

# **Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen**

## ***Reformbedarf aus ökonomischer und juristischer Sicht***

### **Autoren:**

**Prof. Dr. Thorsten Beckers**

(Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management)

**Dipl.-Volksw. Jan Peter Klatt**

(Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management)

**Prof. Dr. Jürgen Kühling, LL.M.**

(Universität Regensburg, Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Immobilienrecht)

Diese Studie, die ein Rechtsgutachten einschließt, ist im Rahmen des vom Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V. (BDF) beauftragten Forschungsvorhabens „Reform der Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen“ erstellt worden.

# Inhaltsübersicht

Zentrale Ergebnisse der Studie.....	v
1 Einleitung.....	1
2 Grundlagen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes.....	4
3 Ausgestaltungsoptionen der Regulierung bei Marktmacht im Flughafensektor .....	8
4 Marktmacht der Flughäfen in Deutschland.....	54
5 Derzeitige Entgeltregulierung der Flughäfen in Deutschland .....	61
6 EU-Richtlinie zur Entgeltregulierung und Mindestumsetzungsbedarf in Deutschland aus juristischer Sicht .....	73
7 Reformbedarf der Entgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht und Hinweise zur juristischen Umsetzung.....	93
8 Fazit.....	101
Literatur .....	102

# Inhaltsverzeichnis

<b>Zentrale Ergebnisse der Studie</b> .....	<b>v</b>
<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
<b>2 Grundlagen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes</b> .....	<b>4</b>
2.1 Wertschöpfungsstufen im Luftverkehrssektor .....	4
2.2 Leistungsbereiche bei Flughäfen .....	5
2.3 Flughafentypen.....	6
<b>3 Ausgestaltungsoptionen der Regulierung bei Marktmacht im Flughafensektor</b> .....	<b>8</b>
3.1 Marktmacht .....	8
3.1.1 Bedeutung von Marktmacht im Allgemeinen .....	8
3.1.2 Marktmacht bei Flughäfen.....	9
3.1.2.1 Marktmacht konstituierende Faktoren .....	9
3.1.2.1.1 Subadditivitäten .....	9
3.1.2.1.2 Markteintrittsbarrieren.....	10
3.1.2.1.3 Geringe vorhandene Substitutionskonkurrenz .....	11
3.1.2.2 Marktmacht dämpfende Faktoren.....	14
3.1.2.2.1 Gegengewichtige Marktmacht.....	14
3.1.2.2.2 Komplementarität zwischen Aviation- und Non-Aviation-Bereich.....	15
3.1.2.3 Fazit .....	16
3.2 Regulierung .....	16
3.2.1 Ziele und Untersuchungsschwerpunkte .....	17
3.2.2 Ausgestaltungsbereiche und -optionen.....	23
3.2.2.1 Interne vs. externe Regulierung.....	23
3.2.2.2 Ex-ante- vs. Ex-post-Regulierung und sektorspezifische vs. sektorübergreifende Regulierung .....	25
3.2.2.3 Ex-ante-Regulierungsverfahren .....	29
3.2.2.3.1 Zentrale Gestaltungsparameter und idealtypische Verfahren... 31	
3.2.2.3.2 Bedeutung von Kontrahierungsproblemen.....	37
3.2.2.4 Ausgestaltung einer kostenorientierten Anreizregulierung.....	40
3.2.2.4.1 Umfang des regulierten Bereichs (Single-Till vs. Dual-Till).....	40
3.2.2.4.2 Kapitalkostenermittlung und die Bedeutung eines Ringfencing 42	
3.2.2.4.3 Informationsbeschaffung und Prozessstrukturierung durch den Regulierer .....	44
3.2.2.4.4 Einbeziehung von Nutzern .....	44
3.2.2.5 Korporatistische Regulierung.....	46
3.2.2.6 Differenzierungsmöglichkeiten bei der Regulierung verschiedener Unternehmen .....	47
3.2.2.7 Organisatorische Zuordnung der Regulierung .....	49
3.2.2.8 Institutioneller Rahmen .....	50
3.2.2.9 Schlussfolgerungen bezüglich der Regulierung marktmächtiger Flughäfen .....	52
<b>4 Marktmacht der Flughäfen in Deutschland</b> .....	<b>54</b>
4.1 Überblick über Flughäfen.....	54

4.2	Marktmacht .....	57
4.2.1	Hub-Flughäfen.....	57
4.2.2	Bedeutende Sekundär-Flughäfen .....	58
4.2.3	Weitere Sekundär- und sonstige Flughäfen.....	59
4.2.4	Fazit.....	60
<b>5</b>	<b>Derzeitige Entgeltregulierung der Flughäfen in Deutschland .....</b>	<b>61</b>
5.1	Gegenwärtige Normierung der Entgeltregulierung: Vorgaben im LuftVG, in der LuftVZO und in der BADV – Anwendungsbereich.....	61
5.2	Bisherige Genehmigungspraxis nach der LuftVZO .....	63
5.2.1	Zuständige Behörde .....	63
5.2.2	Entgeltgenehmigungsverfahren und Entgeltrahmenvereinbarungen .....	64
5.2.2.1	„Klassisches“ Entgeltgenehmigungsverfahren .....	64
5.2.2.1.1	Ablauf .....	64
5.2.2.1.2	Entgeltmaßstab .....	65
5.2.2.1.3	Prüfungsmethode und -intensität .....	66
5.2.2.2	Entgeltrahmenvereinbarungen .....	66
5.2.2.2.1	Ablauf .....	66
5.2.2.2.2	Entgeltmaßstab .....	67
5.2.2.3	Fazit .....	67
5.3	Reichweite des Kartellrechts im Überblick .....	68
5.4	Ökonomische Bewertung.....	68
5.4.1	„Klassisches“ Entgeltgenehmigungsverfahren.....	69
5.4.2	Entgeltrahmenvereinbarungen.....	70
5.4.3	Fazit.....	72
<b>6</b>	<b>EU-Richtlinie zur Entgeltregulierung und Mindestumsetzungsbedarf in Deutschland aus juristischer Sicht.....</b>	<b>73</b>
6.1	Vorgaben aus der Richtlinie 2009/12/EG .....	73
6.1.1	Anwendungsbereich der FE-Richtlinie .....	73
6.1.2	Materiell-rechtliche Vorgaben .....	74
6.1.2.1	Diskriminierungsverbot .....	74
6.1.2.2	Transparenzgebot.....	75
6.1.2.3	Entgeltmaßstab und Entgeltmodell.....	77
6.1.3	Verfahrensrechtliche Ausgestaltung .....	79
6.1.4	Institutionelle Vorgaben.....	81
6.1.4.1	„Eine unabhängige Behörde“, Art. 11 Abs. 1 FE-Richtlinie .....	81
6.1.4.2	„Delegations-Aufsichtsbehörden“, Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie .....	81
6.1.4.3	Unabhängigkeit gemäß Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie .....	82
6.1.4.4	Fazit .....	82
6.2	Mindestumsetzungsbedarf aus juristischer Sicht .....	83
6.2.1	Umsetzungsbedarf bei den materiell-rechtlichen Anforderungen .....	83
6.2.2	Umsetzungsbedarf im Bereich des Regulierungsverfahrens / Transparenzgebot ...	84
6.2.3	Umsetzungsbedarf bei der institutionellen Ausgestaltung .....	86
6.2.3.1	Luftfahrtverwaltung .....	87
6.2.3.2	Unabhängigkeit.....	88
6.2.4	Anforderungen an die konkrete Umsetzung in das deutsche Recht.....	90

<b>7</b>	<b>Reformbedarf der Entgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht und Hinweise zur juristischen Umsetzung.....</b>	<b>93</b>
7.1	Reformbedarf der Entgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht.....	93
7.2	Hinweise zur juristischen Umsetzung .....	99
<b>8</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>101</b>
	<b>Literatur .....</b>	<b>102</b>

## Zentrale Ergebnisse der Studie

In dieser Studie wird vor dem Hintergrund der Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte (im Folgenden FE-Richtlinie) die Flughafenentgeltregulierung in Deutschland sowohl aus ökonomischer als auch juristischer Sicht untersucht. Die wesentlichen Ergebnisse der Studie werden nachfolgend in Form von Thesen wiedergegeben:

- Die Notwendigkeit einer Regulierung von Entgelten im Flughafensektor ergibt sich aus dem Vorliegen von Marktmacht der Anbieter von Flughafenleistungen, infolge dessen Preissetzungsspielräume bestehen. Voraussetzung für Marktmacht ist hierbei, dass der Anbieter über ein natürliches Monopol verfügt und / oder hohe Markteintrittsbarrieren sowie nur geringe Substitutionskonkurrenz vorliegen. Diese Voraussetzungen für Marktmacht sind bei Flughäfen häufig erfüllt.
- Die Analyse der deutschen Flughäfen zeigt, dass insbesondere die Hub-Flughäfen Frankfurt am Main und München sowie die Sekundär-Flughäfen in Berlin, Hamburg und Stuttgart über Marktmacht verfügen und damit signifikante Preissetzungsspielräume besitzen. Deutliche Hinweise für Marktmacht liegen auch für die (Sekundär-)Flughäfen Düsseldorf und Köln / Bonn vor. Ebenso erscheint es plausibel, dass die Sekundär-Flughäfen Hannover und Nürnberg noch über relevante Marktmacht verfügen.
- Die gesetzliche Normierung der derzeitigen Flughafenentgeltregulierung in Deutschland ist insgesamt sehr schwach ausgestaltet. Es sind keine Regulierungsvorgaben in einem engeren Sinne normiert mit einem klaren Entgeltmaßstab, einem klar strukturierten Entgeltkontrollverfahren, einer hinreichenden Ausgestaltung der gerichtlichen Kontrolle auch durch Nutzer etc.
- Für die Genehmigung der Flughafenentgelte sind die jeweiligen Landesluftfahrtbehörden zuständig. Aufgrund der zahlreichen Beteiligungen von Bundesländern an den Flughäfen in Deutschland befinden sich verschiedene Bundesländer in einer problematischen Doppelrolle, da sie sowohl als Eigentümer als auch als zuständige Genehmigungsinstanz auftreten.
- Es existieren deutliche Hinweise darauf, dass die Flughafenentgelte im Rahmen der derzeitigen Regulierung bei Flughäfen mit Marktmacht aus Nachfragersicht zu hoch sein dürften. Ferner dürfte die derzeitige (schwache) Regulierung in Form einer Entgeltkontrolle angesichts ihrer geringen Wirkung mit unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten einhergehen.
- Die Bedeutung der Flughafenentgelte für die Nachfrager zeigt sich daran, dass die Flughäfen Frankfurt am Main, Hamburg und Stuttgart, die 2008 über einen Marktanteil in Deutschland von ca. 40 % im Passagierverkehr und von ca. 59 % in der Luftfracht verfügten, über Umsatzerlöse aus Flughafenentgelten und der Nutzung zentraler Infrastruktur von zusammen etwa 987 Mio. EUR berichten.
- Das derzeitige deutsche Rechtsregime entspricht nicht den Vorgaben FE-Richtlinie und es bedarf daher schon aus rechtlicher Sicht einer Reform innerhalb der am 15. März 2011 ablaufenden Um-

setzungsfrist. Es sind unter anderem Änderungen des LuftVG bzw. LuftVZO im Bereich des Regulierungsverfahrens und hinsichtlich der Transparenzfordernisse herbeizuführen.

- Im Rahmen der Umsetzung des aus der FE-Richtlinie folgenden, nicht unerheblichen Handlungsbedarfs sollte gleich eine ökonomisch sinnvolle Reform der Flughafenentgeltregulierung vorgenommen werden. Dabei sollten die Ziele der Regulierung politisch vorgegeben werden. Es bietet sich an, mit einer Regulierung grundsätzlich das Ziel der Minimierung der von den Passagieren zu zahlenden Preise zu verfolgen und ein effizientes Investitionsniveau anzustreben.
- Die institutionelle Ausgestaltung einer Regulierung besitzt höchste Bedeutung für deren Effektivität. Um Synergieeffekte nutzen zu können, sollte die Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen grundsätzlich durch eine zentrale Behörde, der Bundesnetzagentur, und nicht mehr auf Länderebene erfolgen. Dabei sollten sowohl die regulierten Flughäfen als auch die Nutzer Beschwerde- und Klagerechte gegen Entscheidungen des Regulierers besitzen.
- Für relativ große, marktmächtige Flughäfen sollte auf eine „normale Regulierungsintensität“ zurückgegriffen werden, die eine kostenorientierte Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur vorsieht. Bei einer kostenorientierten Anreizregulierung wird zur Etablierung von (Effizienz-) Anreizen in einem gewissen Umfang das Kostenrisiko auf das regulierte Unternehmen übertragen, wobei im Gegensatz zu einer idealtypischen Anreizregulierung die zu beobachtenden Kosten des Unternehmens berücksichtigt werden.
- Bei der kostenorientierten Anreizregulierung sollte grundsätzlich auf den Single-Till-Ansatz zurückgegriffen werden. Dieser führt zu einer adäquaten Berücksichtigung des Ziels der Preisminimierung und wird aufgrund der geringeren Transaktionskosten bei seiner Anwendung auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhaft sein. Sofern eine Verschiebung von Renten von den Fluggesellschaften zu den Flughäfen politisch intendiert ist, sollte ein „abgeschwächter Single-Till“ genutzt werden, indem Einnahmeüberschüsse aus dem Non-Aviation-Bereich lediglich in einem reduzierten Umfang berücksichtigt werden.
- Im Rahmen der zu implementierenden kostenorientierten Anreizregulierung sollte vorgesehen werden, dass, ergänzend zur Vorgabe von Preis- bzw. Erlösgrenzen, Mechanismen zur Gewährleistung der Bereitstellung einer nutzergerechten Qualität der Infrastruktur implementiert werden.
- Für weniger marktmächtige und relativ kleine Flughäfen sowie für Flughäfen in öffentlicher Eigentümerschaft, die sich bezüglich der Gewinnerzielung selbst beschränken, sollte in der Regel eine „reduzierte Regulierungsintensität“ ausreichend sein, bei der sich zunächst das Flughafenunternehmen und die Nutzer im Rahmen einer korporatistischen Regulierung verständigen (sollen) und im Falle einer mangelnden Einigung die Bundesnetzagentur eine Kostenkontrolle durchführt.
- Die Regulierungsordnungen der Energie- und Telekommunikationswirtschaft weisen darauf hin, dass eine erfolgreiche Umsetzung der vorgeschlagenen Reformansätze rechtlich möglich ist und mit begrenzten Transaktionskosten einhergehen wird. Sie können als Vorbilder dienen.

# 1 Einleitung<sup>1</sup>

## AUSGANGSLAGE

Die derzeitige Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen basiert auf § 43a der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO), wonach „... Flughafenunternehmen bei Verkehrsflughäfen Regelungen der Entgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen der Genehmigungsbehörde zur Genehmigung vorzulegen (haben)“. Zum Erlass (u. a.) dieser Rechtsverordnung ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mit Zustimmung des Bundesrates gemäß § 32 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ermächtigt. Die gesetzliche Normierung in Bezug auf die Entgeltregulierung ist im Vergleich zu anderen Infrastruktursektoren (wie Energie, Post, Telekommunikation) in Deutschland damit eher schwach ausgestaltet. *Institutionell* gibt § 43a LuftVZO i. V. m. § 39 Abs. 1 LuftVZO vor, dass die Genehmigung der Entgeltregelungen bzw. -ordnungen von der Landesluftfahrtbehörde erteilt wird, in deren Gebiet sich der Verkehrsflughafen befindet. Es handelt sich dabei um eine Bundesauftragsverwaltung i. S. d. Art. 85 des Grundgesetzes (GG) im Rahmen der Luftverkehrsverwaltung gemäß Art. 87d Abs. 2 GG i. V. m. § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG.

In der ökonomischen Literatur wird die gegenwärtige Flughafenentgeltregulierung in Deutschland nahezu einhellig als verbesserungsbedürftig eingestuft.<sup>2</sup> Dabei wird u. a. kritisiert, dass die Regulierung bei marktmächtigen Flughäfen im Hinblick auf den Schutz von Nutzerinteressen zu schwach ist und zu geringe Anreize zu einer kosteneffizienten Leistungserstellung etabliert. Auch die dezentrale Regulierung auf Länderebene wird kritisch bewertet, da sie mit relativ hohen Transaktionskosten einhergeht. Weiterhin geht die dezentrale Regulierungszuständigkeit mit einer ineffizienten Duplizierung von Regulierungs-Know-how einher, wobei die gegenwärtig für die Regulierung der einzelnen Flughäfen zur Verfügung stehenden Ressourcen zu gering sind.

Eine besondere Aktualität hat das Thema der Flughafenentgeltregulierung dadurch erhalten, dass die Europäische Kommission am 11. März 2009 eine Richtlinie über Flughafenentgelte erlassen hat.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Die Autoren bedanken sich bei Prof. Dr. Achim Czerny (WHU – Otto Beisheim School of Management), Dr. Robert Malina (Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster) und Prof. Dr. Hans-Martin Niemeier (Hochschule Bremen) für kritische Anmerkungen zu der Studie sowie bei Dr. Michael Engel (BDF – Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V.), Marco Wiegand (BDF) Jörg-Stefan Fritz (Deutsche Lufthansa AG), Alexander Holzrichter (Deutsche Lufthansa AG), Dr. Stefan Klingelhöfer (Deutsche Lufthansa AG) und Hermann Lindner (Air Berlin PLC & Co Luftverkehrs KG) für kritische Diskussionen während der Erstellung der Studie. Weiterhin gilt ein besonderer Dank Tobias Schall (Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Immobilienrecht an der Universität Regensburg) für inhaltliche Unterstützung.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. NIEMEIER (2002), WOLF (2003), BECKERS ET AL. (2003), MALINA (2006) UND NEUSCHELER (2007).

<sup>3</sup> Richtlinie 2009/12/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. März 2009 über Flughafenentgelte, Abl. EG L 70/11.



### **ZIEL DER STUDIE**

Vor diesem Hintergrund zielt die vorliegende Studie darauf ab, die folgenden juristischen und ökonomischen Fragestellungen zu untersuchen:

- In welchem Ausmaß verfügen Flughäfen in Deutschland über Marktmacht und welche zentralen Defizite weist die derzeitige Regulierungspraxis in diesem Zusammenhang aus ökonomischer Sicht auf?
- Inwieweit genügt das bisherige Regulierungsregime für Flughafenentgelte in Deutschland den in der EU-Richtlinie formulierten Vorgaben oder sind Änderungen der bisherigen Normierung und Regulierungspraxis in diesem Bereich zur Umsetzung der EU-Richtlinie angezeigt?
- Welche Reformen der Flughafenentgeltregulierung sind aus ökonomischer Sicht unter Berücksichtigung des derzeitigen institutionellen Rahmens und der Anforderungen der EU-Richtlinie zu empfehlen?

Die ökonomische Analyse der derzeitigen Regulierung und des Reformbedarfs erfolgt unter Rückgriff auf institutionenökonomische Erkenntnisse. Dabei werden die Auswirkungen verschiedener Ausgestaltungsoptionen der Regulierung auf die Wohlfahrt und auf die Interessen der Nachfrager diskutiert.

### **STRUKTUR DER STUDIE**

Diese Studie ist wie folgt aufgebaut:

- In Kapitel 2 werden Grundlagen bezüglich der Wertschöpfungsstufen im Luftverkehr und der Leistungsbereiche bei Flughäfen sowie Flughafentypen vorgestellt. Damit einhergehend wird der Untersuchungsgegenstand eingegrenzt.
- In Kapitel 3 werden zunächst übergreifende Aspekte der Bedeutung von Regulierung bei Vorliegen von Marktmacht betrachtet. Anschließend wird ein Ansatz zur qualitativen Abschätzung der Marktmacht von Flughafen vorgestellt. Weiterhin werden die Ausgestaltungsoptionen der Regulierung marktmächtiger Unternehmen im Allgemeinen und von Flughäfen im Speziellen thematisiert.
- In Kapitel 4 werden die Überlegungen zur Marktmacht von Flughäfen aus Kapitel 3 zur Beurteilung der Marktmacht der deutschen Flughäfen angewendet.
- In Kapitel 5 werden zunächst die gesetzliche Normierung und die gegenwärtige Praxis der Flughafenentgeltregulierung in Deutschland dargestellt. Anschließend erfolgt eine diesbezügliche ökonomische Bewertung.
- In Kapitel 6 wird im Anschluss an die Vorstellung der Richtlinie 2009/12/EG der konkrete Umsetzungsbedarf in Deutschland aus einem Vergleich der bisherigen Normierung und Regulierungspraxis einerseits und den aktuellen Soll-Vorgaben der Richtlinie 2009/12/EG andererseits

seits herausgearbeitet, wobei auch aufgezeigt wird, auf welcher normativen Ebene die Umsetzung zu erfolgen hat.

- In Kapitel 7 wird der Reformbedarf der Flughafenentgeltregulierung aus ökonomischer Sicht unter Berücksichtigung des derzeitigen institutionellen Rahmens und der Anforderungen der EU-Richtlinie abgeleitet. Angesichts des nicht unerheblichen normativen Anpassungsbedarfs wird ferner kurz auf die Komplexität der Umsetzung des abgeleiteten Reformvorschlags und die Möglichkeit des Rückgriffs auf Regulierungsmodelle aus anderen Wirtschaftszweigen eingegangen.
- In Kapitel 8 wird ein Fazit gezogen.

## 2 Grundlagen und Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes

### 2.1 Wertschöpfungsstufen im Luftverkehrssektor

#### *WERTSCHÖPFUNGSKETTE*

Für das Zustandekommen des Endprodukts im Luftverkehrssektor, der Transportleistung von einem Flughafen A zu einem Flughafen B, sind auf verschiedenen Stufen der Wertschöpfungskette komplementäre Leistungen zu erbringen:<sup>4</sup>

- **Transportleistung:** Die eigentliche Transportleistung in Form von Passagier- und / oder Frachtverkehr erfolgt durch die Fluggesellschaften.
- **Luftverkehrskontrolle:** Um Passagiere und / oder Fracht befördern zu können, benötigen die Fluggesellschaften Leistungen der Luftverkehrskontrolle bzw. Flugsicherung.
- **Flughäfen:** Neben Diensten der Luftverkehrskontrolle sind die Fluggesellschaften für die Erbringung von Transportleistungen auf Flughafeninfrastruktur angewiesen. Flughäfen fungieren dabei im Wesentlichen als Schnittstelle zwischen den land- und luftseitigen Komponenten des Luftverkehrs.

Diese Studie fokussiert auf die Beziehung zwischen den Flughäfen und den Fluggesellschaften, die für die Nutzung der Flughafeninfrastruktur Entgelte zu entrichten haben. Außerdem werden die Auswirkungen der Entgeltzahlungen der Fluggesellschaften an die Flughäfen auf die Endnachfrager berücksichtigt.

#### *PASSAGIER- UND FRACHTVERKEHR*

Bei der Frage der Entgeltregulierung der Flughäfen konzentrieren sich die Analysen in dieser Studie auf den Bereich der Flughafenleistungen, die für die Erbringung von Passagiertransportleistungen notwendig sind. Der Frachtverkehr wird lediglich am Rande in die Untersuchung einbezogen. Dies geschieht u. a. vor dem Hintergrund, dass in Deutschland Frachtverkehr zu einem großen Teil als so genannte „Belly-Fracht“ in den Frachträumen von Flugzeugen im Rahmen von Passagierflügen mittransportiert wird.<sup>5</sup> Infolge dessen stellt Belly-Fracht für die Fluggesellschaften in der Regel lediglich ein nachgeordnetes Kuppelprodukt dar, dessen Transport sich an den Präferenzen des Passagierverkehrs orientiert.

---

<sup>4</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 51 f.).

<sup>5</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 19 ff.).

## 2.2 Leistungsbereiche bei Flughäfen

### *BESTANDTEILE EINES FLUGHAFENS*

Ein Flughafen kann in diverse Bereiche bzw. Bestandteile gegliedert werden:<sup>6</sup>

- **Verkehrsinfrastrukturanbindung:** Über die Verkehrsinfrastrukturanbindung erreichen und verlassen die Passagiere den Flughafen. Hierzu gehören die Anbindung an den motorisierten Individual- sowie öffentlichen Verkehr, d. h. Straßen- und Schienenwege, Taxistellplätze etc.
- **Flugbetriebsflächen:** Hierunter werden sowohl Start- und Landebahnen sowie sämtliche Transportwege und -flächen, die von den Flugzeugen im luftseitigen Bereich des Flughafens genutzt werden (Abstellflächen, Roll- und Vorfeld etc.) als auch die Flächen und Gebäude der (Luft-)Verkehrskontrolle (z. B. Tower) subsumiert.
- **Terminals:** Terminalanlagen beherbergen u. a. Einrichtungen für die Abfertigung der Passagiere, Fluggastbrücken, Warteräume, Flächen für Zoll-, Einreise-, Gesundheits- und Sicherheitsdienste sowie Infrastruktur für den Gepäcktransport, aber auch Geschäfte oder Gastronomieeinrichtungen.
- **Bodenabfertigung:** Unter diesem Oberbegriff werden land- und luftseitige Bodenabfertigungs- bzw. -verkehrsdienste zusammengefasst. Zu den landseitigen Bodenverkehrsdiensten gehören insbesondere Aufgaben im Bereich des Terminals wie z. B. Gepäcktransport und die Durchführung des Check-in. Die luftseitigen Bodenverkehrsdienste, die in der Regel auf dem Vorfeld geleistet werden, umfassen u. a. Wartungs-, Flugbetriebs- und Sicherheitsaufgaben.
- **Zentrale (Betriebs-)Infrastruktur:** Die Bodenverkehrsdienstleister greifen im Rahmen der Bodenabfertigung auf Bestandteile der zentralen (Betriebs-)Infrastruktur zurück, die wiederum teilweise Bestandteile von Terminals sind. Beispiele für zentrale Infrastruktur sind Gepäckfördersysteme und Betankungsanlagen.

### *UNTERSCHIEDUNG ZWISCHEN AVIATION- UND NON-AVIATION-BEREICH*

Generell können bei einem Flughafen Leistungsbereiche identifiziert werden, die für die adäquate Abwicklung von Passagier- und / oder Frachtverkehr unmittelbar notwendig sind. Die in diesem Zusammenhang durchgeführten Tätigkeiten werden im Allgemeinen dem so genannten „Aviation-Bereich“ zugerechnet. Zum Aviation-Bereich eines Flughafens gehören im Wesentlichen die Flugbetriebsflächen, für den Flugbetrieb notwendige Bereiche der Terminals, die Bodenabfertigung sowie die zentrale (Betriebs-)Infrastruktur.

---

<sup>6</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2003, S. 6) und MALINA (2006, S. 24).

Für Passagiere, die an dem jeweiligen Flughafen ihre Reise beginnen oder beenden, d. h. für Quell- oder Zielverkehr, ist ferner die Benutzung von Teilen der Verkehrsinfrastrukturanbindung unumgänglich.

Darüber hinaus gibt es auf Flughäfen den so genannten „Non-Aviation-Bereich“, der ein Angebot diverser Güter und Dienstleistungen umfasst, welche nicht für die Durchführung des Flugbetriebs erforderlich sind. Hierzu gehören beispielsweise Einzelhandelsgeschäfte, Gastronomie, Hotels, Autovermietungen etc. Auch Parkraum, für dessen Nutzung zu zahlen ist, zählt zum Non-Aviation-Bereich. Da hauptsächlich Fluggäste Güter und Dienstleistungen im Non-Aviation-Bereich konsumieren, können Aviation- und Non-Aviation-Bereich als komplementäre Güter eingeordnet werden, wobei der Grad der Komplementarität an einem bestimmten Flughafen von der jeweiligen Nutzerstruktur abhängt.<sup>7</sup> Die Einnahmen im Non-Aviation-Bereich nehmen deshalb ceteris paribus mit steigendem Verkehrsaufkommen zu.

#### ***FOKUSSIERUNG AUF DIE REGULIERUNG DER ENTGELTE FÜR BESTIMMTE BEREICHE DES AVIATION-BEREICHS***

In dieser Studie konzentrieren sich die Analysen auf den Aviation-Bereich, da dieser Bereich in unmittelbarem Zusammenhang mit der Transportleistung steht. Dabei wird jedoch der Bereich der Bodenverkehrsdienste lediglich am Rande betrachtet. Ebenso wird der Non-Aviation-Bereich nur insoweit in die Analysen einbezogen, wie relevante Interdependenzen mit dem Aviation-Bereich bestehen. Dementsprechend wird die Frage der Marktmacht im Non-Aviation-Bereich grundsätzlich ausgeklammert.<sup>8</sup> Prinzipiell dürfte die Ausnutzung von Marktmacht im Non-Aviation-Bereich jedoch auch keinen wirtschaftspolitischen Eingriff des Staates rechtfertigen.<sup>9</sup> Denn der Konsum von den meisten Gütern des Non-Aviation-Bereichs kann in der Regel auch außerhalb des Flughafens erfolgen. Allerdings kann Marktmacht im Non-Aviation-Bereich durchaus eine Relevanz erlangen, wenn einer Nutzung von Non-Aviation nicht oder nur schlecht ausgewichen werden kann (z. B. Parkraum, Toiletten etc.).

## **2.3 Flughafentypen**

Die Analysen dieser Studie beschränken sich auf die Frage der Entgeltregulierung bei internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland.<sup>10</sup> Im Bereich der internationalen Verkehrsflughäfen können grundsätzlich folgende idealtypische Flughafenarten unterschieden werden, wobei die Abgrenzung in der Praxis nicht immer trennscharf ist:

- **Hub-Flughäfen:** Bei Hub-Flughäfen handelt es sich um Flughäfen, die eine Drehkreuzfunktion besitzen. Eine an einem Hub-Flughafen ansässige Hub-Fluggesellschaft entwickelt Hub-and-Spoke-Netzwerke, bei denen im Rahmen eines Nabe-Speiche-Systems diverse Relationen zwi-

---

<sup>7</sup> Vgl. BRUNEKREEFT / NEUSCHELER (2003, S. 269 ff.).

<sup>8</sup> Unabhängig davon stellt sich die Frage, inwieweit Deckungsbeiträge bzw. Gewinne im Non-Aviation-Bereich bei der Regulierung des Aviation-Bereichs zu berücksichtigen sind; siehe hierzu Abschnitt 3.2.2.4.1.

<sup>9</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 119 f.).

<sup>10</sup> Siehe für einen Überblick über die internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland Abschnitt 4.1.

schen einem Hub-Flughafen und weiteren Flughäfen bestehen, die eine Zubringerfunktion für den Hub-Flughafen erfüllen. Relevante Merkmale eines Hub-Flughafens sind neben einem relativ hohen Anteil an Umsteigeverkehr u. a. eine günstige geographische Lage entlang der Hauptflugrouten der Fluggesellschaft, relativ große Kapazitäten, möglichst kurze Umsteigezeiten sowie ein attraktives Einzugsgebiet.

- **Sekundär-Flughäfen:** Sekundär-Flughäfen sind weitere bedeutende Flughäfen mit einem relativ hohen Verkehrs- bzw. Passagieraufkommen, die fast ausschließlich von Quell- bzw. Zielverkehr frequentiert werden. Sekundär-Flughäfen verfügen demnach häufig ebenfalls über ein attraktives Einzugsgebiet.
- **Regional-Flughäfen:** Im Vergleich zu Sekundär-Flughäfen zeichnen sich Regional-Flughäfen regelmäßig durch ein geringeres Verkehrsaufkommen aus und haben insbesondere eine regionale Bedeutung, wenngleich durchaus internationale Flugverbindungen angeboten werden. Das geringere Passagieraufkommen ist oftmals einem weniger attraktiven Einzugsgebiet geschuldet.
- **Newcomer-Flughäfen:** Infolge des Aufkommens der Low-Cost-Fluggesellschaften sind diverse ehemalige Militär- oder Regionalflughäfen zu internationalen Verkehrsflughäfen aufgewertet worden.<sup>11</sup> Häufig werden Newcomer-Flughäfen lediglich von wenigen bzw. überwiegend einer einzelnen Low-Cost-Fluggesellschaft angefliegen. Ferner sind Newcomer-Flughäfen oftmals durch ein Einzugsgebiet mit einer geringeren Attraktivität gekennzeichnet. In Bezug auf das Passagieraufkommen stehen Newcomer-Flughäfen häufig zwischen Sekundär- und Regional-Flughäfen.

Der Analysefokus im Hinblick auf die Entgeltregulierung richtet sich in dieser Studie insbesondere auf die Hub- und Sekundär-Flughäfen. Ferner werden in abgeschwächter Form auch Regional-Flughäfen berücksichtigt. Newcomer-Flughäfen, bei denen häufig die Problematik von Subventionen besteht, die zu Wettbewerbsverzerrungen führen können, werden in dieser Studie nur am Rande betrachtet.

---

<sup>11</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 74 ff.).

### **3 Ausgestaltungsoptionen der Regulierung bei Marktmacht im Flughafensektor**

In diesem Kapitel werden in Abschnitt 3.1 die Bedeutung von Marktmacht für die Frage der Regulierung von Unternehmen betrachtet (Abschnitt 3.1.1) und ein Ansatz zur qualitativen Abschätzung der Marktmacht von Flughafen vorgestellt (Abschnitt 3.1.2). In Abschnitt 3.2 wird die Ausgestaltung der Regulierung marktmächtiger Unternehmen im Allgemeinen und von Flughäfen im Speziellen thematisiert.

#### **3.1 Marktmacht**

##### **3.1.1 Bedeutung von Marktmacht im Allgemeinen**

In einer Marktwirtschaft, in der grundsätzlich private Wirtschaftssubjekte für die Bereitstellung von Gütern zuständig sind und die Entscheidungen über die Menge des Angebots, den Preis und die Qualität eines Gutes fällen, führt die dezentrale Koordination der Aktivitäten und Austauschprozesse – innerhalb der vom Staat vorgegebenen allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen – bei Vorliegen von Wettbewerb grundsätzlich zu einer Maximierung des sozialen Überschusses als Messgröße für die gesellschaftliche Wohlfahrt.<sup>12</sup> Damit einhergehend stellt die Institution der Marktwirtschaft grundsätzlich auch die Berücksichtigung der Interessen der Nachfrager sicher.

Bei Vorliegen von Marktmacht hingegen geht die Institution der Marktwirtschaft mit Defiziten einher. Es existieren verschiedene Ansätze der Definition und Identifikation von Marktmacht, worauf in dieser Studie jedoch nicht weiter eingegangen wird.<sup>13</sup> Grundsätzlich besteht Konsens, dass bei Vorliegen von Marktmacht sich der (vom Anbieter verlangte und von den Nachfragern akzeptierte) Preis oberhalb des bei wirksamem Wettbewerbs bestehenden Niveaus befindet. Dies geht mit Ineffizienzen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht einher, insbesondere der ineffizienten Verdrängung von Nachfrage. Gegen die Nachfragerinteressen wird (bezüglich der realisierten Nachfrage) insofern verstoßen, als dass im Vergleich zum Preisniveau bei Wettbewerb Renten von den Nachfragern an den Anbieter „verschoben“ sind.

Vor diesem Hintergrund ist im Falle von Marktmacht zu prüfen, ob durch die Implementierung institutioneller Lösungen im Rahmen eines wirtschaftspolitischen Eingriffs und deren Nutzung oder den Rückgriff auf existierende institutionelle Lösungen eine Reduktion der Ineffizienzen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht und eine verbesserte Berücksichtigung von Nachfragerinteressen erreicht werden kann. Dabei ist zu beachten, dass derartige regulatorische Eingriffe in das Marktgeschehen neben den intendierten Wirkungen auch nicht intendierte Effekte sowie Transaktionskosten verursachen.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Vgl. z. B. FRITSCH / WEIN / EWERS (2007, S. 82 ff.).

<sup>13</sup> Vgl. hierzu z. B. MALINA (2006, S. 42 ff.).

<sup>14</sup> Siehe hierzu auch Abschnitt 3.2.

