Kosten dem Aviation-Bereich und Erlöse dem Non-Aviation-Bereich zugeordnet werden könnten. Fluggesellschaften würden hingegen einen Single-Till-Ansatz bevorzugen, bei dem alle Erlöse und alle Kosten bei der Entgeltermittlung berücksichtigt werden. Nicht zuletzt weil einheitliche Definitionen und Abgrenzungen zwischen Aviation und Non-Aviation fehlen, liegt es weitgehend im Ermessen des Flughafenbetreibers, welche Tätigkeiten er den einzelnen Bereichen zuordnet. Zudem werden Informationen zur Zuordnung von Kosten und Erlösen oftmals nur in aggregierter Form veröffentlicht, was zu fehlender Transparenz führt.²⁹

3.3 Handlungsempfehlung

3.3.1 Übertragung der Entgeltgenehmigung an eine zentrale Aufsichtsbehörde

256. In Anbetracht der vorangegangenen Ausführungen wäre es aus Sicht der Monopolkommission vorzugswürdig, eine Bundesbehörde nach Art der Bundesnetzagentur mit der Aufsicht über die Entgeltgenehmigungsverfahren zu betrauen. Dies wäre mit einer Beendigung der Bundesauftragsverwaltung in diesem Bereich verbunden, an deren Stelle eine bundeseigene Verwaltung treten würde.

257. Neben dem Aspekt der Unabhängigkeit hätte ein solcher Ansatz eine Reihe weiterer Vorteile.³⁰ Zum einen befinden sich zahlreiche Bundesländer aufgrund der Beteiligungen an Flughäfen in einer Doppelrolle als Eigentümer und Regulie-

²⁹ Vgl. Zenglein, M. J./Müller, J., Non-Aviation Revenue in the Airport Business – Evaluating Performance Measurement for a Changing Value Proposition, GAP Working Paper, Dezember 2007.

³⁰ Vgl. zu diesem Vorschlag Beckers, T./Klatt, J. P./Kühling, J., Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen, Studie vom 1. März 2010, S. 89 f.

rungsbehörde. Ein Interessenskonflikt liegt dabei nahe. Hier würde eine unabhängige nationale Behörde helfen, möglicherweise auftretende Interessenskonflikte zu vermeiden. Zum anderen würden durch eine zentrale Regulierung auf Bundesebene Skaleneffekte mit Blick auf die Erfahrung der Regulierungsbehörde und eine insgesamt konsistentere Regulierung in Deutschland erzielt werden. Auch erscheint es wahrscheinlich, dass bei einer zentralen Organisation mögliche Deregulierungspotenziale eher genutzt würden.

258. Das teilweise vorgebrachte Argument, eine zentrale Behörde sei „zu weit weg“ und könne die lokalen Besonderheiten einzelner Flughäfen nicht ausreichend beurteilen, kann hingegen nicht überzeugen. Tatsächlich gehört die Berücksichtigung regionaler und lokaler Besonderheiten zum üblichen Umfang von Regulierungsentscheidungen bei der Regulierungsentscheidungen in anderen Bereichen wie etwa dem Telekommunikationssektor.

3.3.2 Abgestuftes Regulierungsverfahren

259. Die Übertragung der Entgeltgenehmigung an eine zentrale Aufsichtsbehörde würde es zudem erleichtern, die Regulierungsintensität an die tatsächlichen Marktverhältnisse anzupassen. Dazu bietet es sich an, wie etwa im Telekommunikationssektor üblich, ein abgestuftes Regulierungsverfahren anzuwenden.³¹ Dazu könnte in einem ersten Schritt die Regulierungsbedürftigkeit einzelner Flughäfen anhand einer Marktmachanalyse ermittelt werden.³² In einem zweiten Schritt wären geeignete Regulierungsinstrumente zu wählen.

260. Ziel einer Regulierung sollte es sein, einem möglichen Marktversagen entgegenzuwirken, um so die gesamtwirtschaftliche Wohlfahrt zu steigern. Dabei gilt es die Kosten regulatorischer Maßnahmen zu berücksichtigen, um sicherzustellen, dass diese den Nutzen der Regulierung nicht übersteigen. Darüber hinaus können im Rahmen der Entgeltregulierung auch umweltpolitische Ziele verfolgt werden. Ein Beispiel hierfür sind eine an deutschen Flughafen bereits übliche lärmbezogene Komponente bei den Start- und Landeentgelten.

261. Nicht Bestandteil möglicher Regulierungsziele sollten jedoch konkrete Vorgaben mit Blick auf die Höhe regulierter Entgelte sein. Zwar ist davon auszugehen, dass Entgelte in regulierten Bereichen typischerweise niedriger ausfallen als dies ohne Regulierung der Fall wäre, dennoch sollte die Festlegung der Entgelthöhe im Ermessen der Regulierungsbehörde liegen, die ihre Entscheidung unabhängig und unter Berücksichtigung der Regulierungsziele trifft. Von konkreten politischen Vorgaben zur Entgelthöhe ist daher abzuraten.³³

3.3.2.1 Feststellung der Regulierungsbedürftigkeit

262. Die Feststellung der grundsätzlichen Regulierungsbedürftigkeit eines Flughafens sollte anhand einer Marktanalyse ermittelt werden. Ein regulatorisches Eingreifen kann etwa dann gerechtfertigt sein, wenn ein Flughafen über Marktmacht verfügt und in der Lage ist, diese auszunutzen. Unter Marktmacht wird üblicherweise die Möglichkeit eines Unternehmens verstanden, Preise, Mengen und Qualität von Produkten unabhängig von anderen Marktteilnehmern zu bestimmen.³⁴ Bezogen auf Flughäfen kann dies z. B. bedeuten, dass ein marktmächtiger Flughafen in der Lage ist, Preise oberhalb von wettbewerblichen Preisen zu verlangen. Als weitere Bedingung für ein regulatorisches Eingreifen sollte gelten, dass das allgemeine Wettbewerbsrecht nicht ausreicht, um dem festgestellten Marktversagen entgegenzuwirken.

³¹ Vgl. Monopolkommission, Telekommunikation 2013: Vielfalt auf den Märkten erhalten, Sondergutachten 66, Baden-Baden 2014.

³² Vgl. hierzu auch Bilotkach, V./Polk, A., The Assessment of Market Power of Airports, März 2012, <http://ssrn.com/abstract=2016126>, Abruf am 4. Juli 2016.

³³ Vgl. Thießen, F./Gramlich, L., Flughafenentgelte – Situation, Probleme, Änderungsvorschläge, Studie des Arbeitskreises Luftverkehr der Technischen Universität Chemnitz im Auftrag der Fraktion von Bündnis 90/die Grünen im Brandenburger Landtag, Potsdam, März 2016.

³⁴ Vgl. EU-Kommission, Mitteilung der Kommission – Erläuterungen zu den Prioritäten der Kommission bei der Anwendung von Artikel 82 des EG-Vertrags auf Fälle von Behinderungsmissbrauch durch marktbeherrschende Unternehmen, ABl. EU C45 vom 24. Februar 2009, S. 7, Tz. 10; im deutschen Recht auch § 18 Abs. 1, 3 GWB.

263. Ob ein Flughafen über Marktmacht verfügt, hängt in der Regel von einer Reihe verschiedener Faktoren ab. Diese können Marktmacht fördern oder begrenzen und variieren in ihrer Ausprägung von Flughafen zu Flughafen. Dies macht es zwingend notwendig, die Marktmacht eines Flughafens im Einzelfall zu analysieren.

264. In einem Teil der ökonomischen Literatur wird diskutiert, ob es sich bei Flughäfen um natürliche Monopole handelt. Natürliche Monopole liegen dann vor, wenn Anbieter von subadditiven Kostenverläufen profitieren und in der Folge die Gesamtnachfrage am kostengünstigsten durch einen einzigen Anbieter bedient werden kann. Häufig ist dies in Industrien mit hohen Fixkosten der Fall. Ob dies auch auf Flughäfen zutrifft, wurde in einer Reihe empirischer Studien untersucht. Dabei ist man der Frage nachgegangen, wann die Größenvorteile eines Flughafens ausgeschöpft sind. Die Ergebnisse der empirischen Studien unterscheiden sich zum Teil deutlich. Während einige Untersuchungen ergeben haben, dass Größenvorteile schon im Bereich von drei bis fünf Mio. Verkehrseinheiten³⁵ erschöpft sind, gehen andere Studien davon aus, dass dies auch bei 90 Mio. Verkehrseinheiten noch nicht der Fall ist.³⁶

265. Darüber hinaus kann die Marktmacht eines Flughafens dadurch begrenzt werden, dass seine Kunden, d. h. Fluggesellschaften und mittelbar auch Passagiere, die Möglichkeit haben, auf andere Angebote auszuweichen. Mögliche Substitute können andere Flughäfen (intramodaler Wettbewerb) und andere Verkehrsträger (intermodaler Wettbewerb) sein.

266. Intramodaler Wettbewerb kann z. B. dann vorliegen, wenn sich die Einzugsgebiete mehrerer Flughäfen überlappen und dieselben Reiseziele angeboten werden. Die Größe des jeweiligen Einzugsgebietes hängt nicht unwesentlich von den zu erwartenden An- und Abreisezeiten der Passagiere ab. Eine gute Verkehrsanbindung eines Flughafens kann das Einzugsgebiet vergrößern und damit auch die Wettbewerbsposition eines Flughafens stärken. In diesem Zusammenhang spielt auch die Struktur des Einzugsgebiets eine Rolle. Beispielsweise sind Geschäftsreisende aufgrund einer geringeren Preiselastizität eher bereit höhere Preise zu zahlen als z. B. Privatreisende, die stärker auf Preisunterschiede reagieren und gegebenenfalls längere Anreisen in Kauf nehmen.

267. Intermodaler Wettbewerb dürfte insbesondere bei mittleren Reisestrecken von ca. 200 bis 500 km eine wichtige Rolle spielen. Auf diesen Entfernungen stellen der Straßen- und Bahnverkehr aus Sicht der Reisenden eine Alternative zum Flugverkehr dar. Bei kürzeren Distanzen hat der Flugverkehr einen zu hohen Zeitkostennachteil. Auf längeren Strecken gilt dies umgekehrt für andere Verkehrsträger, sodass intermodaler Wettbewerb außerhalb des genannten Intervalls eine untergeordnete Rolle spielt.

268. In bestimmten Fällen kann die Nachfragemacht einzelner Fluggesellschaften die Marktmacht von Flughäfen begrenzen. Dies ist insbesondere dann möglich, wenn Fluggesellschaften glaubhaft mit einem Wechsel des Standortes drohen können. Dies hängt wiederum von der Verfügbarkeit geeigneter Alternativen und der Höhe möglicher Wechselkosten ab. Bei Netzwerk Carriern dürfte der Wechsel des Drehkreuzes aufgrund hoher Investitionen nicht ohne Weiteres möglich sein. Zudem müsste es einen alternativen Flughafen mit ausreichend Kapazitäten geben. Im Vergleich dazu dürften Low Cost Carrier aufgrund ihres flexibleren Geschäftsmodells eher in der Lage sein, einen Standort zu wechseln.