Von besonderer Relevanz ist das Marktmachtproblem im Infrastrukturbereich von Netzindustrien, wozu auch der Flughafensektor zählt. In diesen Bereichen ist regelmäßig zu beobachten, dass Subadditivität und damit ein natürliches Monopol vorliegt, das aufgrund hoher versunkener Kosten nicht durch potenzielle Konkurrenz bedroht ist. Sofern keine Substitutionskonkurrenz besteht, liegt dann grundsätzlich eine hohe Marktmacht des Anbieters vor.

### **3.1.2 Marktmacht bei Flughäfen**

Für die Analyse der Marktmacht im Flughafensektor werden im Folgenden anhand einer mehrstufigen Prüfung zunächst in Abschnitt 3.1.2.1 die Marktmacht konstituierenden Umstände diskutiert, bevor dem in Abschnitt 3.1.2.2 etwaige Marktmacht dämpfende Faktoren gegenübergestellt werden.<sup>15</sup> In Abschnitt 3.1.2.3 werden die Ergebnisse zur Marktmacht von Flughäfen in einem Fazit zusammengeführt. Die Betrachtungen in diesem Abschnitt stellen eine Grundlage dar, auf die bei der Beurteilung der Marktmacht der Flughäfen in Deutschland in Abschnitt 4.2 zurückgegriffen wird.

#### **3.1.2.1 Marktmacht konstituierende Faktoren**

##### **3.1.2.1.1 Subadditivitäten**

In der ökonomischen Literatur wird vielfach argumentiert, dass es sich bei Flughäfen um natürliche Monopole handle, da diese subadditive Kostenverläufe aufweisen, so dass die Gesamtnachfrage am kostengünstigsten durch einen Anbieter befriedigt werden kann.<sup>16</sup> Die Überprüfung dieser Aussage über das Vorliegen von Unteilbarkeiten ist Gegenstand von diversen empirischen Studien gewesen, die den Verlauf von Kostenkurven bei Flughäfen untersucht haben.<sup>17</sup> Darin wurden jeweils Intervalle von Ausbringungsmengen identifiziert, in denen sinkende Durchschnittskosten und / oder Economies of Scale vorliegen, was beides eine hinreichende Bedingung für Subadditivität darstellt. Dabei kommen die vorhandenen empirischen Studien zu durchaus unterschiedlichen Ergebnissen.

Insgesamt kann jedoch auf Basis der empirischen Studien davon ausgegangen werden, dass die Durchschnittskosten bis zu einer bestimmten Ausbringungsmenge sinken und erst bei relativ großen Flughäfen Economies of Scale ausgeschöpft sind.<sup>18</sup> Insofern erscheint es in erster Linie bei Hub- und großen Sekundär-Flughäfen umstritten, ob diese schon im Bereich ausgeschöpfter Größenvorteile operieren. Dementsprechend muss zumindest bei großen Flughäfen nicht unbedingt ein natürliches Monopol vorliegen. Bei der Interpretation der empirischen Studien ist jedoch zu beachten, dass auch im Bereich konstanter oder steigender Durchschnittskosten bis zu einem gewissen Grad noch Subad-

---

<sup>15</sup> Vgl. für ein ähnliches Vorgehen BECKERS ET AL. (2003, S. 21 ff.) sowie MALINA (2006, S. 46 ff.). Vergleichbare Vorgehensweisen zur Analyse der Marktmacht von Flughäfen sind in der internationalen Praxis u. a. in Großbritannien und Neuseeland zu beobachten; vgl. COMMERCE COMMISSION (2001, S. 58 ff.) sowie COMPETITION COMMISSION (2008a, S. 21 ff.) und COMPETITION COMMISSION (2008b).

<sup>16</sup> Vgl. z. B. KNEIPS (1996, S. 77 f.).

<sup>17</sup> Vgl. zu einem Überblick über Studien zu Kostenverläufen bzw. Economies of Scale bei Flughäfen NIEMEIER (2009, S. 12 f.).

<sup>18</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 143 ff.), NEUSCHELER (2007, S. 96 ff.) und NIEMEIER (2009, S. 12 f.).



ditivität vorliegt. Ferner benötigen Hub-Fluggesellschaften zumindest an ihren Hub-Flughäfen eine bestimmte Mindestgröße, um Netzwerkeffekte ausschöpfen zu können.

### 3.1.2.1.2 Markteintrittsbarrieren

Für die Bewertung von Wettbewerbspotenzialen bei Flughäfen sind Markteintrittsbarrieren von besonderer Bedeutung. Wenn keine Markteintrittsbarrieren bestehen, sind selbst bei Vorliegen von Subadditivität die Möglichkeiten des Anbieters – unabhängig von der Ausprägung der Nachfragecharakteristika (wie der Existenz von Substitutionskonkurrenz) – begrenzt, durch entsprechende Preissetzung Überrenditen zu erzielen; potenzielle Konkurrenz schränkt den Preissetzungsspielraum ein.<sup>19</sup> Bei Flughäfen bestehen zwei Formen von Markteintrittsbarrieren, die Marktmacht verstärken:

- **Versunkene Kosten:** Ein erheblicher Teil der Infrastruktur eines Flughafens ist durch eine hohe Faktorspezifität gekennzeichnet, so dass ein Großteil der Investitionen in die Infrastruktur irreversibel ist und versunkene Kosten (sunk costs) darstellt.<sup>20</sup> Beispielhaft seien Flugbetriebsflächen oder Terminals angeführt. Allenfalls für potenzielle Newcomer-Flughäfen, die aufgrund einer früheren militärischen Nutzung bereits über ausreichende Flugbetriebsflächen verfügen, können die zu versenkenden Kosten geringer ausfallen. Doch selbst für die Schaffung adäquater Terminal-Kapazitäten ist in der Regel das Ausmaß notwendiger irreversibler Investition nicht zu verachten.
- **Institutionelle Markteintrittsbarrieren:** Neben hohen versunkenen Kosten existieren im Bereich von Flughäfen weitere Markteintrittsbarrieren institutioneller Natur. Der Neubau oder wesentliche Kapazitätserweiterungen bestehender Flughäfen, insbesondere der Neubau von Start- bzw. Landebahnen, gehen mit langwierigen Planungsphasen, Raumordnungsverfahren, Umweltverträglichkeitsprüfungen und Planfeststellungsverfahren einher.<sup>21</sup> Auch für die Konversion ehemaliger Militär- in Zivilflughäfen sind signifikante institutionelle Markteintrittsbarrieren zu überwinden, wenngleich diese grundsätzlich geringer sind als bei einem Neubau von Flughäfen. Für die zivile (Um-)Nutzung eines Flughafens ist u. a. eine entsprechende Änderungsgenehmigung erforderlich, deren Erteilung einem (unsicheren) politischen Entscheidungsprozess unterliegt.

Die Analyse der Marktzutrittschranken hat gezeigt, dass ein Markteintritt im Flughafensektor zum einen mit sehr hohen (versunkenen) Kosten einhergeht und zum anderen mit erheblichen institutionellen Barrieren verbunden ist, die zumindest kurz- und mittelfristig in der Regel prohibitiv hoch sind. Allenfalls für die Konversion von ehemaligen Militär- in Zivilflughäfen können bei einer kurz- bzw. mittelfristigen Betrachtung die Markteintrittsbarrieren hinreichend gering sein. Allerdings besitzen derartige potenzielle Newcomer-Flughäfen oftmals eine ungünstige geographische Lage hinsichtlich ihres

---

<sup>19</sup> Zur Theorie der bestreitbaren Märkte vgl. BAUMOL / PANZAR / WILLIG (1988).

<sup>20</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 146 ff.).

<sup>21</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 148 ff.) und NEUSCHELER (2007, S. 99 f.).

Einzugsgebiets und verfügen über eine relativ schlechte Straßen- bzw. Schienenverkehrsanbindung.<sup>22</sup> Dementsprechend sind solche Newcomer-Flughäfen in der Regel lediglich für bestimmte (Nachfrage-) Segmente geeignet, die insbesondere von Low-Cost-Fluggesellschaften bedient werden.

### 3.1.2.1.3 Geringe vorhandene Substitutionskonkurrenz

Nachdem mit der Analyse von Markteintrittsbarrieren bislang untersucht worden ist, ob Flughäfen durch potenzielle Substitutionskonkurrenz in ihrem Preissetzungsverhalten diszipliniert werden, soll im Folgenden diskutiert werden, inwieweit die Nachfrager auf vorhandene Substitute zurückgreifen können. Dabei wird zunächst die Ebene der Endnutzer, d. h. der Passagiere, betrachtet, bevor auf die Substitutionsmöglichkeiten der Fluggesellschaften eingegangen wird.

#### **EBENE DER PASSAGIERE**

Auf der Ebene der Passagiere kann zunächst ein *intramodaler Wettbewerb* zwischen Flughäfen um Passagiere existieren. Eine Grundvoraussetzung für intramodalen Wettbewerb besteht darin, dass sich die betreffenden Flughäfen, die um Passagiere konkurrieren, in unterschiedlicher Eigentümerschaft befinden.<sup>23</sup> Für die Analyse des intramodalen Wettbewerbs wird im Folgenden zwischen Hub- und Sekundär- sowie Regional-Flughäfen unterschieden:<sup>24</sup>

- **Sekundär- und Regional-Flughäfen:** Damit sich zwischen Sekundär- und / oder Regional-Flughäfen, die fast ausschließlich Quell- und Zielverkehr abwickeln, überhaupt Wettbewerb um Passagiere entwickeln kann, muss zunächst das entsprechende Flugziel von dem etwaigen substitutiv wirkenden Flughafen in dem entsprechenden Zeitraum angefliegen werden. Eine weitere wesentliche Determinante von intramodalem Wettbewerb ist das Einzugsgebiet der Flughäfen. Räumlich relativ nahe beieinander liegende Flughäfen mit einem überlappenden Einzugsgebiet konkurrieren um das dortige potenzielle Passagieraufkommen. Dabei hängt die Größe des Einzugsgebiets eines Flughafens wesentlich von der An- bzw. Abreisezeit und somit von der Qualität seiner Verkehrsinfrastrukturanbindung ab. Ferner dürfte der Grad der Wettbewerbsintensität von der Struktur der sich überlappenden Einzugsgebiete beeinflusst werden. In diesem Zusammenhang sind u. a. die Bevölkerungsdichte sowie die wirtschaftliche Struktur, die Einfluss auf den Anteil von Geschäfts- bzw. Privatreisenden hat, von besonderer Relevanz. Im Segment der Geschäftsreisenden sind die Opportunitätskosten der Zeitverwendung vergleichsweise hoch, was sich in einer deutlich geringeren Preiselastizität der Nachfrage niederschlägt. Dementsprechend werden Geschäftsreisende in der Regel den am nächsten gelegenen Flughafen wählen, sofern dort hinreichend dichte Flugfrequenzen angeboten

---

<sup>22</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 100).

<sup>23</sup> Dieser Aspekt stellt z. B. in Großbritannien ein Problem dar, wo sich u. a. die drei großen Londoner Flughäfen Heathrow, Gatwick und Stansted allesamt unter dem Dach der British Airports Authority (BAA) befinden; vgl. COMPETITION COMMISSION (2009) sowie HENDRIKS / ANDREW (2004, S. 108 ff.). Aus diesem Grund fordert die Competition Commission u. a. auch den Verkauf von Gatwick und Stansted an unterschiedliche Käufer; vgl. COMPETITION COMMISSION (2009).

<sup>24</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2003, S. 24 f.) und MALINA (2006, S. 50 ff.).

werden. Demgegenüber nehmen Privatreisende auch größere An- bzw. Abreisezeiten in Kauf und reagieren stärker auf Preisunterschiede.

Insofern besitzt ein Flughafen in Regionen mit großer Wirtschaftskraft und hohem Geschäftsreiseverkehr tendenziell einen größeren Preissetzungsspielraum. Der intramodale Wettbewerb ist somit umso stärker, je geringer das lokale Passagieraufkommen im Geschäftsreiseverkehr und je geringer die Entfernung zum nächstgelegenen Flughafen ist, der im gleichen Marktsegment tätig ist.<sup>25</sup>

- **Hub-Flughäfen:** Im Gegensatz zu Sekundär- bzw. Regional-Flughäfen zeichnen sich Hub-Flughäfen durch einen relativ hohen Anteil an Umsteigeverkehr aus. Da Hub-Flughäfen in der Regel über ein attraktives Einzugsgebiet verfügen, wird neben Umsteigeverkehr auch in einem hohen Maße Quell- und Zielverkehr abgewickelt. In Bezug auf den intramodalen Wettbewerb bei Quell- und Zielverkehr können die Ergebnisse, die für Sekundär- bzw. Regional-Flughäfen generiert worden sind, weitgehend auf Hub-Flughäfen übertragen werden.

Eine notwendige Bedingung für intramodalen Wettbewerb im Umsteigeverkehr besteht zunächst darin, dass sowohl ein Flug vom Start- zum Umsteigeflughafen, der als Substitut in Frage kommt, als auch vom Umsteige- zum Zielflughafen angeboten wird. Die Wettbewerbsintensität zwischen Hub-Flughäfen dürfte dabei wiederum entscheidend von den Parametern Preis und Zeit der Gesamtreise abhängen. Während für Privatreisende primär der Preis entscheidungsrelevant sein dürfte, orientieren sich Geschäftsreisende insbesondere an der Gesamtreisezeit. Diese setzt sich im Hinblick auf den luftseitigen Teil der Reise aus der reinen Flugzeit, die entscheidend von der Lage des Hub-Flughafens in Bezug auf die Reiseroute abhängt, sowie der Umsteigezeit am Hub-Flughafen zusammen.

Sofern die Differenzen bei den Parametern Preis und / oder Zeit der Gesamtreise durch die Nutzung alternativer Hub-Flughäfen nicht allzu groß sind, dürfte im Umsteigeverkehr grundsätzlich ein höherer Wettbewerb herrschen als beim Quell- und Zielverkehr. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass in der Praxis eine Durchmischung der Segmente Geschäfts- und Privatreiseverkehr sowie Umsteige- und Quell- bzw. Zielverkehr stattfindet, wobei die Anteile auf einzelnen Flügen, u. a. in Abhängigkeit der Tageszeit sowie des Flugziels, variieren. Infolge dessen stellt sich die Frage, inwieweit in Abhängigkeit der Nachfragestruktur der Flughafen die Entgelte differenzieren und Marktmacht ausüben kann. Ferner ist zu beachten, dass zumindest in Europa die Anzahl der Hub-Flughäfen, über die für bestimmte Relationen Flüge abgewickelt werden, begrenzt ist.

---

<sup>25</sup> Vgl. WOLF (1997, S. 45).

Neben dem intramodalen Wettbewerb kann ein Flughafen grundsätzlich auch *intermodalem Wettbewerb* ausgesetzt sein.<sup>26</sup> Die Existenz gut ausgebauter Fernstraßen- oder Hochgeschwindigkeitseisenbahnnetze kann intermodalen Wettbewerb für den Flugverkehr und die betroffenen Flughäfen bedeuten. Bei (zu) hohen Flugpreisen könnte eine entsprechend wettbewerbsfähige Straßen- oder Bahnverbindung eine Substitution ermöglichen und disziplinierend wirken. Allerdings ist diese Konkurrenz nur bei Kurzstreckenflügen entlang der Verkehrskorridore der anderen Verkehrsträger tatsächlich relevant. Außerdem nimmt sie bei zunehmender Bedeutung des zeitsensiblen Geschäftsreiseverkehrs ab. Wettbewerbspotenziale für Geschäftsreisen sind grundsätzlich auf Reisedistanzen von ca. 200-600 km beschränkt. Unterhalb von etwa 200-300 km besitzt der Luftverkehr in der Regel ohnehin einen Zeitkostennachteil. Auf Langstrecken ist der intermodale Wettbewerb im Passagierverkehr zu vernachlässigen.

#### **EBENE DER FLUGGESELLSCHAFTEN**

Neben den Passagieren könnten bei Entgelterhöhungen infolge des Ausübens von Marktmacht seitens eines Flughafens theoretisch auch die Fluggesellschaften die Eignung anderer Flughäfen als Substitut prüfen.<sup>27</sup> Ceteris paribus führt eine Entgelterhöhung durch einen Flughafen zunächst einmal zu einem Gewinnrückgang bei den betroffenen Fluggesellschaften. Dabei wird insbesondere eine Hub-Fluggesellschaft bei einer isolierten Betrachtung unter Umständen sogar Verluste auf einer bestimmten Relation in Kauf nehmen, da sich ihr Optimierungskalkül auf die Netzebene bezieht. Ein derartiges Verhalten kann für eine Hub-Fluggesellschaft rational sein, wenn bestimmte Zubringerflüge eine elementare Bedeutung für die Auslastung von Anschlussverbindungen besitzen.

Ab einem bestimmten Ausmaß von Entgelterhöhungen wird eine Fluggesellschaft jedoch unter Umständen die Aufgabe von Flugverbindungen bzw. einen Wechsel des Flughafens in Erwägung ziehen. Etwaige Alternativflughäfen müssten jedoch aus Sicht der Fluggesellschaft verschiedene Anforderungen erfüllen, um für eine Verlagerung von Verbindungen in Betracht zu kommen. Sofern weiterhin das entsprechende Einzugsgebiet in dem bisherigen Ausmaß angefliegen werden soll, muss zunächst überhaupt ein alternativer Flughafen in diesem Gebiet vorhanden sein. Zumindest bei bedeutenden Fluggesellschaften mit einem hohen Anteil an Geschäftsreiseverkehr dürfte die Aufgabe von attraktiven Flugzielen regelmäßig keine Option sein.

Ferner müsste der Alternativflughafen generell, d. h. auch bei einer Aufgabe des bisherigen Einzugsgebiets, diverse infrastrukturelle Anforderungen erfüllen. Es müssten je nach Art des Flugverkehrs u. a. Start- bzw. Landebahnen sowie Terminals mit entsprechenden Eigenschaften zur Verfügung stehen. Die Anforderungen an die Infrastruktur von Hub-Flughäfen dürften dabei besonders hoch sein. Des Weiteren müssten die Flughäfen, die als Substitute in Frage kommen, über freie Kapazitäten verfügen, was insbesondere zu attraktiven Tagesrandzeiten ein Problem darstellen kann. Speziell für Hub-Fluggesellschaften sind an Hub-Flughäfen die Anforderungen an freie Kapazität sehr hoch, da

---

<sup>26</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2003, S. 25), EISENKOPF ET AL. (2008, S. 76 ff.), FRANZ / MÜLLER (2006), MALINA (2006, S. 79 ff.) und NEUSCHELER (2007, S. 116).

sie ein hohes Verkehrsaufkommen in einer Wellenstruktur organisieren, um Umsteigezeiten möglichst gering zu halten. Darüber hinaus können rechtliche Schranken einen Wechsel des Flughafens verhindern. Beispielsweise können rechtliche Restriktionen im Hinblick auf die Nutzung eines Flughafens bestehen (z. B. Nachtflugverbot) oder bilaterale Luftverkehrsaufkommen unterbinden die Möglichkeit eines Wechsels ins Ausland.

Doch selbst wenn etwaige Alternativflughäfen die erforderlichen Voraussetzungen erfüllen, wird eine Fluggesellschaft einen Wechsel in der Regel erst vollziehen, wenn die damit verbundenen Einsparungen die entstehenden Wechselkosten kompensieren.<sup>28</sup> Das Vorliegen von Wechselkosten führt zu so genannten „Lock-in-Effekten“, da ein Nachfrager (hier: die Fluggesellschaften) nicht ohne weiteres den Anbieter (hier: den Flughafen) wechseln kann. Wechselkosten können zum einen in Form versunkener Kosten infolge von spezifischen Investitionen entstehen, die im Rahmen der Vertragsbeziehung mit dem bisherigen Flughafen von der Fluggesellschaft getätigt wurden und bei einem Rückzug von dem betreffenden Flughafen entwertet würden. Zum anderen fallen bei einem Wechsel des Flughafens stets Transaktionskosten an, z. B. für die Suche eines neuen Flughafens oder die Beendigung bzw. den Abschluss von Verträgen.

Insgesamt sind damit die Substitutionsmöglichkeiten für Fluggesellschaften in der Regel begrenzt. Dies gilt in besonderem Maße für Hub-Flughäfen. Sofern keine Alternativflughäfen existieren, die den Anforderungen der Fluggesellschaft gerecht werden, und / oder hohe Wechselkosten vorliegen, kann dies im Übrigen auch die Bedeutung etwaiger Substitutionskonkurrenz auf der Ebene der Passagiere zur Begrenzung der Marktmacht von Flughäfen mindern. Denn Fluggesellschaften, die im Wettbewerb stehen, werden Entgelterhöhungen der Flughäfen unter Umständen nicht vollständig an die Passagiere weitergeben (können). Andererseits können Entgelterhöhungen für Fluggesellschaften, die in einem intensiven Wettbewerb stehen, langfristig deren Existenz gefährden und somit auch aus Sicht des Flughafens langfristig nachteilhaft sein.

### **3.1.2.2 Marktmacht dämpfende Faktoren**

Die vorstehende Analyse hat gezeigt, dass zumindest bei Flughäfen, die bestimmte Charakteristika erfüllen, diverse Faktoren gegeben sind, die auf eine gewisse Marktmacht von Flughäfen schließen lassen. Vor einer abschließenden Beurteilung der Marktmacht im Flughafensektor sollen im Folgenden jedoch etwaige Marktmacht dämpfende Faktoren diskutiert werden.

#### **3.1.2.2.1 Gegengewichtige Marktmacht**

Ein Faktor, der den Preissetzungsspielraum eines Flughafens unter Umständen einschränken könnte, wäre gegengewichtige Marktmacht auf Seiten der Nachfrager, d. h. der Fluggesellschaften.<sup>29</sup> Eine

---

<sup>27</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 99 ff.).

<sup>28</sup> Beim Nicht-Vorliegen von geeigneten Alternativflughäfen sind die Wechselkosten regelmäßig prohibitiv hoch.

<sup>29</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2003, S. 26) und MALINA (2006, S. 157 f.).

Fluggesellschaft besitzt derartige Verhandlungsmacht, wenn sie glaubhaft mit einem weitgehenden oder sogar vollständigen Abzug von einem Flughafen drohen kann. Dies wäre insbesondere der Fall, wenn der betreffende Flughafen für den Netzgewinn der Fluggesellschaft relativ unbedeutend ist, ein adäquater Alternativflughafen zur Verfügung steht und die Wechselkosten für die Fluggesellschaft gering sind. Ferner müsste für das Vorliegen von gegengewichtiger Marktmacht der Flughafen bei einem Weggang der Fluggesellschaft einen bedeutenden Gewinnrückgang erleiden. Dies wäre der Fall, wenn die relative Bedeutung der Fluggesellschaft für den Flughafen hoch ist und bei einem Wechsel der Fluggesellschaft keine andere(n) Fluggesellschaft(en) die Slots übernehme(n).

An einem Hub-Flughafen kann eine Fluggesellschaft, die dort ein Drehkreuz ihres Streckennetzes aufgebaut hat, auch bei Vorliegen eines hohen Anteils an den Gesamtflugbewegungen des Flughafens grundsätzlich nicht glaubhaft mit einem Rückzug drohen. Dagegen sprechen hohe Wechselkosten, insbesondere in der Regel vertraglich nicht weiter geschützte, factorspezifische Investitionen der Fluggesellschaft zum Aufbau der Drehkreuzfunktion. Es bleibt ihr allenfalls die Möglichkeit, mit dem Verzicht auf einen weiteren Ausbau bzw. mit dem partiellen Rückbau des eigenen Hub-and-Spoke-Netzes zu drohen, wobei die Nicht-Ausnutzung bzw. der Verlust von Netzwerkeffekten regelmäßig gegen diese Option sprechen.

Bei Sekundär- und Regional-Flughäfen dürften die Wechselkosten grundsätzlich geringer sein. Allerdings tragen zumindest die großen Sekundär-Flughäfen regelmäßig einen signifikanten Teil zum Netzgewinn einer Fluggesellschaft bei bzw. ein Rückzug von Sekundär-Flughäfen mit einem attraktiven Einzugsgebiet ist zumeist keine realistische Option, beispielsweise aufgrund der Bedeutung für den Geschäftsreiseverkehr. Ferner dürften bei Sekundär-Flughäfen mit einem attraktiven Einzugsgebiet bei einem Rückzug der etablierten Fluggesellschaft in der Regel andere Fluggesellschaften einen Großteil der Verbindungen übernehmen.

Gegengewichtige Marktmacht seitens der Fluggesellschaften dürfte in erster Linie bei Regional-Flughäfen vorliegen, an denen die betreffende Fluggesellschaft eine dominante Stellung einnimmt. Diese Konstellation ist ferner häufig bei Newcomer-Flughäfen gegeben, an denen Low-Cost-Fluggesellschaften operieren. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen, dass an Flughäfen, die Low-Cost-Fluggesellschaften als Basis-Flughafen nutzen, der Grad der gegengewichtigen Marktmacht durch etwaige spezifische Investitionen der Fluggesellschaft zum Aufbau als Basis-Flughafen reduziert sein kann.<sup>30</sup>

### **3.1.2.2.2 Komplementarität zwischen Aviation- und Non-Aviation-Bereich**

Als weiterer dämpfender Faktor im Hinblick auf das Preissetzungsverhalten von Flughäfen im Aviation-Bereich wird in der Literatur die Komplementarität zwischen Aviation- und Non-Aviation-Bereich angeführt.<sup>31</sup> Danach nutzen Flughäfen ihren Preissetzungsspielraum im Aviation-Bereich nicht aus,

---

<sup>30</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 112 f.).

<sup>31</sup> Vgl. z. B. STARKIE (2002, S. 69 ff.).

um infolge relativ niedriger Entgelte zusätzliche Nachfrage zu generieren. Durch das erhöhte Verkehrs- bzw. Passagieraufkommen sollen Gewinnsteigerungen im Non-Aviation-Bereich realisiert werden, die die Entgeltreduktion im Aviation-Bereich überkompensieren.

Allerdings ist die Bedeutung dieses Effekts umstritten.<sup>32</sup> Zunächst müsste ein Flughafen über Kapazitätsreserven verfügen, um die zusätzliche Nachfrage infolge einer Entgeltreduktion befriedigen zu können. Flughäfen, die an ihrer Kapazitätsgrenze operieren, besitzen demnach keinen diesbezüglichen Anreiz, Entgelte im Aviation-Bereich zu reduzieren. Ferner müsste eine relativ hohe Preiselastizität der Nachfrage im Aviation-Bereich bestehen und der Non-Aviation-Bereich einen hohen Beitrag zum Gesamtgewinn des Flughafens leisten.

Insofern erscheint fraglich, ob durch die Komplementarität zwischen Aviation- und Non-Aviation-Bereich ein Flughafenbetreiber, der über Marktmacht verfügt, die Entgelte auf ein Niveau reduziert, das sich bei wirksamem Wettbewerb einstellen würde. Die Erfahrungen aus Australien, wo auf eine Ex-ante-Regulierung der Flughafenentgelte verzichtet wurde, deuten darauf hin, dass der Effekt Marktmacht dämpfender Faktoren im Allgemeinen und somit auch der Komplementarität zwischen Aviation- und Non-Aviation-Bereich im Speziellen nicht so hoch ist.<sup>33</sup>

### 3.1.2.3 Fazit

Die Analyse der Bedeutung von Marktmacht im Flughafensektor hat gezeigt, dass insbesondere Hub- und bedeutende Sekundär-Flughäfen mit einem attraktiven Einzugsgebiet oftmals über signifikante Marktmacht verfügen dürften. Dahingegen könnten bei Regional-Flughäfen mit einem weniger attraktiven Einzugsgebiet und Newcomer-Flughäfen die Preissetzungsspielräume des Flughafens aufgrund gegengewichtiger Marktmacht der Fluggesellschaften begrenzt sein. Letztendlich ist jedoch stets eine Prüfung des Einzelfalls erforderlich, um die Ausprägung der Marktmacht beeinflussenden Größen zu beurteilen. Dies bezieht sich u. a. auf die Bedeutung der jeweils vorliegenden Substitutionskonkurrenz sowie die Abschätzung der Marktmacht dämpfenden Faktoren.

## 3.2 Regulierung

Folgend wird in Abschnitt 3.2.1 betrachtet, welche Ziele mit der Regulierung marktmächtiger Unternehmen angestrebt werden, und es wird festgelegt, welche Indikatoren für die Erreichung dieser Ziele und damit einhergehend welche Bereiche der Regulierung bei den weiteren Analysen schwerpunktmäßig betrachtet werden. Darauf aufbauend werden in Abschnitt 3.2.2 die Ausgestaltungsbereiche einer Regulierung vorgestellt und mit den verschiedenen Ausgestaltungsoptionen einhergehende Effekte diskutiert. Dabei wird auf die Regulierung marktmächtiger Unternehmen im Allgemeinen und von Flughäfen im Speziellen Bezug genommen.

---

<sup>32</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 167 ff.).

<sup>33</sup> Vgl. PRODUCTIVITY COMMISSION (2006).

### 3.2.1 Ziele und Untersuchungsschwerpunkte

#### **ZIELE WOHLFAHRTSSTEIGERUNG UND BERÜCKSICHTIGUNG DER NACHFRAGERINTERESSEN**

Als Ziele der Regulierung marktmächtiger Unternehmen werden in der ökonomischen Literatur und in der internationalen Praxis regelmäßig die Steigerung bzw. Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt und die Berücksichtigung der Nachfragerinteressen, insbesondere im Hinblick auf die Begrenzung von Preisen auf ein bei wirksamen Wettbewerb vorliegendes Niveau, vorgeschlagen bzw. vorgegeben.<sup>34</sup> Bezüglich der Bewertung von Wohlfahrtseffekten wird dabei auf das Kaldor-Hicks-Kriterium abgestellt, nach dem die Entwicklung des sozialen Überschusses, der sich wiederum aus Konsumenten- und Produzentenrente zusammensetzt, maximiert werden soll, so dass Verteilungseffekte ausgeklammert sind. Zwar besteht zwischen den beiden genannten Zielen häufig eine Komplementarität, jedoch können auch Konflikte existieren.<sup>35</sup> Ebenfalls zu berücksichtigen ist, dass die Interessen der verschiedenen Nachfrager bzw. verschiedener Nachfragergruppen divergieren können.

In Abhängigkeit der Zielvorgabe und einer sich daran anschließenden geeigneten Ausgestaltung der Regulierung als Instrument zur Zielerreichung treten regelmäßig unterschiedliche distributive Effekte auf. Vor diesem Hintergrund kann die Wissenschaft lediglich zur Aufklärung über die Auswirkungen unterschiedlicher Zielvorgaben beitragen, sollte jedoch die Zielvorgabe demokratisch legitimierten Politikern überlassen. In dieser Studie werden Regulierungsregime unter Berücksichtigung der Ziele der Maximierung der gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrt und der Berücksichtigung der Nachfragerinteressen untersucht, da diese Ziele in Übereinstimmung mit der ökonomischen Literatur und der Praxis in vielen Ländern als grundsätzlich sinnvoll eingestuft werden.<sup>36</sup> Dabei wird in erster Linie Bezug genommen auf die Interessen der Endnachfrager bzw. Passagiere. Weiterhin werden Effekte auf der zwischengelagerten Ebene der Fluggesellschaften berücksichtigt.

Die qualitative Abschätzung der Wohlfahrtswirkungen unterschiedlicher Regulierungsmaßnahmen erfolgt in dieser Studie mit Bezug zu verschiedenen Indikatoren, die im Folgenden auch als (Wohlfahrts-)Kriterien bezeichnet werden. In diesem Zusammenhang wird für die praktischen Analysen vom im Hinblick auf die getroffenen Annahmen anspruchsvollen Modellrahmen der theoretischen Wohlfahrtsökonomik abgerückt, innerhalb dessen auf die Erreichung allokativer Effizienz (in einem weiten Sinne) abgestellt wird. Zunächst wird das Kriterium der allokativen Effizienz (im engen Sinne) betrachtet, welches sich auf die Bereitstellung eines Gutes bezieht und wiederum die (Unter-)Kriterien der effizienten Preishöhe und der effizienten Preisstruktur sowie effizienter Kapazitätserweiterungsinvestitionen bzw. der effizienten Kapazitätswahl und der effizienten Qualitätsbereitstellung umfasst.<sup>37</sup> Weiterhin wird auf das Kriterium der so genannten „wohlfahrtsökonomischen Kosteneffizienz“ zurückgeg-

---

<sup>34</sup> Vgl. z. B. HOLZNAGEL / VOGELSANG (2009, S. 25) und zur praktischen Bedeutung der Berücksichtigung von Nachfragerinteressen bei der (Flughafen-)Regulierung z. B. DfT (2009a, S. 3).

<sup>35</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 70).

<sup>36</sup> Vgl. z. B. HOLZNAGEL / VOGELSANG (2009, S. 25) und DfT (2009a, S. 3).

<sup>37</sup> Sofern die effiziente Kapazität unterhalb der aktuellen liegt, stellt sich anstelle der Frage der effizienten Kapazitätserweiterung die Frage des effizienten Kapazitätsrückbaus, was in dieser Studie aufgrund der grundsätzlich ansteigenden Nachfrage im Luftverkehr in Europa jedoch nicht weiter berücksichtigt wird.



riffen, welches sich auf die Leitungserstellung bezieht und auf das Ziel einer aus wohlfahrtsökonomischer Sicht effizienten Produktion verweist.

**ALLOKATIVE EFFIZIENZ (IM ENGEN SINNE) UND VERHÄLTNIS ZU NACHFRAGERINTERESSEN**

Eine aus allokativer Sicht effiziente Preishöhe liegt vor, wenn der Preis (P) den Grenzkosten (GK) entspricht. Unter der Nebenbedingung, dass für die Bereitstellung von Infrastruktur keine Subventionen zur Verfügung stehen und somit Kostendeckung zu gewährleisten ist, wird bei Grenzkosten unterhalb der Durchschnittskosten (DK) Effizienz erreicht, wenn  $P = DK$  gilt. Ein marktmächtiges Unternehmen wird einen höheren Preis setzen, so dass der Regulierer anstreben sollte,  $P = DK$  sicherzustellen, wodurch die Nachfrageverdrängung minimiert wird.

Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht stellt die Preissetzung ein Instrument unter mehreren zur Verfügung stehenden Instrumenten (u. a. Zertifikate) dar, um externe Effekte zu internalisieren. Dies betrifft beispielsweise negative externe Effekte im Umweltbereich. In dieser Studie werden die Analyse und der Vergleich wirtschaftspolitischer Maßnahmen zur Reduktion derartiger Umwelteffekte ausgeklammert, da deren Einsatz grundsätzlich als mit den verschiedenen noch betrachteten Regulierungsmaßnahmen kompatibel eingestuft wird. Weiterhin ausgeklammert werden externe Effekte infolge von Überlastungserscheinungen an Flughäfen, d. h. einer Nachfrage nach Slots, die deren Angebot übersteigt. Um an derartigen so genannten „kapazitätsbeschränkten“ Flughäfen eine Begrenzung des Preises auf die internen Durchschnittskosten und eine effiziente Zuordnung des zur Verfügung stehenden Angebots auf die Marktteilnehmer auf der Nachfrageseite zu erreichen, kann auf Zertifikate, also Slots, zurückgegriffen werden, die zwischen den Fluggesellschaften gehandelt werden. Ein derartiges Verfahren ist vom Grundsatz beispielsweise auch am Londoner Flughafen Heathrow implementiert.<sup>38</sup> Vor diesem Hintergrund wird auch die Frage der knappen Kapazitätszuordnung in dieser Studie grundsätzlich ausgeklammert.

Bei der Möglichkeit zur Preisdifferenzierung kann durch eine geeignete Preisstruktur der Wohlfahrtsverlust infolge der Preissetzung oberhalb der Grenzkosten, welche aufgrund der Nebenbedingung der Kostendeckung erforderlich ist, und damit die ineffiziente Nachfrageverdrängung begrenzt werden. Hierfür ist eine Preisstruktur anzustreben, bei der die Aufschläge auf die Grenzkosten invers zur Preiselastizität der Nachfrage erhoben werden („Ramsey-Bepreisung“), d. h. die Aufschläge sind am höchsten bei den Nachfragern mit der geringsten Preiselastizität.<sup>39</sup> Fluggesellschaften und auch Endnachfrager werden in einem unterschiedlichen Ausmaß durch eine derartige Preisdifferenzierung Vor- und Nachteile haben. Zu berücksichtigen ist in diesem Zusammenhang, dass durch eine Preisdifferenzierung auf Ebene des Flughafens Auswirkungen auf den Wettbewerb der Fluggesellschaften entstehen können. Daher kann es in bestimmten Situationen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht sinnvoll und gegebenenfalls auch im Interesse der Gesamtheit der Endnachfrager sein, dass keine Preisdifferenzierung durchgeführt wird. Zu beachten ist weiterhin, dass eine Preisdifferenzierung zur Diskrimi-

---

<sup>38</sup> Vgl. OFT / CAA (2006, S. 33 ff.).

<sup>39</sup> Vgl. z. B. KNEIPS (2008, S. 83 ff.).

nierung von Nachfragern genutzt werden kann, weshalb sie nur durchgeführt werden sollte, wenn durch transparente und überprüfbare Regeln einer Diskriminierung entgegengewirkt werden kann. Auch die Frage der Preisdifferenzierung wird in dieser Studie grundsätzlich ausgeklammert.

Die Wahl einer effizienten Qualität und einer effizienten Kapazität liegt vor, wenn Grenznutzen und Grenzkosten der entsprechenden Ausgestaltung übereinstimmen. Nachfrager unterscheiden sich regelmäßig hinsichtlich ihrer Qualitätspräferenzen, was gegebenenfalls durch Qualitätsdifferenzierung (und damit einhergehende Preisunterschiede) berücksichtigt werden kann. Ein Beispiel hierfür sind die besonderen Qualitätspräferenzen von Low-Cost-Carriern. Bei der Kapazitätswahl können Interessen auf Ebene der Fluggesellschaften (und zum Teil auch deren Nachfragern) divergieren. An einem Flughafen etablierte Fluggesellschaften („Incumbents“) können in bestimmten Situationen gegen einen Ausbau sein, der oftmals Preiserhöhungen erfordern kann, während Interessenten an einem Markteintritt diesen begrüßen würden. Insofern sollten Investitionsmaßnahmen bei divergierenden Interessen aus wohlfahrtsökonomischer Sicht bewertet werden.

#### **WOHLFAHRTSÖKONOMISCHE KOSTENEFFIZIENZ UND VERHÄLTNIS ZU NUTZERINTERESSEN IM HINBLICK AUF MINIMIERUNG DER ZU ZAHLENDEN PREISE**

Wie dargestellt sollte im Hinblick auf die allokativen Effizienz der Preis (im annahmegemäß vorliegenden Fall von  $DK \geq GK$  und unter Berücksichtigung der Nebenbedingung der Kostendeckung sowie bei Ausklammerung von Preisdifferenzierungen) den Durchschnittskosten entsprechen. Demnach wäre ein marktmächtiges Unternehmen von einer Regulierung bzw. einem Regulierer zu einer entsprechenden Preissetzung anzuhalten. In der Realität liegen jedoch Informationsasymmetrien zwischen dem Unternehmen und dem Regulierer vor, die aus Sicht des Regulierers mit Problemen bei der Implementierung einer entsprechenden Preissetzungsvorgabe einhergehen.

Durch die Ausgestaltung der Regulierung kann versucht werden, die infolge von Informationsasymmetrien auftretenden Probleme zu minimieren, was im Mittelpunkt der weiteren ökonomischen Analysen in dieser Studie steht. Dabei können Konflikte zwischen dem wohlfahrtsökonomischen Ziel der Minimierung der gesamtwirtschaftlichen Kosten (wohlfahrtsökonomische Kosteneffizienz) und dem Ziel der Minimierung der von den Nachfragern zu zahlenden Preise („Preisminimierung“) auftreten. Dies wird anhand der folgenden Beispiele erläutert:

- Sofern der Regulierer die Kosten des regulierten Unternehmens perfekt beobachten könnte und damit keine Informationsasymmetrien hinsichtlich der Kostenhöhe vorlägen, würde eine Regulierungsvorgabe  $P = DK$  dazu führen, dass das Unternehmen keine Anreize zu effizienter Produktion besäße. Insofern fielen zwar keine Gewinne (im volkswirtschaftlichen Sinne) an, aber die Kosten wären ineffizient hoch, was mit entsprechend hohen, von den Nutzern zu zahlenden Preisen einherginge.
- Die Neue Institutionenökonomik, konkret die (positive und normative) Prinzipal-Agent-Theorie, weist darauf hin, dass durch die Übertragung von Kostenrisiko an das Unternehmen die erwarteten (Aus-)Zahlungen der Nachfrager – trotz der dann möglichen Erzielung von Gewinnen

(jenseits der ohnehin in den Kosten enthaltenen risikoadäquaten Verzinsung des eingesetzten Kapitals) durch das Unternehmen – reduziert werden können.<sup>40</sup> Eine entsprechende Risikoübertragung geht zunächst mit dem Effekt einher, dass das Unternehmen Anreize zu effizienter Produktion besitzt, was dessen Kosten reduzieren wird. Als weiterer Effekt werden bei einem (annahmegemäß risikoaversen) Unternehmen Kosten der Risikoübernahme anfallen, wobei bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung auch die etwaige Reduktion von Risikokosten bei den Nachfragern als alternativen Risikoträgern zu berücksichtigen ist.

In Abhängigkeit der konkreten Rahmenbedingungen und Ausgestaltung der Regulierung können die anreizinduzierten Kostenreduktionen, die unternehmerischen und gesamtwirtschaftlichen Risikokosten sowie die Gewinnerzielung durch das Unternehmen in unterschiedlichsten Verhältnissen zueinanderstehen, wobei in einer Vielzahl der grundsätzlich realistischen Konstellationen Konflikte zwischen den Zielen der wohlfahrtsökonomischen Kosteneffizienz und der Preisminimierung vorliegen werden. Beispielsweise wäre eine Regulierungsmaßnahme A, in deren Folge  $P = 12$  und  $DK = 8$  gilt, einer Regulierungsmaßnahme B, bei der  $P = 10$  und  $DK = 9$  beträgt, im Hinblick auf das Ziel der wohlfahrtsökonomischen Kosteneffizienz überlegen, jedoch im Hinblick auf das Ziel der Preisminimierung unterlegen. Sofern politisch vorgegebene Verteilungsziele zu berücksichtigen sind, kann sich der dargestellte Zielkonflikt jedoch reduzieren oder sogar auflösen. Durch Regulierungsmaßnahme B wird annahmegemäß das Verteilungsziel erreicht. Bei Vornahme von Regulierungsmaßnahme A ist hingegen über das Steuersystem eine entsprechende Umverteilung vorzunehmen, die jedoch wiederum mit gesamtwirtschaftlichen Kosten einhergeht, u. a. in Form politischer Transaktionskosten und Kosten der Steuererhebung.<sup>41</sup>

- Erkenntnisse der Transaktionskostentheorie und positiven Prinzipal-Agent-Theorie weisen auf die Bedeutung von Transaktionskosten hin, die in Abhängigkeit der Ausgestaltung der Regulierung beim Regulierer und dem regulierten Unternehmen sowie gegebenenfalls auch bei den Nachfragern anfallen.<sup>42</sup> Transaktionskosten können beispielsweise beim Regulierer anfallen, um Informationsasymmetrien zu reduzieren, was zu einer entsprechenden Reduktion der Gewinne des regulierten Unternehmens und der von den Nachfragern zu zahlenden Preise führen kann. Auch hier kann zunächst ein Konflikt zwischen dem Ziel der wohlfahrtsökonomischen Kosteneffizienz, bei deren Ermittlung Transaktionskosten zu berücksichtigen sind, und dem Ziel der Preisminimierung identifiziert werden. In diesem Fall werden die Transaktionskosten des Regulierers von den Steuerzahlern getragen, die jedoch eine große Überschneidung mit den

---

<sup>40</sup> Vgl. z. B. MCAFEE / McMILLAN (1988).

<sup>41</sup> Die Erhebung von Steuern geht mit Vollzugskosten in Form von Erhebungskosten auf Seiten der öffentlichen Hand sowie Befolgungskosten im privaten Sektor einher; vgl. RWI (2003). Ferner kann die Erhebung von Steuern negative Verdrängungswirkungen induzieren; vgl. BLANKART (2008, S. 191 ff.). Für eine Analyse der Bedeutung politischer Transaktionskosten vgl. z. B. DIXIT (1996).

<sup>42</sup> Vgl. RICHTER / FURUBOTN (2003) für eine überblicksartige Darstellung der Transaktionskostentheorie und der positiven Prinzipal-Agent-Theorie.

Nachfragern aufweisen. Sofern dies berücksichtigt wird, löst sich der dargestellte Zielkonflikt auf, wovon im Folgenden ausgegangen wird.

Einen Einfluss auf die Beziehung zwischen dem Ziel der wohlfahrtsökonomischen Kosteneffizienz und dem auf die Endnachfrager bezogenen Ziel der Preisminimierung bei der Analyse der Flughafenregulierung hat die Frage, welche Wettbewerbsintensität zwischen den Fluggesellschaften herrscht. Wenn eine geringe Wettbewerbsintensität vorliegt, werden etwaige Preisreduktionen des Flughafens gegenüber den Fluggesellschaften in einem eher geringen Ausmaß an die Endnachfrager weitergegeben werden. Damit einhergehend wird der betrachtete potenzielle Zielkonflikt erheblich an Relevanz verlieren. Bei einer hohen Wettbewerbsintensität, welche in Europa grundsätzlich vorliegen dürfte, ist hingegen – zumindest an nicht kapazitätsbeschränkten Flughäfen – davon auszugehen, dass Preisreduktionen des Flughafens gegenüber den Fluggesellschaften zu einem erheblichen Anteil an die Endnachfrager weitergegeben werden.<sup>43</sup> In diesem Fall bleibt der betrachtete Zielkonflikt bestehen. Dies weist darauf hin, dass bei der Flughafenregulierung stets auch deren Auswirkungen auf die Wettbewerbsintensität der Fluggesellschaften zu beachten sind.

Vor dem Hintergrund der vorgestellten Beispiele zu potenziellen Zielkonflikten wird folgender Ansatz zur Zieldefinition als sinnvoll eingestuft und im weiteren Verlauf der Studie herangezogen: Es wird grundsätzlich das Ziel der Minimierung der von den heutigen und zukünftigen Nachfragern zu zahlenden Preise verfolgt („Preisminimierung“), wobei ergänzend die Transaktionskosten der Regulierung auf Seiten der öffentlichen Hand und der Fluggesellschaften berücksichtigt werden, da sie letztendlich (zumindest in einem erheblichen Ausmaß) auch von den Endnachfragern zu tragen sind. Dieser grundsätzliche Ansatz wird in dem speziellen Fall infrage gestellt, wenn geringfügige Preisreduktionen mit deutlichen Gewinneinbußen auf Seiten des regulierten Unternehmens einhergehen. Die Erreichung der mit diesem Ansatz verbundenen Ziele wird folgend verkürzt als „Kosteneffizienz“ bezeichnet. Sofern durch die Ausgestaltung der Regulierung die Aufteilung von Renten zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften beeinflusst wird, aber zunächst nicht die von den Endnachfragern zu zahlenden Preise tangiert werden, was speziell bei kapazitätsbeschränkten Flughäfen von Relevanz sein kann, wird dies im Folgenden explizit thematisiert.

#### **BEITRAG EINER REGULIERUNG ZUR LANGFRISTIG EFFIZIENTEN KOORDINATION ZWISCHEN FLUGHÄFEN UND FLUGGESELLSCHAFTEN**

Im Übrigen kann eine Regulierung, die aus Sicht der Fluggesellschaften eine wirksame Begrenzung der Preise gewährleistet und aus Sicht der Flughäfen eine Abdeckung der erwarteten Kosten (einschließlich einer risikoadäquaten Verzinsung des eingesetzten Kapitals) sicherstellt sowie aufgrund einer glaubwürdigen institutionellen Verankerung von den Akteuren als langfristig effektiv eingestuft wird, auch als effiziente Koordinationsform im Sinne der Transaktionskostentheorie angesehen wer-

---

<sup>43</sup> Vgl. zum Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften z. B. NEUSCHELER (2007, S. 89 ff.). Ebenso stuft NIEMEIER (2009, S. 21) den Wettbewerb zwischen Fluggesellschaften in Europa als vergleichsweise hoch ein.

den.<sup>44</sup> Fluggesellschaften tätigen u. a. bei der Stationierung von Flugzeugen und insbesondere als Hub-Fluggesellschaften an ihren jeweiligen Hub-Flughäfen spezifische Investitionen. Eine effektive Regulierung stellt in diesem Zusammenhang einen Schutzmechanismus gegen die Enteignung der sich aus der Spezifität von Investitionen ergebenden Quasi-Renten dar.

Alternativ könnten Fluggesellschaften sich gegen eine Enteignung von Quasi-Renten auch durch vertragliche Vereinbarungen schützen. Allerdings ist es gerade im Hinblick auf einen langfristigen Schutz, wie er insbesondere bei Investitionen von Hub-Fluggesellschaften an ihren Hub-Flughäfen erforderlich ist, schwierig, in Verträgen für weit in der Zukunft liegende potenzielle Entwicklungen adäquat Vorsorge zu treffen.<sup>45</sup> Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Quasi-Renten von Hub-Fluggesellschaften an ihren Hub-Flughäfen oftmals im Laufe der Zeit anwachsen. Regulierung hingegen ist eine institutionelle Lösung, die relativ gut auf Umweltentwicklungen reagieren kann, speziell beim Übergang von einer Regulierungsperiode zur nächsten. Während für speziell von einzelnen Fluggesellschaften genutzte Bereiche eines Flughafens, wie z. B. einzelne Terminals, entsprechende Verträge noch vergleichsweise einfach abgeschlossen werden können, dürfte dies bei von mehreren Fluggesellschaften genutzten Bereichen, wie den Flugbetriebsflächen, aufgrund der mit der Abstimmung zwischen den Fluggesellschaften einhergehenden Transaktionskosten kaum sinnvoll möglich sein.

Vor dem Hintergrund der vorstehenden Überlegungen erscheint es plausibel, dass eine effektive Regulierung einen relativ geeigneten (Schutz-)Mechanismus zur Absicherung spezifischer Investitionen von Fluggesellschaften darstellt, insbesondere für Hub-Fluggesellschaften an ihren Hub-Flughäfen. In diesem Zusammenhang kann eine effektive Regulierung strategische Investitionen von Hub-Fluggesellschaften an alternativen Flughäfen überflüssig machen, mit denen Hub-Fluggesellschaften in erster Linie Verlagerungsoptionen schaffen wollen, um ihre Verhandlungsposition gegenüber ihren jeweiligen Hub-Flughäfen zu verbessern und sich damit gegen eine Ausbeutung ihrer Quasi-Rente zu schützen. Derartige strategische Investitionen gehen letztendlich auch mit gesamtwirtschaftlichen Kosten einher.

---

<sup>44</sup> Vgl. CROCKER / MASTEN (1996) zur Einordnung von Regulierung als effiziente Koordinationsform im Sinne der Transaktionskostentheorie im Allgemeinen und FUHR / BECKERS (2006) für eine Analyse auf Basis der Transaktionskostentheorie von Koordinationsformen zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen im Speziellen.

<sup>45</sup> In den USA existieren zwar zahlreiche Beispiele für langfristige Verträge, die zur Absicherung spezifischer Investitionen zwischen Fluggesellschaften und Flughäfen abgeschlossen worden sind; vgl. FUHR / BECKERS (2009). Allerdings ist zu berücksichtigen, dass in den USA ein grundsätzlich anderer institutioneller Rahmen für die Steuerung und Finanzierung der Flughäfen besteht. Weiterhin kann aus diesen Beispielen lediglich gefolgert werden, dass Verträge auch einen Schutzmechanismus in langfristigen Transaktionsbeziehungen darstellen können. Es können jedoch keine Schlüsse bezüglich der Eignung von Verträgen im Vergleich zu einer effektiven Regulierung gezogen werden.

Im Übrigen geht mit entsprechenden vertraglichen Vereinbarungen regelmäßig die Gefahr einher, dass diese nicht nur zur Absicherung spezifischer Investitionen, sondern auch zu einem Marktverschluss ge- bzw. missbraucht werden, was auch bei den vor längerer Zeit zwischen Flughäfen und Fluggesellschaften in den USA abgeschlossenen Verträgen zu beobachten gewesen ist. Allerdings kann diesem Problem wiederum durch entsprechende institutionelle Regeln entgegengewirkt werden, was auch in den USA im Laufe der Zeit erfolgt ist. Im Rahmen einer Regulierung wird tendenziell von vornherein sowohl die Absicherung spezifischer Investitionen als auch die Verhinderung von Marktverschluss berücksichtigt.

Insofern kann eine effektive Regulierung, die im Zusammenhang mit einer Minimierung der von den Fluggesellschaften zu zahlenden Preise auch die Gewinne (jenseits der Kosten darstellenden risiko- adäquaten Kapitalverzinsung) eines Flughafens reduziert, zwar kurzfristig aus Sicht des Flughafens nachteilig sein, aber für die langfristige Entwicklung des Flughafens erhebliche Vorteile aufweisen. Aus Sicht der Kapitalgeber des Flughafens kann es aufgrund der Renditeorientierung und der relativ hohen Diskontierungsraten privater Investoren durchaus rational sein, die Ausgestaltung einer Regulierung eher im Hinblick auf die kurz- und mittelfristigen Gewinnchancen zu bewerten.<sup>46</sup> Aus Sicht der betroffenen Region dürften hingegen die Vorteile aus der bei einer effektiven Regulierung tendenziell langfristig positiveren Entwicklung des Flughafens eine vergleichsweise hohe Bedeutung aufweisen.

### **3.2.2 Ausgestaltungsbereiche und -optionen**

Im Rahmen einer Regulierung ist in diversen Bereichen, über deren konkrete Ausgestaltung zu entscheiden. Aus der Kombination der verschiedenen Ausgestaltungsentscheidungen zu den einzelnen Bereichen ergibt sich ein konkretes Regulierungsregime. Die Ausgestaltung der einzelnen Bereiche und des Regulierungsregimes insgesamt hat Auswirkungen auf die Erreichung der im vorstehenden Abschnitt 3.2.1 vorgestellten Ziele einer Regulierung. Dabei ist zu beachten, dass eine Regulierung neben den intendierten Wirkungen, die einen positiven Beitrag zur Erreichung der aufgestellten Ziele leisten, auch nicht intendierte Wirkungen verursacht, die negativ zur Erreichung der aufgestellten Ziele beitragen.

In diesem Abschnitt erfolgt eine Diskussion der Auswirkungen von Ausgestaltungsentscheidungen in zentralen (Ausgestaltungs-)Bereichen eines Regulierungsregimes. Es ist zu berücksichtigen, dass diverse Interdependenzen zwischen den verschiedenen Ausgestaltungsbereichen bestehen. Dies relativiert die Bedeutung der isolierten Diskussion der Ausgestaltung der einzelnen Bereiche; für eine finale Bewertung eines Regulierungsregimes ist letztendlich eine Analyse der konkreten Kombination der Ausgestaltungsentscheidungen zu den verschiedenen Bereichen erforderlich. Die Betrachtungen in diesem Abschnitt bilden die Basis, auf die bei der Bewertung der derzeitigen Flughafenentgeltregulierung in Deutschland in Abschnitt 5.4 sowie bei der Ableitung von Reformvorschlägen für die Flughafenentgeltregulierung in Kapitel 7 zurückgegriffen wird.

#### **3.2.2.1 Interne vs. externe Regulierung**

Unter Regulierung ist bislang – ohne dies explizit erwähnt zu haben – eine externe Regulierung verstanden worden, bei der einem gewinnorientierten Unternehmen durch Interventionen eines Regulierers in Marktprozesse Restriktionen auferlegt werden, um die Ausnutzung von Marktmacht zu verhindern. Unternehmen in vollständiger oder partieller privater Eigentümerschaft weisen grundsätzlich eine Gewinnerorientierung und in diesem Zusammenhang regelmäßig ein Streben nach Gewinnmaximierung auf. Oftmals agieren auch öffentliche Unternehmen gewinnorientiert.

---

<sup>46</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2009) zur Diskontierung durch private Investoren sowie aus Sicht der öffentlichen Hand bzw. aus gesellschaftlicher Sicht.

Eine externe Regulierung kann gegebenenfalls unterbleiben, wenn die Bereitstellung eines Angebots durch ein Unternehmen erfolgt, das aufgrund einer entsprechenden Vorgabe durch den Eigentümer Marktmacht nicht ausnutzt. Diese Konstellation liegt insbesondere bei öffentlichen Unternehmen vor, denen vom Eigentümer auferlegt worden ist, eine Leistung lediglich zu kostendeckenden Preisen bereitzustellen oder zumindest die Gewinnerzielung stark zu begrenzen. Eine entsprechende Selbstbeschränkung von Unternehmen durch Vorgaben des Eigentümers wird auch als „interne Regulierung“ bezeichnet.

In der ökonomischen Literatur wird die Frage der Effizienz der Leistungserstellung durch öffentliche Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen kontrovers diskutiert.<sup>47</sup> VILLALONGA (2000) kommt auf Basis einer Auswertung verschiedener Überblicksartikel über empirische Studien zu dem Schluss, dass allgemeingültige Aussagen zur Effizienz öffentlicher Unternehmen im Vergleich zu privaten Unternehmen kaum abgeleitet werden können. Wenn in einem wettbewerblichen Umfeld ähnliche Anreizkonstellationen für öffentliche und private Unternehmen bestehen, kann nach VILLALONGA (2000) kein genereller Effizienznachteil öffentlicher Unternehmen konstatiert werden. Dieses Ergebnis weist auf die Bedeutung der konkreten Anreizkonstellation für die Effizienz von Unternehmen hin. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen DEBANDE / DRUMAUX (1996) auf Basis vertragstheoretischer Erkenntnisse. Dies deutet darauf hin, dass bei Vorliegen von Marktmacht ein intern reguliertes öffentliches Unternehmen bei einer geeigneten Unternehmenssteuerung („Corporate Governance“) durchaus relativ effizient agieren könnte.

Mit Bezug zu Flughäfen untersuchen OUM ET AL. (2006) und OUM ET AL. (2008) die Effizienz öffentlicher und privater Eigentümerschaft und kommen insbesondere zu dem Schluss, dass vollständig in öffentlicher oder privater Eigentümerschaft befindliche Flughäfen effizienter agieren als teilprivatisierte Flughäfen. Allerdings werden im Rahmen der Effizienzanalysen die jeweils vorliegenden Besonderheiten bezüglich der Unternehmenssteuerung und -regulierung nicht berücksichtigt. Da auch für Flughäfen gelten dürfte, dass die jeweils im Einzelfall vorliegenden Anreizkonstellationen von zentraler Bedeutung für die Effizienz sind, wird die Grundsatzfrage der öffentlichen oder privaten Flughafeneigentümerschaft an dieser Stelle nicht weiter betrachtet.<sup>48</sup>

Im Folgenden rückt wiederum die externe Regulierung von auf Gewinnerzielung ausgerichteten Unternehmen in den Mittelpunkt. Es stellt sich allerdings die Frage, wie sich eine externe Regulierung auf die Steuerung und damit die Effizienz öffentlicher Unternehmen auswirkt, die keine oder nur eine sehr

---

<sup>47</sup> Dabei wird zum Teil die wohlfahrtsökonomische Kosteneffizienz und zum Teil die Höhe der von den Nachfragern zu zahlenden Preise untersucht.

<sup>48</sup> Die öffentliche Eigentümerschaft stellt übrigens nicht das einzige Modell dar, bei dem Unternehmen auf die Ausnutzung von Marktmacht verzichten. Auch Unternehmen im Eigentum der Nachfrager, die in Anlehnung an das Club-Modell (vgl. BUCHANAN (1965)) gesteuert werden, kommen für die Bereitstellung eines Angebots in Verbindung mit dem Verzicht auf die Ausnutzung von Marktmacht in Frage. Eine Variante dieses Modells sind so genannte Not-for-Dividend-Unternehmen, die sich de facto vollständig mit Fremdkapital finanzieren und von Nachfragern und gegebenenfalls weiteren Stakeholdern gesteuert werden. Nach einem solchen Modell sind beispielsweise der walisische Wasserversorger Glas Cymru / Welsh Water oder auch das kanadische Flugsicherungsunternehmen NavCanada konzipiert; vgl. zur kanadischen Flugsicherung z. B. MAJUMDAR / OCHIENG (2004, S. 144 ff.).

begrenzte Gewinnerzielungsabsicht aufweisen. Eindeutige Aussagen in der Literatur hierzu existieren nicht. Analogieschlüsse weisen darauf hin, dass eine externe Regulierung durchaus ein Druckmittel sein kann, das derartige öffentliche Unternehmen diszipliniert und damit zu deren Effizienz beitragen kann.<sup>49</sup> Jedoch ist auch die Situation vorstellbar, dass durch die externe Regulierung eines bereits durch eine geschickt gestaltete interne Regulierung auf Effizienz ausgerichteten öffentlichen Unternehmens unvorteilhafte Anreize etabliert werden und / oder unnötige Transaktionskosten erzeugt werden. Insofern sind hierzu wiederum Einzelfallbetrachtungen unabdingbar.

### 3.2.2.2 Ex-ante- vs. Ex-post-Regulierung und sektorspezifische vs. sektorübergreifende Regulierung

#### **AUSGESTALTUNGSOPTIONEN**

Bei einer externen Regulierung bestehen folgende grundsätzliche Ausgestaltungsoptionen:

- **Ex-ante- oder Ex-post-Regulierung:** Es ist zwischen einer Ex-ante- und Ex-post-Regulierung auszuwählen. Bei einer Ex-ante-Regulierung werden dem Unternehmen vom Regulierer Restriktionen vorgegeben, die dessen Verhalten direkt beeinflussen und es in diesem Zusammenhang an der Ausnutzung von Marktmacht hindern sollen. Bei einer Ex-post-Regulierung hingegen beobachtet der Regulierer das Verhalten des Unternehmens und greift lediglich ein, wenn er eine Ausnutzung von Marktmacht durch das Unternehmen feststellt bzw. die Ausnutzung von Marktmacht ein bestimmtes Ausmaß überschreitet. Dabei ist sich das Unternehmen der Beobachtung durch den Regulierer bewusst, versucht dessen Verhaltensweise zu antizipieren und wird daher auf die Ausnutzung von Marktmacht ganz oder in einem gewissen Ausmaß verzichten.
- **Sektorspezifische oder sektorübergreifende Regulierung:** Für eine Regulierung können sektorspezifische Regelungen entwickelt und implementiert werden oder es kann auf bereits vorhandene sektorübergreifende Regelungen zurückgegriffen werden. In Deutschland existieren sektorübergreifende Regelungen allerdings lediglich in Form des (deutschen und europäischen) Kartellrechts, das als Form einer Ex-post-Regulierung greift.

#### **BEIM VERGLEICH DER OPTIONEN ZU BERÜCKSICHTIGENDE EFFEKTE**

Es stellt sich die Frage, welche Effekte mit den verschiedenen Ausgestaltungsoptionen im Allgemeinen einhergehen und welche Relevanz diese für die Regulierung von Flughäfen besitzen. Bei der

---

<sup>49</sup> In diesem Zusammenhang stellt die neuseeländische Flugsicherung ein interessantes Beispiel für das Design einer auf Effizienz ausgerichteten Unternehmenssteuerung dar; vgl. hierzu MAJUMDAR / OCHIENG (2004, S. 138 ff.). Bei diesem Unternehmen sind die öffentliche Eigentümerschaft, eine Kapitalmarktkontrolle aufgrund des Verzichts auf eine Staatsgarantie und die Einbeziehung der Nutzer in die Steuerung des Unternehmens miteinander verbunden. Weiterhin erfolgt insofern eine externe Regulierung bzw. eine korporatistische Regulierung (siehe hierzu Abschnitt 3.2.2.5), als dass dem Unternehmen nach dem Modell der Price-Cap-Regulierung Preisbegrenzungen vorgegeben werden können, wenn Beschwerden der Nutzer darauf hindeuten, dass die interne Regulierung unzureichend funktioniert. Das Unternehmen hat erzielte Gewinne zum Teil an das neuseeländische Finanzministerium als Eigentümer zu überweisen, zum Teil werden Gewinne an die Nutzer zurückerstattet. Die



Analyse der Ausgestaltungsoptionen sind zunächst die intendierten und nicht intendierten Wirkungen im Hinblick auf die mit der Regulierung angestrebten Ziele zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sind auch die mit der Nutzung der in Betracht kommenden (Regulierungs-)Regeln jeweils einhergehenden Transaktionskosten von Relevanz, die bei der öffentlichen Hand und den Nachfragern sowie dem regulierten Unternehmen anfallen. Dabei werden die beim regulierten Unternehmen auftretenden Transaktionskosten grundsätzlich in dessen Kosten und Preise einfließen und sind insofern „internalisiert“.

Nicht zuletzt sind auch die Transaktionskosten der Entwicklung sowie der politischen Entscheidungsfindung und -fällung bezüglich der Einführung neuer Regeln (bzw. der Anpassung bestehender Regeln) zu berücksichtigen.<sup>50</sup> Die Kosten der Entwicklung (und der späteren Nutzung) von Regeln werden von der Komplexität des Regelungsbedarfs beeinflusst. Dabei werden grundsätzlich die von der Neuen Institutionenökonomik herausgearbeiteten Überlegungen zur Kontrahierbarkeit von Relevanz sein, d. h. Regelungen zu schwer beschreib- und messbaren Konstellationen werden mit entsprechend hohen Transaktionskosten einhergehen. Die Transaktionskosten der politischen Entscheidungsfindung dürften grundsätzlich durch die institutionelle Ebene (Verfassung; Gesetze, die sich wiederum durch den Umfang der Zustimmungserfordernisse unterscheiden können; Verordnung) beeinflusst werden. Ansonsten dürften die Transaktionskosten der politischen Entscheidungsfindung regelmäßig kaum abschätzbar sein, wobei es plausibel erscheint, dass diese bei besonders großen distributiven Effekten höher sein werden.

#### **ALLGEMEINE BETRACHTUNGEN**

Bei einer Ex-post-Regulierung entfällt unter Umständen beim Regulierer der bei einer Ex-ante-Regulierung zwangsläufig auftretende Aufwand der Ausarbeitung einer Regulierungsentscheidung. Auch beim regulierten Unternehmen sowie bei den oftmals ebenfalls in die Vorbereitung von Regulierungsentscheidungen involvierten Nachfragern fällt dieser Aufwand nicht an. Das nachträgliche Eingreifen im Falle des Ausnutzens von Marktmacht kann allerdings mit zeitlichen Verzögerungen bzw. mit zusätzlichen Transaktionskosten verbunden sein.<sup>51</sup> Oftmals dürften durch das nachträgliche Eingreifen bei Ausnutzung von Marktmacht die Regulierungsziele im Vergleich zu einer Ex-ante-Regulierung lediglich in vermindertem Ausmaß erreicht werden. Während dies bei Rückgriff auf ein rein wohlfahrtsökonomisches Zielsystem gegebenenfalls nicht besonders problematisch ist, werden hingegen die Ziele der Berücksichtigung der Nachfragerinteressen und der Minimierung der von Nachfragern zu zahlenden Preise in einem relativ hohen Ausmaß nicht erreicht werden. Die stärkere Zurückhaltung des Regulierers bei einer Ex-post-Regulierung wird auch dazu führen, dass die nicht intendierten Wirkungen der Regulierung in reduziertem Ausmaß auftreten. Hieraus kann zunächst geschlossen werden, dass eine Ex-post-Regulierung eher bei einer geringen Marktmacht in Betracht gezogen werden sollte. In diesem Zusammenhang dürfte auch das Marktvolumen eine Rolle spielen:

---

zumindest begrenzte Gewinnerzielungsmöglichkeit kann dabei als Instrument eingestuft werden, insbesondere beim Eigentümer das Interesse an einer effizienten Leistungserstellung durch das Unternehmen zu fördern.

<sup>50</sup> Vgl. DIXIT (1996, S. 38 ff.).

Bei einem kleinen Marktvolumen lohnt sich der (mit zunehmendem Marktvolumen eher unterproportional ansteigende) Aufwand der Ex-ante-Ausarbeitung einer Regulierungsentscheidung in einem verminderten Ausmaß. Diesbezüglich ist auch von Relevanz, dass für eine Ex-post-Regulierung die Möglichkeit besteht, auf das bestehende Kartellrecht zurückzugreifen und somit die mit einer Einführung eines Regelrahmens einhergehenden Transaktionskosten entfallen, die gerade bei einem kleinen Marktvolumen besonders ins Gewicht fallen. Eine Ex-ante-Regulierung wird entsprechend dann relativ vorteilhaft sein, wenn die Marktmacht hoch und das Marktvolumen groß ist.

Einen Einfluss auf die Eignung einer Ex-ante- und einer Ex-post-Regulierung dürfte weiterhin die Dynamik von Märkten aufweisen, die sich in einer dynamischen technischen Entwicklung und / oder einer dynamischen Entwicklung des Nachfrageverhaltens äußern kann. Eine hohe Dynamik wird regelmäßig damit einhergehen, dass Kontrahierungsprobleme im Zusammenhang mit der ex ante Aufstellung von Regulierungsvorgaben bestehen. Gleichzeitig kann bei einer hohen Dynamik Marktmacht kurzfristig deutlich zu- oder abnehmen. Insofern wird bei einer hohen sektoralen Dynamik tendenziell eine Ex-post-Regulierung vergleichsweise geeignet sein.<sup>52</sup>

Beim Rückgriff auf die bestehenden sektorübergreifenden Regelungen des Kartellrechts entfällt nicht nur der Implementierungsaufwand des Regelwerks, sondern es reduziert sich auch der Einarbeitungsaufwand bzw. Know-how-Aufbau bei den Beteiligten bezüglich dessen Anwendung. Allerdings wird bei einer Übernahme des allgemeinen Kartellrechts in Verbindung mit selektiven Anpassungen der entsprechende Aufwand ebenfalls begrenzt bleiben und infolge gezielter Modifikationen können sektorale Besonderheiten abgebildet und damit die Transaktionskosten der Nutzung der Regeln reduziert werden. Dies könnte sich beispielsweise bei einem besonders hohen Marktvolumen und / oder bei einer besonders großen Dynamik in Verbindung mit potenziell hoher Marktmacht anbieten. Eine Ex-ante-Regulierung erfordert in jedem Fall ein sektorspezifisches Regelwerk, wobei bei der Implementierung in einem weiteren Sektor auf die Erfahrungen aus den bereits ex ante regulierten Sektoren zurückgegriffen werden kann, was die Transaktionskosten des Regeldesigns reduziert.

Die Erfahrungen mit dem sektorübergreifenden Kartellrecht als Ex-post-Regulierung deuten – kompatibel mit den bisherigen Überlegungen – darauf hin, dass dieses grundsätzlich eine stärkere Ausnutzung von Marktmacht erlaubt als eine sektorspezifische Ex-ante-Regulierung.<sup>53</sup> Bei hoher Marktmacht und einem großen Marktvolumen sowie einer geringen sektoralen Dynamik ist insofern die Eignung einer sektorspezifischen Ex-ante-Regulierung recht hoch, insbesondere wenn die Berücksichtigung von Nutzerinteressen ein Regulierungsziel darstellt.

---

<sup>51</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 269).

<sup>52</sup> Allerdings kann in bestimmten Situationen auch bei einer hohen sektoralen Dynamik eine Ex-ante-Regulierung sinnvoll sein, wie das Beispiel des Telekommunikationsmarktes in Deutschland zeigt, wo zu Beginn der Regulierung das etablierte Unternehmen („Incumbent“) über eine hohe Marktmacht verfügte; vgl. hierzu z. B. HAUCAP / UHDE (2008) und HOLZNAGEL / VOGELSANG (2009).