269. Neben dem tatsächlichen Wettbewerb durch andere Flughäfen und Verkehrsträger spielt auch der potenzielle Wettbewerb eine wichtige Rolle. Potenzielle Markteintritte neuer Flughäfen oder Möglichkeiten zu Kapazitätserweiterungen bestehender Wettbewerber können eine disziplinierende Wirkung auf Flughäfen mit Marktmacht haben. Ob es einen potenziellen Wettbewerb gibt, hängt also unter anderem davon ab, ob Markteintritte möglich sind. Im Bereich der Flughäfen werden Markteintritte durch mindestens zwei Faktoren erheblich erschwert. Zum einen ist ein Großteil der Infrastrukturkosten eines Flughafens irreversibel. Diese sogenannten versunkenen Kosten liegen vor, weil einmal getätigte Investitionen etwa in Landebahnen und Terminals nicht mehr rückgängig gemacht werden können. Das Risiko hoher Verluste im Falle eines Marktaustritts erschwert somit Markteintritte. Zum anderen werden Markteintritte durch langwierige Planungsphasen und öffentlichen Widerstand erschwert.

³⁵ Eine Verkehrseinheit entspricht einem Passagier oder 100 kg Fracht.

³⁶ Für einen Überblick über die Literatur zu Skalen- und Verbundvorteilen bei Flughäfen siehe Lechmann, M./Niemeier, H.-M., *Economies of Scale and Scope of Airports – A Critical Survey*, *Journal of Air Transport Studies* 4 (2), 2013, S. 1-25.

270. Ein weiterer Faktor, der die Marktmacht von Flughäfen gegenüber seinen Nutzern einschränkt, ist die wachsende Bedeutung des Non-Aviation-Bereichs bei der Erzielung von Umsätzen. Wie bereits erläutert erzielen Flughäfen mit bis zu 50 Prozent einen Großteil ihrer Umsätze im Non-Aviation-Bereich.³⁷ Umsatzsteigerungen aus einer Erhöhung der Flughafenentgelte könnten durch einen Rückgang der Passagierzahlen verloren gehen. Dieser Zusammenhang macht es weniger wahrscheinlich, dass Flughäfen zu hohe Entgelte von Fluggesellschaften verlangen.³⁸

271. Im Vergleich zu einigen anderen Ländern wie Großbritannien und Australien wurde die tatsächliche Wettbewerbssituation deutscher Flughäfen bisher eher wenig untersucht.³⁹ Malina (2010) hat untersucht, in wie weit einzelne Flughäfen aus Sicht der Fluggesellschaften durch andere Flughäfen austauschbar sind. Da andere Marktmacht beeinflussende Faktoren jedoch unberücksichtigt blieben, konnten so nur Flughäfen identifiziert werden, die bereits durch den intramodalen Wettbewerb ausreichend diszipliniert werden und somit keiner regulatorischen Aufsicht bedürfen. Dies ist nach Ansicht des Autors bei rund der Hälfte der 35 betrachteten Verkehrsflughäfen der Fall. Hierbei handelte es sich in erster Linie um kleinere regionale Flughäfen wie Altenburg-Nobitz, Lübeck und Niederrhein. Mit Düsseldorf gehörte allerdings auch einer der größten deutschen Flughäfen in diese Kategorie.⁴⁰

272. Maertens (2012) hat die 50 größten europäischen Flughäfen betrachtet, zu denen mit Frankfurt, München, Düsseldorf, Berlin-Tegel, Hamburg, Köln/Bonn, Stuttgart und Berlin-Schönefeld auch acht deutsche Flughäfen gehören. Der Autor kommt zu dem Ergebnis, dass die Flughäfen Frankfurt, München und Stuttgart hohe Marktmacht sowohl gegenüber Fluggesellschaften wie auch gegenüber Passagieren haben. Die Flughäfen Düsseldorf, Berlin-Tegel und Hamburg verfügen zumindest gegenüber den Passagieren über ein hohes Maß an Marktmacht und eher moderate Marktmacht gegenüber Fluggesellschaften. Die beiden Flughäfen Köln/Bonn und Berlin-Schönefeld scheinen keine nennenswerte Marktmacht gegenüber einer der beiden Nutzergruppen zu haben. Die Studie hat zudem aufgezeigt, dass die Marktmacht von Flughäfen nicht (alleine) von der Passagierzahl abgeleitet werden kann. Beispielsweise habe der größte europäische Flughafen, London-Heathrow, eine nur moderate Marktmacht sowohl gegenüber Passagieren wie auch gegenüber Fluggesellschaften, während deutlich kleinere Flughäfen wie Las Palmas und Faro über sehr hohe Marktmacht in beiden Kategorien verfügten.⁴¹

273. Die Diskussion der Marktmacht beeinflussenden Faktoren hat gezeigt, dass die Marktmacht von Flughäfen einzel-fallbezogen zu ermitteln ist. Die Ableitung einer möglichen Regulierungsbedürftigkeit eines Flughafens anhand eines einzigen Kriteriums wie der Passagierzahlen ist nicht ausreichend. Tendenziell dürften eher große (Hub-) Flughäfen als kleinere Regionalf Flughäfen über Marktmacht verfügen. Doch auch bei relativ großen Flughäfen können Faktoren vorliegen, die die Marktmacht des Flughafens ausreichend disziplinieren, sodass von einer (strengen) Regulierung abgesehen werden kann. In jedem Fall sind Regulierungsentscheidungen in regelmäßigen Abständen zu prüfen, um sicher zu stellen, dass die Regulierungsintensität den Marktgegebenheiten angemessen ist.

3.3.2.2 Festlegung der Regulierungsintensität

274. Im Anschluss an eine Analyse der Marktmacht einzelner Flughäfen könnten die als grundsätzlich regulierungsbedürftig eingeordneten Flughäfen entsprechend dem Grad ihrer Marktmacht in unterschiedlicher Intensität reguliert werden. Ähnlich wie z. B. im Telekommunikationsbereich könnte der Gesetzgeber Vorgaben hinsichtlich der Regulierungsziele und möglicher Regulierungsinstrumente machen. Die Wahl des jeweils am besten geeigneten Regulierungsinstruments stünde im Ermessen der Regulierungsbehörde.

³⁷ Vgl. Graham, A., (2009), How important are commercial revenues to today's airports?, *Journal of Air Transport Management* 15 (3), S. 106-111.

³⁸ Starkie, D., *Airport Regulation and Competition*, *Journal of Transport Management* (8), 2002, S. 63-72.

³⁹ Vgl. Müller, J./Niemeier, H.-M., *Reform der ökonomischen Regulierung von Flughäfen in Deutschland, Frankreich und Österreich – Eine Bestandsaufnahme*, GAP Working Paper, 2012.

⁴⁰ Vgl. Malina, R., *Competition in the German Airport Market – an Empirical Investigation*, in: Forsyth, P. et al. (Hrsg.), *Airport Competition. The European Experience*. Ashgate, Farnham 2010, S. 239-260.

⁴¹ Vgl. Maertens, S., *Estimating the Market Power of Airports in their Catchment Areas – a Europe-wide Approach*, *Journal of Transport Geography* (22), 2012, S. 10-18.

275. Denkbar wäre es, große Flughäfen mit hoher Marktmacht einer Ex-ante-Regulierung zu unterwerfen. Bei der Ex-ante Regulierung werden Unternehmen verpflichtet, Preise vorab von der Regulierungsbehörde genehmigen zu lassen. Dadurch gelingt es in der Praxis erfahrungsgemäß besser, möglicherweise wettbewerbswidrige Preise zu verhindern. Zu den Nachteilen einer Ex-ante-Regulierung gehört, dass sie im Vergleich zu einer Ex-post-Regulierung relativ aufwendig ist. Da bei der Wahl des Regulierungsinstruments immer auch Regulierungsaufwand und -nutzen abzuwägen sind, dürfte eine Ex-ante-Regulierung insbesondere bei größeren Flughäfen in Frage kommen.

276. Bei Flughäfen mit geringerer Marktmacht könnte eine weniger strenge Form der Regulierung angemessen sein. Denkbar wäre eine korporatistische Form der Regulierung, bei der die Flughafenutzer eine stärkere Rolle übernehmen als bislang. Dabei wird die Verhandlung der Entgelte zunächst den Marktteilnehmern überlassen. Die Regulierungsbehörde übernimmt die Entgeltermittlung, falls es nicht zu einer Einigung zwischen den Verhandlungspartnern kommen sollte. Eine solche Form der weniger strengen Regulierung bietet sich an, wenn es eine relativ ausgeglichene Verhandlungsposition zwischen den beteiligten Seiten gibt.

277. Zu den Vorteilen eines solchen abgestuften Regulierungsverfahrens gehört, dass die Regulierungsintensität an die jeweilige Größe oder Marktmacht eines Flughafens angepasst werden kann. Auf diese Weise kann das Risiko einer ineffizienten Regulierung reduziert werden, die andernfalls auftreten kann, wenn zu hohe oder zu niedrige Regulierungsintensitäten angewendet werden. Zu den Nachteilen eines differenzierten Verfahrens zählt, dass der Regulierungsaufwand steigt und mögliche Standardisierungsvorteile eines einheitlichen, nicht differenzierten Regulierungsverfahrens verloren gehen.

3.3.2.3 Wahl des Entgeltmaßstabes und Regulierungsumfangs

278. Zudem muss die Regulierungsbehörde über einen geeigneten Regulierungsmaßstab entscheiden, den sie bei der Bewertung bzw. Ermittlung von Entgelten zugrunde legt. Diese lassen sich grob in kosten- und anreizorientierte Verfahren unterteilen.⁴² Zudem gilt es zu bestimmen, welche Kosten und Erlöse bei der Entgeltermittlung berücksichtigt werden sollen. Dabei werden der Single- und Dual-Till-Ansatz unterschieden. In der Regulierungspraxis werden häufig Mischformen verwendet.

279. Historisch bedingt werden die meisten Flughäfen entsprechend den Empfehlungen der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO von englisch International Civil Aviation Organization) auf Basis eines kostenorientierten Ansatzes reguliert.⁴³ Dabei wurden typischerweise auf einen Single-Till-Ansatz zurückgegriffen, bei dem alle am Flughafen anfallende Kosten und Erlöse (Aviation und Non-Aviation) berücksichtigt werden. Zunehmend wird jedoch ein Dual-Till Ansatz verwendet, bei dem versucht wird, Flughafenentgelte auf Basis der Kosten und Erlöse des Aviation-Bereichs zu bestimmen.