<sup>53</sup> Vgl. HOLZNAGEL / VOGELSANG (2009).

### **FLUGHAFENSPEZIFISCHE BETRACHTUNGEN**

Für die Flughafenregulierung ist die Erkenntnis von Relevanz, dass bei einer hohen Marktmacht eine Ex-ante-Regulierung vergleichsweise vorteilhaft ist, während bei einer geringen Marktmacht die Ex-post-Regulierung relativ geeignet ist. Die sektorale Dynamik ist bei Flughäfen im Vergleich zu anderen Sektoren, z. B. dem Telekommunikationssektor, grundsätzlich begrenzt. Es sind insbesondere für kurz- und mittelfristige Zeiträume, d. h. für eine anstehende Regulierungsperiode, die wesentlichen (technologischen) Entwicklungen relativ gut abzusehen. Sofern für Flughäfen mit hoher Marktmacht eine sektorspezifische Regulierung entwickelt worden ist, steht diese auch für die Anwendung bei Flughäfen zur Verfügung, für die aufgrund geringer Größe oder niedriger Marktmacht bei einer isolierten Betrachtung aus Transaktionskostengründen eher auf bereits zur Verfügung stehende Regulierungsregeln zurückgegriffen worden wäre.

### **MONITORING UND ERFAHRUNG MIT DESSEN ANWENDUNG IN AUSTRALIEN UND NEUSEELAND**

In der ökonomischen Literatur wird für Flughäfen – in Anlehnung an die Praxis in Australien und Neuseeland – eine Regulierung nach dem Monitoring-Ansatz diskutiert.<sup>54</sup> Dabei wird eine Ex-post-Regulierung um spezielle Vorschriften zur regelmäßigen Informationsweitergabe der Flughäfen an den Regulierer ergänzt und mit der Androhung verbunden, dass der Regulierer im Falle der Ausnutzung von Marktmacht nachträglich eingreift und gegebenenfalls eine Ex-ante-Regulierung implementiert wird. Die Performance eines derartigen Monitorings dürfte erheblich beeinflusst werden durch die Ausgestaltung und Glaubhaftigkeit der Ex-ante-Regulierungsandrohung sowie die Zeitdauer und die Transaktionskosten, mit denen ein nachträglicher Eingriff des Regulierers einhergeht und die wesentlich vom Know-how des Regulierers abhängen dürften.

In diesem Zusammenhang stellt sich bei einem Monitoring zunächst die Frage, ob und gegebenenfalls wie genau der Punkt definiert und vor allem auch veröffentlicht wird, ab dem der Regulierer aufgrund einer Ausnutzung von Marktmacht eingreift. Bei einer genauen Bekanntgabe dieses Punktes ist zu erwarten, dass ein regulierter Flughafen seinen Spielraum vollständig ausnutzen wird.<sup>55</sup> Insofern kann es sinnvoll sein, dass der Regulierer eine Unsicherheit bestehen lässt, ab wann er genau eingreift. Sofern der Regulierer bei seiner Einschätzung insbesondere die Gewinnsituation des Unternehmens betrachtet, besteht im Übrigen die Gefahr, dass wie bei einer Kostenzuschlagsregulierung die Anreize des Unternehmens für eine effiziente Leistungserbringung deutlich absinken. Insofern sollte der Regulierer auch weitere Aspekte, wie die Effizienz des Unternehmens bezüglich der Leistungserstellung, bei seinen Entscheidungen berücksichtigen.

Außerdem stellt sich bei einem Monitoring die Frage, wie genau die Regulierungsandrohung, die gegebenenfalls einzuführende Ex-ante-Regulierung, beschrieben sein sollte. Die glaubhafte Androhung einer konsequenten Ex-ante-Regulierung dürfte grundsätzlich eine entsprechende disziplinierende Wirkung auf den Flughafen ausüben. Andererseits sind auch die Transaktionskosten der präventiven

---

<sup>54</sup> Vgl. z. B. FORSYTH (2004) und FORSYTH (2006) sowie MCKENZIE-WILLIAMS (2004).

Ausarbeitung einer konkreten Regulierungsandrohung zu berücksichtigen. Die Vorteilhaftigkeit einer konkreten Ex-ante-Regulierungsandrohung dürfte demnach wesentlich vom Grad der Marktmacht sowie der Marktgröße abhängen, so dass hierzu im Endeffekt Einzelfallbetrachtungen erforderlich sind.

In Australien und Neuseeland sind bislang gemischte Erfahrungen mit dem Monitoring gesammelt worden.<sup>56</sup> Die Flughäfen weisen dort Marktmacht auf und dennoch sind die Preise zumindest nicht in exzessivem Maße gestiegen. Dies zeigt in jedem Fall, dass das Monitoring nicht als grundsätzlich vollkommen ungeeignet einzustufen ist. Allerdings wird von Überinvestitionen berichtet und die Gewinne der Flughäfen sind teilweise recht hoch.

#### **EX-ANTE-REGULIERUNG DER BRITISCHEN FLUGHÄFEN**

Umfangreiche Erfahrungen mit der Ex-ante-Regulierung von Flughäfen sind in den vergangenen zwei Jahrzehnten in Großbritannien gesammelt worden. Dort wird auf ein in dieser Studie als kostenorientierte Anreizregulierung bezeichnetes Verfahren zurückgegriffen. Die Ex-ante-Regulierungsverfahren im Allgemeinen und die kostenbasierte Anreizregulierung stehen im Mittelpunkt der folgenden Abschnitte.

#### **3.2.2.3 Ex-ante-Regulierungsverfahren**

Die Kostenzuschlagsregulierung und die Anreizregulierungsverfahren stellen die wesentlichen Verfahren für eine Ex-ante-Regulierung dar. Bei einer Kostenzuschlagsregulierung wird dem regulierten Unternehmen zugesichert, dass es seine Kosten abdecken kann, und es gilt daher grundsätzlich  $P = DK$ . Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch die Kapitalverzinsung (auf das Eigen- und Fremdkapital) als Kosten eingestuft wird. Die Kostenzuschlagsregulierung wird daher in der Praxis zum Teil auch als Renditenregulierung bezeichnet, wobei zwischen einer idealtypischen Kostenzuschlags- und einer idealtypischen Renditenregulierung geringfügige Unterschiede bestehen, was in dieser Studie jedoch ausgeklammert wird.<sup>57</sup>

Als zentrales Charakteristikum einer Anreizregulierung wird in dieser Studie eingestuft, dass einem regulierten Unternehmen Kostenrisiko und damit Gewinnchancen übertragen werden, um dadurch Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung zu setzen und die jeweils vorliegenden Regulierungsziele in einem höheren Maße zu erreichen. Die Bandbreite von Verfahren, die als Anreizregulierung eingestuft werden können, ist recht groß. Folgend wird auf zwei Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Anreizregulierung eingegangen: eine „kostenorientierte Anreizregulierung“ und eine „idealtypische Anreizregulierung“.

---

<sup>55</sup> Vgl. SCHUSTER (2008, S. 122 f.).

<sup>56</sup> Vgl. FORSYTH (2006, S. 26 ff.) und MCKENZIE-WILLIAMS (2004, S. 31 ff.).

<sup>57</sup> Vgl. hierzu z. B. FEES (2004, S. 344 ff.) und KNEIPS (2008, S. 86 ff.).

Bei der in dieser Studie als „kostenorientierte Anreizregulierung“ bezeichneten Regulierung werden bei der Vorgabe der Regulierungsrestriktion (bezüglich der Einnahmen bzw. Preise) durchaus zu beobachtende Kosten des Unternehmens berücksichtigt, was die Gewinnerzielung durch das regulierte Unternehmen begrenzt. Allerdings wird in einem gewissen Umfang auch Kostenrisiko an das regulierte Unternehmen im Hinblick auf die Etablierung von Anreizen übertragen. Damit weist eine „kostenorientierte Anreizregulierung“ eine große Nähe zu der bei der britischen Flughafenregulierung und auch der Regulierung in einigen anderen Sektoren in Großbritannien zu beobachtenden Praxis auf.<sup>58</sup>

Bei einer idealtypischen Anreizregulierung gemäß der Verwendung dieser Bezeichnung in dieser Studie liegt in Anlehnung an in der Literatur diskutierte Modelle grundsätzlich kein Kostenbezug vor, was sehr hohe Effizianzanreize bezüglich der Leistungserstellung etabliert.<sup>59</sup> Allerdings ist zu beachten, dass die wohlfahrtsökonomische Kosteneffizienz nicht nur durch die Effizienz der realwirtschaftlichen Produktion, sondern auch durch Risikokosten beeinflusst wird, weshalb – insbesondere bei geringeren Risikokosten auf Seiten der Nachfrager als beim regulierten Unternehmen – eine entsprechende Risikoübertragung auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht nicht in jedem Fall vorteilhaft sein muss. Die relativ hohen Gewinnerzielungspotenziale bei einer derartigen idealtypischen Anreizregulierung führen dazu, dass diese im Hinblick auf Kosteneffizienz gemäß der in dieser Studie verwendeten Definition, welche Nutzerinteressen berücksichtigt, schlechter abschneidet als bei einer rein wohlfahrtsökonomischen Bewertung.

Im Rahmen einer idealtypischen Anreizregulierung, die auf den Price-Cap-Ansatz zurückgreift, werden – im Vergleich zu einer Kostenzuschlagsregulierung – grundsätzlich recht hohe Anreize auch im Hinblick auf eine effiziente Bereitstellung (und damit eine Erreichung der Ziele der allokativen Effizienz (im engen Sinne)) gesetzt, was sich insbesondere auf die Preisstruktur bezieht.

Bei der praktischen Implementierung einer idealtypischen Anreizregulierung bestehen zum Teil jedoch erhebliche Probleme, zunächst aufgrund von Kontrahierungsproblemen und aus Transaktionskostengründen sowie aufgrund von „Commitment-Problemen“ des Regulierers, was im weiteren Verlauf der Studie noch thematisiert wird. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass in der Praxis regelmäßig lediglich Elemente einer derartigen Regulierung umgesetzt werden.

In diesem Abschnitt wird nun wie folgt vorgegangen:

- Zunächst werden in Abschnitt 3.2.2.3.1 zentrale Gestaltungsparameter der Ex-ante-Regulierung vorgestellt und deren Ausprägung bei den einzelnen Verfahren thematisiert sowie die mit den verschiedenen Ausgestaltungsoptionen einhergehenden Effekte unter Berücksichtigung der mit einer Regulierung intendierten Ziele diskutiert. Dabei werden Kontrahierungsprobleme zunächst ausgeklammert.

---

<sup>58</sup> Vgl. z. B. HENDRIKS / ANDREW (2004, S. 105) und NERA (2004, S. 9).

<sup>59</sup> Vgl. z. B. zur Price-Cap-Regulierung als wesentliche Ausprägung einer idealtypischen Anreizregulierung KNEIPS (2008, S. 107 ff.).

- Anschließend werden in Abschnitt 3.2.2.3.2 die Bedeutung von Kontrahierungsproblemen bei den einzelnen Verfahren – speziell im Hinblick auf die Qualitätswahl und Ersatzinvestitionen – betrachtet und Maßnahmen zur Reduktion der sich daraus ergebenden Probleme diskutiert.

### 3.2.2.3.1 Zentrale Gestaltungsparameter und idealtypische Verfahren

#### **KOSTENUMFANG (DK vs. DIK)**

Eine Regulierung kann darauf ausgerichtet sein, dem Unternehmen eine Abdeckung der Durchschnittskosten bezüglich des aktuellen oder eines zwischen Unternehmen und Regulierer abgestimmten bzw. vom Regulierer vorgegebenen Kapazitätsniveaus zu ermöglichen. Weiterhin besteht die Option, dem Unternehmen zu erlauben, Preise in Höhe der durchschnittlichen inkrementellen Kosten (DIK) bezüglich einer bestimmten Kapazitätserweiterung anzusetzen. Es wird zum Teil die Position vertreten, dass im Falle von  $GK > DK$  bei einer Preissetzung mit dem Bezug auf DIK und in Verbindung mit einer Zuordnung des Nachfragerisikos an das regulierte Unternehmen diesem Anreize zu effizienten Kapazitätserweiterungsinvestitionen gesetzt werden können. Dies ist u. a. kürzlich bezüglich der Preissetzung bei der Flughafenregulierung in Großbritannien diskutiert worden, um insbesondere im Hinblick auf größere Ausbaumaßnahmen sinnvolle Investitionsanreize zu etablieren, letztendlich aber nicht implementiert worden.<sup>60</sup> In diesem Zusammenhang ist jedoch auf die folgenden Nachteile bzw. Probleme zu verweisen, die mit diesem Ansatz einhergehen:

- Dem Unternehmen würden in Abhängigkeit des Verlaufs von DIK und DK gegebenenfalls sogar erhebliche Gewinne zugestanden. Dies ist mit einer Kostenzuschlagsregulierung unvereinbar. Im Rahmen einer Anreizregulierung ist dieser Effekt im Hinblick auf das Ziel der Kosteneffizienz aus Nutzersicht nachteilig.
- Bei diesem Ansatz wäre vom Regulierer zu entscheiden, auf welchen Umfang an Kapazitätserweiterungen sich die Berechnung der DIK bezieht. Damit beeinflusst der Regulierer den anzustrebenden Kapazitätserweiterungsumfang erheblich und es stellt sich die Frage, warum er dieses dann nicht auf einem direkteren Weg tut, beispielsweise durch Vorgaben oder Vereinbarungen mit dem regulierten Unternehmen. Durch den Rückgriff auf DIK kann zwar dem Unternehmen ein Anreiz gesetzt werden, den optimalen Investitionszeitpunkt zu wählen; allerdings wird es dabei aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive entscheiden, was nicht mit einer wohlfahrtsökonomisch sinnvollen Entscheidung korrespondieren muss.
- Für die Ermittlung der DIK kommt als Methode der Rückgriff auf ein analytisches Kostenmodell in Frage, worauf im Folgenden noch eingegangen wird und dessen Erstellung relativ zeitaufwendig und kostspielig ist. COMPETITION COMMISSION (2008c) verweist (implizit) darauf, dass die Erstellung eines analytischen Kostenmodells bei Flughäfen als extrem schwierig einzustufen ist.

---

<sup>60</sup> Vgl. CAA (2008) sowie COMPETITION COMMISSION (2008c, S. C7 ff.) und COMPETITION COMMISSION (2008d).

- Nicht zuletzt werden große Kapazitätserweiterungsinvestitionen bei Flughäfen regelmäßig durch Abstimmungen der Stakeholder und gesetzlich normierte Planungsprozesse beeinflusst. Daher besitzt das Unternehmen zunächst nur begrenzte Möglichkeiten, auf die durch den Bezug auf DIK gesetzten Anreize zu reagieren. Weiterhin zeigt dies auf, dass vor allem Entscheidungen bezüglich größerer Ausbauprojekte letztlich nur begrenzt durch einen Flughafen alleine gefällt werden.

Vor diesem Hintergrund ist insbesondere für umfangreiche Ausbauprojekte bei Flughäfen eine Berücksichtigung der DIK bei der Regulierung nicht sinnvoll. In Bezug auf relativ kleine Ausbauprojekte erscheint zweifelhaft, dass eine Preissetzung in Höhe der DIK ein relativ gesehen vorteilhaftes Instrument darstellt, um effiziente Kapazitätserweiterungen zu erreichen – insbesondere wenn die Nachteile dieses Ansatzes im Hinblick auf die Minimierung der von den Nutzern zu zahlenden Preise bzw. Entgelte berücksichtigt werden.

### **ENTGELTMAßSTAB**

Der Regulierer beeinflusst das Preisniveau des regulierten Unternehmens auch durch die Wahl des so genannten „Entgeltmaßstabs“. Der Entgeltmaßstab legt fest, inwieweit Kosten des Unternehmens in die Festsetzung der Regulierungsrestriktion einfließen. Wenn sämtliche Kosten vollkommen unabhängig von der Effizienz des Unternehmens berücksichtigt werden, wird in dieser Studie von einem Entgeltmaßstab der „Vollkosten“ gesprochen. Dieser Entgeltmaßstab liegt der Kostenzuschlagsregulierung in ihrer idealtypischen Ausprägungsform zugrunde. Ein Ausblick auf zukünftige Kosten ist insofern nur von begrenzter Relevanz, als dass bei einer Vollkostendeckung etwaige Abweichungen zwischen den Kostenprognosen des Regulierers und den dann tatsächlich realisierten Kosten nachträglich ausgeglichen werden, was einen direkten Bezug zur Frage der Allokation des Kostenrisikos darstellt, worauf später noch eingegangen wird.

Beim Entgeltmaßstab der „Kosten der effizienten Leistungserstellung“ (KEL) wird darauf abgezielt, dass bei der Aufstellung der Regulierungsrestriktion grundsätzlich keine Kosten berücksichtigt werden, die infolge einer ineffizienten Leistungserstellung anfallen. Von besonderer Bedeutung ist, welcher Zeitraum im Hinblick auf die nicht berücksichtigungsfähigen Kosten zugrunde gelegt wird. Wenn eine externe Regulierung neu eingeführt wird und die KEL unter voller Berücksichtigung der ineffizienten Investitionsentscheidungen vergangener Jahre ermittelt werden, dürfte das Unternehmen zunächst auch im Falle zukünftig effizienter Leistungserstellung systematisch Verluste erleiden, weshalb ein derartiges Vorgehen eines Regulierers grundsätzlich als opportunistisch eingestuft werden kann und abzulehnen ist. Sofern die KEL für eine kurzfristig beginnende Regulierungsperiode ermittelt werden, korrespondieren diese mit dem Ansatz der Vollkostendeckung für den Fall, dass das Unternehmen in diesem Zeitraum effizient produziert. Diesem Ansatz wird im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung gefolgt, z. B. auch bei der Flughafenregulierung in Großbritannien.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Vgl. hierzu z.B. CAA (2007).

Zu berücksichtigen ist, dass sich der Anreizeffekt nicht durch die Festsetzung des Entgeltniveaus unter Berücksichtigung von Effizienzpotenzialen ergibt, sondern vielmehr aus der Übertragung von Kostenrisiko an das regulierte Unternehmen. Zwischen beiden Entscheidungen besteht allerdings insofern eine Interdependenz, als dass die Übertragung des Kostenrisikos die Grundlage dafür bildet, dass das Unternehmen den Anreiz besitzt, die bestehenden Effizienzpotenziale zu heben. Eine besondere Relevanz haben die KEL als Entgeltmaßstab im Rahmen einer idealtypischen Anreizregulierung, bei der die zukünftige Preissetzung ohne Kostenbezug erfolgen soll, um hohe Anreize zu effizienter Leistungserstellung zu etablieren. In diesem Zusammenhang bietet sich der Rückgriff auf die KEL als Entgeltmaßstab an, wenn DIK zukünftiger Kapazitätserweiterungen zu ermitteln sind.

#### **METHODEN DER KOSTENERMITTLUNG**

Um die Einhaltung eines Entgeltmaßstabes zu prüfen bzw. die für die Aufstellung einer Regulierungsrestriktion zu berücksichtigenden Kosten zu ermitteln, stehen verschiedene Prüfungsmethoden zur Verfügung. Um die Einhaltung des Maßstabes der Vollkostendeckung sicherzustellen, liegt die Prüfung der Kostennachweise des regulierten Unternehmens nahe.

Zur Ermittlung von KEL für eine kommende Regulierungsperiode können effizienzorientierte Kostenprüfungen durchgeführt werden. Dies geschieht regelmäßig im Rahmen kostenbasierter Anreizregulierungen, worauf Beispiele aus der Regulierung in Großbritannien, auch aus dem Flughafensektor, verweisen.<sup>62</sup> Dabei können auch Benchmarking-Ansätze einfließen. Im Rahmen einer idealtypischen Anreizregulierung wird angestrebt, durch die Vernachlässigung der tatsächlich angefallenen und / oder abgeschätzten Kosten des einzelnen Unternehmens und durch den langfristigen Rückgriff auf Vergleichsmarkt- und Benchmarking-Verfahren hohe Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung zu etablieren. Im Flughafensektor sind derartige Benchmarking-Ansätze jedoch von Regulierern im internationalen Kontext, u. a. auch von der britischen Regulierungsbehörde Civil Aviation Authority (CAA), aufgrund der zu geringen Anzahl an Vergleichsunternehmen und der zum Teil erheblichen Besonderheiten bei einzelnen Flughäfen als grundsätzlich nicht anwendbar eingestuft worden.<sup>63</sup>

Eine weitere Methode zur Ermittlung der KEL stellt ein analytisches Kostenmodell dar. Diese Methode bietet sich zunächst an, um eine Regulierungsrestriktion aufstellen zu können, wenn keine Prüfung von Unternehmensunterlagen möglich ist oder diese nicht sinnvoll interpretierbar sind. Weiterhin kann durch den langfristigen Einsatz eines analytischen Kostenmodells sichergestellt werden, dass die zukünftigen Kosten des jeweiligen Unternehmens unberücksichtigt bleiben und damit entsprechend hohe Anreize gesetzt werden. Nicht zuletzt bietet sich diese Prüfungsmethode an, um DIK zu errechnen. Für die Flughafenregulierung wird der Rückgriff auf ein analytisches Kostenmodell aufgrund des hohen Aufwandes und der ausgesprochenen Empfehlung, keine Preissetzung mit Bezug zu den DIK durchzuführen, derzeit grundsätzlich nicht sinnvoll sein.

---

<sup>62</sup> Vgl. CAA (2007) für ein entsprechendes Beispiel aus der Flughafenregulierung in Großbritannien.

<sup>63</sup> Vgl. CAA (2004). Zu einem ähnlichen Urteil ist auch die für die britische Flughafenregulierung mitverantwortliche Competition Commission gelangt; vgl. COMPETITION COMMISSION (2008d).



### **ALLOKATION VON KOSTENRISIKO UND PREISVARIABILITÄT**

Die Allokation von Kostenrisiko zwischen dem regulierten Unternehmen und seinen Nachfragern beeinflusst, inwieweit das Unternehmen seine Preise in Abhängigkeit realisierter Kosten anpassen darf. Bei einer Kostenzuschlagsregulierung tragen die Nachfrager das Kostenrisiko und Mehr- bzw. Minderkosten gegenüber den erwarteten Kosten, die sich als Grundlage für die Festlegung des Ausgangspreisniveaus anbieten, führen zu entsprechenden Preiserhöhungen bzw. -reduktionen. Bei einer Kostenzuschlagsregulierung liegen damit keinerlei Anreize zu einer effizienten Leistungserstellung vor. Es sind in der Praxis nahezu keine Konstellationen denkbar, wo ein derartiges Anreizsystem aus wohlfahrtsökonomischer Perspektive oder aus Sicht der Nachfrager zu einem vorteilhaften Ergebnis führt.<sup>64</sup>

Bei einer kostenorientierten Anreizregulierung wird für einzelne Regulierungsperioden, die in der internationalen Praxis regelmäßig vier bis sechs Jahre betragen, Kostenrisiko an das regulierte Unternehmen übertragen. Dabei kann die Risikoübertragung an das Unternehmen bei den verschiedenen vorliegenden risikobehafteten Größen ein unterschiedliches Ausmaß einnehmen. Sofern Risiko (vollständig oder teilweise) nicht vom regulierten Unternehmen getragen wird, ist es den Nutzern zugeordnet. Die Frage ist, inwieweit nach Ablauf einer ersten Regulierungsperiode bei der Festlegung der Regulierungsrestriktionen für die dann folgende zweite Periode die zwischenzeitlich aufgetretenen Kosten berücksichtigt werden: Je umfangreicher dies passiert, umso geringer sind die (Effizienz-)Anreize für das Unternehmen in der ersten Regulierungsperiode, was insbesondere für die letzten Jahre der ersten Periode gilt.<sup>65</sup>

Durch eine Verlängerung der Regulierungsperioden können zwar Anreize erhöht werden, jedoch nehmen damit auch die Kontrahierungsprobleme infolge einer erhöhten Wahrscheinlichkeit von Umweltänderungen zu, die inkompatibel mit den für die erste Regulierungsperiode festgesetzten Regulierungsrestriktionen sind.<sup>66</sup> Weiterhin werden damit einhergehend auch das Risiko auf Unternehmensseite und die Risikokosten ansteigen. Insofern stellt die Verlängerung von Regulierungsperioden über eine bestimmte Zeitdauer hinaus grundsätzlich keine geeignete Maßnahme dar.

Wenn nach Ablauf der ersten Regulierungsperiode bei der Festsetzung der Regulierungsrestriktionen für die zweite Periode die zwischenzeitlich aufgetretenen Kosten gar nicht berücksichtigt werden, erfolgt ein Übergang zu einer idealtypischen Anreizregulierung. Wenn der Regulierer sein zukünftiges Verhalten ex ante glaubhaft kommuniziert hat, liegen deutlich höhere Anreize zu effizienter Leistungserstellung vor als bei einer kostenorientierten Anreizregulierung. Insofern korrespondiert die langfristige Übertragung von Kostenrisiko an das regulierte Unternehmen mit der zukünftigen Verwendung eines KEL-Maßstabs, der keine Berücksichtigung ineffizienter Entscheidungen vergangener Jahre vorsieht. Allerdings stellt sich die Frage, ob die erhöhten Anreize nicht durch die gestiegenen Risiko-

---

<sup>64</sup> Im Rahmen eines formalen Modells, das der normativen Prinzipal-Agent-Theorie zuzurechnen ist, zeigen McA-FEE / McMILLAN (1986) auch theoretisch, dass Kostenzuschlagsvereinbarungen nie effizient sind.

<sup>65</sup> Dieser Effekt wird auch als Sperrklinkeneffekt bezeichnet; vgl. BERLINER (1957).

<sup>66</sup> Siehe zu Kontrahierungsproblemen den nachfolgenden Abschnitt 3.2.2.3.2.

kosten überkompensiert werden. Weiterhin ist an diesem Ansatz problematisch, dass das Unternehmen in Abhängigkeit der Realisierung des, aus der Ex-ante-Perspektive betrachtet, recht hohen Risikos zukünftig gegebenenfalls sehr hohe Gewinne machen oder sehr hohe Verluste erleiden wird. Für beide Fälle müsste der Regulierer ein glaubhaftes Commitment abgeben, dass er nicht gegensteuern würde, was aufgrund des jeweils zu erwartenden hohen Drucks von Stakeholdern nicht einfach durchzuhalten wäre.

Mit Blick auf die internationale Praxis kann festgehalten werden, dass Elemente einer idealtypischen Anreizregulierung bezüglich der Allokation von Kostenrisiko in einigen Sektoren umgesetzt worden sind.<sup>67</sup> Bei Flughäfen dürfte dies jedoch aufgrund von methodischen Problemen nicht realistisch sein und darüber hinaus erscheint die Vorteilhaftigkeit einer idealtypischen Anreizregulierung ohnehin zweifelhaft. Eine Kostenzuschlagsregulierung kann bei Vernachlässigung von Kontrahierungsproblemen grundsätzlich als suboptimal eingestuft werden. Diese Umstände deuten auf die Vorteilhaftigkeit einer kostenorientierten Anreizregulierung hin. Allerdings sind zunächst noch in Abschnitt 3.2.2.3.2 Kontrahierungsprobleme in die Überlegungen einzubeziehen, um eine abschließende Einschätzung zur Eignung der Kostenzuschlagsregulierung und der kostenorientierten Anreizregulierung vornehmen zu können.

#### ***ALLOKATION DES NACHFRAGERISIKOS UND PREISVARIABILITÄT***

Sofern Nachfragerisiko einem regulierten Unternehmen zugeordnet wird, bleiben die Preise auch bei Nachfrageschwankungen konstant. Wenn das Risiko von den Nachfragern getragen wird, kann das Unternehmen infolge eines Nachfragerückgangs die Preise erhöhen. Bei einer Kostenzuschlagsregulierung wird das Nachfragerisiko stets von den Nachfragern getragen. Bei einer kostenorientierten Anreizregulierung sind die aufgezeigten Extremformen der Risikoordnung sowie diverse Zwischenlösungen denkbar. Bei einer idealtypischen Anreizregulierung wird das Nachfragerisiko grundsätzlich vom Unternehmen getragen, da auf dieser Basis dem Unternehmen Anreize zur Optimierung der Preisstruktur gesetzt werden können.

Die Übertragung des Nachfragerisikos an das regulierte Unternehmen führt bei diesem zu Anreizen für die Vornahme von Kapazitätserweiterungsinvestitionen, sofern die inkrementellen Kosten je Nachfrager unterhalb des Preises liegen. Bei kleinen Kapazitätsanpassungen dürfte diese Bedingung – auch bei Flughäfen – oftmals erfüllt sein. Bei größeren Kapazitätsanpassungen hingegen dürfte dies – wie bereits vorstehend bei der Diskussion der Preisbildung auf Basis von DIK thematisiert – eher selten der Fall sein. Insofern ist – zumindest bei größeren Vorhaben – die Allokation des Nachfragerisikos nicht der entscheidende Aspekt, um ein effizientes Investitionsniveau sicherzustellen. Vielmehr sind dann Vorgaben des Reguliers und Abstimmungen von Regulierer und Nutzern mit dem Unternehmen über Investitionsmaßnahmen und -budgets erforderlich. In den meisten Konstellationen

---

<sup>67</sup> Beispielsweise kann auf die Telekommunikationsregulierung verwiesen werden, wo dies u.a. in Großbritannien erfolgt ist; vgl. CAA (2004, S. 37).

scheinen Abstimmungen zwischen einem regulierten Flughafen und seinen Nutzern gut funktionieren zu können, worauf britische Erfahrungen hinweisen.<sup>68</sup>

In Monopolbereichen besteht die Gefahr einer ineffizienten Qualitätswahl durch das Unternehmen, weshalb entweder sich Nutzer und Unternehmen gemeinsam über die Qualitätswahl verständigen sollten oder ersatzweise der Regulierer involviert sein sollte, indem er die Entscheidungen des Unternehmens beobachtet und gegebenenfalls eingreift oder sogar diesbezügliche Vorgaben macht. Vor diesem Hintergrund ist ein weiterer Vorteil der Übertragung von Nachfragerisiko an das regulierte Unternehmen, dass dem Unternehmen Anreize gesetzt werden, die Qualitätspräferenzen der Nachfrager verstärkt zu berücksichtigen. Auch im Hinblick auf die Erreichung der mit den Nutzern vereinbarten bzw. vom Regulierer vorgegebenen Qualität im Rahmen einer Anreizregulierung kann die Übertragung von Nachfragerisiko an das regulierte Unternehmen sinnvoll sein, was bei der Betrachtung von Kontrahierungsproblemen im folgenden Abschnitt 3.2.2.3.2 thematisiert wird.

Zu berücksichtigen ist, dass die Zuordnung des Nachfragerisikos nicht nur mit Anreizwirkungen einhergeht, sondern auch die Gesamtkosten der Risikoübernahme beeinflusst, die die bei den Nachfragern und dem regulierten Unternehmen anfallenden Kosten umfassen. Das Nachfragerisiko ist zu einem nicht unerheblichen Teil ein systematisches Risiko, dessen Übernahme im besonderen Maße Kosten verursacht.<sup>69</sup> Bezüglich des Flughafensektors kann in dieser Studie nicht geklärt werden, in welchem Verhältnis die Risikoaversionen von Flughäfen und Fluggesellschaften zueinander stehen.

#### **PREISSTRUKTUR**

Die von einem regulierten Unternehmen, das mehrere Produkte anbietet, verwendete Preisstruktur kann entweder vom Regulierer vorgegeben (bzw. von Regulierer und Unternehmen abgestimmt) werden, vom Unternehmen festgesetzt sein oder vom Unternehmen, das durch ein vom Regulierer etabliertes Anreizsystem beeinflusst ist, gewählt werden.

Eine idealtypische Anreizregulierung ist – neben der Etablierung hoher Anreize zu effizienter Leistungserstellung – ferner darauf ausgerichtet, dem Unternehmen Anreize zu setzen, eine aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhafte Preisstruktur zu wählen. Voraussetzung für die Etablierung entsprechender Anreize ist, dass dem Unternehmen Nachfragerisiko übertragen wird, was daher bei einer idealtypischen Anreizregulierung stets erfolgt. Die Regulierungsrestriktion bezüglich der Preishöhe und -struktur wird bei einer idealtypischen Anreizregulierung nach dem Preiskorb-Ansatz aufgestellt, indem die vom Unternehmen gewählten Preise mit den Mengen einer Vorperiode gewichtet werden und dieses Produkt ein bestimmtes Niveau nicht überschreiten darf, welches vom Regulierer unter Berücksichtigung des Entgeltmaßstabs festgesetzt wird. Da auf diese Weise die Preise des Unter-

---

<sup>68</sup> Siehe hierzu Abschnitt 3.2.2.4.4.

<sup>69</sup> Gemäß dem für die Ermittlung von risikoadäquaten Kapitalverzinsungen bei der (Flughafen-)Regulierung regelmäßig verwendeten Capital Asset Pricing Modell (CAPM) erzeugt sogar nur die Übernahme von systematischem Risiko Kosten. Allerdings ist diese Position bezüglich privater Akteure realitätsfern; vgl. BECKERS ET AL. (2009, S. 13 ff.).

nehmens (und nicht seine Erlöse) begrenzt werden, spricht man auch von einer Price-Cap-Regulierung bzw. Preisgrenzenregulierung.

Bei einer Kostenzuschlagsregulierung ist die Etablierung von Anreizen zur Preisstrukturoptimierung grundsätzlich nicht möglich. Im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung kann hingegen die Regulierungsrestriktion nach dem Preiskorb-Ansatz gewählt werden, womit die damit einhergehenden Anreize zur Optimierung der Preisstruktur gesetzt werden. Alternativ besteht bei einer kostenorientierten Anreizregulierung die Möglichkeit, die Regulierungsrestriktion in Form eines so genannten „Revenue-Caps“, einer Erlösgrenze, vorzugeben. In diesem Fall spricht man von einer Revenue-Cap-Regulierung bzw. Erlösgrenzenregulierung. Bei einer idealtypischen Anwendung dieses Ansatzes trägt das Unternehmen kein Nachfragerisiko und besitzt keinerlei Anreize zur Optimierung der Preisstruktur. Allerdings kann durch den Einsatz so genannter „Revenue-Driver“ oder eines ähnlich wirkenden Average-Revenue-Cap, der eine Erlösgrenze je Nachfrageeinheit setzt, Nachfragerisiko auf das Unternehmen übertragen werden. Dann besitzt das Unternehmen wiederum Anreize zur Beeinflussung der Preisstruktur – jedoch werden diese Anreize aus wohlfahrtsökonomischer Sicht nicht so zielgerichtet wirken wie bei einem Rückgriff auf den Preiskorb-Ansatz.

Die Preisstruktur an Flughäfen wird in der Praxis in Deutschland auch durch umweltpolitische Überlegungen beeinflusst, was im Sinne einer verursachungsgerechten Internalisierung zu begrüßen ist. Bei den weiteren Analysen wird dieses Thema jedoch ausgeklammert. Es kann allerdings festgehalten werden, dass im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung die Möglichkeit zur Etablierung von Anreizen zur Optimierung der Preisstruktur besteht, während dies bei einer Kostenzuschlagsregulierung nicht der Fall ist.

### **3.2.2.3.2 Bedeutung von Kontrahierungsproblemen**

Die Transaktionskostentheorie und die positive Prinzipal-Agent-Theorie verweisen darauf, dass die Eignung von Koordinations- und Vertragsformen durch die Beschreib- und Messbarkeit von Transaktionen beeinflusst wird, wobei u. a. der Einfluss von Umweltunsicherheit auf die Beschreib- und Messbarkeit zu berücksichtigen ist.<sup>70</sup> Bei einer schlechten Beschreib- und Messbarkeit besteht bei vertraglichen Vereinbarungen die Gefahr, dass versucht wird, vereinbarte Leistungen und speziell vereinbarte Qualitätsniveaus nur in einer suboptimalen Form zu erbringen. Insofern führen eine schlechte Beschreib- und Messbarkeit von Transaktionen zu so genannten „Kontrahierungsproblemen“. Bei Vorliegen von Kontrahierungsproblemen reduziert sich die Eignung von Koordinationsformen, bei denen hohe Anreize gesetzt werden. Beispielsweise nimmt dann die relative Eignung einer idealtypischen vertraglichen Aufgabenübertragung von einem Unternehmen an einen Lieferanten im Vergleich zur Eigenerstellung durch das Unternehmen ab.

Regulierung ähnelt Vertragsabschlüssen, denn die Vorgabe von Regulierungsrestriktionen kann als Vertrag zwischen dem Regulierer und dem regulierten Unternehmen interpretiert werden. In diesem

---

<sup>70</sup> Vgl. z. B. RICHTER / FURUBOTN (2003).

Zusammenhang kann eine schlechte Beschreib- und Messbarkeit der von einer Regulierung abgedeckten Transaktionen bei anreizorientierten Verfahren zu Qualitätsproblemen führen. Damit einhergehend nähme die relative Vorteilhaftigkeit anreizorientierter Verfahren im Vergleich zu einer Kostenzuschlagsregulierung ab. Folgend wird mit Bezug zu einer kostenorientierten Anreizregulierung thematisiert, wie Kontrahierungsproblemen im Allgemeinen und bei der Flughafenregulierung im Speziellen begegnet werden kann.

Die Qualität, mit der Leistungen vom regulierten Unternehmen den Nutzern angeboten werden, wird auch als Angebotsqualität bezeichnet. Bei einer Anreizsetzung im Hinblick auf eine effiziente Leistungserstellung kann es für ein gewinnorientiertes reguliertes Unternehmen rational sein, Kosten einzusparen, indem die Angebotsqualität reduziert wird, wenn dies für den Regulierer aufgrund einer schlechten Beschreib- und Messbarkeit nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten nachgewiesen und verhindert werden kann. Derartigen Problemen, die in der Vergangenheit bei der Anreizregulierung in verschiedenen Sektoren zu beobachten gewesen sind, kann allerdings entgegen gewirkt werden.<sup>71</sup> Wie bereits vorstehend dargestellt, kann die Zuordnung von Nachfragerisiko an das regulierte Unternehmen einen Anreiz etablieren, keine Qualitätsreduktionen durchzuführen. Weiterhin können Malus-Systeme oder Bonus-Malus-Systeme im Hinblick auf die Angebotsqualität implementiert werden, mit denen zu vergleichsweise geringen Transaktionskosten monetäre Anreize zur Bereitstellung einer nachfragegerechten Qualität gesetzt werden können. Auch „weiche“ Maßnahmen, wie Berichtspflichten und Nutzerkonsultationen zu Qualitätsfragen, können Kontrahierungsprobleme bezüglich der Angebotsqualität reduzieren. Die bei der Anreizregulierung der britischen Flughäfen gesammelten Erfahrungen und inzwischen entwickelten Mechanismen zur Gewährleistung einer adäquaten Qualitätsbereitstellung durch einen regulierten Flughafen stellen eine geeignete Basis dar, um entsprechenden Qualitätsproblemen bei einer kostenorientierten Anreizregulierung erfolgreich entgegenzuwirken.<sup>72</sup>

Im Zusammenhang mit Kontrahierungsproblemen und der damit einhergehenden Problematik von Qualitätsreduktionen steht auch die bei der Anreizregulierung in einigen Fällen in der Vergangenheit zu beobachtende Unterlassung von Ersatzinvestitionen durch ein reguliertes Unternehmen.<sup>73</sup> Anreizregulierte Unternehmen können ihren Gewinn (zumindest kurzfristig) unter Umständen erhöhen, indem sie Ersatzinvestitionen unterlassen und bei laufenden Wartungsausgaben Einsparungen vornehmen – auch wenn dies bei einer langfristigen Betrachtung zu Kostensteigerungen führt und damit einer lebenszyklusorientierten Erhaltungsstrategie bezüglich existierendem Anlagevermögens und insbesondere bezüglich langlebiger Infrastrukturbauten entgegensteht. Eine derartige Strategie ist aus Sicht eines gewinnorientierten Unternehmens auch langfristig rational, wenn es erwarten kann, dass zukünftig erhöhte Ausgaben und Kosten infolge der zwischenzeitlichen suboptimalen Erhaltungsstrategie vom Regulierer insofern genehmigt werden, als dass sie bei der Preissetzung ansatzfähig sind.

---

<sup>71</sup> Vgl. BURNS / RIECHMANN (2004).

<sup>72</sup> Für eine Darstellung derartiger bei der Flughafenregulierung in Großbritannien angewendeten Mechanismen vgl. z.B. CAA (2007).

Um derartige ineffiziente Erhaltungs- und Ersatzinvestitionsstrategien eines regulierten Unternehmens zu unterbinden, kann ein Regulierer zunächst versuchen, Commitments abzugeben, d. h. glaubhaft zu versichern, dass er langfristig das regulierte Unternehmen für suboptimale Reinvestitionsstrategien haften lässt. Allerdings ist es zur Umsetzung dieses Ansatzes erforderlich, dass der Regulierer zukünftig (a) selbst identifizieren und (b) nachweisen kann, dass dann vom Unternehmen geplante Ausgaben bzw. Kosten aufgrund früherem ineffizienten Verhalten des Unternehmens anfallen und insofern nicht bei der Preissetzung berücksichtigt werden dürfen. Es erscheint fraglich, dass dieser Ansatz auf Seiten des Regulierers oftmals umsetzbar ist.<sup>74</sup>

Weiterhin kann ein Regulierer ineffizienten Erhaltungsstrategien entgegenwirken, indem er Vorgaben zum Zustand der Substanz („Substanzqualität“) von Anlagevermögen, speziell Infrastrukturbauten, zum Ende der jeweils anstehenden Regulierungsperiode definiert. Allerdings ist es dafür zum einen erforderlich, dass der Regulierer in der Lage ist, effiziente Erhaltungsstrategien zu identifizieren, womit er quasi Managementaufgaben übernehme. Das dafür erforderliche Know-how wird der Regulierer kaum besitzen und eine Einbeziehung von Beratern kann unter Umständen aufgrund von Kontrahierungsschwierigkeiten nur eine begrenzt zufriedenstellende Lösung darstellen. Zum anderen ist zur erfolgreichen Umsetzung dieses Ansatzes erforderlich, dass die Substanzqualität des Anlagevermögens, speziell der Infrastrukturbauten, gut beschreibbar ist, was in der Praxis regelmäßig nur begrenzt der Fall ist.

Eine weitere mögliche und in der Praxis – auch bei der Flughafenregulierung in Großbritannien – bereits erfolgreich angewandte Strategie zur Vermeidung der dargestellten Probleme aufgrund unterlassener Ersatzinvestitionen durch das regulierte Unternehmen besteht darin, dass Vorgaben des Regulierers erfolgen oder alternativ Vereinbarungen zwischen Nutzern und reguliertem Unternehmen, gegebenenfalls unter Einbeziehung des Regulierers, abgeschlossen werden, in denen die vom Unternehmen in der kommenden Regulierungsperiode durchzuführenden Investitionen festgelegt sind.<sup>75</sup> Die mit der Umsetzung derartiger Investitionspläne verbundenen Ausgaben bzw. Kosten werden dann vom Regulierer berücksichtigt, wenn er die Regulierungsrestriktion aufstellt. Eine Einbeziehung von Nutzern bei diesem Thema ist bei der Flughafenregulierung in Großbritannien bereits erfolgreich praktiziert worden und soll dort zukünftig verstärkt umgesetzt werden.<sup>76</sup> Nutzer können in die Aufstellung derartiger Pläne zunächst ihr Know-how über die Funktionsweise von Flughäfen und das Zusammenwirken der verschiedenen Wertschöpfungsstufen des Luftverkehrs einbringen. Weiterhin sind sie besonders geeignet, um zu bewerten, ob es sich „lohnt“ die mit bestimmten Investitionsmaßnahmen einhergehenden Preiserhöhungen zu tragen.

---

<sup>73</sup> Vgl. BURNS / RIECHMANN (2004).

<sup>74</sup> Im Übrigen ist auch kritisch zu hinterfragen, inwieweit Unternehmen auf derartige langfristig wirkende Anreizsysteme reagieren. Auch in Unternehmen und zwischen deren Eigentümern und Managern existieren Informationsasymmetrien und insofern ist vorstellbar, dass das Management eines regulierten Unternehmens derartige langfristig wirkende Anreize des Regulierers ignoriert, da es eigennutzorientiert lediglich die in einer näheren Zukunft anfallenden finanziellen Effekte berücksichtigt.

<sup>75</sup> Vgl. CAA (2007) für ein Beispiel für ein entsprechendes Vorgehen.

<sup>76</sup> Siehe Abschnitt 3.2.2.4.4.

Vor dem Hintergrund, dass – wie die Erfahrungen aus Großbritannien zeigen – Mechanismen vorliegen, um bei der Flughafenregulierung grundsätzlich erfolgreich den mit Kontrahierungsschwierigkeiten potenziell einhergehenden Problemen bezüglich der Angebotsqualität und Ersatzinvestitionen entgegenzuwirken, kann die kostenorientierte Anreizregulierung als geeignetes Verfahren für eine Ex-ante-Regulierung von marktmächtigen Flughäfen eingestuft werden.

### **3.2.2.4 Ausgestaltung einer kostenorientierten Anreizregulierung**

Bei Anwendung einer kostenorientierten Anreizregulierung stellen sich diverse Ausgestaltungsfragen, wobei im Rahmen dieser Studie folgend lediglich auf ausgewählte zentrale Aspekte eingegangen wird. Dabei ist ein Teil der Überlegungen analog auch auf andere Regulierungsverfahren übertragbar.

#### **3.2.2.4.1 Umfang des regulierten Bereichs (Single-Till vs. Dual-Till)**

Zunächst ist der Umfang des bei der Festsetzung der Regulierungsrestriktion(en) zu berücksichtigenden Bereichs zu bestimmen. Dabei handelt es sich im Flughafensektor um eine kontrovers diskutierte Frage, die besondere Aufmerksamkeit erfährt, weshalb die folgenden Betrachtungen direkt mit Bezug zu Flughäfen vorgenommen werden. Allerdings ist diese Thematik auch in anderen Sektoren von Relevanz, insbesondere wenn Mehrproduktunternehmen sowohl in regulierten als auch in unregulierten Bereichen tätig sind.<sup>77</sup>

Bei der Regulierung von Flughäfen stellt sich die Frage, ob bei der Festsetzung der Regulierungsrestriktion für die Flughafenentgelte im Aviation-Bereich die Deckungsbeiträge bzw. Gewinne im Non-Aviation-Bereich berücksichtigt werden sollten. Dabei sind zwei grundlegend verschiedene Ansätze zu unterscheiden: Zum einen können bei der Festsetzung des Entgeltniveaus im regulierten Aviation-Bereich sämtliche Bereiche des Flughafens einschließlich des Non-Aviation-Bereiches im Rahmen des so genannten „Single-Till-Ansatzes“ berücksichtigt werden. Zum anderen kann nach dem „Dual-Till-Ansatz“ eine isolierte Betrachtung der Bereiche eines Flughafens erfolgen, die für die eigentliche Leistungserstellung des Luftverkehrstransports notwendig sind, d. h. des Aviation-Bereichs. In diesem Fall werden die Einnahmen (bzw. Erlöse) aus den kommerziellen Aktivitäten im Non-Aviation-Bereich und auch die in diesem Bereich anfallenden Ausgaben (bzw. Kosten) bei der Regulierung der Entgelte im Aviation-Bereich ausgeblendet.

Für den Single-Till-Ansatz spricht zunächst die relativ unkomplizierte Handhabung. Der Single-Till-Ansatz erfordert weder eine unter Umständen problematische Abgrenzung der regulierten Bereiche auf der Einnahmenseite, noch eine detaillierte (Gemein-)Kostenzurechnung wie sie beim Dual-Till-Ansatz notwendig wird.<sup>78</sup> Beim Dual-Till-Ansatz bestehen in diesem Zusammenhang für den Flugha-

---

<sup>77</sup> Bei Flughäfen liegt dabei die Besonderheit eines so genannten „zweiseitigen Marktes“ vor; vgl. für einen Überblick über zweiseitige Märkte beispielsweise ROCHET / TIROLE (2005). In zweiseitigen Märkten sind wenigstens zwei Nutzergruppen vorhanden, wobei mindestens der Nutzen einer Nutzergruppe von der Größe der jeweils anderen Nutzergruppe beeinflusst wird. Bei Flughäfen ist die Gruppe der potentiellen Nutzer bzw. Nachfrager im Non-Aviation-Bereich abhängig von den Passagieren im Aviation-Bereich.

<sup>78</sup> Vgl. NIEMEIER (2009, S. 17 f.).

fen Anreize, auf ein höheres Entgeltniveau hinzuwirken, indem u. a. durch die Ausnutzung buchhalterischer Spielräume Kosten aus dem unregulierten dem regulierten Bereich zugeordnet werden, was entsprechende Überprüfungen des Regulierers erfordert. Insofern fallen beim Single-Till-Ansatz grundsätzlich geringe (Transaktions-)Kosten der Regulierung an. Ferner dürfte der Single-Till-Ansatz in der Regel zu einem geringeren Entgeltniveau führen, da im Non-Aviation-Bereich infolge von dort vorliegender Marktmacht zumeist bedeutende Gewinne erzielt werden, die bei der Regulierungsentscheidung berücksichtigt werden. Diesbezüglich ist interessant, dass Flughäfen, die aufgrund bedeutender Substitutionskonkurrenz im Wettbewerb stehen, das Single-Till-Prinzip anwenden.

Zuweilen wird angeführt, dass bei einem Single-Till-Ansatz geringere Investitionsanreize bestünden, insbesondere im Hinblick auf erforderliche Kapazitätserweiterungen im Aviation-Bereich. Allerdings erscheint dieses Argument weder theoretisch, noch empirisch fundiert zu sein.<sup>79</sup> Umfangreiche Kapazitätserweiterungsvorhaben erfolgen in der Regel ohnehin auf Basis eines Abstimmungsprozesses sowie infolge politischer Entscheidungen.

Sofern auf einen idealtypischen Single-Till-Ansatz zurückgegriffen wird, könnten jedoch im Vergleich zum Dual-Till-Ansatz (Investitions-)Anreize im Non-Aviation-Bereich beim Flughafen reduziert sein, da dieser bei einer langfristigen, Regulierungsperioden-übergreifenden Betrachtung nur in einem vergleichsweise geringen Umfang die Gewinne aus besonderen Erfolgen im Non-Aviation-Geschäft behalten darf.<sup>80</sup> Um diesem Effekt entgegenzuwirken, könnte erwogen werden, dass bei der Festsetzung des Entgeltniveaus im Rahmen eines Single-Till für die Berücksichtigung der erwarteten Erlöse im Non-Aviation-Bereich – unter der Annahme einer Zunahme dieser Erlöse im Zeitablauf – auf etwas weiter in der Vergangenheit liegende Perioden zurückgegriffen wird (z. B. die Jahre  $t = -3$  bis  $-7$ ). Durch dieses Time-Lag hätte der Flughafen höhere Effizianzanreize im Non-Aviation-Geschäft als bei einem reinen Single-Till-Ansatz. Infolge dessen wäre auch der distributive Unterschied zwischen einem reinen Single-Till und einem Dual-Till reduziert.

Befürworter des Dual-Till-Prinzips bemängeln bei Anwendung des Single-Till-Prinzips ferner ein möglicherweise ineffizient niedriges Entgeltniveau bei Flughäfen, an denen Kapazitätsengpässe vorliegen.<sup>81</sup> Allerdings sollte zur Allokation knapper Kapazitäten im Falle von Flughäfen vielmehr auf einen Slot-Handel zurückgegriffen werden. Durch die Nutzung eines derartigen Mengenmechanismus kann im Gegensatz zu einem Peak-Load-Pricing neben einer effizienten Kapazitätsallokation auch eine Minimierung der Entgelte erreicht werden. Zwar werden an kapazitätsbeschränkten Flughäfen von einer auf die Minimierung des Entgeltniveaus zielenden Regulierung grundsätzlich zunächst nicht direkt die Endnachfrager profitieren, sondern vielmehr werden entsprechende (Knappheits-)Renten bei den Fluggesellschaften anfallen. Wie dargestellt bietet der Single-Till-Ansatz jedoch unkompliziert

---

<sup>79</sup> Vgl. z. B. COMPETITION COMMISSION (2008a, S. 29), die infolge des Single-Till-Ansatzes in Großbritannien keine Unterinvestitionsprobleme identifizieren konnte.

<sup>80</sup> Derartige Regulierungsperioden-übergreifende Effekte werden auch als Sperrklinkeneffekt bezeichnet; vgl. zum Sperrklinkeneffekt z. B. FREIXAS / GUESNERIE / TIROLE (1985).

<sup>81</sup> Vgl. z. B. NIEMEIER (2009, S. 17 f.) und STARKIE (2001).



die Möglichkeit, in dieser Konstellation andere Zuordnungen von Knappheitsrenten zu erreichen. Zu berücksichtigen ist auch, dass – wie in Abschnitt 3.2.1 dargestellt – mit einer auf die Minimierung des Entgeltniveaus ausgerichteten Regulierung ein Beitrag zur Reduktion der Transaktionskosten in der vertikalen Beziehung zwischen (Hub-)Flughäfen und (Hub-)Fluggesellschaften geleistet werden kann, was eine wohlfahrtsökonomische Relevanz besitzt und langfristig auch aus Sicht der Endnachfrager Vorteile aufweisen kann.

Insgesamt dürften die Vorteile eines Single-Till dessen Nachteile deutlich überwiegen. Sofern keine Entgeltminimierung und in diesem Zusammenhang eine Verschiebung von Renten von den Fluggesellschaften zu den Flughäfen politisch intendiert ist, sollte dennoch kein Dual-Till gewählt werden. Um die Transaktionskosten im Vergleich zu einem Dual-Till zu reduzieren, sollte in diesem Fall vielmehr ein „abgeschwächter Single-Till“ genutzt werden, indem Einnahmeüberschüsse aus dem Non-Aviation-Bereich nur in einem reduzierten Umfang berücksichtigt werden. Dies könnte beispielsweise durch einen Rückgriff auf weiter in der Vergangenheit liegende Ergebnisse des Non-Aviation-Bereichs geschehen, da die Einnahmen im Non-Aviation-Bereich im Zeitablauf zumeist steigen.

#### **3.2.2.4.2 Kapitalkostenermittlung und die Bedeutung eines Ringfencing**

##### ***ABSCHREIBUNGSMETHODE UND RISIKOADÄQUATE KAPITALVERZINSUNG***

Die Abschreibungsmethode und die Festsetzung der Kapitalverzinsung ergeben die Kapitalkosten und stellen damit zentrale Einflussfaktoren auf das bei einer kostenorientierten Anreizregulierung angemessene Preisniveau dar. Bei Zugrundelegung des Ziels der Kosteneffizienz, welches Nutzerinteressen berücksichtigt, bietet sich bei der Abschreibung der Rückgriff auf die Anschaffungskosten an.

Für die Ermittlung der anzusetzenden risikoadäquaten Kapitalverzinsung wird von den meisten Regulierern das Capital Asset Pricing Modell (CAPM) bzw. das übliche praktische Vorgehen bei der Kapitalkostenermittlung unter Rückgriff auf das CAPM verwendet. Allerdings ist anzumerken, dass die entsprechende Praxis der Kapitalkostenermittlung nach diesem Kapitalmarktmodell, das wirklichkeitsfern von vollkommenen Kapitalmärkten ausgeht, nicht unproblematisch ist und Zweifel bestehen, ob damit die Risikopräferenzen der Investoren unter Berücksichtigung der Kapitalkosten in anderen Wirtschaftsbereichen adäquat abgebildet werden.<sup>82</sup> Insofern sollte ein Regulierer im Falle eines Rückgriffs auf das CAPM zumindest die Offenheit erkennen lassen, bei Identifikation einer geeigneteren Methode zur Kapitalkostenermittlung seine Entscheidung zu modifizieren. Derzeit kann eine Entscheidung für die Anwendung des CAPM trotz der damit einhergehenden Probleme allerdings in jedem Fall mit Verweis auf die regulatorische Praxis in anderen Sektoren und Ländern gerechtfertigt werden.

##### ***FINANZIERUNGSSTRUKTUR UND DIE BEDEUTUNG VON RINGFENCING***

---

<sup>82</sup> Vgl. JENKINSON (2006) für eine kritische Diskussion der Anwendung des CAPM zur Kapitalkostenermittlung durch britische Regulierer. Vgl. WRIGHT / MASON / MILES (2003) für eine im Auftrag der britischen Regulierer erstellte Studie zur Kapitalkostenermittlung. Für eine grundsätzliche kritische Diskussion des CAPM als theoretischem Modell und der praktischen Kapitalkostenermittlung mit Bezug auf das CAPM vgl. BECKERS ET AL. (2009).

Kapital kann in Form von Eigen- und Fremdkapital bereitgestellt werden. Gemäß des so genannten Modigliani-Miller-Theorems, das wie auch das CAPM von vollkommenen Kapitalmärkten ausgeht, ist die Kapitalstruktur irrelevant.<sup>83</sup> In der Realität liegen jedoch verschiedene Marktunvollkommenheiten vor: Zunächst ist auf die unterschiedliche steuerliche Behandlung von Eigen- und Fremdkapital zu verweisen. Weiterhin ist die Finanzierungsstruktur auch deshalb nicht irrelevant, weil die Finanzierungsformen Eigen- und Fremdkapital sowie infolge dessen auch die Kapitalstruktur institutionelle Lösungen darstellen, durch die versucht wird, bei der Finanzierung infolge von Informationsasymmetrien auftretende Probleme, die im Blickfeld der Neuen Institutionenökonomik stehen, zu minimieren.<sup>84</sup>

Wenn bei der Ermittlung der anzusetzenden risikoadäquaten Kapitalverzinsung durch den Regulierer die tatsächliche Finanzierungsstruktur und die zu beobachtenden Fremdkapitalkosten unberücksichtigt bleiben, kann dem regulierten Unternehmen ein Anreiz zur Minimierung der Kapitalkosten und damit zur Optimierung der Finanzierungsstruktur gesetzt werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei einem geringen Eigenkapitalanteil das Insolvenzrisiko steigt. Dann ist zu hinterfragen, wer die mit einer etwaigen Insolvenz einhergehenden Transaktionskosten und Verluste übernehme. Sofern nicht sichergestellt ist, dass derartige Verluste von dem Unternehmen bzw. den hinter diesem stehenden Kapitalgebern getragen würden und damit auch keine glaubhafte Insolvenzdrohung besteht, liegen Fehlanreize für das Unternehmen zur Wahl einer zu riskanten Finanzierungsstruktur vor. In diesem Fall sollte der Regulierer gegebenenfalls Vorgaben zur Finanzierungsstruktur machen. Vorzuziehen ist allerdings die Alternative, dass dem Unternehmen Anreize zur Optimierung der Finanzierungsstruktur unter expliziter Berücksichtigung der mit einer Insolvenz einhergehenden Kosten gesetzt werden. Hierfür ist sicherzustellen, dass diese Kosten auf das Unternehmen bzw. die hinter diesem stehenden Kapitalgeber zurückfallen und auch im Insolvenzfall ein ununterbrochener Flugbetrieb erfolgen würde. Um dies zu erreichen, bietet es sich an, durch entsprechende präventive Regelungen sicherzustellen, dass der Flughafen im Insolvenzfall an die öffentliche Hand übergeht, während die Verluste bei den Eigentümern des insolventen Unternehmens verbleiben.

Im Übrigen kann für ein reguliertes Unternehmen bzw. die hinter diesem stehenden Kapitalgeber auch ein Anreiz zu unangemessen riskantem Verhalten bestehen, wenn das Unternehmen hoffen kann, Verluste aus Aktivitäten jenseits des bei der Regulierung berücksichtigten Bereichs auf die Nachfrager im regulierten Bereich bzw. die Steuerzahler abschieben zu können. Beispielsweise gibt es Unternehmen, die Eigentümer eines regulierten Flughafens in einem Land sind und gleichzeitig in Flughäfen in anderen Ländern investieren. In diesem Fall ist sicherzustellen, dass Verluste aus derartigen Auslandsaktivitäten stets, d. h. auch bei einer Insolvenzgefahr, von dem Unternehmen bzw. den hinter diesen stehenden Kapitalgebern zu tragen sind. Hierfür sind wiederum präventive Regelungen vorzusehen. Von besonderer Bedeutung ist dabei ein Ringfencing, d. h. eine wirtschaftliche Isolierung des regulierten Bereichs, um ein Herausziehen von Vermögen aus diesem Bereich zu verhindern und im Insolvenzfall diesen Bereich unkompliziert aus dem entsprechenden Unternehmen herauslösen und

---

<sup>83</sup> Vgl. MODIGLIANI / MILLER (1958).

<sup>84</sup> Vgl. z. B. BREALEY / MYERS / ALLEN (2008).

zur Fortführung des Betriebs an den Staat übergeben zu können. Die Etablierung eines Ringfencing wird derzeit auch im Rahmen der Reformdiskussion der britischen Flughafenregulierung erwogen.<sup>85</sup>

#### **3.2.2.4.3 Informationsbeschaffung und Prozessstrukturierung durch den Regulierer**

Es ist davon auszugehen, dass regulierte Unternehmen erhebliche Interessen an der Aufrechterhaltung von Informationsasymmetrien gegenüber dem Regulierer haben. Daher ist es von hoher Bedeutung, dem Regulierer die Möglichkeit zu geben, von den regulierten Unternehmen unkompliziert die für die Durchführung der Regulierung erforderlichen Informationen einholen zu können. Dabei sollte der Regulierer über die erforderlichen (Druck-)Mittel verfügen, um die gewünschte und pünktliche Informationsbereitstellung durch die Unternehmen durchsetzen zu können. Weiterhin sollte der Regulierer den Ablauf bezüglich der Ausarbeitung der Ex-ante-Regulierungsrestriktionen so vorstrukturieren können, dass Transaktionskosten minimiert werden.

#### **3.2.2.4.4 Einbeziehung von Nutzern**

Eine weitere zentrale Ausgestaltungsfrage im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung ist die Frage, inwieweit die Gruppe der Nutzer in den Regulierungsprozess einbezogen werden soll. Die Potenziale einer prominenteren Rolle der Nutzer im Rahmen der Regulierung werden im internationalen Raum, insbesondere in Großbritannien, mit Bezug zu verschiedenen Infrastruktursektoren zunehmend diskutiert.<sup>86</sup> Im britischen Flughafensektor erfolgt seit dem Jahr 2005 eine verstärkte Einbeziehung der Fluggesellschaften als Nutzer im Rahmen eines so genannten „Constructive Engagement“.<sup>87</sup> Beim Constructive Engagement finden im Vorfeld der endgültigen bzw. bindenden Entscheidung des (sektorspezifischen) Regulierers, der CAA, Diskussionen bzw. Verhandlungen zwischen dem zu regulierenden Flughafen und den Fluggesellschaften statt, die eine Grundlage für die letztendliche Ausgestaltung der Regulierung in der anstehenden Regulierungsperiode bilden (können).

Durch eine derartige Einbeziehung von Nutzern kann bei der Ausarbeitung der Regulierungsentscheidung die größere Sachnähe der Beteiligten genutzt werden. Beispielsweise kann auf diese Weise unter Umständen schneller auf Umweltänderungen reagiert werden, wobei dieser Aspekt mit zunehmender Dynamik des Sektors an Bedeutung gewinnt. Ferner kann die größere Sachnähe der Marktteilnehmer zu einem angemessenen Grad des Regelumfangs beitragen, wodurch Transaktionskosten eingespart werden. Des Weiteren können gegebenenfalls Transaktionskosten, die im Zusammenhang mit der Ausarbeitung der Regulierungsentscheidung beim Regulierer anfallen, reduziert werden. Demgegenüber fallen zusätzliche Transaktionskosten für den Diskussions- bzw. Verhandlungsprozess zwischen Flughafen und den Fluggesellschaften an. Im Flughafensektor dürften diese jedoch vergleichsweise gering sein, da die Anzahl der Nutzer relativ gering ist.

---

<sup>85</sup> Vgl. DFT (2009b, S. 120).

<sup>86</sup> Vgl. z. B. LITTLECHILD (2008).

<sup>87</sup> Vgl. CAA (2009).

Eine verstärkte Einbeziehung von Nutzern bietet sich an, wenn eine Tendenz zur Einigung zwischen den Beteiligten besteht bzw. vermutet werden kann. Möglichkeiten für die gemeinsame Identifikation von Optimierungspotenzialen dürften insbesondere bei der Definition des (effizienten) Qualitätsniveaus existieren. In diesem Zusammenhang könnten auch Vereinbarungen zwischen den Parteien über vorzunehmende Kapazitätserweiterungsinvestitionen getroffen werden, beispielsweise den Bau zusätzlicher Fluggastbrücken. Bei umfangreichen Kapazitätserweiterungsinvestitionen, z. B. den Bau eines neuen Terminals oder einer Start- und Landebahn, ist hingegen nicht unbedingt mehr ein diesbezügliches Einvernehmen zu erwarten, insbesondere wenn derartige Maßnahmen zu einem Großteil durch die gegenwärtigen Nutzer finanziert werden sollen. In Großbritannien scheiterte der Prozess des Constructive Engagement am Flughafen Stansted insbesondere daran, dass die Parteien diametral entgegengesetzte Interessen hatten:<sup>88</sup> Während der Flughafen den Bau einer zusätzlichen Start- und Landebahn anstrebte, waren die etablierten Fluggesellschaften, die Incumbents, gegen eine derartige Kapazitätserweiterung, die weiteren Fluggesellschaften Zugang zum Flughafen verschafft hätte. Ebenso sind Verhandlungen zwischen Flughafen und Fluggesellschaften nicht sinnvoll, wenn das Ergebnis der Verhandlung primär distributive Wirkungen hat und insbesondere ein Resultat der Verteilung von Verhandlungsmacht ist. Ein diesbezügliches Beispiel stellt die Bestimmung der Höhe von Kapitalkosten dar.

Wenngleich im Falle des Flughafens Stansted das Verfahren des Constructive Engagement gescheitert ist, werden die bisherigen Erfahrungen mit diesem Instrument, das weiterhin in Heathrow und Gatwick genutzt wird, in Großbritannien grundsätzlich positiv eingeschätzt.<sup>89</sup> Allerdings wird von Stakeholdern auf Verbesserungspotenzial hingewiesen und eine Weiterentwicklung des Verfahrens angemahnt. Von Seiten der Fluggesellschaften sowie der sektorübergreifenden Competition Commission betrifft dies insbesondere die Rolle des Regulierers, d. h. der CAA, während des Diskussions- bzw. Verhandlungsprozesses zwischen Flughafen und Fluggesellschaften. Der Regulierer sollte den Prozess strukturieren, moderieren und gegebenenfalls auch eingreifen oder einen Schlichter beauftragen. Dabei weisen die Erfahrungen auf die besondere Bedeutung der Informationsbereitstellung durch die Flughäfen hin. Insofern sollte der Regulierer von den ihm einzuräumenden Rechten zur Informationsbeschaffung Gebrauch machen und auf eine zeitgerechte Informationsbereitstellung hinwirken. Vor dem Hintergrund der vom Regulierer wahrzunehmenden Aufgaben wird es von hoher Bedeutung sein, dass der Regulierer über Kompetenz und Erfahrungen bei der Vorstrukturierung und Umsetzung einer Einbeziehung von Nutzern verfügt.

Im Übrigen sollte der Regulierer stets prüfen, inwiefern das Verhandlungsergebnis der Parteien mit den definierten Regulierungszielen konform ist. Beispielsweise könnten sich Flughafenunternehmen und die bedeutenden Fluggesellschaften an dem jeweiligen Flughafen, die vorwiegend an den Nutzerkonsultationen teilnehmen werden, zulasten von anderen Fluggesellschaften, z. B. potenziellen Entrants, einigen.

---

<sup>88</sup> Vgl. CAA (2009, S. 25 f.).

<sup>89</sup> Vgl. CAA (2009, S. 16 ff.) und COMPETITION COMMISSION (2009, S. 170 ff.).

### 3.2.2.5 Korporatistische Regulierung

Eine weitergehende Form der Einbeziehung von Nutzern in die Regulierung, die über den dargestellten Ansatz im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung hinausgeht, stellt eine korporatistische Regulierung dar.<sup>90</sup> Dabei können je nach Ausgestaltung die Übergänge zwischen einer kostenorientierten Anreizregulierung mit einer umfangreichen Einbeziehung von Nutzern sowie einer korporatistischen Regulierung fließend sein.

Der Grundgedanke einer korporatistischen Regulierung besteht darin, dass die Marktteilnehmer weitgehend autonom eine Lösung aushandeln. Die öffentliche Hand kann zuvor Vorgaben für die Organisation und das Verfahren der Regelbildung festlegen, den Lösungsraum einschränken und Anreizkorrekturen zur Überwindung von Informationsasymmetrien schaffen.<sup>91</sup> Damit die Marktteilnehmer eine interne Verhandlungslösung auch wirklich anstreben, ist ein wirksames Drohpotenzial aufzubauen. Sinnvollerweise geschieht dies durch Androhung einer alternativen Lösung in Form einer einseitigen staatlichen Entscheidung durch einen Regulierer, im Folgenden auch Regulierungsandrohung genannt. Dafür muss ein geeigneter Rahmen geschaffen werden, der eine Durchsetzung glaubhaft macht. Die Wahrscheinlichkeit der Notwendigkeit, diese Regeln durchsetzen bzw. die Androhung selbst umsetzen zu müssen, kann auf diese Weise wirksam reduziert werden.

Für die Glaubhaftigkeit der Regulierungsandrohung kann es sinnvoll sein, schon für den Fall einer Nicht-Einigung ein potenzielles Regulierungsregime zu entwickeln. Bei der konkreten Ausgestaltung eines solchen Regulierungsregimes unter Berücksichtigung der in diesem Kapitel vorgestellten Ausgestaltungsoptionen sind u. a. die Transaktionskosten und Intensität bzw. Wirksamkeit der angedrohten Regulierung zu beachten.

Zu den Erfolgsfaktoren einer korporatistischen Regulierung gehört neben einer glaubhaften Regulierungsandrohung eine relativ gleich verteilte Verhandlungsmacht zwischen den Beteiligten, d. h. in der Regel keine bzw. allenfalls geringe Marktmacht. Ferner bietet sich eine korporatistische Regulierung – analog zu einer verstärkten Einbeziehung von Nutzern im Rahmen einer kostenorientierten Anreizregulierung – insbesondere an, wenn die Nutzeranzahl relativ gering ist und ein signifikantes Optimierungspotenzial bei einer Einigung zwischen den Marktteilnehmern erwartet werden kann.

Ebenso sollte der Regulierer gegebenenfalls eine vorhandene Tendenz zur Einigung durch Moderation verstärken. Im Falle von Vertragsverletzungen und Disputen zwischen den Parteien während der Laufzeit einer Vereinbarung sollte der Regulierer schlichtend eingreifen oder unter Umständen die Regulierungsandrohung umsetzen. Des Weiteren sollte der Regulierer etwaige Diskriminierungen von (potenziellen) Nutzern verhindern, die in den Verhandlungen unterrepräsentiert waren.

---

<sup>90</sup> Vgl. BECKERS ET AL. (2003, S. 48 ff.).

<sup>91</sup> Vgl. ENGEL (2002, S. 57 ff.).

### **3.2.2.6 Differenzierungsmöglichkeiten bei der Regulierung verschiedener Unternehmen**

#### ***VOR- UND NACHTEILE UNTERSCHIEDLICHER REGULIERUNGSREGIME UND -INTENSITÄTEN***

Regulierungsregime unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Regulierungsintensität, unter der in dieser Studie der Umfang der vom Regulierer vorgegebenen Restriktionen und erwarteten Regulierungseingriffe infolge von Regulierungsandrohungen sowie der erwartete mit der Regulierung einhergehende Aufwand bei den verschiedenen Beteiligten (insbesondere beim Regulierer und beim regulierten Unternehmen, aber auch bei den Nutzern) subsumiert wird. Grundsätzlich erscheint es plausibel, dass mit zunehmender Marktmacht eines Unternehmens und zunehmendem Marktvolumen der Einsatz einer erhöhten Regulierungsintensität vorteilhaft ist (und viceversa), wovon im Folgenden aus Vereinfachungsgründen ausgegangen wird.