280. Als Beispiele für kostenorientierte Regulierungsmethoden sind mit Blick auf die Regulierung von Flughäfen insbesondere die Rentabilitäts- und Kostenzuschlagsregulierung zu nennen. Bei der Rentabilitätsregulierung (auch: Rate-of-Return-Regulierung) handelt es sich um eine Form der kostenorientierten Regulierung, bei der dem regulierten Unternehmen eine feste Kapitalrentabilität vorgegeben wird, die es ihm erlaubt, eine festgelegte Rendite zu erzielen. Ein Nachteil dieses Verfahrens ist, dass dem Unternehmen Anreize fehlen, Kapitalkosten zu minimieren, was zu ineffizienten Investitionen führen kann, wenn die zugestandene Rentabilität über den tatsächlichen Kapitalkosten des Unternehmens liegt.

281. An den meisten deutschen Flughäfen werden Entgelte nach der Kostenzuschlagsmethode (auch: Cost-Plus-Regulierung) bestimmt. Dabei wird dem regulierten Unternehmen ein Aufschlag auf dessen tatsächlichen Produktions-

⁴² Vgl. Müller, C./Growitsch, C./Wissner, M., Regulierung und Investitionsanreize in der ökonomischen Theorie, WIK-Diskussionsbeitrag Nr. 349, WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, Bad Honnef, Dezember 2010.

⁴³ Vgl. International Civil Aviation Organization, ICAO's Policies on Charges for Airports and Air Navigation Services, Ninth Edition, 2012.

kosten gestattet. Bei dieser Form der Regulierung können dem Unternehmen Anreize fehlen, zu möglichst niedrigen Kosten zu produzieren, wodurch es zu einer Verschwendung von Ressourcen kommt (sogenanntes gold plating).⁴⁴

282. Den kostenbasierten Ansätzen stehen anreizorientierte Verfahren wie die Preisobergrenzenregulierung (auch: Price-Cap-Regulierung) gegenüber. Dabei legt die Regulierungsbehörde ausgehend von den Kosten des Unternehmens für eine bestimmte Periode eine Obergrenze für Preise sowie eine Preispfad fest, der die Entwicklung der Preisobergrenze angibt. Während dieser Regulierungsperiode dürfen Preise nicht stärker steigen als die Inflationsrate abzüglich der prognostizierten Produktivitätssteigerung des Unternehmens und der Branche allgemein.⁴⁵

283. Die anreizorientierte Preisobergrenzen-Regulierung von Flughäfen wurde zuerst im Vereinigten Königreich im Jahr 1986 und schließlich auch in anderen europäischen Ländern an vereinzelt Flughäfen eingeführt. Dabei handelt es sich in der Regel nicht um reine Preisobergrenzenregulierungen, sondern um Mischformen mit Elementen einer kostenorientierten Regulierung. In Deutschland wurde am Hamburger Flughafen eine Preisobergrenzenregulierung in Verbindung mit einem Dual-Till-Ansatz verwendet. Auch an anderen deutschen Flughäfen wurde der Single-Till-Ansatz zunehmend durch den Dual-Till Ansatz ersetzt, ohne dass die Regulierungsbehörden jedoch über sinnvolle Prüfungsgrundlage zur Abgrenzung der Kosten verfügen.⁴⁶

284. Eine Variante der Preisobergrenzenregulierung ist die Erlösobergrenzenregulierung (auch: Revenue-Cap-Regulierung).⁴⁷ Das Ziel dieser Variante der Anreizregulierung ist Realisierung von Effizienzsteigerungen. Nach Prüfung der Kosten wird durch die Regulierungsbehörde eine Erlösobergrenze festgelegt, die während der Regulierungsperiode konstant bleibt.⁴⁸

285. Aus Sicht der Monopolkommission sollte bei der (ex-ante) Regulierung von Flughafenentgelten verstärkt auf eine Anreizregulierung zurückgegriffen werden. Diese ist besser als kostenorientierte Verfahren geeignet, Anreize für effizientes Wirtschaften zu setzen, indem die Verbindung von Kosten und Erlösen (bzw. Preisen) zumindest phasenweise aufgelöst wird. Anreize zu einem kosteneffizienten Wirtschaften werden den Flughafenbetreibern dadurch gesetzt, dass mögliche Gewinne aus Kostensenkungen einbehalten werden dürfen.

286. Zu den Nachteilen einer solchen Regulierung gehört, dass möglicherweise Anreize geschaffen werden, Kosten steigernde Investitionen hinauszuzögern. Nach Meinung der Monopolkommission kann dieser Nachteil in Kauf genommen werden. In der Praxis scheint das Ausbleiben von ökonomisch effizienten Investitionen in Flughafenkapazitäten häufiger auf langwierige politische Entscheidungsprozesse und Planfeststellungsverfahren als auf strategische Entscheidungen von Flughäfen zurückzugehen. Allerdings kann es notwendig sein, die Anreizregulierung um eine zusätzliche Qualitätsregulierung zu erweitern, da seitens der Flughäfen Anreize bestehen können, Kosten zulasten der Qualität zu senken.

287. Grundsätzlich kann eine Anreizregulierung sowohl mit einem Single- wie auch einem Dual-Till-Ansatz verwendet werden. Regulierungsbehörden im Vereinigten Königreich verwenden einen Single-Till-Ansatz, während im Fall des

⁴⁴ Bei einem weiteren kostenorientierten Ansatz, der vor allem bei der Regulierung von Telekommunikations- aber auch von Energienetzen sowie im Postwesen Anwendung findet, werden die – zukunftsorientierten – Kosten der effizienten Leistungsbereitstellung für ein Beispielnetz berücksichtigt.

⁴⁵ Vgl. zur Anwendung der Price-Cap-Regulierung bei Flughäfen ausführlich Albrecht, L., Wissenschaftliche Analyse der Entgeltregulierung deutscher Verkehrsflughäfen, in: Klumpp, M. (Hrsg.), Dienstleistungsmanagement in Theorie und Praxis, Band 12, Berlin 2014.

⁴⁶ Vgl. Forsyth, P./Müller, J./Niemeier, H.-M., Incentive Regulation of Airports – An Economic Assessment, Paper presented at the 5th Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries (CRNI), Brüssel 2012.

⁴⁷ Vgl. zu den Vor- und Nachteilen einer Erlösobergrenzenregulierung Monopolkommission, Energie 2015: Ein wettbewerbliches Marktdesign für die Energiewende, Sondergutachten 71, Baden Baden 2015, Tz. 526 ff.

⁴⁸ Vgl. Müller, J./Niemeier, H.-M., Incentive Regulation of Airports – An Economic Assessment, a. a. O., S. 17.

Hamburger Flughafens auf einen Dual-Till-Ansatz zurückgegriffen wurde. Auch in Belgien und Frankreich wird bei der Anreizregulierung verstärkt auf Dual-Till-Ansätze zurückgegriffen.⁴⁹

4 Vergabe von Flughafen-Slots reformieren

288. Zeitnischen zum Starten und Landen von Flugzeugen, sogenannte Slots, sind besonders auf stark nachgefragten Flughäfen eine knappe Ressource. Tatsächlich übersteigt auf zahlreichen europäischen Flughäfen die Nachfrage nach Slots die vorhandenen Kapazitäten.⁵⁰ In Anbetracht steigender Nachfrage nach Flügen wird die Überlastung stark frequentierter Flughäfen in Zukunft weiter zunehmen. Es ist daher von hoher Bedeutung, die vorhandenen Kapazitäten möglichst effizient zu nutzen.

289. Nach dem derzeitigen System in der Europäischen Union zahlen Fluggesellschaften ein Entgelt für das Starten und Landen auf Flughäfen.⁵¹ Diese Start- und Landeentgelte variieren beispielsweise mit dem Gewicht und der Lautstärke der Flugzeuge und sollen dazu dienen, die Betriebskosten des Flughafens zu decken. Die Höhe der Entgelte ist jedoch unabhängig von der Nachfrage nach Starts und Landungen an einem Flughafen. Damit sind sie nicht geeignet, für eine effiziente Verteilung von Slots an stark frequentierten Flughäfen zu sorgen.

290. Im Vergleich mit anderen Netzsektoren fällt auf, dass den Flughäfen, als eigentliche Produzenten von Slots, anders als etwa der Deutsche Bahn oder der Deutsche Telekom keine Eigentumsrechte an den Nutzungsrechten der Infrastruktur zugestanden werden. Damit können Flughäfen Nutzungsrechte nicht an Nachfrager verkaufen. Stattdessen werden Slots an großen Flughäfen durch einen Flughafenkoordinator an die Fluggesellschaften vergeben.

291. Im Folgenden sollen zunächst das derzeitige System zur Verteilung von Slots in Europa dargestellt werden. Anschließend werden Möglichkeiten zur Nutzung marktbasierter Mechanismen bei der Vergabe von Slots diskutiert.

4.1 Unterschiedliche Systeme zur Vergabe von Slots

4.1.1 Slot-Allokation in der EU

292. In Europa wird die Zuweisung und Nutzung von Slots durch die Verordnung (EWG) Nr 95/93 des Rates vom 18. Januar 1993 (auch: „Zeitnischenverordnung“) geregelt. Die Verordnung geht im Wesentlichen auf die Vorgaben der International Air Transport Association (IATA)⁵² zurück und wurde 2004 und zuletzt 2009 geändert. Das Ziel der Verordnung ist es, die effiziente Nutzung der verfügbaren Zeitnischen für Starts und Landungen auf Flughäfen mit Kapazitätsengpässen sowie die neutrale, diskriminierungsfreie und transparente Verteilung der Zeitnischen zu gewährleisten.

293. Je nach Auslastung können Flughäfen von Mitgliedstaaten als „flugplanvermittelt“ oder „koordiniert“ klassifiziert werden. Flugplanvermittelte Flughäfen weisen nur zu bestimmten Tages- oder Jahreszeiten Überlastungen auf. Im Gegensatz dazu werden Flughäfen als „koordiniert“ erklärt, wenn dauerhaft Kapazitätsengpässe bestehen, die kurzfristig nicht gelöst werden können. Vom jeweiligen Mitgliedstaat wird eine natürliche oder juristische Person zum Flughafenkoordinator bzw. Flugplanvermittler ernannt. Dieser soll für eine neutrale, nicht diskriminierende und transparente Zuteilung der Zeitnischen sorgen.

⁴⁹ Vgl. Forsyth, P./Müller, J./Niemeier, H.-M., Incentive Regulation of Airports – An Economic Assessment, Paper presented at the 5th Annual Conference on Competition and Regulation in Network Industries (CRNI), a. a. O., S. 7.