Eine identische Regulierungsintensität für Unternehmen, die eine deutlich unterschiedliche Größe und / oder Marktmacht haben, wird mit Nachteilen einhergehen. Bei einigen wird dann eine zu hohe und bei anderen Flughäfen eine zu geringe Regulierungsintensität angewendet. Allerdings liegen auch Nachteile vor, wenn für jedes einzelne Unternehmen ein individuelles und auf die jeweilige Marktmacht und Größe abgestimmtes Regulierungsregime genutzt wird. Zunächst sind die verschiedenen Regulierungsregime zu entwickeln, was mit entsprechenden Transaktionskosten einhergeht. Weiterhin geht die Anwendung der verschiedenen Regulierungsintensitäten mit erhöhten Kosten einher, da Standardisierungsvorteile entfallen.

Um bei Verzicht auf ein einheitliches Regulierungsregime zumindest in einem gewissen Ausmaß Standardisierungsvorteile nutzen zu können, bietet es sich an, für (zwei oder mehrere) Gruppen von Unternehmen geeignete Regulierungsregime zu entwickeln. Sofern sich dann bei einzelnen Unternehmen die Marktmacht (oder anderen Einflussfaktoren auf die Regulierungsintensität) im Zeitablauf deutlich und abweichend von der allgemeinen Entwicklung der Unternehmen der jeweiligen Gruppe verändert, wäre dieses Unternehmen dann in eine andere Gruppe einzugliedern, bei der eine entsprechende Regulierungsintensität angewendet wird. Damit einhergehend können bei einer derartigen Gruppenbildung Probleme mit der „Verschiebung“ bzw. (Wieder-)Zuweisung zwischen Gruppen auftreten.

#### ***(WIEDER-)ZUWEISUNG VON FLUGHÄFEN ZU BESTIMMTEN REGULIERUNGSREGIMEN UND -INTENSITÄTEN***

Derartige (Wieder-)Zuweisungsprobleme stehen in Verbindung mit Anreizproblemen infolge der potenziell vorliegenden Eigennutzorientierung der für die Regulierung einer Gruppe zuständigen Behörde. Diese wird oftmals ein Interesse an der Aufrechterhaltung ihres Aufgabenumfangs besitzen und wird die Wieder-Zuweisung eines Unternehmens, dessen Marktmacht abgenommen (zugenommen) hat, zu einer Gruppe von Unternehmen, für die eine relativ geringe (hohe) Regulierungsintensität angewendet wird, unter Umständen zu spät durchführen, insbesondere wenn durch die Wieder-Zuweisung eine andere Behörde zuständig wäre. Dieses Problem verlöre an Bedeutung, sofern ein und dieselbe Behörde für die Regulierung mehrerer Gruppen zuständig ist, da die Behörde nicht die Zuständigkeit für die Regulierung eines Unternehmens abgäbe, sondern sich lediglich der Aufgaben-

umfang im Falle einer Abschwächung der Regulierung des entsprechenden Unternehmens reduzieren würde.

Eine anreizkompatible Lösung bestünde darin, dass nicht die Behörde, die für die Durchführung der Regulierung zuständig ist, sondern eine zweite Behörde die entsprechenden Zuweisungen bzw. Wieder-Zuweisungen von Unternehmen vornimmt („Checks and balances“). Allerdings geht damit einher, dass auch die zweite Behörde eine gewisse Kompetenz bezüglich der Marktmachtentwicklung und gebotenen Regulierungsintensität in dem entsprechenden Sektor aufweisen sollte. Sofern bei Prüfung einer (Wieder-)Zuweisung erst eine umfangreiche thematische Einarbeitung der zweiten Behörde erfolgen müsste, ginge dies mit entsprechenden Zeitverlusten einher. Eine Zwischenlösung wäre, dass zwar die für die Regulierung zuständige Behörde, gegebenenfalls auch auf Verlangen des regulierten Unternehmens oder von Nutzern, einen Vorschlag bezüglich einer etwaigen (Wieder-)Zuweisung ausarbeitet, aber dass die Entscheidungen von einer zweiten Behörde, die zumindest eine gewisse Kompetenz bezüglich des Sektors besitzt, gefällt werden.

(Wieder-)Zuweisungen könnten auch durch die Politik erfolgen. Sofern allerdings in erster Linie Beurteilungsfragen bezüglich des Umfangs von Marktmacht und der Probleme bei deren Ausnutzung vorliegen, sollte sich die Politik grundsätzlich selbst binden und die Aufgabe an unabhängige (Fach-)Behörden delegieren. Die politischen Transaktionskosten der Entscheidung von (Wieder-)Zuweisungen durch die Legislative dürften – außer bei sehr großen Unternehmen – auch regelmäßig unverhältnismäßig hoch sein. Bei einer Übertragung derartiger Entscheidungen an die Exekutive besteht das Problem, dass in besonderem Maße Stakeholder versuchen dürften, die Entscheidung zu beeinflussen, die jedoch auf rein fachlichen Erwägungen basieren sollte. Insofern sollte eine Beteiligung der Politik lediglich in Betracht gezogen werden, wenn die Entscheidungen unter Berücksichtigung der vorgegebenen Regulierungsziele nicht sachbezogen abgeleitet werden können und vielmehr fachlich nicht aufzulösende Entscheidungsprobleme bestehen und / oder umfangreiche distributive Wirkungen vorliegen. Eine Beteiligung der Legislative erscheint dann lediglich geboten, wenn Entscheidungen von sehr großer Tragweite zu treffen sind.

Aus der Abwägung der verschiedenen Ausgestaltungsoptionen kann der Schluss gezogen werden, dass im Einzelfall, d. h. unter Berücksichtigung der Charakteristika des jeweiligen Sektors und der dort tätigen Unternehmen, zu entscheiden ist, ob unterschiedliche Regulierungsregime und -intensitäten gewählt werden sollten und wie etwaige (Wieder-)Zuweisungen von Unternehmen zu Gruppen von Unternehmen, die einem einheitlichen Regulierungsregime unterworfen sind, erfolgen sollten.

#### ***BEDEUTUNG BEI DER FLUGHAFENREGULIERUNG***

Die internationalen Erfahrungen weisen darauf hin, dass es bei Flughäfen regelmäßig sinnvoll erscheint, in Abhängigkeit von Marktmacht und Unternehmensgröße die Unternehmen in Gruppen zusammenzufassen und für diese unterschiedliche Regulierungsregime und -intensitäten vorzusehen. Das Problem der (Wieder-)Zuweisung der Flughäfen zu den Gruppen ist auch in der internationalen

Praxis von Bedeutung. Beispielsweise wird derzeit die Ausgestaltung eines entsprechenden (Wieder-) Zuweisungsmechanismus im Rahmen einer Reform der britischen Flughafenregulierung diskutiert.<sup>92</sup>

### 3.2.2.7 Organisatorische Zuordnung der Regulierung

Im Hinblick auf die organisatorische Zuordnung der Regulierung kann grundsätzlich danach differenziert werden, ob die Regulierung auf einer zentralen oder dezentralen staatlichen Ebene verankert ist und ob eine sektorspezifische oder -übergreifende Organisation für die Regulierung verantwortlich ist.

#### **ZENTRAL VS. DEZENTRAL**

Bei einer Ansiedlung der Regulierungskompetenz auf zentraler Ebene, d. h. in Deutschland auf Bundesebene, können grundsätzlich Skaleneffekte realisiert werden, insbesondere in Bezug auf das Know-how des Regulierers. Dies betrifft weiterhin den Aufbau einer (positiven) Reputation des Regulierers bezüglich seines Verhaltens, die die dazu bestehende Unsicherheit bei den beteiligten Akteuren (u. a. die regulierten Unternehmen) und die damit einhergehenden Kosten verringert. Ferner vereinfacht eine zentrale Kompetenzzuordnung die Standardisierung der Regulierung, was ebenfalls zu einer Reduktion von (Transaktions-)Kosten beiträgt. Darüber hinaus kann generell eine höhere räumliche Konsistenz der Regulierung erwartet werden, d. h. das unter Berücksichtigung der Regulierungsziele bzw. -prinzipien vergleichbare Sachverhalte zu entsprechend vergleichbaren Regulierungsentscheidungen führen. Für eine dezentrale Struktur, d. h. in Deutschland eine Regulierung auf Landesebene, sprechen in erster Linie höhere Vor-Ort-Kenntnisse des Regulierers.

Bei Flughäfen dürften insgesamt die identifizierten Vorteile einer zentralen Regulierungsverantwortung deren Nachteile deutlich überwiegen. Insbesondere aufgrund der geringen Anzahl von Flughäfen, die bei einer dezentralen Lösung in die Zuständigkeit des jeweiligen Regulierers fallen, dürfte sich der mehrfache Aufbau von Regulierungs-Know-how nicht lohnen. Dabei ist ferner zu berücksichtigen, dass sich die Flughäfen im Hinblick auf ihre Charakteristika oftmals signifikant unterscheiden, was das Problem der geringen Anzahl von Flughäfen pro Regulierer bei einer dezentralen Struktur verschärfen kann.

#### **SEKTORSPEZIFISCH VS. SEKTORÜBERGREIFEND**

Eine sektorübergreifende Regulierungsbehörde kann Synergieeffekte in Bezug auf das Know-how mit der Regulierung in anderen Sektoren nutzen, was wiederum zu einer Reduktion der Transaktionskosten der Regulierung beiträgt.<sup>93</sup> Ferner dürfte die Gefahr von so genanntem „Regulatory Capture“ bzw. der Beeinflussung durch Stakeholder grundsätzlich geringer sein, da eine sektorübergreifende Organisation weniger anfällig für branchenspezifische Verflechtungen bzw. Einflussnahme sein dürfte.<sup>94</sup> Des Weiteren dürfte eine sektorübergreifende Organisation prinzipiell eher geneigt sein, ein Unter-

---

<sup>92</sup> Vgl. DfT (2009b, S. 74 ff.).

<sup>93</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 273).

<sup>94</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 272 ff.) sowie HAUCAP / UHDE (2008, S. 249 ff.).



nehmen aus der Regulierung zu entlassen bzw. eine geringere Regulierungsintensität zu wählen, da sich ihre Existenzberechtigung nicht ausschließlich aus der sektorspezifischen Regulierung ergibt. Für eine sektorspezifische Organisation sprechen gegebenenfalls höhere sektorspezifische Kenntnisse. Allerdings dürfte das diesbezügliche Know-how insbesondere vom Umfang der personellen bzw. finanziellen Ausstattung einer Organisation abhängen. Insofern könnten derartige Kenntnisse grundsätzlich auch in einer sektorübergreifenden Organisation aufgebaut bzw. angesiedelt werden.

Insgesamt dürften die Argumente vielfach eher für eine sektorübergreifende Regulierungsorganisation sprechen, die dann auch für Flughäfen zuständig sein sollte.

### **3.2.2.8 Institutioneller Rahmen**

#### ***BEDEUTUNG DER LANGFRISTIGEN GLAUBWÜRDIGKEIT DES REGULIERERS***

Regulierte Unternehmen, die Infrastruktur in Netzindustrien bereitstellen, tätigen regelmäßig hohe spezifische Investitionen. Die Einnahmeerzielung zur Abdeckung der mit den Investitionen in Verbindung stehenden Tilgungsleistungen sowie der risikoadäquaten Verzinsung des eingesetzten Kapitals wird maßgeblich beeinflusst durch die vom Regulierer gesetzten Restriktionen und sonstigen von diesem ergriffene Maßnahmen. Regulierung kann daher – wie bereits in Abschnitt 3.2.1 thematisiert – als Koordinationsform im Sinne der Transaktionskostentheorie eingestuft werden, mit der eine effiziente langfristige Zusammenarbeit zwischen dem regulierten Unternehmen und seinen Nachfragern erfolgt bzw. anzustreben ist. Voraussetzung dafür ist, dass der Regulierer sich nicht opportunistisch verhält, weder gegenüber dem regulierten Unternehmen, noch gegenüber den Nutzern. Wenn der Regulierer glaubhaft darstellen kann, dass er langfristig die legitimen Interessen des regulierten Unternehmens und der dahinter stehenden Kapitalgeber berücksichtigen wird, stellt dies die Grundlage für die Durchführung von Investitionen durch das Unternehmen dar und wird auch zur Reduktion von dessen Kapitalkosten beitragen.<sup>95</sup> Die Nutzer erwarten vom Regulierer insbesondere, dass das regulierte Unternehmen Marktmacht nicht ausnutzen darf und damit die von ihnen zu entrichtenden Preise begrenzt werden.

#### ***BEDEUTUNG DES INSTITUTIONELLEN RAHMENS***

Ein (kurz- und langfristig) effizientes Handeln des Regulierers, das auf die Berücksichtigung des in Abschnitt 3.2.1 vorgestellten Zielsystems ausgerichtet ist, kann jedoch nicht ohne weiteres erwartet werden. Zunächst stellt ein Regulierer auch eine Organisation dar, die (eigennutzorientiert) eigene Ziele verfolgt, beispielsweise die Ausdehnung ihres Aufgabenbereichs. Dem kann durch einen adäquaten institutionellen Rahmen entgegengewirkt werden, der dem Regulierer eindeutig definierte Ziele vorgibt und ihn in ein System der Aufteilung von Kompetenzen und der gegenseitigen Prüfung von Entscheidungen einbindet.<sup>96</sup> Es ist in diesem Zusammenhang wichtig, dass sowohl regulierte Unternehmen als auch Nutzer die Möglichkeit zur Beschwerde und Klage gegen Regulierungsentscheidun-

---

<sup>95</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 270 ff.) sowie HAUCAP / UHDE (2008, S. 248 f.).

<sup>96</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 270).

gen besitzen. Die Einbeziehung von Nutzern in die Regulierung stellt in diesem Zusammenhang auch einen Mechanismus zur Kontrolle des Regulierers dar. Ferner fördert eine hohe Transparenz regulatorischer Entscheidungen die Möglichkeiten zur Kontrolle des Regulierers, wobei selbstverständlich legitime Interessen der Unternehmen im Hinblick auf den Schutz wettbewerbsrelevanter Informationen zu beachten sind.

Außerdem zu berücksichtigen ist die Gefahr der „Regulatory Capture“. Dieses Problem wird – wie in Abschnitt 3.2.2.7 dargestellt – nur in reduzierter Form auftreten, wenn einer sektorübergreifend tätigen Behörde die Regulierung übertragen wird. Weiterhin können die bereits thematisierten Kompetenzaufteilungen und Klagemöglichkeiten der Nutzer dieser Gefahr entgegenwirken.

Ferner besteht die Gefahr, dass die Politik sinnvolle Selbstbindungen versucht zu „durchbrechen“, um den Regulierer zu Entscheidungen anzuhalten, die den kurzfristigen Eigeninteressen der entsprechenden Politiker und nicht der langfristigen Verfolgung der Regulierungsziele dienen.<sup>97</sup> Eine derartige politische Einflussnahme kann verhindert bzw. zumindest erschwert werden, indem der Regulierer einen gewissen Grad an Unabhängigkeit gegenüber der Politik besitzt, der durch Regeln auf einer institutionellen Ebene verankert ist, die von (eigennutzorientierten) Politikern nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Transaktionskosten geändert werden können.

Die Unabhängigkeit des Regulierers ist auch von hoher Bedeutung, um die Etablierung von wirksamen Anreizsystemen zu ermöglichen. Diese können nur wirken, wenn der Regulierer auch die Möglichkeit besitzt, Drohungen wahrzumachen. Dies ist nicht möglich, wenn regulierte Unternehmen mit politischer Hilfe die vom Regulierer etablierten Anreizsysteme „aushebeln“ können.

#### **GEBOTENER UMFANG DER POLITISCHEN SELBSTBINDUNG**

Es stellt sich die Frage, in welcher Form die Politik die Tätigkeit des Regulierers „vorstrukturieren“ und sich in diesem Zusammenhang auch selbst binden sollte. Dies ist zunächst möglich, indem detaillierte gesetzliche Regelungen zu den Tätigkeiten des Regulierers erlassen werden. Alternativ können von der Politik eher knappe gesetzliche Vorgaben, insbesondere zu den Zielen der Regulierung, gemacht werden und ergänzend verstärkte Maßnahmen zur Kontrolle des dabei mit recht großen Handlungsmöglichkeiten ausgestatteten Regulierers implementiert werden. Da Regulierung in einer unsicheren Umwelt stattfindet, in der sich Technologien und Nachfragerpräferenzen sowie auch wissenschaftliche Erkenntnisse zur Regulierungstätigkeit weiterentwickeln, ist es grundsätzlich unvermeidlich, einem Regulierer relativ große Spielräume einzuräumen. Dies weist wiederum auf die hohe Bedeutung des institutionellen Rahmens hin, der die Regulierung in ein System der Kompetenzaufteilung und Kontrolle (z. B. durch Gerichte) einordnet.

---

<sup>97</sup> Vgl. HAUCAP / KRUSE (2004, S. 271 f.) sowie HAUCAP / UHDE (2008, S. 249 ff.).

### 3.2.2.9 Schlussfolgerungen bezüglich der Regulierung marktmächtiger Flughäfen

Zwischen den verschiedenen Ausgestaltungsbereichen eines Regulierungsregimes besteht eine Vielzahl von Interdependenzen, weshalb für die Beurteilung der Eignung eines Regulierungsregimes letztendlich eine Analyse der konkret vorliegenden Kombination der Ausgestaltungsentscheidungen unumgänglich ist. Nichtsdestotrotz können mit Bezug zur Flughafenregulierung folgende zentrale Erkenntnisse festgehalten werden:

- Eine kostenorientierte Anreizregulierung stellt ein grundsätzlich geeignetes Regulierungsverfahren für Flughäfen dar, die eine relativ hohe Marktmacht und Größe aufweisen.
- Ein Monitoring erscheint bei Rückgriff auf eine glaubhafte Regulierungsandrohung für die Regulierung marktmächtiger Flughäfen nicht vollkommen ungeeignet zu sein. Allerdings ist dieser Ansatz aus relativer Sicht insbesondere vorteilhaft, wenn die Berücksichtigung von Nutzerinteressen im Hinblick auf eine Begrenzung des Preisniveaus nicht im Vordergrund des regulatorischen Zielsystems steht.
- Eine reine Ex-post-Regulierung ist nur bei kleinen und / oder wenig marktmächtigen Flughäfen in Betracht zu ziehen.
- Eine korporatistische Regulierung, bei der Nutzer und Flughafen in Verbindung mit einer glaubhaften Regulierungsandrohung durch Vereinbarungen subsidiär versuchen, die Vorgaben von Regulierungsrestriktionen durch den Regulierer zu ersetzen, weist im Flughafensektor, speziell bei Flughäfen mit nur einer begrenzten Marktmacht, eine recht hohe Eignung auf. Sowohl bei einer korporatistischen Regulierung als auch im Rahmen einer verstärkten Einbeziehung von Nutzern bei einer kostenorientierten Anreizregulierung sollte der Regulierer jedoch unterstützend mitwirken und den Abstimmungsprozess zwischen Fluggesellschaften und Flughafen begleiten.
- Die Flughafenregulierung sollte im Hinblick auf die Berücksichtigung von Nutzerinteressen bezüglich einer Minimierung der Preise grundsätzlich nach dem Single-Till-Ansatz erfolgen. Flughäfen, die in einem wirksamen Wettbewerb stehen, wenden im Übrigen grundsätzlich den Single-Till-Ansatz an. Sofern eine Abweichung vom Ziel der Preisminimierung bzw. der Wahrung der Nutzerinteressen und in diesem Zusammenhang eine Verschiebung von Renten von den Fluggesellschaften zu den Flughäfen politisch intendiert ist, sollte ein „abgeschwächter Single-Till“ genutzt werden, indem Einnahmeüberschüsse aus dem Non-Aviation-Bereich nur in einem reduzierten Umfang berücksichtigt werden. Dies könnte beispielsweise durch einen Rückgriff auf weiter in der Vergangenheit liegende Ergebnisse des Non-Aviation-Bereichs geschehen, da die Einnahmen im Non-Aviation-Bereich im Zeitablauf zumeist steigen.
- Es gibt diverse Hinweise darauf, dass für Flughäfen, die deutliche Unterschiede bezüglich des Umfangs der jeweiligen Marktmacht und Größe aufweisen, unterschiedliche Regulierungsregime und -intensitäten angewendet werden sollten.

- Oftmals dürfte es vorteilhaft sein, die Flughafenregulierung durch eine zentrale und sektorübergreifende Behörde durchzuführen.
- Ein geeigneter institutioneller Rahmen ist eine zentrale Voraussetzung für eine langfristig erfolgreiche Regulierung. Im Flughafenbereich sollte die Politik gesetzlich in erster Linie Regulierungsziele festlegen und dann – eingebettet in ein System von Kontroll- und Beschwerde-/Klagemöglichkeiten – Entscheidungsspielräume zur Ausgestaltung an den Regulierer übergeben.

Es ist zu berücksichtigen, dass die Entwicklung und Implementierung eines Regulierungssystems und institutionellen Rahmens mit Transaktionskosten einhergeht. Dies verweist im Übrigen auch darauf, dass der im jeweiligen Land vorliegende institutionelle Rahmen und Pfadabhängigkeiten eine große Bedeutung für die Weiterentwicklung der Flughafenregulierung aufweisen.

## 4 Marktmacht der Flughäfen in Deutschland

### 4.1 Überblick über Flughäfen

#### KATEGORISIERUNG NACH FLUGHAFENTYPEN

In Deutschland sind gemäß Tabelle 1 derzeit 22 Flughäfen als internationale Verkehrsflughäfen klassifiziert, die den idealtypischen Flughafentypen Hub-, Sekundär-, Regional- und Newcomer-Flughafen zugeordnet werden können.

Flughafen	Passagiere	Flughafen	Passagiere
Berlin	21.091.928	Hannover	5.594.702
<i>Tegel</i>	<i>14.467.921</i>	Karlsruhe / Baden-Baden	1.134.927
<i>Schönefeld</i>	<i>6.624.007</i>	Köln / Bonn	10.307.864
Bremen	2.481.877	Leipzig / Halle	2.006.118
Dortmund	2.329.440	Lübeck	534.058
Dresden	1.823.722	München	34.475.921
Düsseldorf	18.124.310	Münster / Osnabrück	1.560.084
Erfurt	301.631	Nürnberg	4.241.004
Frankfurt	53.233.889	Paderborn / Lippstadt	1.130.991
Friedrichshafen	645.250	Saarbrücken	460.364
Hahn	3.909.862	Stuttgart	9.893.992
Hamburg	12.805.661	Weeze	1.522.249

**Tabelle 1: Passagieraufkommen der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland im Jahr 2008<sup>98</sup>**

Zu der Kategorie der bedeutenden internationalen Hub-Flughäfen gehören in Deutschland die Flughäfen Frankfurt (53,2 Mio. Passagiere in 2008) und München (34,5 Mio. Passagiere in 2008), an denen die Lufthansa bzw. Star Alliance jeweils ein Drehkreuz unterhält.

Der Kategorie der bedeutenden Sekundär-Flughäfen sind in erster Linie das Berliner Flughafensystem, bestehend aus Tegel und Schönefeld, Düsseldorf, Hamburg, Köln / Bonn und Stuttgart zuzurechnen, die im Jahr 2008 jeweils ein Aufkommen im Bereich von 10 Mio. oder mehr Passagieren verzeichnet haben. Ebenfalls noch zu den Sekundär-Flughäfen mit einem relativ attraktiven Einzugsgebiet sind Hannover und Nürnberg zu zählen.

Flughäfen wie Bremen, Dresden oder Leipzig mit einem jährlichen Verkehrsaufkommen von etwa 2-3 Mio. Passagieren befinden sich an der Grenze zwischen Sekundär- und Regional-Flughäfen. Typische

<sup>98</sup> Quelle: Eigene Darstellung gemäß ADV (2009a).

Regional-Flughäfen sind Münster / Osnabrück, Paderborn / Lippstadt oder Saarbrücken. Im Bereich der Newcomer-Flughäfen ist als bedeutendster Vertreter insbesondere der Flughafen Hahn mit einem Passagieraufkommen von etwa 3,9 Mio. im Jahr 2008 zu nennen. Beispiele für weitere typische Newcomer-Flughäfen sind Lübeck oder Weeze.

### EIGENTÜMERSCHAFT

Wenngleich alle bedeutenden Flughäfen in Deutschland in privater Rechtsform organisiert sind, d. h. zumindest formell privatisiert sind, befindet sich gemäß der Darstellung in Tabelle 2 ein Großteil der Flughäfen immer noch im Besitz der öffentlichen Hand (Bund, Länder oder Kommunen).<sup>99</sup>

Flughafen	Gesellschafter bzw. Aktionäre	Anteil in %
Berlin-Tegel	Land Berlin	37,0
	Land Brandenburg	37,0
	Bundesrepublik Deutschland	26,0
Berlin-Schönefeld	Land Berlin	37,0
	Land Brandenburg	37,0
	Bundesrepublik Deutschland	26,0
Düsseldorf	Airport Partners GmbH	50,0
	Landeshauptstadt Düsseldorf	50,0
Frankfurt	Land Hessen	31,6
	Stadt Frankfurt a.M.	20,2
	Julius Bär Holding AG	10,4
	Deutsche Lufthansa AG	9,9
	Streubesitz	14,7
	Unbekannt	13,2
Hamburg	Airport Partners GmbH	49,0
	Freie und Hansestadt Hamburg	51,0
Hannover	Hannoversche Beteiligungs GmbH	35,0
	Stadt Hannover	35,0
	Fraport AG	30,0
Köln / Bonn	Bundesrepublik Deutschland	30,9
	Land Nordrhein-Westfalen	30,9
	Stadt Köln	31,1
	Stadt Bonn	6,1
	Rhein-Sieg-Kreis	0,6
	Rheinisch Bergischer Kreis	0,4
München	Freistaat Bayern	51,0
	Bundesrepublik Deutschland	26,0
	Stadt München	23,0
Nürnberg	Freistaat Bayern	50,0
	Stadt Nürnberg	50,0
Stuttgart	Land Baden-Württemberg	65,0
	Stadt Stuttgart	35,0

Tabelle 2: Eigentümerschaft von Hub- und Sekundär-Flughäfen in Deutschland<sup>100</sup>

<sup>99</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 27 ff.) und NEUSCHELER (2007, S. 80 ff.).

<sup>100</sup> Quelle: Eigene Darstellung gemäß ADV (2009b).

In den vergangenen Jahren erfolgte bei einigen Flughäfen eine (Teil-)Privatisierung im materiellen Sinne. So sind unter den Hub-Flughäfen und bedeutenden Sekundär-Flughäfen an den Flughäfen Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg und Hannover Private beteiligt. Interessant aus wettbewerbsökonomischer Sicht sind dabei insbesondere Konstellationen, wo ein und derselbe Private in die Eigentümerstruktur mehrerer Flughäfen involviert ist. In Deutschland hält die Airport Partners GmbH bzw. Hochtief AirPort sowohl in Düsseldorf als auch in Hamburg bedeutende Anteile am Flughafen. Ferner ist die Fraport AG (Flughafen Frankfurt) am Flughafen Hannover beteiligt.

Auch auf Seiten der öffentlichen Hand sind vergleichbare Konstellationen vorzufinden. Der Freistaat Bayern ist sowohl in München als auch in Nürnberg Gesellschafter. In Berlin sind der Bund sowie die Länder Berlin und Brandenburg gleichermaßen an den Flughäfen Tegel und Schönefeld beteiligt. Darüber hinaus ist der Bund in Köln / Bonn und München Gesellschafter.

#### **UMSÄTZE AUSGEWÄHLTER FLUGHÄFEN UND BEDEUTUNG DER FLUGHAFENENTGELTE**

Um die Bedeutung der Flughafenentgelte in Deutschland aufzuzeigen, werden nachfolgend die Umsätze von ausgewählten Flughäfen aufgeführt, für die die entsprechenden Daten in den Geschäftsberichten veröffentlicht sind.<sup>101</sup> Am größten deutschen (Hub-)Flughafen in Frankfurt betragen die Umsatzerlöse im Jahr 2008 insgesamt 2,102 Mrd. EUR, wovon 1,341 Mrd. EUR auf den Aviation-Bereich (inkl. Ground Handling) entfielen.<sup>102</sup> Innerhalb des Aviation-Bereichs erreichten die im Mittelpunkt dieser Studie stehenden Flughafenentgelte ein Volumen von 539 Mio. EUR; für die Nutzung zentraler Infrastruktur erzielte der Flughafen 219 Mio. EUR.

Für die Gruppe der bedeutenden Sekundär-Flughäfen sollen exemplarisch die Umsätze der Flughäfen Hamburg und Stuttgart herangezogen werden. Der Flughafen Hamburg erzielte im Jahr 2008 Umsätze in Höhe von insgesamt 232 Mio. EUR, wozu der Aviation-Bereich 162 Mio. EUR und der Non-Aviation-Bereich 70 Mio. EUR beitrug.<sup>103</sup> Zum Ergebnis des Aviation-Bereichs steuerten die Flughafenentgelte sowie die Entgelte für die Nutzung zentraler Infrastruktur gemeinsam 124 Mio. EUR bei, wobei zwischen diesen Kategorien im Geschäftsbericht 2008 keine genauere Differenzierung vorgenommen wird. In Stuttgart weist der Flughafen für das Jahr 2008 einen Gesamtumsatz von 216 Mio. EUR aus, davon 141 Mio. EUR im Aviation-Bereich und 74 Mio. EUR im Non-Aviation-Bereich.<sup>104</sup> Die Flughafenentgelte beliefen sich auf 83 Mio. EUR, während für die Nutzung zentraler Infrastruktur 22 Mio. EUR anfielen.

Die Bedeutung der Flughafenentgelte für die Nachfrager zeigt sich daran, dass die Flughäfen Frankfurt am Main, Hamburg und Stuttgart, die im Jahr 2008 über einen Marktanteil in Deutschland von ca.

---

<sup>101</sup> Dabei wird auf die absoluten Entgeltniveaus Bezug genommen, da deren Höhe aus ökonomischer Sicht relevant ist für die in den späteren Kapiteln 5 und 7 betrachtete Frage, inwieweit die Inkaufnahme von (Transaktions-) Kosten für die Implementierung bzw. Reform einer Regulierung gerechtfertigt ist.

<sup>102</sup> Vgl. FRAPORT (2009, S. 78).

<sup>103</sup> Vgl. FLUGHAFEN HAMBURG (2009, S. 57).

<sup>104</sup> Vgl. FLUGHAFEN STUTTGART (2009, S. 32).

40 % im Passagierverkehr und von ca. 59 % in der Luftfracht verfügten, über Umsatzerlöse aus Flughafenentgelten (einschließlich Erlöse für Nutzung zentraler Infrastruktur) von zusammen etwa 987 Mio. EUR berichten.<sup>105</sup>

## 4.2 Marktmacht

Zur Ableitung der Marktmacht der deutschen Flughäfen wird auf das in Abschnitt 3.1.2 genutzte Vorgehen zur Einordnung der Marktmacht von Flughäfen zurückgegriffen, wobei insbesondere die Ausprägungen von jeweils besonders relevanten Aspekten betrachtet werden.

### 4.2.1 Hub-Flughäfen

Im Hinblick auf die beiden Hub-Flughäfen Frankfurt und München erscheint es plausibel, dass diese mit ihren hohen Passagieraufkommen nicht mehr im subadditiven Bereich ihrer Kostenfunktion operieren bzw. zumindest keine nennenswerten Economies of Scale mehr ausschöpfen können.<sup>106</sup> Allerdings dürften erforderliche Mindestgrößen, die für den Betrieb eines Hub-Flughafens bzw. zur Erzielung von Netzwerkeffekten notwendig sind, sowie Markteintrittsbarrieren (insbesondere institutioneller Art) dem Aufbau eines weiteren Flughafens in der Region entgegenstehen.

In Bezug auf die Substitutionskonkurrenz auf der Ebene der Passagiere ist zunächst festzustellen, dass in Europa der Anteil des Umsteigeverkehrs an Hub-Flughäfen generell relativ gering ist.<sup>107</sup> So ist auch in Frankfurt (53 % in 2008) und München (36 % in 2008) die Bedeutung des Umsteigeverkehrs vergleichsweise begrenzt und der Quell- und Zielverkehr nimmt dort aufgrund der Attraktivität des Einzugsgebiets einen hohen Anteil ein.<sup>108</sup> Insofern sind auch vor dem Hintergrund der Umsteigepassagiere, die grundsätzlich zumindest auf bestimmten Relationen über einen gewissen Entscheidungsspielraum bei der Wahl des Transfer-Flughafens verfügen, die intramodalen Substitutionsmöglichkeiten begrenzt. Die Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs mit der Eisenbahn und der Straße als weitere mögliche Substitute ist im Luftverkehr grundsätzlich als relativ gering einzustufen, insbesondere im für Hub-Flughäfen besonders relevanten Langstreckenverkehr.

Auf der Ebene der Hub-Fluggesellschaften bestehen keine realistischen Möglichkeiten zum Wechsel des Hub-Flughafens. Die Wechselkosten dürften für die Lufthansa als ansässige Hub-Fluggesellschaft in Frankfurt und München prohibitiv hoch sein. Neben den Transaktionskosten, die mit einem Wechsel einhergingen, hat die Lufthansa diverse spezifische Investitionen getätigt, u. a. in Terminals, Wartungsanlagen sowie die Konfiguration ihres Netzes. Ferner stellt sich die Frage, inwiefern für die Lufthansa überhaupt Alternativflughäfen zur Verfügung stünden. Eine Verlagerung von Flugverbindungen von Frankfurt nach München oder vice versa ist allenfalls eingeschränkt möglich. Frankfurt operiert

---

<sup>105</sup> Eigene Berechnungen gemäß ADV (2009a).

<sup>106</sup> Vgl. PELS (2000, S. 44 f.) und WOLF (2003, S. 29).

<sup>107</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 113).

<sup>108</sup> Vgl. FRANKFURT AIRPORT (2008, S. 10) und FLUGHAFEN MÜNCHEN (2008, S. 8).



bereits an seiner Kapazitätsgrenze, weshalb eine Aufnahme weiterer Flüge praktisch unmöglich ist, und auch in München dürften die Kapazitätsreserven zumindest keine umfassende Verlagerung ohne weiteres zulassen. Ebenso dürften andere europäische Hub-Flughäfen grundsätzlich kein adäquates Substitut für Frankfurt oder München darstellen bzw. nicht die notwendigen freien Kapazitäten aufweisen; hinzu kämen hier gegebenenfalls rechtliche Barrieren.<sup>109</sup> Flughäfen, die bislang nicht den Status eines Hub-Flughafens besitzen, verfügen in der Regel ebenfalls nicht über die notwendigen (freien) Start- bzw. Landebahn- sowie Terminalkapazitäten, die für den Betrieb eines Hub-Flughafens erforderlich sind.

Insgesamt ist die Marktmacht der deutschen Hub-Flughäfen Frankfurt und München demnach als hoch einzustufen. Aufgrund der getätigten spezifischen Investitionen sowie des Mangels an Alternativflughäfen besitzt die Lufthansa als ansässige Hub-Fluggesellschaft auch keine hinreichende gegenwärtige Marktmacht. Es besteht allenfalls in einem begrenzten Umfang die Möglichkeit, mit einem Abzug einzelner Streckenverbindungen zu drohen. Durch den Aufbau des Münchner Flughafens als zweitem Hub-Flughafen hat die Lufthansa zumindest ein entsprechendes Drohpotenzial gegenüber Frankfurt aufgebaut.

#### **4.2.2 Bedeutende Sekundär-Flughäfen**

Die bedeutenden Sekundär-Flughäfen mit sehr attraktivem Einzugsgebiet (Berliner Flughäfen, Düsseldorf, Hamburg, Köln / Bonn und Stuttgart) operieren zwar unter Umständen ebenfalls nicht mehr im subadditiven Bereich ihrer Kostenfunktion, allerdings verhindern die hohen Markteintrittsbarrieren grundsätzlich wiederum den Markteintritt potenzieller Substitutionskonkurrenz. Lediglich potenzielle Newcomer-Flughäfen, die auf bestehende Infrastruktur (z. B. ehemalige Militärflughäfen) zurückgreifen könnten, sind in bestimmten Nachfragesegmenten unter Umständen eine potenzielle Substitutionskonkurrenz, wobei die Erlangung einer Betriebsgenehmigung als Verkehrsflughafen immer noch eine hohe Hürde darstellt.<sup>110</sup>

Im Hinblick auf einen Wettbewerb zwischen bestehenden Flughäfen sind in Deutschland grundsätzlich relativ gute Voraussetzungen gegeben, da hierzulande eine im Vergleich zu anderen Ländern hohe Flughafendichte herrscht.<sup>111</sup> Allerdings dürfte an den Berliner Flughäfen mit seiner identischen Eigentümerschaft von Tegel und Schönefeld sowie in Hamburg und Stuttgart aufgrund ihrer lokalen Alleinstellung kein bedeutender intramodaler Wettbewerb bestehen. Wettbewerbspotenziale um Passagieraufkommen könnten sich bei den bedeutenden Sekundär-Flughäfen in erster Linie in Düsseldorf und Köln / Bonn ergeben, da in Nordrhein-Westfalen verschiedene Flughäfen mit überlappenden Einzugsgebieten existieren. In diesem Zusammenhang sind neben Düsseldorf und Köln / Bonn als weitere internationale Verkehrsflughäfen u. a. Dortmund oder Weeze zu nennen. Allerdings dürften sich die Wettbewerbspotenziale primär auf das Segment der preissensiblen Privatreisenden beschränken. Für

---

<sup>109</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 136 ff.).

<sup>110</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 153 ff.).

<sup>111</sup> Vgl. GILLEN / MORRISSON (2004, S. 48).

das attraktive Geschäftsreisesegment stellt die Nutzung eines benachbarten Flughafens regelmäßig keine adäquate Alternative dar.

Im intermodalen Wettbewerb liegen in Deutschland zwar ebenfalls durch hohe Ausbaustandards bei den Hochgeschwindigkeitsverbindungen der Eisenbahn sowie den Fernstraßen grundsätzlich günstige Voraussetzungen vor; dennoch ist die Bedeutung des intermodalen Wettbewerbs im Luftverkehrssektor generell als gering einzustufen.

Für die Fluggesellschaften besteht an den bedeutenden Sekundär-Flughäfen zumeist nicht die Option, diese attraktiven Flugziele bzw. Einzugsgebiete aufzugeben. Ferner würden in der Regel andere Fluggesellschaften an die Stelle der sich zurückziehenden Fluggesellschaft treten, so dass der Flughafen keinen Erlösrückgang zu befürchten hätte. Darüber hinaus können Einschränkungen bei den Betriebszeiten an potenziellen Alternativflughäfen einem Wechsel des Flughafens entgegenstehen. Insofern dürften die Fluggesellschaften grundsätzlich keine relevante gegengewichtige Marktmacht besitzen. In der Literatur wird zwar teilweise die Auffassung vertreten, dass zumindest relevante Substitutionskonkurrenz zwischen Düsseldorf und Köln / Bonn besteht, so dass Flüge von Düsseldorf nach Köln / Bonn verlagert werden könnten.<sup>112</sup> Allerdings indiziert die Tatsache, dass der Flughafen Düsseldorf trotz vorhandener Kapazitätsreserven in Köln / Bonn fortwährend an seiner Kapazitätsgrenze operiert, dass auch dort Marktmacht in einem relevanten Ausmaß vorliegt.<sup>113</sup> Dabei bestünde für die Fluggesellschaften sogar ein dahingehender Anreiz Flüge nach Köln / Bonn zu verlagern, da der Flughafen Düsseldorf im Vergleich zu Köln / Bonn wesentlich größere Einschränkungen im Hinblick auf die Betriebszeiten aufweist.<sup>114</sup>

### 4.2.3 Weitere Sekundär- und sonstige Flughäfen

Bei den weiteren eindeutig der Kategorie der Sekundär-Flughäfen zuzuordnenden Flughäfen Hannover und Nürnberg könnte unter Umständen zumindest moderate gegengewichtige Marktmacht seitens der Fluggesellschaften vorliegen.<sup>115</sup> Beide Flughäfen dürften grundsätzlich über ein weniger attraktives Einzugsgebiet verfügen als die bedeutenden Sekundär-Flughäfen. Ferner fällt in Bezug auf Hannover zumindest ein Teil seines Einzugsgebiets auch in das des Hamburger Flughafens. Von Nürnberg aus lassen sich die Hub-Flughäfen Frankfurt und München relativ gut erreichen, insbesondere durch die ICE-Anbindungen; allerdings ist sowohl am Münchener als auch am Nürnberger Flughafen der Freistaat Bayern als Eigentümer beteiligt, was den diesbezüglichen Wettbewerb wiederum beschränken dürfte. Trotz der moderaten gegengewichtigen Marktmacht dürften zumindest Hub-Fluggesellschaften nicht glaubhaft mit einem Weggang von den Flughäfen Hannover und Nürnberg

---

<sup>112</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 131 ff.).

<sup>113</sup> Die Kapazitätsengpässe am Flughafen Düsseldorf verdeutlicht auch die Tatsache, dass dieser im Gegensatz zum Flughafen Köln / Bonn vollständig slot-kordiniert ist; vgl. hierzu die Homepage des Flughafenkoordinators in Deutschland unter <http://www.fhkd.org/cms/9.html> (abgerufen am 14.09.2009).

<sup>114</sup> Vgl. hierzu die Homepage des Flughafenkoordinators in Deutschland unter <http://www.fhkd.org/cms/4.html> (abgerufen am 14.09.2009).

<sup>115</sup> Vgl. MALINA (2006, S. 162 ff.).

drohen können. Ferner bietet sowohl der Flughafen Hannover als auch der Nürnberger Flughafen attraktive Betriebszeiten aufgrund von Nachtflugerlaubnissen.<sup>116</sup>

Bei den weiteren Flughäfen dürfte mit zunehmender regionaler Bedeutung die gegengewichtige Marktmacht ceteris paribus zunehmen. Ebenso dürfte bei Newcomer-Flughäfen häufig gegengewichtige Marktmacht anzutreffen sein. Bei diesen Flughäfen dürfte sich ohnehin oftmals die Frage der finanziellen Eigenständigkeit stellen.

#### **4.2.4 Fazit**

Die Analyse der Marktmacht bei deutschen Flughäfen hat gezeigt, dass insbesondere an den Hub-Flughäfen Frankfurt und München sowie den Sekundär-Flughäfen in Berlin, Hamburg und Stuttgart signifikante Preissetzungsspielräume für die Flughäfen existieren dürften. Deutliche Hinweise für Marktmacht liegen auch für die Flughäfen Düsseldorf und Köln / Bonn vor, wenngleich hier unter Umständen zu einem gewissen Grad intramodaler Wettbewerb besteht. Ebenso erscheint es plausibel, dass die Sekundär-Flughäfen Hannover und Nürnberg noch über relevante Marktmacht verfügen. Bei den weiteren Flughäfen dürfte die Marktmacht insbesondere aufgrund gegengewichtiger Marktmacht prinzipiell geringer ausfallen; allerdings ist hier für eine abschließende Beurteilung stets die Betrachtung des Einzelfalls vonnöten.

---

<sup>116</sup> Vgl. hierzu die Homepage des Flughafenkoordinators in Deutschland unter <http://www.fhkd.org/cms/4.html> (abgerufen am 14.09.2009).

## 5 Derzeitige Entgeltregulierung der Flughäfen in Deutschland

In diesem Kapitel wird zunächst betrachtet, welche gesetzlichen Vorschriften im Bereich der Flughafenentgeltregulierung in Deutschland bestehen (Abschnitt 5.1). Darauf aufbauend wird die derzeitige Regulierungspraxis dargestellt (Abschnitt 5.2) und kurz die Reichweite des Kartellrechts thematisiert (Abschnitt 5.3). Abschließend wird das derzeitige Regulierungsregime aus ökonomischer Sicht bewertet (Abschnitt 5.4).

### 5.1 Gegenwärtige Normierung der Entgeltregulierung: Vorgaben im LuftVG, in der LuftVZO und in der BADV – Anwendungsbereich

Nach § 32 Abs. 1 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) erlässt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) mit Zustimmung des Bundesrates u. a. eine Rechtsverordnung über die Genehmigung der Regelungen der Entgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen und für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen auf Flugplätzen (Nr. 18). Dies ist im Rahmen der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) geschehen. In § 43a LuftVZO<sup>117</sup> wird aus *materiell-rechtlicher Sicht* – wie in § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG vorgegeben – eine Genehmigungspflicht für Regelungen der Entgelte für das Starten, Landen und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen statuiert. Dieser Genehmigungspflicht unterliegen in personaler Hinsicht nur die Flughafenunternehmen von Verkehrsflughäfen. Verkehrsflughäfen sind in § 38 Abs. 2 Nr. 1 LuftVZO als Flughäfen<sup>118</sup> des allgemeinen Verkehrs legal definiert.

Was den sachlichen Anwendungsbereich des § 43a LuftVZO anbelangt, so ist dieser nicht detailscharf vorgegeben. So fehlt z. B. eine gesetzliche Definition bzw. nähere Umschreibung dessen, was genau unter „Fluggasteinrichtungen“ zu verstehen ist. Insbesondere stellt sich die Frage, ob und inwieweit unter Fluggasteinrichtungen auch Einrichtungen für Bodenabfertigungsdienste subsumiert werden können.<sup>119</sup> Vom Wortlaut her ist dies grundsätzlich unproblematisch möglich. Gleichwohl stellt sich die Frage insbesondere vor dem Hintergrund, dass § 6 Abs. 3 S. 1 Bodenabfertigungsdienst-Verordnung (BADV) (ebenfalls) vorsieht, dass ein Flughafenunternehmen ein Entgelt für die Nutzung dieser so genannten zentralen (Betriebs-)Infrastruktureinrichtungen erheben kann. Hier muss somit untersucht werden, in welchem Verhältnis diese beiden Normen zueinander stehen, ob sie sich ergänzen oder gegenseitig ausschließen. § 6 Abs. 3 BADV steht im Regelungszusammenhang mit § 6 Abs. 2

---

<sup>117</sup> § 43a LuftVZO wurde durch Art. 1 Nr. 2 der 10. LuftVZO-ÄndV vom 5.1.2007 neu eingeführt. Eine mit § 43a LuftVZO inhaltlich identische Regelung befand sich bis dahin zusammen mit den Regelungen über die Genehmigung der Flugplatzordnung in dem damaligen § 43 Abs. 1 LuftVZO a. F.

<sup>118</sup> Gemäß § 38 Abs. 1 LuftVZO ist ein Flughafen ein Flugplatz, der nach Art und Umfang des vorgesehenen Flugbetriebs einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich nach § 12 des Luftverkehrsgesetzes bedarf. Vgl. zum Verhältnis der Begriffe zueinander auch § 6 Abs. 1 S. 1 LuftVG.

<sup>119</sup> Vgl. hierzu auch DUTZKE-WITTNEBEN (2006, S. 81 f.).

BADV<sup>120</sup>, der die Möglichkeit eines Nutzungszwangs von zentralen Infrastrukturen für „Dienstleister“<sup>121</sup> und „Selbstabfertiger“<sup>122</sup> eröffnet. Für *diese* Nutzung kann dann gemäß § 6 Abs. 3 S. 1 BADV ein Entgelt erhoben werden. § 6 Abs. 3 S. 1 BADV regelt daher gerade nicht die Möglichkeit einer Entgelterhebung bei Luftfahrtunternehmen, die keine Selbstabfertiger oder Dienstleister sind.<sup>123</sup> Ob ein solches Entgelt (auch) von Luftfahrtunternehmen, die keine Selbstabfertiger oder Dienstleister sind, über § 43a LuftVZO als Entgelt für die Benutzung von Fluggasteinrichtungen erhoben werden kann, hängt davon ab, wie die Bodenabfertigungsdienste-Richtlinie<sup>124</sup> (BAD-Richtlinie), die durch die BADV in Deutschland umgesetzt wurde, zu interpretieren ist. In Literatur und Rechtsprechung wird dazu die Auffassung vertreten, dass Entgelte für zentrale Infrastrukturen (auch) bei Luftfahrtunternehmen über § 43a LuftVZO erhoben werden können, da die BAD-Richtlinie und die BADV zum einen keine Regelung der Entgelte im Verhältnis zwischen Flughafenunternehmen und Luftfahrtunternehmen als Flugplatznutzer enthalten und zum anderen aber auch eine derartige Entgelterhebung zwischen diesen Parteien nicht untersagen wollen.<sup>125</sup> Jener Meinung folgend fallen somit unter das Tatbestandsmerkmal „Fluggasteinrichtungen“ in § 43a LuftVZO auch zentrale Infrastrukturen. Dies führt zu dem Problem, dass Entgelte für zentrale Infrastrukturen gegenüber den Fluggesellschaften auf der Basis des § 43a LuftVZO erhoben werden, während gegenüber Dienstleistern auf die BADV zurückgegriffen wird. Da die Anforderungen beider Rechtsregime an die Entgelte nicht zwingend identisch und die Vorgaben in der BADV ausdifferenzierter dargelegt sind, besteht die Gefahr widersprüchlicher Entscheidungen.<sup>126</sup> Unter welchen Voraussetzungen eine Genehmigung der Entgelte für die betreffenden Einrichtungen und Dienste zu erteilen ist bzw. welcher Entgeltmaßstab und welche Methoden bei der Berechnung und Überprüfung der Entgelte zugrunde gelegt werden sollen, wird in § 43a LuftVZO nämlich nicht geregelt. Auch fehlt in § 43a LuftVZO eine ähnliche Regelung wie in § 6 Abs. 3 S. 2 BADV bzw. § 9 Abs. 3 S. 2 BADV, wonach die Entgelte nach sachgerechten, objektiven, transparenten und nichtdiskriminierenden Kriterien festzulegen sind.

---

<sup>120</sup> BGH, Urt. v. 18. Oktober 2007 – III ZR 277/06, S. 8 f.

<sup>121</sup> Dienstleister ist gemäß § 2 Nr. 5 BADV „jede natürliche oder juristische Person einschließlich des Flugplatzunternehmers, die einen oder mehrere Bodenabfertigungsdienste für Dritte erbringt“.

<sup>122</sup> Selbstabfertiger sind diejenigen Nutzer (= gemäß § 2 Nr. 3 BADV „jede natürliche oder juristische Person, die gewerbsmäßig Fluggäste, Post oder Fracht auf dem Luftweg von oder zu dem betreffenden Flugplatz befördert“), „die unmittelbar selbst einen oder mehrere Bodenabfertigungsdienste erbringen, ohne hierfür mit einem Dritten einen Vertrag über die Erbringung solcher Dienste zu schließen. Im Sinne dieser Definition gelten nicht als Dritte in ihrem Verhältnis zueinander Nutzer, von denen einer an dem anderen eine Mehrheitsbeteiligung hält oder bei denen ein und dieselbe Körperschaft an jedem von ihnen eine Mehrheitsbeteiligung hält“ (§ 2 Nr. 6 BADV).

<sup>123</sup> BGH, Urt. v. 18. Oktober 2007 – III ZR 277/06, S. 9.

<sup>124</sup> Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, Ab. EG Nr. L 272/36.

<sup>125</sup> Vgl. dazu DUTZKE-WITTNEBEN (2006, S. 82), die auf eine gängige Praxis der Flughäfen verweist. Auch der BGH bestätigte in seinem Urteil vom 18. Oktober 2007 – III ZR 277/06, S. 9 ff. die Möglichkeit einer solchen Entgelterhebung. Kritisch dagegen GIESBERTS (2008, S. 14), der davon ausgeht, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber solche Entgeltregelungen für die Nutzung zentraler Infrastrukturen, die seit jeher von den Flughafenunternehmen erhoben wurden, untersagen wollte.

<sup>126</sup> Ob dies gegebenenfalls dazu führt, beide Maßstäbe kumulativ anzuwenden, kann vorliegend nicht näher vertieft werden.

Ebenso wenig ist die *verfahrensrechtliche Komponente*, also das Genehmigungsverfahren – abgesehen von der Vorlageverpflichtung der Entgeltregelungen durch das Flughafenunternehmen bei Betriebsaufnahme nach § 43a LuftVZO – näher gesetzlich geregelt.

*Institutionell* gibt § 43a LuftVZO i. V. m. § 39 Abs. 1 LuftVZO vor, dass die Genehmigung der Entgeltregelungen bzw. -ordnungen von der Landesluftfahrtbehörde erteilt wird, in deren Gebiet sich der Verkehrsflughafen befindet. Es handelt sich dabei 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.

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass die gesetzliche Normierung in Bezug auf die Entgelterhebung durch Flughafenunternehmen in Deutschland eher schwach ausgestaltet ist. So fehlen neben näheren Vorgaben bezüglich des Entgeltgenehmigungsverfahrens vor allem materiellrechtliche Vorgaben in Bezug auf den Entgeltmaßstab. Aufgrund dieser Ausgangslage ist bisher die Verwaltung in Form der Landesluftfahrtbehörden sowie die Rechtsprechung sehr stark gefordert. Sie müssen die lückenhaften gesetzlichen Normierungen durch ihre Regulierungs- bzw. Spruchpraxis ausfüllen.

Insgesamt kann zwar von einer Regulierung der Entgelte in einem weiteren Sinne dahingehend gesprochen werden, dass grobe rechtliche Vorgaben bestehen, auf deren Basis eine hoheitliche Intervention in marktliche Prozesse erfolgen kann. Allerdings sind keine Regulierungsansätze in einem engeren Sinne normiert mit einem klaren Entgeltmaßstab, einem klar strukturierten Entgeltkontroll- bzw. -genehmigungsverfahren, einer hinreichenden Ausgestaltung der gerichtlichen Kontrolle auch durch Nutzer etc.<sup>127</sup>

## 5.2 Bisherige Genehmigungspraxis nach der LuftVZO

Vor dem Hintergrund dieser schwachen gesetzlichen Normierung der Kontrolle der Flughafenentgelte ist es nicht überraschend, dass in Deutschland keine einheitliche Genehmigungspraxis besteht.

### 5.2.1 Zuständige Behörde

Institutionell sind – wie von § 43a LuftVZO i. V. m. § 39 Abs. 1 LuftVZO vorgeschrieben – jeweils die *Landesluftfahrtbehörden* an der Regulierung der Flughafenentgelte beteiligt. Landesluftfahrtbehörden sind z. B. für den Freistaat Bayern das Bayerische Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie, für Nordrhein-Westfalen das Ministerium für Bauen und Verkehr oder für die Stadt Hamburg die Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA).

Aufgrund der zahlreichen Beteiligungen von Bundesländern an den Flughäfen in Deutschland befinden sich diverse Bundesländer in einer Doppelrolle, da sie sowohl als Eigentümer als auch als Regulierer bzw. zuständige Genehmigungsinstanz auftreten. Dies gilt insbesondere, wenn die Regulie-

---

<sup>127</sup> Zum Regulierungsbegriff und zu den Strukturelementen einer Regulierung im engeren Sinne KÜHLING (2004, S. 11 ff.).

rungs- bzw. Genehmigungskompetenz und das Beteiligungscontrolling in einem Ressort bzw. Ministerium angesiedelt sind. Eine derartige Konstellation ist bei den im Fokus dieser Studie stehenden Hub- und Sekundär-Flughäfen in Hamburg (Land Hamburg), Hannover (Niedersachsen), Köln / Bonn (Nordrhein-Westfalen) und München sowie Nürnberg (Bayern) gegeben.

## 5.2.2 Entgeltgenehmigungsverfahren und Entgeltrahmenvereinbarungen

Im Hinblick auf die angewandten *Verfahren* kann im Rahmen des § 43a LuftVZO zwischen dem „klassischen“ Genehmigungsverfahren bei jeder Festsetzung bzw. Änderung der Flughafenentgelte und dem Genehmigungsverfahren im Anschluss an Entgeltrahmenvereinbarungen unterschieden werden.<sup>128</sup> Dabei ist zu betonen, dass es sich bei den hier beschriebenen Verfahrensabläufen nicht um gesetzlich fixierte Verfahren handelt, sondern um solche, die allenfalls einer gängigen Praxis entsprechen und insofern gegebenenfalls aufgrund einer Selbstbindung der Verwaltung eine gewisse rechtliche Verbindlichkeit erlangt haben. Dabei weist zudem der Mechanismus der Entgeltrahmenvereinbarung erhebliche Unterschiede auf. Regelmäßig wird hier im Anschluss an eine Entgeltrahmenvereinbarung ein die Vereinbarung zumeist fast wortgleich umsetzender öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Flughafenbetreiber und Behörde geschlossen, dem je nach Regelung eine genehmigungsersetzende Funktion zukommen soll.

### 5.2.2.1 „Klassisches“ Entgeltgenehmigungsverfahren

#### 5.2.2.1.1 Ablauf

Das „klassische“ *Entgeltgenehmigungsverfahren* im Rahmen des § 43a LuftVZO, das bei dem Großteil der deutschen Verkehrsflughäfen zur Anwendung gelangt, wird in der Verwaltungspraxis grundsätzlich wie folgt gehandhabt: Sofern ein Flughafenbetreiber (neue) Entgelte festsetzen will, kündigt er dies sowohl der zuständigen Landesluftfahrtbehörde als auch – freiwillig – den betroffenen Flughafenutzern an. An diese Mitteilung schließt sich eine Konsultation über die geplante Entgeltänderung zwischen den Flughafenutzern und dem Flughafenbetreiber an. Nach Durchführung dieser Konsultation reicht der Flughafenbetreiber einen formalen Genehmigungsantrag bei der zuständigen Landesluftfahrtbehörde ein. Vorher finden gegebenenfalls bereits informelle Abstimmungen mit der Behörde statt. Im Anschluss daran prüft die Landesluftfahrtbehörde, ob das beantragte Entgelt dem Prüfungsmaßstab<sup>129</sup> genügt und daher genehmigungsfähig ist. Sollte dies nicht der Fall sein, fordert die Landesluftfahrtbehörde den Flughafenbetreiber zu einer Anpassung der Entgelte auf. Andernfalls leitet sie den Genehmigungsantrag, den sie für grundsätzlich zulässig erachtet, an die Nutzer weiter, die diesbezüglich schriftliche Stellungnahmen abgeben können. Insofern hat sich eine gewisse Verwaltungspraxis eingespielt, die möglicherweise im Rahmen der Selbstbindung der Verwaltung für diese verbindlich ist. Diese Stellungnahmen wertet die Landesluftfahrtbehörde aus und berücksichtigt diese gegebenenfalls, bevor sie die Genehmigung dann endgültig erteilt.

---

<sup>128</sup> Vgl. detaillierter zu den beiden Verfahren HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 308 ff.) sowie MALINA (2006, S. 31 ff.).

<sup>129</sup> Zum Prüfungsmaßstab siehe Abschnitt 5.2.2.1.2.

### 5.2.2.1.2 Entgeltmaßstab

Im Hinblick auf den *Entgeltmaßstab*, dem keine normative Vorgabe zugrunde liegt, werden beim „klassischen“ Genehmigungsverfahren im Rahmen des § 43a LuftVZO, der selbst keinen Prüfungsmaßstab nennt, in der Praxis die „Kriterien für die Prüfung von Anträgen zur Genehmigung von Änderungen bei den Lande- und Abstellgebühren auf deutschen Verkehrsflughäfen“ der Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderausschusses Luftfahrt aus dem Jahre 1980 herangezogen.<sup>130</sup> Zu diesen Kriterien gehören vorrangig das Kostendeckungsprinzip<sup>131</sup> sowie verkehrspolitische Aspekte<sup>132</sup> und schließlich das billige Ermessen gemäß §§ 315, 316 BGB.<sup>133</sup> Schon anhand des letzten Kriteriums lässt sich jedoch erkennen, dass diese Kriterien keinen „harten“ Entgeltmaßstab bilden. So ist das Ziel der §§ 315, 316 BGB nicht die Festsetzung eines „gerechten Preises“<sup>134</sup> bzw. eines angemessenen oder ökonomisch sinnvollen Preises, sondern die Verhinderung eindeutig missbräuchlicher Preise, die sich nicht mehr innerhalb der Grenzen des § 315 Abs. 3 S. 1 BGB halten.<sup>135</sup> Insgesamt werden die genannten Kriterien auch eher restriktiv ausgelegt bzw. es wird sogar zum Teil von ihnen abgewichen.<sup>136</sup>

Für die Festsetzung des Entgeltniveaus sehen die „Kriterien für die Prüfung von Anträgen zur Genehmigung von Änderungen bei den Lande- und Abstellgebühren auf deutschen Verkehrsflughäfen“ explizit einen Single-Till-Ansatz vor.<sup>137</sup> Dennoch wird von den Flughäfen regelmäßig ein Dual-Till-Entgeltmodell gewählt und von den Landesluftfahrtbehörden akzeptiert, wobei aufgrund der mangelnden gesetzlichen Transparenzvorgaben für die Luftfahrtbehörden die Kostenzuschlüsselung im Detail kaum nachvollziehbar ist. Dabei besteht im Aviation-Bereich angeblich regelmäßig eine Kostenunterdeckung.<sup>138</sup> Im Hinblick auf die Bewertung des Kapitalstocks wird zur Ermittlung der Kapitalbasis oftmals auf Wiederbeschaffungswerte abgeschrieben. Ferner wird, abweichend von den „Kriterien für die Prüfung von Anträgen zur Genehmigung von Änderungen bei den Lande- und Abstellgebühren auf deutschen Verkehrsflughäfen“, in der Regel ein kapitalmarktorientierter Ansatz (wie z. B. das CAPM) gewählt, in dem die durchschnittlich gewogenen Kapitalkosten (Weighted Average Cost of Capital – WACC) herangezogen werden. Die Berechnung der WACC erfolgt grundsätzlich durch oder im Auftrag der Flughäfen.

---

<sup>130</sup> Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderausschusses Luftfahrt, Niederschrift über die Sondersitzung am 4.7.1980 in Düsseldorf.

<sup>131</sup> So auch der ICAO-Rat in seinen allgemeinen Vorgaben für Flughafenentgelte.

<sup>132</sup> Dazu gehören etwa Aspekte der Verkehrssteuerung, eine Differenzierung der Entgelte nach Gewichts- oder Lärmklassen, vgl. Niederschrift über die Sondersitzung am 4.7.1980, S. 5. sowie MALINA (2006, S. 33).

<sup>133</sup> Zusätzlich greift gegebenenfalls auch das Quersubventionierungsverbot aus § 4 Abs. 1 BADV als Prüfungsgrundlage bei der Genehmigung der Entgelte gemäß § 43a LuftVZO.

<sup>134</sup> So zuletzt auch BGH, Urt. v. 18. Oktober 2007 – III ZR 277/06, S. 13.

<sup>135</sup> Vgl. HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 310).

<sup>136</sup> Vgl. dazu HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 309 f.).

<sup>137</sup> Vgl. die „Kriterien für die Prüfung von Anträgen zur Genehmigung von Änderungen bei den Lande- und Abstellgebühren auf deutschen Verkehrsflughäfen“ der Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderausschusses Luftfahrt aus dem Jahre 1980, S. 3.

<sup>138</sup> Vgl. HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 310).



### 5.2.2.1.3 Prüfungsmethode und -intensität

Auch das Prüfungsverfahren bzw. die Prüfungsintensität wird von den verschiedenen Luftfahrtbehörden unterschiedlich gehandhabt. Im Regelfall erfolgt jedoch zumeist nur eine Plausibilitätskontrolle, da die Landesluftfahrtbehörden nach eigenen Angaben eine detaillierte Prüfung insbesondere des Kriteriums des Kostenbezugs – gerade beim regelmäßig gewählten Dual-Till-Modell – nicht leisten können.<sup>139</sup> Dieser Umstand ist zumeist insbesondere auf knappe zur Verfügung stehende Ressourcen zurückzuführen.<sup>140</sup>

### 5.2.2.2 Entgeltrahmenvereinbarungen

Alternativ zum „klassischen“ Genehmigungsverfahren besteht auch die Möglichkeit zum Abschluss von *Entgeltrahmenvereinbarungen*. Das Instrument der Entgeltrahmenvereinbarungen kommt derzeit ausschließlich am Hamburger Flughafen zum Einsatz, wo im Jahr 2000 erstmals in Deutschland eine entsprechende Vereinbarung in Kraft getreten ist.<sup>141</sup> Nach deren Auslaufen zum Ende des Jahres 2004 wurde eine Folgevereinbarung mit einer erneut fünfjährigen Laufzeit geschlossen, so dass die aktuelle Entgeltrahmenvereinbarung bis zum 31.12.2009 gilt.<sup>142</sup> Neben Hamburg wurde zwischenzeitlich auch an den Flughäfen Düsseldorf, Hannover und Frankfurt auf Entgeltrahmenvereinbarungen zurückgegriffen, wobei diese nach ihrem Auslaufen allesamt nicht verlängert worden sind, so dass dort wieder das „klassische“ Genehmigungsverfahren genutzt wird.

#### 5.2.2.2.1 Ablauf

Das Verfahren der Genehmigung mittels *Entgeltrahmenvereinbarungen* im Rahmen des § 43a LuftVZO ist verfahrenstechnisch keineswegs näher vorstrukturiert. Vielmehr werden diese individuell vereinbart. Dabei wird zunächst eine solche Entgeltrahmenvereinbarung zwischen dem Flughafenbetreiber und den Flughafennutzern ausgehandelt. Diese Entgeltrahmenvereinbarung wird dann grundsätzlich zwischen dem Flughafenbetreiber und der Landesluftfahrtbehörde als öffentlich-rechtlicher Vertrag geschlossen.<sup>143</sup> In diesem öffentlich-rechtlichen Vertrag kann unter anderem geregelt werden, dass während der Laufzeit des Vertrages Änderungen der Entgelthöhe keiner gesonderten Einzelgenehmigung nach § 43a LuftVZO mehr bedürfen. Grund dafür ist, dass der Vertrag zum einen eine feste durchschnittliche Obergrenze der Entgelte enthält und zum anderen die erstmalige Festsetzung der

---

<sup>139</sup> Vgl. HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 310).

<sup>140</sup> Vgl. NIEMEIER (2002, S. 42) und NEUSCHELER (2007, S. 272 f.).

<sup>141</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 329 ff.).

<sup>142</sup> Vgl. den „Öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Festsetzung und Anpassung Regulierter Flughafenentgelte zwischen der Freien Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) und der Flughafen Hamburg GmbH (FHG)“, NfL I 73/05, § 8.

<sup>143</sup> Vgl. den „Öffentlich-rechtlichen Vertrag über die Festsetzung und Anpassung Regulierter Flughafenentgelte zwischen der Freien Hansestadt Hamburg, Behörde für Wirtschaft und Arbeit (BWA) und der Flughafen Hamburg GmbH (FHG)“, NfL I 73/05.

Entgelte sowie deren Fortschreibung an eine gewisse Berechnungsformel gekoppelt wird, die mit dem Vertrag von der Landesluftfahrtbehörde i. S. d. § 43a LuftVZO genehmigt wurde.<sup>144</sup>

#### 5.2.2.2 Entgeltmaßstab

Dem Prozedere der Genehmigung mittels Entgeltrahmenvereinbarungen im Rahmen des § 43a LuftVZO liegt im Gegensatz zum „klassischen“ Genehmigungsverfahren grundsätzlich kein kostenorientierter Entgeltmaßstab zugrunde. Es handelt sich vielmehr zumeist um eine Average-Revenue-Cap-Regulierung.<sup>145</sup> Dieser Regulierungsansatz bietet den Flughafenbetreibern mehr Flexibilität bei der Preisgestaltung während der Vertragslaufzeit als das „klassische“ Genehmigungsverfahren, da nicht jede Entgeltänderung für einzelne Einrichtungen oder Dienste nach § 43a LuftVZO genehmigt werden muss. Für die Flughafennutzer besteht dennoch die Sicherheit, dass die Entgelte eine gewisse durchschnittliche Obergrenze nicht übersteigen dürfen.<sup>146</sup> Die genaue Entwicklung der Entgelte wird anhand einer festgelegten Formel ermittelt, die zu einer Risikoverteilung zwischen dem Flughafen und den Flughafennutzern führen soll.

Bei der Regulierung der Flughafenentgelte des Flughafens Hamburg wurde die Höhe des durchschnittlichen Entgelts je Fluggast im Aviation-Bereich des Dual-Tills als so genannter Referenzquotient festgelegt und an das Passagierwachstum gekoppelt. Bei steigendem Passagierwachstum wird der Referenzquotient kleiner und umgekehrt, so dass das Nachfragerisiko zwischen dem Flughafen und den Fluggesellschaften geteilt wird. Bei der Festlegung des Ausgangsreferenzquotienten hat man sich in Hamburg nicht explizit an den Kosten für die genehmigungsbedürftigen Einrichtungen und Dienstleistungen orientiert. Vielmehr wurde das Ausgangsentgeltniveau im Rahmen des Dual-Till-Ansatzes als gegeben angesehen.<sup>147</sup> Weiterhin ist in der Entgeltformel festgelegt, dass die Durchschnittsentgelte jedes Jahr inflationsbereinigt um eine gewisse Produktivitätsfortschrittsrate sinken müssen.

#### 5.2.2.3 Fazit

Zusammenfassend kann daher festgestellt werden, dass kein einheitlicher Entgeltmaßstab bei der Genehmigung der Flughafenentgelte in Deutschland angewendet wird. So wird beim „klassischen“ Genehmigungsverfahren im Rahmen des § 43a LuftVZO ein im Grundsatz kostenbezogener Entgeltmaßstab zugrunde gelegt. Dieser wird zudem durch den Kontrollmaßstab des billigen Ermessens gemäß §§ 315, 316 BGB ergänzt. Darüber hinaus wird von den Flughäfen regelmäßig ein Dual-Till-Entgeltmodell gewählt und von den Landesluftfahrtbehörden akzeptiert, wobei aufgrund der mangelnden gesetzlichen Transparenzvorgaben für die Luftfahrtbehörden die Kostenzuschlüsselung im Detail

---

<sup>144</sup> Vgl. dazu die Präambel des oben genannten öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Stadt Hamburg (BWA) und der FHG.

<sup>145</sup> Vgl. hierzu Abschnitt 3.2.2.3.1.

<sup>146</sup> Diese durchschnittliche Obergrenze wird nach § 1 Abs. 6 des oben genannten öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen der Stadt Hamburg (BWA) und der FHG gebildet aus der Summe aller Fluggäste im Entgeltjahr multipliziert mit dem Referenzquotienten.

<sup>147</sup> Vgl. HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 310).

kaum nachvollziehbar ist. Letztlich findet in diesem Genehmigungsverfahren nach § 43a LuftVZO somit lediglich eine Plausibilitätskontrolle statt, was dazu führt, dass die Entgelte in der Praxis im Regelfall genehmigt werden.

Auch beim Verfahren der Genehmigung mittels Entgeltrahmenvereinbarungen im Rahmen des § 43a LuftVZO erfolgt keine Anwendung eines klaren Entgeltmaßstabes. Ebenso findet eine Überprüfung der Kosten für die betroffenen Einrichtungen und Dienstleistungen bei der Festlegung eines Ausgangsentgeltniveaus durch die Landesluftfahrtbehörde nur bedingt statt.

Das Genehmigungsregime in Deutschland kann daher insgesamt als „stumpfes Schwert“ bezeichnet werden. Es fehlt an einem transparenten Regulierungsverfahren, einem klar definierten Entgeltmaßstab und einer kompetenziell angemessen ausgestatteten Behörde, die diesen Maßstab anwendet.<sup>148</sup> All dies ist letztlich der schwachen gesetzlichen Regelung des § 43a LuftVZO geschuldet.