⁵⁰ In Europa ist dies ganztägig oder fast ganztägig in London-Heathrow, London-Gatwick, Paris-Orly, Mailand-Linate sowie Frankfurt und Düsseldorf der Fall. Zu Spitzenverkehrszeiten übersteigt die Nachfrage die Kapazitäten zudem in Amsterdam-Schipol, Madrid-Barajas, München, Paris-Charles de Gaulle, Rom Fiumicino und Wien; vgl. EU-Kommission, Arbeitsdokument der Kommissionsstellen, Folgenabschätzung, Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen der Europäischen Kommission (Neufassung), SEK(2011) 1443 endgültig, S. 8.

⁵¹ Vgl. zum Thema Flughafenentgelte auch Abschnitt 3 in diesem Kapitel.

⁵² Vgl. IATA, Worldwide Slot Guidelines, 7th Edition, Montreal, 2015.

294. Die Vergabe der Zeitnischen erfolgt für Sommer- und Winterflugplanperioden. Ein Luftfahrtunternehmen, das zugewiesene Zeitnischen zu mindestens 80 Prozent genutzt hat, erhält ein Anrecht auf dieselben Zeitnischen in der darauf folgenden Flugplanperiode („Großvaterrechte“ oder „80-20-Regel“). Andernfalls gehen die ungenutzten Zeitnischen zusammen mit anderen neu geschaffenen Zeitnischen in einen sogenannten Zeitnischenpool ein („Use-it-or-lose-it-Regel“) und werden anschließend neu verteilt. 50 Prozent der Zeitnischen gehen dabei an Neubewerber. Bei gleichrangigen Nachfragern erfolgt die Zuteilung nach einem Vergleich der angebotenen Verkehrsleistung in Bezug auf eine bestmögliche Kapazitätsauslastung der Flughäfen. Dabei werden Aspekte wie etwa das eingesetzte Fluggerät und die Servicequalität berücksichtigt. Zeitnischen können nur unter bestimmten Bedingungen (etwa bei vollständiger oder teilweiser Übernahme) und nach Bestätigung durch den Flughafenkoordinator zwischen Luftfahrtunternehmen getauscht oder übertragen werden.⁵³

295. Die Verordnung sieht vor, dass von den Mitgliedstaaten eine natürliche oder juristische Person zum Flughafenkoordinator ernannt wird. Diese Vorgabe wurde von den Mitgliedstaaten teilweise sehr unterschiedlich umgesetzt. In der Mehrzahl der Staaten übernehmen nicht gewinnorientierte Organisationen die Koordination der Flughäfen. Beispielsweise sind dies die ACL im Vereinigten Königreich und die SACN in den Niederlanden. In Deutschland erfolgt die Slot-Vergabe durch den Flughafenkoordinator der Bundesrepublik Deutschland. Dieser ist für die Allokation von mehr als 2,1 Mio. Slots in an 16 deutschen Flughäfen zuständig. Seit dem Jahr 2013 teilen sich Fluggesellschaften und Flughäfen die jährlichen Kosten der Flughafenkoordination. Zuvor wurde die Flughafenkoordination ausschließlich von Fluggesellschaften finanziert.⁵⁴

296. Die Verordnung der EU geht im Wesentlichen auf Empfehlungen der IATA zur Slot-Vergabe zurück. Die IATA hat im August 2015 die inzwischen siebte Version der sogenannten Worldwide Slot Guidelines (WSG) veröffentlicht. Innerhalb der IATA ist die Joint Slot Advisory Group (JSAG) für die WSG zuständig. Die JSAG besteht zu gleichen Teilen aus Vertretern der Fluggesellschaften und der Flughafenkoordinatoren und trifft sich zweimal im Jahr, um Änderungen an dem Regelwerk zu diskutieren und zu beschließen. Darüber hinaus findet ein Austausch der nationalen Flughafenkoordinatoren auf europäischer Ebene in der European Airport Coordination Association (EUACA) und auf weltweiter Ebene in der Worldwide Airport Coordinators Group (WWACG) statt.⁵⁵

297. Im Jahr 2011 hat die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Überarbeitung der Verordnung gemacht. Demnach soll unter anderem die Verwendung der Slots optimiert werden, indem Fluggesellschaften das Recht erhalten, diese zu handeln. Es soll mehr Transparenz darüber geschaffen werden, welche Fluggesellschaft Slots besitzt. Zudem wird vorgeschlagen, die Verwendung der Slots stärker zu reglementieren, um sicherzustellen, dass diese tatsächlich verwendet werden.⁵⁶ Der Vorschlag befindet sich noch immer im politischen Abstimmungsprozess zwischen Kommission, Parlament und Rat.

298. Als Ziele des Vorschlags nannte die Europäische Kommission i) die Stärkung der Verfahren für die Zuweisung und Nutzung von Zeitnischen und die Gewährleistung ihrer wirksamen Anwendung und ii) die Förderung eines fairen Wettbewerbs sowie der Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrtunternehmen.

Im Wesentlichen sah der Vorschlag der Europäischen Kommission vor, dass:

- die Slot-Mobilität verbessert wird, indem der entgeltliche Erwerb und Verkauf von Slots erlaubt wird;
- die primäre Slot-Vergabe durch mehr Transparenz optimiert wird;

⁵³ Vgl. hierzu auch die Leitlinie zur Vergabe von Slots an koordinierten Flughäfen in Deutschland vom 14. April 2011, <http://www.fhkd-speicher.org/regulation-guidelines/>, Abruf am 14. Juli 2016.

⁵⁴ Vgl. Flughafenkoordination der Bundesrepublik Deutschland, <http://www.fhkd-speicher.org/financing/>, Abruf am 12. Juli 2016.

⁵⁵ Vgl. hierzu auch Ulrich, C. How the Present (IATA) Slot Allocation Works, in: Czerny, A. I./Forsyth, P./Gillen, D./Niemeier, H.-M. (Hrsg.), Airport Slots – International Experiences and Options for Reform, S. 9-19.

⁵⁶ Vgl. EU-Kommission, Flughafenpaket, Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (Neufassung) vom 1. Dezember 2011, KOM(2011) 827 endgültig.

- strengere Kriterien hinsichtlich der Unabhängigkeit der Flughafenkoordinatoren festgelegt werden;
- Fluggesellschaften 85 Prozent statt bisher 80 Prozent der ihnen zugeteilten Zeitnischen nutzen müssen, um diese nicht zu verlieren und
- Fluggesellschaften Entgelte für eine verspätete Rückgabe nicht genutzter Slots zahlen sollten.

4.1.2 Slot-Allokation in den USA

299. Im Gegensatz zu Europa wird die Verteilung von Slots an den meisten US-amerikanischen Flughäfen nicht reguliert. Die Ausnahme bilden einzelne stark frequentierte Flughäfen wie Chicago O'Hare, Washington Ronald Reagon National und Newark sowie die beiden New Yorker Flughäfen John F Kennedy und LaGuardia. Die Vergabe von und der Handel mit Slots an diesen Flughäfen wurde seit den 1960er Jahren durch verschiedene gesetzliche Bestimmungen reglementiert.⁵⁷

300. In stärkerem Maße als in Europa können in den USA Slots zwischen Fluggesellschaften gehandelt werden.⁵⁸ Ein Grund dafür ist, dass der Handel mit Slots anders als in Europa nicht nur nicht verboten, sondern ausdrücklich erlaubt ist. Der Sekundärhandel mit Slots umfasst dabei sowohl das Kaufen als auch das Mieten von Slots. Die amerikanische Fluggesellschaft Delta Airlines gab an, dass sie typischerweise 75 bis 100 Slots pro Flugsaison handelt und schätzt, dass 80 bis 90 Prozent der amerikanischen Fluggesellschaften am Handel mit Slots beteiligt sind. Der Handel mit Slots wird mittels bilateraler Verhandlungen abgewickelt, die durch informelle Kontakte zwischen Fluggesellschaften und im Rahmen regionaler Konferenzen zustande kommen. Überwacht und genehmigt wird der Handel von der amerikanischen Bundesluftfahrtbehörde, der Federal Aviation Administration (FAA).⁵⁹

301. Von den Beteiligten wird diese Form des Slot-Handels als einfache und effiziente Möglichkeit des Handels gesehen, die die Optimierung des Streckennetzes, den Marktein- und -austritt sowie die effiziente Nutzung knapper Ressourcen erlaubt. Kritik äußerte die FAA. Sie glaubt, dass durch diese Form des Handels eingesessene Fluggesellschaften begünstigt werden und Handel nicht ausreichend transparent verläuft.⁶⁰

302. Im Oktober 2008 veröffentlichte die FAA ihre Pläne, einen Teil der Slots für die Flughäfen La Guardia, JFK und Newark mittels Versteigerungen zu vergeben.⁶¹ Demnach wären rund 10 Prozent der Slots in einer verdeckten Zweitpreisauktion⁶² für eine Periode von fünf Jahren versteigert worden, während die übrigen Slots ohne Versteigerung auf Basis von Großvaterrechten für einen Zeitraum von 10 Jahre vergeben worden wären. Auch in Anbetracht der sinkenden Nachfrage nach Flügen aufgrund des wirtschaftlichen Abschwungs im Jahr 2009 nahm die FAA Abstand von ihrem Vorhaben, Slots zu versteigern. Zudem wurde kritisiert, dass Auktionen eine ungerechtfertigte Form der Besteuerung darstellten und zusätzliche Kosten, die den Fluggesellschaften durch die Auktion entstünden, auf Ticketpreise aufgeschlagen würden.

4.2 Ineffizienzen des derzeitigen Vergabesystems

303. Da eine Ausweitung von Flughafenkapazitäten nicht selten an administrativen Hindernissen und öffentlichem Widerstand gegen Flughafenerweiterungen scheitert, kommt der effizienten Nutzung bestehender Flughafenkapazitäten

⁵⁷ Vgl. ausführlich dazu Steer, Davies Gleave (SDG), Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93, Final Report, März 2011, S. 125 ff.

⁵⁸ Vgl. Starkie, D., Slot Trading at United States Airports, in: Aviation Markets – Studies in Competition and Regulatory Reform, Aldershot (England) 2008, S. 175-192.

⁵⁹ Vgl. SDG, a. a. O., S. 127 f.

⁶⁰ Vgl. ebenda, S. 129.

⁶¹ Vgl. 14 CFR Part 93 Congestion Management Rule for LaGuardia Airport; Final Rule und 14 CFR Part 93 Congestion Management Rule for John F. Kennedy International Airport and Newark Liberty International Airport; Final Rule.

⁶² Bei einer Zweitpreisauktion (auch: Vickreyauktion) erhält der Höchstbietende den Zuschlag, zahlt jedoch nur das zweithöchste Gebot. Bei einer verdeckten Auktion werden Gebote so abgegeben, dass sie den anderen Bietern nicht bekannt werden.

eine besondere Rolle zu. Dies gilt umso mehr an stark frequentierten Flughäfen, an denen die Nachfrage nach Kapazitäten das verfügbare Angebot übersteigt.

304. Die Zeitnischenverordnung hat seit ihrer Einführung im Jahr 1993 zu einer grundsätzlichen Verbesserung bei der Zuweisung der Zeitnischen auf ausgelasteten Flughäfen im Hinblick auf eine transparente und diskriminierungsfreie Vergabe beigetragen.⁶³ Dennoch wird kritisiert, dass das derzeitige System nicht geeignet ist, eine im ökonomischen Sinn effiziente Verteilung von Slots zu erreichen.⁶⁴

305. Die Ineffizienz des derzeitigen Systems ist insbesondere darin zu sehen, dass Slots in einem administrativen Verfahren vergeben werden, in dem marktbasierende Mechanismen unberücksichtigt bleiben. Bei der Vergabe durch den Flughafenkoordinator auf Grundlage von Großvaterrechten ist davon auszugehen, dass regelmäßig Fluggesellschaften trotz höherer Zahlungsbereitschaft keine Slots erhalten. Gleichzeitig werden Fluggesellschaften mit Großvaterrechten einmal zugeteilte Slots so lange weaternutzen, wie sie einen Gewinn aus der Nutzung des Slots erwarten können. Auch ohne eine Berücksichtigung von Großvaterrechten dürfte eine Vergabe durch einen Flughafenkoordinator kein effizientes Ergebnis liefern, da es ohne marktbasierende Mechanismen extrem schwer zu bestimmen ist, welche Fluggesellschaft einen Slot am besten nutzen kann.⁶⁵

306. Dies führt dazu, dass im derzeitigen System keine nennenswerten Veränderungen hinsichtlich der Verteilung von Slots an einzelne Fluggesellschaften zu beobachten sind (geringe Slot-Mobilität). Zudem wird Fluggesellschaften der Markteintritt insbesondere an stark nachgefragten Flughäfen erschwert. Dabei handelt es sich nicht selten um Hub-Flughäfen mit starker Präsenz eingessener Netzwerk-Carrier. Markteintritte etwa von Low Cost Carriern sind auch deswegen verstärkt an nicht koordinierten Flughäfen zu beobachten. Hinzu kommt, dass selbst auf stark nachgefragten Flughäfen zugeteilte Slots ungenutzt bleiben, da etwa zu viel beantragte Slots verspätet zurück gegeben werden.

4.3 Marktbasierende Mechanismen zur Slot-Vergabe

307. Wenn die Nachfrage nach Slots an stark frequentierten Flughäfen das Angebot übersteigt, müssen Kriterien gefunden werden, nach denen diese Slots vergeben werden. Wie bereits dargelegt, wird der Großteil der Slots auf Basis von Großvaterrechten vergeben. Aus ökonomischer Sicht ist eine alleinige Verteilung auf Basis von Großvaterrechten selten optimal, da nicht sichergestellt werden kann, dass die Fluggesellschaft, die den größten wirtschaftlichen Nutzen aus einem Slot erzielen kann, diesen auch zugeteilt bekommt.

308. Marktbasierende Mechanismen, die eine Form des Handels mit Slots ermöglichen, tragen dazu bei, dass ein Slot von den Fluggesellschaften genutzt werden kann, die ihm den größten wirtschaftlichen Wert beimisst. Dies führt zu einer effizienteren Verteilung von Slots als dies auf Basis von Großvaterrechten der Fall ist. Die Zahlungsbereitschaft einer Fluggesellschaft für einen Slot dient dabei als Indikator für den gesellschaftlichen Wert, der dem Angebot der Fluggesellschaft beigemessen wird. Die Fluggesellschaft, die ihren Kunden den besten Dienst anbietet und entsprechende Umsätze erzielen kann, wird auch bereit sein, am meisten für einen Slot zu zahlen.⁶⁶

⁶³ Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (Neufassung), KOM(2011) 827 endgültig vom 1. Dezember 2011, S. 3.

⁶⁴ Zu den Ineffizienzen des derzeitigen Verteilungssystems ausführlicher NERA, Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes, A Report for the European Commission, Januar 2004, S. 49 ff.; Bauer, J., Do Airports Use Slots Efficiently?, in: Czerny, A. I./Forsyth, P./Gillen, D./Niemeier, H.-M. (Hrsg.), Airport Slots – International Experiences and Options for Reform, S. 151-171; Europäische Kommission, Vorschlag für Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (Neufassung), a. a. O., S. 9.

⁶⁵ Vgl. DotEcon, Auctioning Airport Slots, A Report for HM Treasury and the Department of the Environment, Transport and the Regions, London, Januar 2001, S. v.

⁶⁶ Die Zahlungsbereitschaft einer Fluggesellschaft kann jedoch nur ein Indikator für den gesellschaftlichen Wert einer Flugdienstleistung sein. Beispielsweise ist es denkbar, dass Fluggesellschaften bereit sind, einen zu hohen Preis zu zahlen, um einen Konkurrenten den Markteintritt zu erschweren. Ebenso kann der gezahlte Preis gemessen am gesellschaftlichen Wert zu niedrig sein, wenn externe Effekte wie Umweltverschmutzung und Lärm unberücksichtigt bleiben.

309. Marktbasierende Mechanismen zum Handel mit Slots lassen sich in primäre und sekundäre Mechanismen unterscheiden. Bei der Primärvergabe werden Slots erstmals an Fluggesellschaften vergeben und damit die Anfangsverteilung bestimmt. Die Primärvergabe kann z. B. in Form von Auktionen oder Verkäufen durch die Flughäfen, eine staatliche Behörde oder eine unabhängige Stelle wie den Flughafenkoordinator erfolgen. Sekundäre Mechanismen erlauben es den Fluggesellschaften, Slots untereinander oder mit Dritten zu handeln und damit die durch die Primärvergabe erzielte Anfangsverteilung zu verändern. Dies kann zu einer Steigerung der Effizienz führen, wenn sich z. B. durch eine Veränderung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Wert eines Slots für eine Fluggesellschaft verändert hat.⁶⁷

4.3.1 Slot-Auktionen

310. Gegenüber dem derzeitigen System zur primären Verteilung von Flughafen-Slots auf Basis von Großvaterrechten bieten Auktionen den Vorteil, dass sie besser geeignet sind, Slots an die Fluggesellschaften zu verteilen, die den höchsten wirtschaftlichen Nutzen aus ihnen erzielen können. Zudem begünstigen Auktionen anders als eine Verteilung anhand von Großvaterrechten den Marktzutritt neuer Anbieter.

311. Auch gegenüber anderen marktbasierenden Instrumenten zur Primärvergabe von Slots bieten Auktionen gewisse Vorteile. Beispielsweise dürfte es mit Auktionen besser gelingen, marktbereinigende Preise zu finden als dies möglich wäre, wenn Preise durch die Verkäuferseite festgelegt werden würden. Außerdem bieten Auktionen ein höheres Maß an Transparenz, als dies oftmals bei einer Verhandlungslösung der Fall sein dürfte. Ein unzureichendes Maß an Transparenz könnte dazu führen, dass andere als marktbasierende Kriterien eine Rolle bei der Slotvergabe spielen könnten.⁶⁸

312. Auktionen werden in vielen Bereichen der Wirtschaft genutzt, um knappe Ressourcen möglichst effizient verteilen zu können. Ein Beispiel hierfür sind Versteigerungen von Mobilfunkfrequenzen im Telekommunikationssektor.⁶⁹ Während Frequenzen zu einem gewissen Grad gegeneinander austauschbar sind, handelt es sich bei Slots um relativ heterogene Güter, deren Wert stark davon abhängt, auf welche Uhrzeit und welchen Flughafen sie sich beziehen. Diese Heterogenität macht Slots zu imperfekten Substituten, da sie nur schwer gegeneinander ausgetauscht werden können. Dies führt dazu, dass sich die Anzahl potenzieller Käufer verkleinert, da nicht alle Fluggesellschaften ein gleich großes Interesse an allen Slots haben dürften.

313. Ein weiterer Faktor, der die Komplexität von Slot-Auktionen erhöht, ist, dass Fluggesellschaften sowohl auf dem Start- wie auch auf dem Zielflughafen zueinander passende Slots benötigen, um einen Flug anbieten zu können. Es besteht also eine Nachfragekomplementarität zwischen den Slots auf verschiedenen Flughäfen. Im Fall von Direktverbindungen betrifft dies die Slots auf dem Start- und Zielflughafen. Die Komplexität steigt nochmals, wenn Fluggesellschaften auf ein Hub-and-Spoke-System setzen, bei dem mehrere Zubringerflüge auf einen längeren Flug abgestimmt werden müssen. Derartige Nachfragekomplementaritäten können eine besondere Schwierigkeit bei der Vergabe von Slots durch Auktionen darstellen und müssten beim Auktionsdesign berücksichtigt werden.⁷⁰

314. Wahrscheinlich nicht geeignet wäre eine Auktion mit nur einem Durchgang oder Auktionen, in denen Slots nacheinander versteigert werden. Bei solchen Auktionsdesigns hätten Fluggesellschaften nur einen Versuch, das richtige Gebot abzugeben und es wären kaum Angebote abzugeben, die Nachfragekomplementaritäten angemessen widerspiegeln. In der ökonomischen Literatur wird daher empfohlen, ein simultanes aufsteigendes Auktionsverfahren mit mehreren Run-

⁶⁷ Vgl. NERA, Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes, A Report for the European Commission, a. a. O., S. 66 f.

⁶⁸ Vgl. ebenda, S. 68.

⁶⁹ Vgl. hierzu Monopolkommission, Sondergutachten 66, a. a. O., Tz. 126.

⁷⁰ Vgl. Zu den Möglichkeiten des Auktionsdesigns auch Button, K. Auctions – What Can We Learn from Auction Theory for Slot Allocation, in: Czerny, A. I./Forsyth, P./Gillen, D./Niemeier, H.-M. (Hrsg.), Airport Slots – International Experiences and Options for Reform, S. 291-309.

den zu verwenden. Bei so einem Verfahren können Auktionsteilnehmer für mehrere Slots gleichzeitig bieten und auf die Gebote anderer Teilnehmer reagieren.⁷¹

315. Da zudem die Durchführung einer Auktion nur sinnvoll ist, wenn es tatsächlich ein Nachfrageüberhang gibt, erscheint es zweckmäßig vor Auktionsbeginn eine Marktabfrage durchzuführen. In einer solchen Marktbefragung könnten die Flughäfen und Zeiten identifiziert werden, für die die Nachfrage nach Slots das Angebot übersteigt. Dadurch ließe sich die Anzahl der betroffenen Flughäfen und Zeiträume und damit der Aufwand einer Auktion bereits im Vorfeld begrenzen.

316. Die Komplexität einer möglichen Auktion würde sich zudem mit der Anzahl der zu versteigernden Slots weiter erhöhen. Vor diesem Hintergrund würde es sich anbieten, zunächst nur eine begrenzte Zahl der Slots zu versteigern. Diskutiert werden in diesem Zusammenhang insbesondere zwei Varianten.

317. Die erste Variante sieht vor, dass das bestehende und historisch gewachsene System mit Großvaterrechten unverändert weiter besteht und nur z. B. in Folge eines Flughafenausbaus neu geschaffene Slots versteigert werden. Eine zweite Variante bestünde darin, über einen Zeitraum von zehn Jahren jährlich 10 Prozent aller bestehenden Slots zu versteigern. Am Ende des Zeitraums würde so alle verfügbaren Slots durch Auktionen einmal neu verteilt werden. Großvaterrechte an zu versteigernden Slots würden aufgegeben werden müssen. Im Gegenzug würden neue, auf zehn Jahre begrenzte Großvaterrechte an neu ersteigerten Slots zugeteilt werden.

318. Beide Varianten hätten gemeinsam, dass jeweils nur eine begrenzte Menge an Slots auf einmal versteigert würde. Damit könnte verhindert werden, dass Fluggesellschaften aufwendig aufeinander abgestimmte Slots sehr schnell aufgeben müssten. Zudem hätten alle Beteiligten die Gelegenheit, Erfahrungen mit der Versteigerung von Slots zu machen und das Auktionsdesign könnte optimiert werden, bevor zu einem späteren Zeitpunkt möglicherweise größere Mengen an Slots versteigert würden.

4.3.2 Slot-Handel

319. Ein weiteres Instrument zur Verbesserung der effizienten Nutzung von Slots ist der Sekundärhandel. Sekundäre Vergabemechanismen setzen eine Primärvergabe voraus und sind geeignet, eine möglicherweise ineffiziente Primärverteilung von Slots zu verbessern. Dies kann sinnvoll sein, wenn entweder die Primärvergabe kein effizientes Ergebnis hervorgebracht hat oder sich im zeitlichen Verlauf der Wert der Slots für Fluggesellschaften verändert hat. Auch finanzielle Engpässe können Fluggesellschaft zum Verkauf von Slots bewegen.

320. Durch die Möglichkeit, Slots zu handeln, entstehen den Fluggesellschaften Opportunitätskosten, was wiederum Anreize schafft, ungenutzte Slots zu verkaufen. Zum einen wird so der Markteintritt für Fluggesellschaften erleichtert und der Wettbewerb damit intensiviert. Zum anderen wird eine effizientere Nutzung von Flughafenkapazitäten erreicht. Dabei besteht jedoch das Risiko, dass es zu weiteren Konzentrationen von Slots kommt. Bereits heute wird aufgrund von Großvaterrechten ein Großteil der Slots an stark nachgefragten Flughäfen von eingesessenen Fluggesellschaften gehalten, die diese Flughäfen als Hubs nutzen. Eine Erhöhung der Slot-Mobilität durch die Formalisierung des Handels könnte dazu führen, dass etablierte Fluggesellschaften weitere Slots an ihren Hub-Flughäfen erwerben. Gleichwohl könnte eine solche Entwicklung ökonomisch effizient sein, wenn sie eine höhere Zahlungsbereitschaft z. B. aufgrund von Netzwerkeffekten eines Hub-and-Spoke-Systems widerspiegeln.

321. In Europa gibt es bereits Erfahrungen mit dem Handel von Slots zwischen Fluggesellschaften. Ein starkes Wachstum im Luftverkehr und begrenzte Kapazitätserweiterungen an den Londoner Flughäfen Heathrow und Gatwick haben den Druck auf Fluggesellschaften erhöht, mit Slots zu handeln. Der für Heathrow zuständige Flughafenkoordinator Airport Coordination Limited (ACL) hat dazu eine Online-Plattform zum Handel mit Slots eingerichtet.⁷² In der Folge konnte die

⁷¹ Vgl. NERA, Study to Assess the Effects of Different Slot Allocation Schemes, A Report for the European Commission, a. a. O., S. 174.

⁷² Vgl. hierzu auch Whitlam, S., An Introduction to Secondary Slot Trading, Präsentation Juli 2015, <http://www.acl-uk.org/UserFiles/File/Introduction%20to%20Secondary%20Slot%20Trading%20july%202015.pdf>, Abruf am 6. Juli 2016.

am Flughafen Heathrow etablierte Fluggesellschaft British Airways ihren Anteil an den verfügbaren Slots ausbauen. Gleichzeitig hat sich die Slots-Nutzung gemessen in zurückgelegten Passagierkilometern pro Slot im Vergleich zur Situation ohne Handel deutlich verbessert, da größere Flugzeuge eingesetzt und weiter entfernte Ziele angefliegen wurden.⁷³

322. Keine Transparenz besteht jedoch hinsichtlich der gezahlten Preise, da diese nicht veröffentlicht werden. Nur vereinzelt geraten Informationen über Slot-Käufe an die Öffentlichkeit. Im März 2008 wurde beispielsweise bekannt, dass Continental Airlines insgesamt USD 209 Mio. (entsprach zum damaligen Zeitpunkt EUR 143 Mio.) für vier Slot-Paare am Flughafen Heathrow zahlte.⁷⁴ Im Allgemeinen ist der Handel mit Slots in Europa jedoch wenig transparent. Nicht selten findet er in Form von sogenannten „Junk Trades“ statt. Dabei werden in Abstimmung mit dem Flughafenkoordinator relativ wertvolle Slots gegen wertlose Slots getauscht. Über mögliche Ausgleichszahlungen kann häufig nur gemutmaßt werden.⁷⁵

4.4 Handlungsempfehlung

323. Aus Sicht der Monopolkommission kommt in Anbetracht des steigenden Luftverkehrsaufkommens und begrenzter Möglichkeiten zur Kapazitätserweiterung der effizienten Nutzung bereits bestehender Flughafenkapazitäten insbesondere an stark frequentierten Flughäfen eine zunehmend wichtige Rolle zu. Das bestehende System, das eine Verteilung von Slots auf Basis sogenannter Großvaterrechte vorsieht, kann dem Anspruch an eine effiziente Kapazitätsnutzung nicht gerecht werden.

324. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Monopolkommission dafür aus, bei der Verteilung knapper Flughafenkapazitäten stärker als bisher auf Marktmechanismen zu setzen. Sowohl der Primärhandel mit Slots in Form von Auktionen wie auch der teilweise bereits stattfindende Sekundärhandel mit Slots zwischen Fluggesellschaften sollten explizit gestattet werden. Beide Mechanismen sind grundsätzlich geeignet, die Nutzung der Flughafeninfrastruktur effizienter zu machen.

325. Grundsätzlich könnten Slots direkt von den Flughafenbetreibern oder durch eine Dritte Institution wie den Flughafenkoordinator versteigert werden, der die Auktionserlöse an die jeweiligen Flughäfen weitergibt. In beiden Fällen könnten die unternehmerischen Anreize für Flughafenbetreiber, knappe Flughafenkapazitäten effizienter zu nutzen, erhöht werden, wenn sie an den Erlösen der Auktion beteiligt würden. Auch Fluggesellschaften wären in der Lage Knappheitsrenten durch den Weiterverkauf von Slots zu erzielen, bevor diese nach Ablauf einer festzulegenden Periode an den Auktionator zurückgehen. Zudem könnten Slots in verschiedenen Qualitätsstufen angeboten werden, um den unterschiedlichen Interessen der Fluggesellschaften gerecht zu werden.⁷⁶

326. In Verbindung mit einer Abschaffung oder Einschränkung der bestehenden Großvaterrechte würden zudem Markteintrittsbarrieren für Fluggesellschaften abgebaut werden. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass insbesondere bei Fluggesellschaften, die ein Hub-and-Spoke-System nutzen, Slots an verschiedenen Flughäfen erworben werden müssten, um das Geschäftsmodell sinnvoll nutzen zu können. Grundsätzlich sind aber Auktionsdesigns möglich, die zeitlich begrenzte Großvaterrechte beinhalten.

327. Gegen marktbasierende Mechanismen zur Vergabe von Slots spricht auch nicht die Überlegung, dass deren Einführung auf europäischer Ebene ohne eine gleichzeitige Einführung in anderen Teilen der Welt, eine relative Benachteiligung eingesehener europäischer Fluggesellschaften bedeuten würde, da Slots in anderen Teilen der Welt weiterhin nach anderen Kriterien vergeben werden könnten. Der Grund ist, dass die gesamtwirtschaftlichen Vorteile einer effizien-

⁷³ Konkret stieg die Anzahl der durchschnittlich verfügbaren Sitzplätze pro Flugzeug um 90 Prozent von 135 auf 255. Die durchschnittliche Flugstrecke wurde von 575 km auf 6800 km fast verzehnfacht. Daraus ergibt sich eine durchschnittliche Passagierkilometerzahl von 1.734.000 pro Slot statt zuvor 77.625; vgl. CAPA Centre for Aviation, Heathrow Airport's slot machine: hitting the jackpot again? Analyse vom 8. Mai 2013.

⁷⁴ Vgl. Done, K., Continental pays Heathrow record, www.ft.com vom 3. März 2008.

⁷⁵ Vgl. SDG, Impact Assessment of Revisions to Regulation 95/93, a. a. O., S. 124.

⁷⁶ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Handlungsbedarf für Planung und Nutzung der Flughafeninfrastruktur in Deutschland, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 82(2), 2011, S. 107.

teren Slotvergabe mögliche Nachteile überwiegen dürften. Hierzu zählt neben einer besseren Auslastung bestehender Flughafenkapazitäten eine Erleichterung des Markteintritts für Fluggesellschaften auf bestimmten Routen, was zu einer Intensivierung des Wettbewerbs im Sinne der Passagiere führen würde.

5 Markt für Bodenabfertigungsdienste weiter öffnen

328. In Anbetracht des zunehmenden Luftverkehrsvolumens und damit verbundener Kapazitätsengpässe kommt der effizienten Nutzung von bestehender Flughafeninfrastruktur eine hohe Bedeutung zu. Bodenabfertigungsdienste nehmen dabei eine Schlüsselfunktion ein. Die Europäische Kommission schätzt, dass 2011 weltweit rund 50 Mrd. Euro mit Bodenabfertigungsdiensten umgesetzt wurden und in Europa mindestens 60 Tsd. Personen in diesem Sektor beschäftigt waren. Für Fluggesellschaften stellen Bodenabfertigungsdienste 5 bis 12 Prozent ihrer Betriebskosten dar.⁷⁷

329. Bodenabfertigungsdienste werden von Fluggesellschaften nachgefragt und können grundsätzlich entweder vom Flughafenbetreiber, unabhängigen Diensteanbietern oder den Fluggesellschaften angeboten werden (sogenannte Selbstabfertigung). Dabei können landseitige und luftseitige Abfertigungsdienste unterschieden werden. Erstere werden im Terminal erbracht und umfassen z. B. den Check-In, die Sicherheitskontrollen und die Gepäckabfertigung. Demgegenüber erfolgt die luftseitige Abfertigung auf dem Vorfeld. Hierzu gehören beispielsweise das Reinigen und Betanken von Flugzeugen sowie das Be- und Entladen von Fracht und Gepäck.

330. Während landseitige Abfertigungsdienste bereits vor der Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs durch Drittanbieter oder Fluggesellschaften erbracht wurden, wurden die luftseitigen Bodenverkehrsdienste an deutschen Flughäfen ausschließlich durch den jeweiligen Flughafenbetreiber bzw. dessen Tochtergesellschaft angeboten. Andere Anbieter waren darauf angewiesen, eine Lizenz zu erhalten, die ihnen in der Regel durch die Flughafenbetreiber verweigert wurde. Flughäfen hatten damit ein de facto Monopol bei der Erbringung der luftseitigen Abfertigungsdienste.⁷⁸

331. Mit dem Ziel, die Preise für Bodenverkehrsdienste zu senken und die Qualität der Dienste zu erhöhen, wird seit 1996 der Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf europäischen Flughäfen durch die Richtlinie 96/67/EG geregelt.⁷⁹ In Deutschland erfolgte die Umsetzung der Richtlinie im Jahr 1997 mit der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen (kurz: Bodenabfertigungsdienst-Verordnung – BADV).⁸⁰

332. Die Richtlinie sieht eine schrittweise Öffnung der Bodenabfertigung ab 1998 vor. Demnach gibt es einen grundsätzlich freien Zugang für selbstabfertigende Fluggesellschaften und Drittanbieter bei einer Reihe von Diensten wie dem Catering, der Fluggastabfertigung und der Flugzeugreinigung. Der Zugang kann jedoch nach Genehmigung durch die Europäische Kommission z. B. aufgrund von Kapazitätsbegrenzungen eingeschränkt werden.

333. Zudem gelten in den vier Bereichen Gepäckabfertigung, Vorfelddienste, Betankung sowie Fracht- und Postabfertigung Ausnahmen an Flughäfen, die jährlich mindestens zwei Millionen Fluggäste oder 50.000 Tonnen Fracht zu verzeichnen haben. Hier können Mitgliedstaaten sowohl die Anzahl der Selbstabfertiger als auch die Zahl der Drittabfertiger

⁷⁷ Die Europäische Kommission unterscheidet die folgenden elf Kategorien von Bodenabfertigungsdiensten: (1) Administrative Abfertigung am Boden und Überwachung; (2) Fluggastabfertigung; (3) Gepäckabfertigung; (4) Fracht- und Postabfertigung; (5) Vorfelddienste; (6) Reinigungsdienste und Flugzeugservice; (7) Betankungsdienste; (8) Stationswartungsdienste; (9) Flugbetriebs- und Besatzungsdienste; (10) Transportdienste am Boden; (11) Bordverpflegungsdienste (Catering). Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG vom 1. Dezember 2011, S. 2.

⁷⁸ Vgl. Neuscheler, T., Flughäfen zwischen Regulierung und Wettbewerb – Eine netzökonomische Analyse, Baden Baden 2008, S. 137.

⁷⁹ Vgl. Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt für Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L272 vom 25. Oktober 1996, S. 36.

⁸⁰ 2009 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren ein, nachdem sie eine fehlerhafte Umsetzung der Richtlinie festgestellt hatte. Durch Korrekturen an der BADV konnten die Bedenken der Kommission im Jahr 2011 ausgeräumt werden. Vgl. Deutscher Bundestag, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalck, Uwe Beckmeyer, Petra Ernstberger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD, BT-Drs. 17/6380, Situation der Bodenabfertigungsdienste an deutschen und europäischen Flughäfen, BT-Drs. 17/6622 vom 18. Juli 2011.

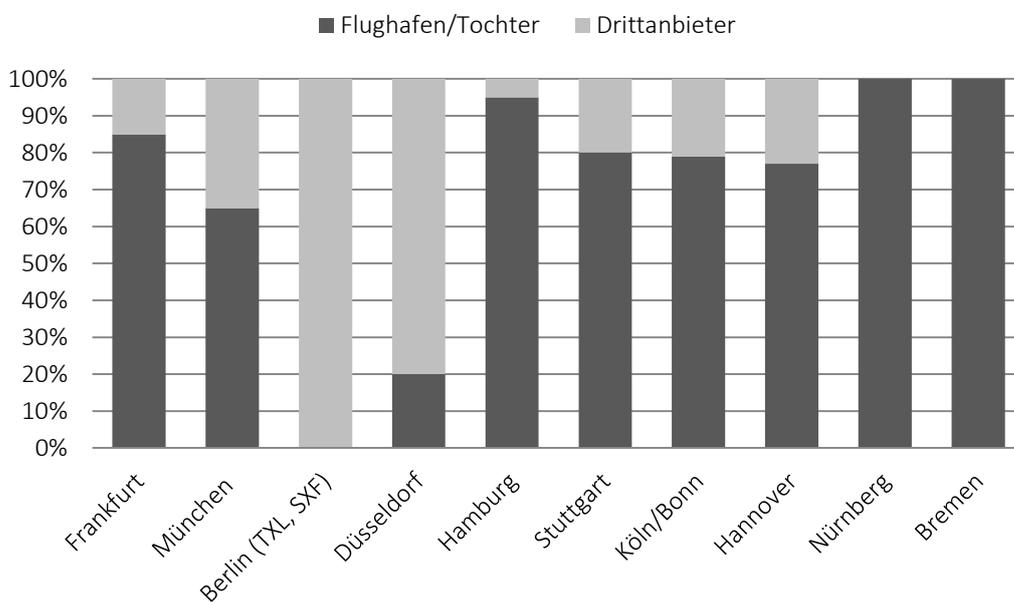
je Dienstekategorie auf zwei begrenzen. Dabei muss nur einer der beiden Drittabfertiger unabhängig vom Flughafen sein.

5.1 Mangel an effektivem Wettbewerb

334. Zu den wesentlichen Ergebnissen der Richtlinie gehört, dass der Markt für Bodenabfertigungsdienste für neue Dienstleister geöffnet werden konnte. In der Folge hat sich die Qualität der erbrachten Bodenabfertigungsdienste verbessert und die Preise sanken.⁸¹ Dennoch gilt die bestehende Richtlinie aus dem Jahr 1996 angesichts stark veränderter Rahmenbedingungen als überarbeitungsbedürftig. So gewinnt die effiziente Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten durch steigende Verkehrsvolumen und zunehmende Kapazitätsengpässe an Bedeutung. Gleichzeitig ist in den vergangenen Jahren der Kostendruck auf den europäischen Luftverkehrssektor durch Wirtschaftskrisen und den zunehmenden Wettbewerb gestiegen.⁸²

335. Abbildung I.1 zeigt die Marktanteile bei Bodenverkehrsdiensten von Flughafenbetreibern bzw. deren Tochterunternehmen in Relation zu unabhängigen Drittanbietern an verschiedenen deutschen Flughäfen im Mai 2016. An den Flughafenstandorten Berlin, Bremen, Düsseldorf und Nürnberg kommt es derzeit praktisch nicht zu einer Konkurrenzsituation zwischen Flughafenbetreibern und unabhängigen Anbietern bei der Erbringung von Bodenverkehrsdiensten. Keine unabhängigen Anbieter sind derzeit in Nürnberg und Bremen tätig. Während in Nürnberg der unabhängige Wettbewerber seine Lizenz ruhen lässt, ist in Bremen die Betriebsaufnahme des Drittanbieters noch nicht erfolgt, sodass auch hier der Flughafenbetreiber alleine tätig ist.

Abbildung I.1: Marktanteile verschiedener Bodenverkehrsdienstleister an ausgewählten deutschen Verkehrsflughäfen – Stand: Mai 2016



Quelle: BDF, VDF

⁸¹ Vgl. hierzu auch SH&E, Study on the quality and efficiency of ground handling services at EU airports as a result of the implementation of Council Directive 96/67/EC, final report, vom 7. Oktober 2002; Airport Research Center, Study on the Impact of Directive 96/67/EC on Ground Handling Services 1996-2007, final report, February 2009 sowie Templin, C., Competition for Airport Services – Ground Handling Services in Europe: Case Studies on Six Major European Hubs, in: Forsyth, P. et al. (Hrsg.), Airport Competition – The European Experience, Farnham 2010, S. 393-412.

⁸² Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG vom 1. Dezember 2011, S. 3. Vor diesem Hintergrund ist auch das geplante nationale Luftverkehrskonzept der Bundesregierung zu sehen, dessen Ziel es ist, den deutschen Luftverkehrssektor zu stärken.

336. Im Gegensatz dazu sind Flughafenbetreiber an den Standorten Berlin und Düsseldorf nicht bzw. kaum noch aktiv. Historisch bedingt war der gemeinsame Flughafenbetreiber an den Berliner Standorten Tegel und Schönefeld noch nie als Bodenverkehrsdienstleister tätig, sodass es hier nur unabhängige Anbieter gibt.⁸³ In Düsseldorf wird erwartet, dass sich der Flughafenbetreiber aus betriebswirtschaftlichen Gründen aus der Bodenabfertigung zurückzieht. Es wurde seitens des Flughafenbetreibers angestrebt, eine weitere Lizenz an einen unabhängigen Anbieter zu vergeben.⁸⁴

337. An den verbleibenden sechs Flughäfen, an denen sowohl unabhängige Drittanbieter als auch Flughafenbetreiber konkurrieren, zeigt sich, dass unabhängige Dienstleister einen durchschnittlichen Marktanteil von 20 Prozent haben. Eine weitere Folge der Begrenzung des Marktzutritts ist, dass keiner der sieben unabhängigen Anbieter an allen zehn Flughafenstandorten vertreten ist.⁸⁵ Ein Anbieter ist an fünf Standorten und die übrigen an drei oder weniger Standorten vertreten. Dadurch sind Fluggesellschaften und Drittanbieter kaum in der Lage, standortübergreifende Synergien und Produktivitätsverbesserungen zu erzielen.⁸⁶

338. Da an den meisten deutschen Verkehrsflughäfen von der Möglichkeit zur Beschränkung der Anzahl der Anbieter von Bodenverkehrsdiensten gebraucht gemacht wird, ist es erforderlich, Zulassungen an Dienstleister zu vergeben. Die Erteilung dieser Zulassung erfolgt in der Regel durch die Verkehrsministerien der Länder, die gleichzeitig Gesellschafter der Flughafenbetriebsgesellschaften sind. Da die Flughafenbetreiber gewöhnlich ebenfalls Bodenabfertigungsdienste anbieten, kann ein Interessenskonflikt nicht gänzlich ausgeschlossen werden.

339. Zudem kritisiert die Vereinigung der Dienstleister an Deutschen Flughäfen e. V. (VDF) die Markteintritts- und Tätigkeitsbedingungen.⁸⁷ Ausschreibungen würden an den verschiedenen Flughäfen unterschiedlich gehandhabt und seien oftmals nicht ausreichend transparent.⁸⁸ Zudem sei der Wettbewerb durch das Setzen von für Dienstleister nicht nachvollziehbaren und undurchsichtigen Zeitrahmen zugunsten der flughafeneigenen Anbieter verzerrt worden. So seien in mehreren Fällen die Werbung von Kunden und die fristgerechte Betriebsaufnahme durch hinausgezögerte Entscheidungen erschwert worden.

5.2 Vorschläge der Europäischen Kommission

340. Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Jahr 2011 einen Vorschlag zur Weiterentwicklung der Richtlinie ausgearbeitet.⁸⁹ Die Ziele des Vorschlags waren unter anderem die Erhöhung der Anzahl an Anbietern von Bodenabfertigungsdiensten an europäischen Flughäfen und die Harmonisierung der Zulassungsregelungen. Dazu sollte die bestehende Richtlinie durch eine neue Verordnung ersetzt werden.

341. Im Wesentlichen sah der Vorschlag vor, dass wie zuvor die Anzahl der Dienstleister an Flughäfen mit mindestens 2 Mio. Passagieren und 50.000 Tonnen Fracht pro Jahr begrenzt werden darf. Neu war, dass an Großflughäfen mit mehr als 5 Mio. Passagieren und 100.000 Tonnen Fracht pro Jahr die Zahl der Dienstleister mindestens drei betragen sollte.

⁸³ Am Flughafen Tegel sind zwei unabhängige Anbieter und am Flughafen Schönefeld drei unabhängige Anbieter tätig.

⁸⁴ Vgl. Schleucher, R., Der neue Flughafen-Chef redet Klartext, www.wz.de; 29. April 2015.

⁸⁵ An den genannten zehn Flughafenstandorten gibt es derzeit sieben verschiedene unabhängige Drittanbieter. Hierbei handelt es sich um Acciona, Aeroground Berlin, Aviapartner, Losch, Swissport/Gegenbauer, Swissport/Losch und WISAG.

⁸⁶ Vgl. BDF, <http://www.bdf.aero/themen/bodenverkehrsdienste/>, Abruf am 25. Mai 2016.

⁸⁷ Vgl. VDF, Positionspapier zur Richtlinie 96/67/EG des Rates der Europäischen Union vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft vom 14. April 2015.

⁸⁸ Vgl. zu Transparenzanforderungen bei Vergabeverfahren im Bereich der Bodenabfertigung die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichtes: BVerwG, Entscheidung vom 18. März 2016, 3 B 16.15 – Transparenzgebot bei der Auswahlentscheidung für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten. Dieses hatte eine Nichtzulassungsbeschwerde des Landes Hessen für unzulässig erklärt, wodurch ein zuvor ergangenes Urteil des Hessischen Verwaltungsgerichtshofes rechtskräftig wurde. Dieser hatte entschieden, dass das Land Hessen gegen die Pflicht zur Offenlegung wesentlicher Entscheidungskriterien bei der Auswahl verstoßen hatte, da es erst zwei Monate nach Eingang der Bewerbungsunterlagen Auswahlkriterien festgelegt habe.

⁸⁹ Vgl. EU-Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG, KOM(2011) 824 endgültig. Der Vorschlag wurde 2015 von der Europäischen Kommission zurückgezogen.

Die Selbstabfertigung sollte allen Fluggesellschaften erlaubt werden. Zudem sollten Flughafenbetreiber, die selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen, dazu verpflichtet werden, eine rechtliche Trennung von Flughäfen und Bodenabfertigung vorzunehmen. Bisher reichte eine einfache buchhalterische Trennung aus, was aus Sicht der Europäischen Kommission nicht genügte, um einen fairen Wettbewerb zu garantieren. Außerdem sollte das Ausschreibungsverfahren verbessert und neue Mindestanforderungen an die Qualität von Bodenabfertigungsdiensten und die Ausbildung der Beschäftigten gestellt werden.

342. Das Europäische Parlament lehnte den ursprünglichen Vorschlag der Kommission zunächst ab und verwies den Vorschlag zur erneuten Diskussion an den federführenden Ausschuss zurück, wodurch es zu Änderungen am Vorschlag kam. Mindestens drei Dienstleister sollten nur noch an Flughäfen mit mehr als 15 Mio. Passagieren oder 200.000 Tonnen Fracht pro Jahr tätig sein können. Abgelehnt wurde auch eine rechtliche Trennung von Flughafenbetrieb und Bodenabfertigung. Stattdessen sollte es ausreichen, dass an Flughäfen mit mehr als 5 Mio. Passagieren oder 200.000 Tonnen Fracht eine getrennte Rechnungsführung eingeführt wird. Zudem wurden die Bestimmungen zum Arbeitnehmerschutz um Regeln gegen Lohndumping sowie zum angemessenen Niveau sozialer Sicherheit und „menschenwürdiger Arbeitsbedingungen“ erweitert.⁹⁰

343. In Deutschland wurde der Vorschlag der Europäischen Kommission kritisch bewertet. Der Ausschuss des Bundestages für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung empfahl, den Vorschlag abzulehnen. Es wurde bezweifelt, dass es durch eine weitere Öffnung des Marktes zu einer Verbesserung der bereits hohen Qualität bei der Bodenabfertigung an deutschen Flughäfen käme. Eine Verbilligung von Bodenabfertigungsdiensten durch Absenkung von Lohnniveaus wurde ebenso abgelehnt wie die vorgeschlagene rechtliche Trennung von Bodenverkehrsdiensten und Flughafeninfrastruktur, unter anderem da eine „Diskriminierung der Flughafenbetreiber als Dienstleister“ zu befürchten sei.⁹¹

344. Der Flughafenverband ADV brachte gegen eine weitere Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste die Argumente vor, dass Möglichkeiten zur Prozessoptimierung ausgeschöpft seien, dieser Bereich einen Personalkostenanteil von 70 Prozent an den Gesamtbodenverkehrskosten aufweise und eine höhere Anzahl an Anbietern zu einer Absenkung des Lohnniveaus und sozialer Standards führe.⁹²

5.3 Handlungsempfehlung

345. Aus Sicht der Monopolkommission hat die Europäische Union im Jahr 1996 mit der Richtlinie 96/67/EG einen ersten wichtigen Schritt in Richtung der Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste unternommen. Dabei wurden jedoch nicht alle Zugangshürden abgebaut. Insbesondere in Deutschland gibt es für einen Reihe von Diensten oftmals nur einen unabhängigen Anbieter, dem es gestattet wird, neben dem Flughafenbetreiber Bodenabfertigungsdienste anzubieten. Auch fast 20 Jahre nach der zumindest teilweisen Öffnung des Marktes ist es diesen unabhängigen Anbietern in vielen Fällen nicht gelungen, Marktanteile von mehr als 25 Prozent zu erzielen.

346. Die Ansicht, mehr Wettbewerb würde zu Lasten der Qualität und Sicherheit bei Bodenabfertigungsdiensten führen, widerspricht den bisherigen Erfahrungen. Bei den unabhängigen Drittanbietern handelt es sich nicht, wie teilweise suggeriert wird, um „Billiganbieter“, die Angestellte zu Dumpinglöhnen beschäftigen. In jedem Fall ist die Verhinderung von Wettbewerb nicht der zu präferierende Weg, Sozialstandards zu sichern.

347. Auch das vielfach vorgebrachte Argument, eine weitere Öffnung sei aus logistischen Gründen nicht umsetzbar, da es nicht genug Platz für weitere Anbieter gäbe, kann nicht überzeugen. Zwar dürfte sich die Anbieterzahl nicht unbe-

⁹⁰ Vgl. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. April 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG.

⁹¹ Vgl. Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15. Ausschuss) des Bundestages, Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drs. 17/8617 vom 8. Februar 2012, S. 3.

⁹² Vgl. ADV, Positionspapier des Flughafenverbandes ADV zum Thema: „Vorschlag der EU-Kommission für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67 EG“ vom 15. Februar 2012.

grenzt vergrößern lassen, dennoch scheint der vorgeschlagene moderate Anstieg der Anbieterzahl von zwei auf drei an großen Flughäfen mit mehr als 15 Mio. Passagieren pro Jahr nicht unverhältnismäßig. Die praktischen Erfahrungen an deutschen und anderen europäischen Flughäfen haben gezeigt, dass es in vielen Fällen möglich sein dürfte, mehr als die bisherigen zwei Anbieter zuzulassen. Beispielsweise kooperieren Anbieter etwa bei der Nutzung von Fahrzeugen, was den Platzbedarf reduziert. Außerdem wäre es möglich, einen eventuell gestiegenen Platzbedarf bei der Planung neuer Flughafengebäude zu berücksichtigen. Davon abgesehen ist es bereits nach den Regeln der geltenden Richtlinie möglich, den Zugang aus bestimmten Sachgründen wie z. B. Platz- und Kapazitätsbeschränkungen zu begrenzen.⁹³

348. Vor diesem Hintergrund spricht sich die Monopolkommission dafür aus, dass insbesondere an großen Flughäfen mit vielen Flugbewegungen weitere unabhängige Drittanbieter zugelassen werden. Dies ist nach den Vorgaben der geltenden Richtlinie 96/67/EG bereits möglich, da die Richtlinie lediglich Mindestvorgaben hinsichtlich der Zahl der Dienstleister macht. Für eine Anpassung der Anbieteranzahl ist lediglich eine Änderung der Anzahl der Drittabfertiger in der BADV notwendig. Ebenfalls positiv zu bewerten ist der Vorschlag den Flughafenbetrieb und Bodenabfertigung rechtlich zu trennen. Damit kann das Risiko vermindert werden, dass es bei der Vergabe von Zulassungen und im späteren betrieblichen Ablauf zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen Dienstleistern kommt.

349. Langfristig sollte jedoch seitens der Bundesregierung erwogen werden, sich auch auf europäischer Ebene für eine weitere Öffnung des Marktes für Bodenverkehrsdienste einzusetzen, da es nur so zu einer europaweiten Angleichung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt für Bodenabfertigungsdienste kommen kann. Dabei sollte das Rechtsinstrument der Verordnung erwogen werden, da diese unmittelbar in den Mitgliedstaaten wirksam ist und damit besser als eine Richtlinie geeignet ist, für die notwendige Harmonisierung des Marktes zu sorgen und die Probleme zu lösen, die auf eine uneinheitliche Umsetzung der geltenden Richtlinie zurückzuführen sind.⁹⁴

⁹³ Vgl. Artikel 9 der Richtlinie 96/67/EG.

⁹⁴ Vgl. hierzu EU-Kommission, Vorschlag, für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG, KOM(2011) 824 endgültig, S. 11.