### 5.3 Reichweite des Kartellrechts im Überblick

Der Vollständigkeit halber sei daraufhin gewiesen, dass neben der sektorspezifischen Steuerung der Entgelte über die LuftVZO noch die kartellrechtlichen Vorgaben sowohl des GWB als auch des EG-Vertrages zu beachten sind. Unbenommen der Frage, inwieweit das deutsche Kartellrecht neben den Regelungen der LuftVZO anwendbar ist, greift jedenfalls das europäische Kartellrecht und insbesondere die Preishöhenkontrolle nach Art. 82 EG. Dessen Einhaltung ist sowohl durch das Bundeskartellamt als auch durch die Europäische Kommission zu überwachen. Die Europäische Kommission hat in einer den Zugang zum Markt für Bodenabfertigungsdienste auf dem Gelände des Flughafens Frankfurt am Main betreffenden Entscheidung die prinzipielle Anwendung jener Norm im vorliegenden Zusammenhang bereits deutlich gemacht.<sup>149</sup> Allerdings fehlt es noch an einer hinreichenden Kontrollpraxis zu etwaigen Preishöhenmissbrauchsfällen. Bislang ist das Kartellrecht damit ein stumpfes Schwert geblieben.<sup>150</sup>

### 5.4 Ökonomische Bewertung

Im Rahmen der ökonomischen Bewertung wird im Folgenden in erster Linie auf die externe Regulierung der Flughäfen abgestellt. Dies geschieht auch vor dem Hintergrund, dass eine wirksame interne Regulierung der Flughäfen, die sich in öffentlicher Eigentümerschaft befinden, in Deutschland nicht erkennbar ist.

---

<sup>148</sup> So schon MALINA (2006, S. 33). Vgl. zu den Voraussetzungen für eine wirksame Regulierung KÜHLING (2004).

<sup>149</sup> Entscheidung der Kommission vom 14.1.1998, *FAG – Flughafen Frankfurt/Main AG*, ABl.EG 1998 Nr. L 72, S. 30.

<sup>150</sup> So auch NIEMEIER (2004, S. 177).

### 5.4.1 „Klassisches“ Entgeltgenehmigungsverfahren

Das derzeitige Regulierungsregime des „klassischen“ Entgeltgenehmigungsverfahrens geht aus ökonomischer Sicht mit einer Verfehlung der Kriterien der Preisminimierung bzw. Kosteneffizienz einher. Es ist davon auszugehen, dass damit das „klassische“ Genehmigungsverfahren im Rahmen des § 43a LuftVZO einem Flughafen, der über Marktmacht verfügt, die Möglichkeit eröffnet, ein Entgeltniveau durchzusetzen und Renditen zu erzielen, die das bei wirksamem Wettbewerb vorliegende Niveau überschreiten.

Ursächlich hierfür ist zunächst der schwache Entgeltmaßstab. In diesem Zusammenhang ist zu kritisieren, dass den zuständigen Genehmigungs- bzw. Regulierungsbehörden von der Legislative keine hinreichenden politischen Vorgaben im Hinblick auf die Definition eines klaren Entgeltmaßstabs gemacht werden. Im Übrigen dürfte die oftmals erfolgende Abschreibung der Sachanlagen zu Wiederbeschaffungswerten ein unter Berücksichtigung von Nachfragerinteressen (zu) hohes Entgeltniveau fördern. Die Durchführung von Kapitalkostenberechnungen im Einflussbereich des Flughafens bietet grundsätzlich keine Gewähr für die gebotene neutrale Durchführung unter Berücksichtigung regulatorischer Ziele und ist absolut unüblich in der internationalen Regulierungspraxis.

Des Weiteren ermöglicht die weitgehende Anwendung des Dual-Till-Prinzips grundsätzlich ein höheres Entgeltniveau zu erzielen, als dies im Falle effektiven Wettbewerbs zu beobachten wäre, und steht dem Ziel der Kosteneffizienz entgegen. Es bestehen für den Flughafen u. a. Anreize, verstärkt (Gemein-)Kosten dem regulierten (Aviation-)Bereich zuzuordnen. Um diesen Anreizen entgegenzuwirken, wäre eine erhöhte Prüfungsintensität der Regulierungsbehörde erforderlich, was mit entsprechend höheren Transaktionskosten einherginge. Vor dem Hintergrund, dass derzeit ohnehin lediglich in einem eingeschränkten Umfang Prüfungen der Genehmigungs- bzw. Regulierungsbehörden stattfinden, ist die Nutzung des Dual-Till-Ansatzes als besonders problematisch einzuordnen. Von den Flughäfen wird häufig darauf hingewiesen, dass im Aviation-Bereich eine Kostenunterdeckung besteht, d. h. dass in diesem Bereich die Erlöse unterhalb der Kosten liegen. Dies kann dann als Ausgleich für Gewinne im Non-Aviation-Bereich angeführt werden. Die Bedeutung der entsprechenden Berechnungen durch Flughäfen sollte vor dem Hintergrund des schwachen Entgeltmaßstabes, der Problematik der Gemeinkostenzuschlüsselung und der folgend noch thematisierten weiteren Defizite der derzeitigen Regulierung nicht überschätzt werden.

Die aktuelle Prüfungsmethode und die geringe Prüfungsintensität dürften ferner generell mit hohen Informationsasymmetrien zwischen reguliertem Unternehmen und Regulierer einhergehen. Dieser Umstand ist u. a. ein Resultat der geringen Ressourcen, die für die Regulierung in den einzelnen Ländern zur Verfügung stehen. Die Ressourcenknappheit in Verbindung mit der dezentralen Organisationsstruktur erschwert auch einen Aufbau von erforderlichem Regulierungs- bzw. Überprüfungs-Know-how auf Seiten der öffentlichen Hand. Ferner werden infolge von unzureichenden Offenlegungspflichten von den Flughäfen lediglich in einem begrenzten Umfang Informationen bereitgestellt werden. In diesem Zusammenhang dürften fehlende (einheitliche) Standards im Hinblick auf die Buchführung bzw. Verbuchungsregeln sowohl den Informationsvorsprung der Flughäfen vergrößern als auch zu

erhöhten Transaktionskosten führen.<sup>151</sup> Im Ergebnis führt dies generell zu einer geringen Transparenz des derzeitigen Regulierungsregimes.<sup>152</sup>

Die bestehenden Informationsasymmetrien zwischen Flughafen und Regulierer bedeuten im Übrigen nicht zwangsläufig, dass geringe Anreize zu wohlfahrtsökonomischer Kosteneffizienz bestehen, da etwaige Gewinne infolge von Kostensenkungen unter Umständen beim Unternehmen verbleiben. Allerdings sind derartige Effizienzreize lediglich zu erwarten, wenn entsprechende Anreizsysteme in den Unternehmen etabliert sind. Gerade bei rein öffentlichen Flughäfen, die regelmäßig einer relativ begrenzt effizienzorientierten Steuerung unterliegen dürften, ist davon auszugehen, dass Einnahmen, die höher sind als bei wirksamem Wettbewerb, mit Ineffizienzen bei der Leistungserstellung einhergehen und durch verschiedene Beteiligte innerhalb der Unternehmen abgeschöpft werden. Insofern wird ein überhöhtes Entgeltniveau auch mit wohlfahrtsökonomischen Ineffizienzen einhergehen.

Zu den weiteren Aspekten, die das derzeit schwache Regulierungsregime begünstigen, gehören u. a. etwaige Interessenkonflikte des Regulierers infolge der Doppelrolle, in der sich viele Länder befinden, die sowohl Eigentümer des zu regulierenden Flughafens als auch Regulierer sind. Ferner besitzen die Fluggesellschaften als Flughafennutzer lediglich begrenzte Einwirkungsrechte, da deren Einbeziehung bzw. die Nutzerkonsultationen freiwilliger Natur sind. Ebenso sind die Klagemöglichkeiten eingeschränkt, da Flughafennutzer derzeit lediglich gegen den Flughafen, nicht jedoch gegen die Entscheidungen der Landesluftfahrtbehörden klagen können. Ferner wären die Erfolgsaussichten einer Klage aufgrund der schwachen bzw. wenig präzisen Formulierung des Entgeltmaßstabs sehr unsicher und mit hohen (Transaktions-)Kosten verbunden.

Insgesamt bedingt das Regime des „klassischen“ Genehmigungsverfahrens neben einem (zu) hohen Entgeltniveau beträchtliche Transaktionskosten in Relation zu der vorliegenden geringen Regulierungsintensität. Transaktionskosten entstehen u. a. als Folge der fehlenden Skaleneffekte beim Know-how-Aufbau bzw. Duplizierung des Regulierungs-Know-hows im dezentralen System sowie den fehlenden Regulierungs- und insbesondere Verbuchungsstandards. Es ist ferner davon auszugehen, dass auf Seiten der Fluggesellschaften Transaktionskosten in Kauf genommen werden, um den Grad der Informationsasymmetrien zu reduzieren.

## **5.4.2 Entgeltrahmenvereinbarungen**

Auch beim Verfahren der Genehmigung mittels Entgeltrahmenvereinbarungen im Rahmen des § 43a LuftVZO erscheint fraglich, inwieweit das Entgeltniveau und die Renditen eines Marktmacht besitzenden Flughafens begrenzt werden können. Durch die Nutzung eines Average-Revenue-Cap-Verfahrens als Form eines anreizorientierten Regulierungsverfahrens wird bei dieser Art der Entgeltregulierung für die Regulierungsperiode bzw. die Vertragslaufzeit das Kostenrisiko prinzipiell an den Flughafen über-

---

<sup>151</sup> Vgl. HOFFJAN / MÜLLER (2007, S. 311).

<sup>152</sup> Vgl. z. B. MALINA (2006, S. 32) und NEUSCHELER (2007, S. 272).

tragen, was aufgrund der damit einhergehenden Anreizwirkungen grundsätzlich positiv zu bewerten ist.

Etwaige Reduktionen der Angebotsqualität infolge von Kontrahierungsproblemen bei einem derartigen anreizorientierten Regulierungsverfahren sollen in Hamburg, dem derzeit einzigen Flughafen in Deutschland, für den eine gültige Entgeltrahmenvereinbarung in Kraft ist, durch diverse Maßnahmen vorgebeugt werden.<sup>153</sup> Beispielsweise ist der Flughafen dazu verpflichtet, regelmäßig Passagierbefragungen in Bezug auf die Einhaltung der vertraglich vereinbarten Angebotsqualität durchzuführen. Ferner finden regelmäßig Treffen mit den Fluggesellschaften als Nutzer des Flughafens sowie dem Regulierer statt, in denen u. a. über die Qualitätsentwicklung beraten werden soll.

Inwieweit theoretisch plausible (Kontrahierungs-)Probleme in Bezug auf die Durchführung von Investitionen eine praktische Relevanz erlangt haben, kann aufgrund der bislang begrenzten Erfahrungen mit dem Instrument der Entgeltrahmenvereinbarung nicht abschließend beurteilt werden. Beispielsweise könnten sich Flughäfen strategisch verhalten, indem sie während der Laufzeit einer Entgeltrahmenvereinbarung möglichst geringe Investitionen durchführen und umfangreiche Investitionsmaßnahmen erst nach deren Auslaufen bzw. Nicht-Verlängerung durchführen, um diese dann sofort in die Kostenbasis einbeziehen.

Grundsätzlich positiv zu bewerten ist die Tatsache, dass das Nachfragerisiko im Rahmen einer Entgeltrahmenvereinbarung zwischen den Parteien unter Berücksichtigung ihrer Risikoeinstellung bzw. Kosten der Risikoübernahme aufgeteilt werden kann. Allerdings kann an dieser Stelle nicht ohne weiteres beurteilt werden, ob die Ausgestaltung des Referenzquotienten in Hamburg zu einer optimalen Risikoteilung führt. Ferner dürften mit einer Entgeltrahmenvereinbarung die Transaktionskosten während der Vertragslaufzeit prinzipiell begrenzt sein, da Änderungen der Entgelthöhe keiner gesonderten Einzelgenehmigung nach § 43a LuftVZO mehr bedürfen.

Problematisch verbleibt jedoch, dass keine Anwendung eines klaren Entgeltmaßstabes erfolgt und eine Überprüfung der Kosten für die betroffenen Einrichtungen und Dienstleistungen bei der Festlegung eines Ausgangsentgeltlevels durch die Landesluftfahrtbehörde nur bedingt stattfindet. Insofern besteht zum Teil kein Kostenbezug und es ist unter Umständen die Erzielung hoher Gewinne für den Flughafen möglich. Ferner wurde in Hamburg das Ausgangsentgeltlevel weiterhin unter Berücksichtigung des Dual-Till-Prinzips fixiert, was zu einem entsprechend höheren Entgeltlevel führt. Wenngleich somit bei einer Entgeltrahmenvereinbarung grundsätzlich höhere Effizianzanreize bestehen und unter Umständen geringere Transaktionskosten anfallen, stellt sich die Frage, ob aus Nachfragersicht eine derartige Entgeltrahmenvereinbarung unbedingt einer kostenorientierten Regulierung in Form des „klassischen“ Genehmigungsverfahrens überlegen ist. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass aufgrund der ungleich verteilten Verhandlungsmacht zwischen Flughafen und Fluggesellschaften ein rational handelnder Flughafen eine Entgeltrahmenvereinbarung insbesondere abschließen wird, wenn sie für ihn vorteilhaft ist oder massiver politischer Druck ausgeübt wird. Darüber

---

<sup>153</sup> Vgl. NEUSCHELER (2007, S. 334).

hinaus dürften eine erhöhte Planungssicherheit sowie die Vermeidung von Rechtsstreiten als Gründe für den Abschluss von Entgeltrahmenvereinbarungen eine Rolle gespielt haben.

### **5.4.3 Fazit**

Es existieren deutliche Hinweise darauf, dass die Flughafenentgelte im Rahmen der derzeitigen Regulierungsregime bei Flughäfen mit Marktmacht aus Konsumentensicht zu hoch sein dürften. Ferner dürfte die derzeitige (schwache) Regulierung mit verhältnismäßig hohen Transaktionskosten in Relation zur Regulierungsintensität einhergehen.

Das Instrument der Entgeltrahmenvereinbarungen, in dem mit dem Average-Revenue-Cap-Verfahren ein anreizorientiertes Regulierungsverfahren zum Einsatz kommt, bietet grundsätzlich verschiedene Ansatzpunkte, die bei einer Weiterentwicklung der derzeitigen Regulierung berücksichtigt werden sollten. Hierzu gehören zum Beispiel die Etablierung von Effizienzreizen, die verstärkte Nutzereinbeziehung oder die Möglichkeiten zur Teilung von Nachfragerisiko. Allerdings sollte im Hinblick auf das letztendliche Entgeltniveau das Instrument der Entgeltrahmenvereinbarungen in seiner derzeitigen Form nicht überbewertet werden, da diesen ebenfalls kein klarer Entgeltmaßstab zugrunde liegt und die Vereinbarungen auf Basis einer schwachen Verhandlungsposition der Fluggesellschaften abgeschlossen worden sind.

Bei Flughäfen mit einer relativ geringen oder mäßigen Marktmacht sind die negativen Auswirkungen der derzeit schwachen Regulierung begrenzt. Allerdings kann es auch hier bei einigen Flughäfen angezeigt sein, eine höhere Regulierungsintensität zu wählen. In jedem Fall dürfte auch bei diesen Flughäfen das derzeitige Regulierungsregime mit unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten verbunden sein.

Generell geht jede institutionelle Lösung bzw. jedes Regulierungsregime mit Nachteilen einher. Allerdings legt der Umfang der Defizite der derzeitigen Regulierung nahe, dass Reformen intensiv geprüft werden sollten und Verbesserungen wahrscheinlich zu erzielen sein werden.

## 6 EU-Richtlinie zur Entgeltregulierung und Mindestumsetzungsbedarf in Deutschland aus juristischer Sicht

### 6.1 Vorgaben aus der Richtlinie 2009/12/EG

Es stellt sich die Frage, welche gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben sich mit dem Erlass der Flughafenentgelte-Richtlinie 2009/12/EG (FE-Richtlinie) im Bereich der Flughafenentgelte ergeben. Dabei ist zunächst der Anwendungsbereich der Richtlinie auszulegen (Abschnitt 6.1.1), bevor auf materielle (Abschnitt 6.1.2), verfahrensrechtliche (Abschnitt 6.1.3) sowie institutionelle (Abschnitt 6.1.4) Anforderungen bzw. Vorgaben der FE-Richtlinie eingegangen werden kann.

#### 6.1.1 Anwendungsbereich der FE-Richtlinie

Was den Anwendungsbereich der FE-Richtlinie anbelangt, so ist zwischen sachlichem und personalem Anwendungsbereich zu differenzieren.

Vom *sachlichen Anwendungsbereich* der FE-Richtlinie ist gemäß Art. 1 Abs. 1 FE-Richtlinie die Erhebung von Flughafenentgelten erfasst. Nach Art. 2 Nr. 4 FE-Richtlinie handelt es sich hierbei um „eine zugunsten des Flughafenleitungsorgans<sup>154</sup> erhobene und von den Flughafennutzern<sup>155</sup> gezahlte Abgabe für die Nutzung der Einrichtungen und Dienstleistungen, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und mit Landung, Start, Beleuchtung und Abstellen von Luftfahrzeugen sowie mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht in Zusammenhang stehen“. Zu den Flughafenentgelten i. S. d. Art. 2 Nr. 4 FE-Richtlinie gehören jedoch gemäß Art. 1 Abs. 4 FE-Richtlinie weder „Gebühren, die zur Abgeltung von Strecken- und Anflug / Abflug-Flugsicherungsdienste gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1794/2006“, noch solche „Entgelte, die zur Abgeltung von Bodenabfertigungsdiensten gemäß dem Anhang der Richtlinie 96/67/EG (BAD-Richtlinie) erhoben werden“. Diese Ausnahmen<sup>156</sup> vom Anwendungsbereich der FE-Richtlinie und somit auch von den Flughafenentgelten i. S. d. Art. 2 Nr. 4 FE-Richtlinie haben aber kaum eigenständige Bedeutung, da sie i. d. R. nicht die Entgelte im Verhältnis zwischen Flughafenleitungsorgan und Flughafennutzern, sondern zwischen Flughafennutzern, also den Luftfahrtunternehmen, und Flugsicherungs- bzw. Bodenabfertigungs-

---

<sup>154</sup> Ein Flughafenleitungsorgan ist gemäß Art. 2 Nr. 2 FE-Richtlinie „eine Stelle, die nach den nationalen Rechts- oder Verwaltungsvorschriften oder Verträgen – gegebenenfalls neben anderen Tätigkeiten – die Aufgabe hat, die Einrichtungen eines Flughafens oder Flughafenetztes zu verwalten und zu betreiben, und der die Koordinierung und Überwachung der Tätigkeiten der verschiedenen Akteure auf dem betreffenden Flughafen oder in dem betreffenden Flughafenetz obliegt“.

<sup>155</sup> Flughafennutzer ist gemäß Art. 2 Nr. 3 FE-Richtlinie „jede natürliche oder juristische Person, die für die Beförderung von Fluggästen, Post und / oder Fracht auf dem Luftwege zu oder von dem betreffenden Flughafen verantwortlich ist“.

<sup>156</sup> Im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens ist noch eine dritte Einschränkung implementiert worden. Gemäß Art. 1 Abs. 4 Alt. 3 FE-Richtlinie findet die FE-Richtlinie auch keine Anwendung „auf Umlagen, die zur Finanzierung der Hilfestellungen für behinderte Fluggäste und Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1107/2006 erhoben werden“.



dienstleistern betreffen.<sup>157</sup> Die bereits im Rahmen der deutschen Normenanalyse aufgeworfene Frage, ob zu den Flughafenentgelten auch Entgelte für zentrale Infrastrukturen gehören (sollen)<sup>158</sup>, stellt sich auch im Rahmen des Art. 2 Nr. 4 FE-Richtlinie. Solche zentralen Infrastrukturen können durchaus als Einrichtungen angesehen werden, die ausschließlich vom Flughafenleitungsorgan bereitgestellt werden und z. B. mit der Abfertigung von Fluggästen und Fracht im Zusammenhang stehen. Die Definition der Flughafenentgelte steht also der Erhebung von Entgelten für zentrale Infrastrukturen „als Flughafenentgelte“ nicht entgegen. Es stellt sich jedoch – wie bereits oben kurz skizziert – die Frage, ob ein solches Entgelt nicht ausschließlich bei Bodenabfertigungsdienstleistern oder Selbstabfertigern erhoben werden darf. Dies hängt davon ab, wie man Art. 8 Abs. 2 und Art. 16 Abs. 3 BAD-Richtlinie interpretiert.<sup>159</sup>

Nach Ansicht des BGH steht Art. 8 Abs. 2 sowie Art. 16 Abs. 3 BAD-Richtlinie der Erhebung eines Entgelts für zentrale Infrastrukturen bei Flughafenutzern – jetzt über die FE-Richtlinie – nicht entgegen, wenn der Flughafenbetreiber diese von Luftfahrtunternehmen erhebt, die keine Selbstabfertiger oder Dienstleister sind.<sup>160</sup>

Vom *persönlichen Anwendungsbereich* her unterfallen der FE-Richtlinie nur die Flughafenentgelte der Verkehrsflughäfen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft mit jährlich mehr als fünf Millionen Fluggastbewegungen (Art. 1 Abs. 2 Alt. 1 FE-Richtlinie).<sup>161</sup>

## 6.1.2 Materiell-rechtliche Vorgaben

Materiell-rechtlich enthält die FE-Richtlinie mehrere zentrale – zum Teil sehr detaillierte – Vorgaben und zwar insbesondere ein Diskriminierungsverbot (Abschnitt 6.1.2.1), ein Transparenzgebot (Abschnitt 6.1.2.2) und Hinweise zum Entgeltmaßstab (Abschnitt 6.1.2.3).

### 6.1.2.1 Diskriminierungsverbot

Die erste zentrale materiell-rechtliche Regelung sieht Art. 3 FE-Richtlinie mit dem *Diskriminierungsverbot* bei Flughafenentgelten vor.<sup>162</sup> Demnach müssen grundsätzlich alle Flughafenutzer vom Flughafenleitungsorgan bezüglich der Flughafenentgelte gleich behandelt werden. Dies schließt jedoch eine Differenzierung der Flughafenentgelte nicht aus, sofern diese durch Belange von öffentlichem und allgemeinem Interesse, wie z. B. dem Umweltschutz gedeckt ist (Art. 3 S. 2 FE-Richtlinie) und die

---

<sup>157</sup> Dies wirft Probleme auf, wenn der Flughafen, Entgelte für zentrale Infrastrukturen und „klassische“ Entgelte auf der Entgeltseite „gemischt“ hat, d. h. keine separate Erhebung von Entgelten für zentrale Infrastrukturen mehr erfolgt.

<sup>158</sup> Vgl. dazu Abschnitt 5.1.

<sup>159</sup> Vgl. dazu schon Abschnitt 5.1.

<sup>160</sup> Vgl. BGH, Urt. v. 18. Oktober 2007 – III ZR 277/06, S. 10 ff.

<sup>161</sup> Vgl. zur Begründung des Gemeinschaftsgesetzgebers Erwägungsgrund 4 FE-Richtlinie. Sollte in einem Mitgliedsstaat diese Marke bei keinem Flughafen erreicht werden, so unterfällt in diesem Land zumindest der Flughafen mit den meisten Fluggastbewegungen der Richtlinie gemäß Art. 1 Abs. 2 Alt. 2 FE-Richtlinie.

<sup>162</sup> Vgl. dazu auch Erwägungsgrund 11 S. 1 FE-Richtlinie.

Kriterien für die Differenzierung geeignet, objektiv und transparent sind (Art. 3 S. 3 FE-Richtlinie). Weitere Differenzierungen bei der Festlegung der Entgelthöhe können aus unterschiedlichen Qualitätsstandards<sup>163</sup> bei Flughafendiensten und Einrichtungen zur Erbringung bedarfsgerechter Dienstleistungen<sup>164</sup> resultieren (Art. 10 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie). Von den kartellrechtlichen Diskriminierungsverboten, insbesondere des § 19 Abs. 4 Nr. 3 und § 20 GWB, unterscheidet sich dieses sektorspezifische Diskriminierungsverbot insbesondere dadurch, dass es unabhängig von der Marktposition des Normadressaten greift.

### 6.1.2.2 Transparenzgebot

Die zweite zentrale Regelung gibt in Art. 7 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie den Mitgliedsstaaten auf, sicherzustellen, dass den Flughafennutzern oder deren Verbänden im Rahmen von Konsultationen nach Art. 6 Abs. 1 FE-Richtlinie mit den Flughafenleitungsorganen die nötigen Informationen bereitgestellt werden. Von diesem *Transparenzgebot* – als sowohl materiell-rechtlicher als auch verfahrensrechtlicher Vorgabe – werden gemäß Art. 7 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie Informationen über Komponenten erfasst, die der Festlegung der Entgeltregelung oder der Höhe aller Entgelte am jeweiligen Flughafen zugrunde liegen. Art. 7 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie enthält dabei einen *Mindestkatalog* an Informationen, die den Flughafennutzern bereitgestellt werden müssen. Die Informationen müssen demnach mindestens umfassen:

- a) ein Verzeichnis der verschiedenen Dienstleistungen und Infrastrukturen, die im Gegenzug für das erhobene Flughafenentgelt bereitgestellt werden;
- b) die für die Flughafenentgeltfestsetzung verwendete Methode;
- c) die Gesamtkostenstruktur hinsichtlich der Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen<sup>165</sup>;
- d) die Erträge der verschiedenen Entgelte und die Gesamtkosten der damit finanzierten Dienstleistungen<sup>166</sup>;

---

<sup>163</sup> Art. 9 FE-Richtlinie enthält diesbezügliche Regelungen.

<sup>164</sup> Vgl. dazu auch Art. 10 FE-Richtlinie.

<sup>165</sup> Nach dem Ausgangsentwurf der Kommission KOM(2006) 820 endg., sollte gemäß Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. c noch „die Gesamtkostenstruktur des [ganzen] Flughafens“ offen gelegt werden. Nach der ersten Lesung im Europäischen Parlament wurde dann vom Rat im Rahmen des Gemeinsamen Standpunktes, Abl. EG Nr. C 254 E/18, der Änderungsvorschlag 23 des Europäischen Parlaments (Plenarsitzungsdokument A6-0497/2007, S. 19) umgesetzt, so dass der Art. 6 Abs. 1 S. 2 lit. c (jetzt: Art. 7 Abs. 1 S. 1 lit. c) FE-Richtlinie seine jetzige Fassung erhielt. Mit der Bezugnahme bei der Gesamtkostenstruktur auf „Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen“ sollte eine Spezifizierung der Kostenstruktur erreicht werden, sofern das Berechnungsmodell (wie z. B. Dual-Till) dies erfordert, vgl. Plenarsitzungsdokument A6-0497/2007, S. 19.

<sup>166</sup> Auch hier gab es Änderungen im Gesetzgebungsverfahren. Im Ausgangsentwurf der Kommission KOM(2006) 820 endg., lautete Art. 5 Abs. 1 S. 2 lit. d noch: „Erträge und Kosten jeder Kategorie von Entgelten, die am Flughafen erhoben werden“. Der Grund für die Änderung des Wortlauts geht aus den Gesetzgebungsmaterialien nicht explizit hervor. Höchstwahrscheinlich sollte mit der neuen Formulierung dem Prinzip der Gesamtkostendeckung Rechnung getragen werden. Nach diesem Prinzip sollen die gesamten Erträge der Flughafenentgelte einen Deckungsbeitrag zu den gesamten Kosten des Flugbetriebs liefern und nicht etwa jede einzelne Leistung nur nach der Höhe der durch sie verursachten Kosten bepreist werden. Vgl. dazu auch die Kritik in der Empfehlung zu einer Stellungnahme des Bundesrates zu den Kommissionsausgangsentwurf, BR-Drs. 81/1/07, S. 5. Wieso dann lediglich auf die „Gesamtkosten der damit finanzierten *Dienstleistungen*“ (im Original nicht kursiv) und nicht auch auf die damit finanzierten *Einrichtungen* abgestellt wird, bleibt jedoch unklar. Ebenso unklar ist insoweit auch der Passus „die Erträge der verschiedene Entgelte“, da nicht genau hervorgeht, ob es sich um die verschiedenen

- e) jegliche Finanzierung durch die öffentliche Hand von Einrichtungen und Dienstleistungen, auf die sich die Flughafenentgelte beziehen;
- f) die voraussichtliche Entwicklung der Entgelte, des Verkehrsaufkommens und der beabsichtigten Investitionen am Flughafen;
- g) die tatsächliche Nutzung der Infrastruktur und Gerätschaften des Flughafens in einem bestimmten Zeitraum und
- h) das absehbare Ergebnis geplanter größerer Investitionen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Flughafenkapazität.

Diese Anforderungen bedürfen der Konkretisierung im Einzelfall. So ist etwa unter Methode i. S. d. Art. 7 Abs. 1 S. 2 lit. b FE-Richtlinie nicht nur die Frage des Tills zu verstehen, sondern auch die Methoden zur Ermittlung von Abschreibungen und Zinsen. Dies ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut, der eben keine Beschränkung auf die bloße Frage des Tills vorsieht, sondern weiter von „Methode“ spricht, auch wenn dies in der gleichermaßen verbindlichen englischen Sprachfassung nicht genauso eindeutig ist.<sup>167</sup> Die Genesis weist jedenfalls insoweit in diese Richtung, als sich der Vorschlag des Europäischen Parlaments, eine explizite Beschränkung auf die Frage „Single-Till oder Dual-Till“ vorzunehmen, nicht durchgesetzt hat.<sup>168</sup> Entscheidend ist jedoch letztlich, dass nach Sinn und Zweck der Vorschrift, eine umfassende Transparenz zu gewährleisten, eine Beschränkung auf die bloße Angabe, ob ein Dual-Till- oder ein Single-Till-Ansatz bzw. eine Mischform verwendet wird, zu kurz greifen würde. Da es letztlich um die Nachvollziehbarkeit der Berechnungen geht, gilt im Übrigen je individueller die angewandte Methode ist und etwa von der HGB- bzw. IFRS-Methode abweicht, desto ausführlichere Erläuterungen sind erforderlich, um Abweichungen von üblichen Berechnungsmethoden verständlich und nachvollziehbar zu machen.

In diesem Zusammenhang müssen die Flughafennutzer dem Flughafenleitungsorgan vor jeder Konsultation nach Art. 6 Abs. 1 FE-Richtlinie die in Art. 7 Abs. 2 FE-Richtlinie genannten Informationen liefern. Dazu gehören insbesondere Informationen über das „voraussichtliche Verkehrsaufkommen“ (Art. 7 Abs. 2 lit. a FE-Richtlinie), über eine „geplante Ausweitung ihrer Tätigkeit auf dem betreffenden Flughafen“ (Art. 7 Abs. 2 lit. c FE-Richtlinie), aber auch Informationen zu „Anforderungen an den betreffenden Flughafen“ (Art. 7 Abs. 2 lit. d FE-Richtlinie). Diese Informationspflicht darf allerdings nicht vom Flughafenbetreiber instrumentalisiert werden, um durch überzogene Forderungen das Verfahren zu verzögern oder zu erschweren.

Hervorzuheben ist an dieser Stelle, dass diese Transparenzverpflichtungen grundsätzlich nur vor bzw. bei den regelmäßigen Konsultationen nach Art. 6 Abs. 1 FE-Richtlinie greifen. Dagegen trifft die Rich-

---

Entgelte innerhalb der Flughafenentgelte oder um verschiedene Entgelte i. S. von Non-Aviation-Entgelten, Aviation-Entgelten und Bodenabfertigungsentgelten handelt.

<sup>167</sup> So kann der Begriff der „methodology“ auch enger verstanden werden.

<sup>168</sup> Vgl. dazu Änderungsantrag 22 des Europäischen Parlaments in der 1. Lesung, abgerufen im Internet am 15.07.2009 unter <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A6-2007-0497+0+DOC+PDF+V0//DE>.

linie keine explizite Aussage darüber<sup>169</sup>, welche Informationen bei den anlassbezogenen Konsultationsverfahren nach Art. 6 Abs. 2 FE-Richtlinie offen gelegt werden müssen. Auch in Bezug auf die Überprüfung der Entgelte durch die unabhängige Aufsichtsbehörde im Rahmen des in Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie vorgesehenen Rechtsbehelfs oder eines Substituts i. S. d. Art. 6 Abs. 5 FE-Richtlinie enthält die Richtlinie keine konkreten Vorgaben im Hinblick darauf, welche konkreten Informationen die unabhängige Aufsichtsbehörde zur Überprüfung der Entgelte anfordern kann. In Art. 11 Abs. 7 S. 1 Hs. 1 FE-Richtlinie wird lediglich normiert, dass der Aufsichtsbehörde „Zugang zu den *erforderlichen* Informationen der betroffenen Parteien“<sup>170</sup> zu gewähren ist.<sup>171</sup> Erforderlich für eine Überprüfung der Entgelte dürften in jedem Fall die Mindestinformationen des Art. 7 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie sein.<sup>172</sup>

Art. 7 Abs. 3 FE-Richtlinie gibt abschließend vor, dass die in beide Richtungen übermittelten Informationen vorbehaltlich nationaler Rechtsvorschriften als vertraulich bzw. wirtschaftlich schutzwürdig anzusehen und entsprechend zu behandeln sind.

### 6.1.2.3 Entgeltmaßstab und Entgeltmodell

#### **ENTGELTMAßSTAB**

Hinsichtlich eines *Entgeltmaßstabs* bei der Festsetzung von Flughafenentgelten enthält die FE-Richtlinie keine konkreten Vorgaben. So lässt sich lediglich in Erwägungsgrund 1 FE-Richtlinie der Passus finden, dass „Flughafenleitungsorgane, die Einrichtungen und Dienste bereitstellen, für die Flughafenentgelte erhoben werden, [...] darum bemüht sein [sollten], kosteneffizient zu arbeiten“, was darauf schließen lässt, dass die Kommission damit kostenorientierte und tendenziell sogar kosteneffizienzorientierte Preise intendieren möchte, ohne dies aber konkret verbindlich festzuschreiben.<sup>173</sup>

Dies wird nochmals dadurch bekräftigt, dass in den Erwägungsgründen 9 und 10 auf die allgemeinen Vorgaben für Flughafenentgelte des ICAO-Rates eingegangen wird, die u. a. einen Kostenbezug der

---

<sup>169</sup> Ob gleichwohl vor dem Hintergrund des Sinns der Richtlinie eine entsprechende Transparenz auch bei einer anlassbezogenen Konsultation erforderlich ist, soll vorliegend nicht vertieft werden. Sinnvoll und zulässig ist die Normierung einer solchen Pflicht im Rahmen der Umsetzung der Pflichten in deutsches Recht auf jeden Fall.

<sup>170</sup> Im Original nicht kursiv.

<sup>171</sup> Explizit bezieht sich diese Regelung nur auf das Rechtsbehelfsverfahren nach Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie. Gleiches sollte aber auch für die dieses Verfahren substituierenden Verfahren gelten, wie etwa das obligatorische Genehmigungsverfahren i. S. d. Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie.

<sup>172</sup> Vgl. dazu auch die Transparenzvorgaben bei einer gerichtlichen Überprüfung der Flughafenentgelte in Deutschland durch das OLG Düsseldorf, Urt. v. 18.06.2003, Az.: VI-U (Kart) 64/01, Rn. 24 ff.

<sup>173</sup> Betrachtet man das Gesetzgebungsverfahren genauer, so zeigt sich, dass die aktuelle Bezugnahme auf die ICAO-Vorgabe des Kostenbezugs der Entgelte in Erwägungsgrund 9 eine Kompromisslösung des Rates war, vgl. Ratsdok. 15751/07, S. 4. Im ursprünglichen Kommissionsentwurf fehlte nämlich eine solche Bezugnahme in den Erwägungsgründen. Auch der Passus am Ende des jetzigen Erwägungsgrundes 1 fehlte, vgl. KOM (2006) 820 endg. Einige Mitgliedsstaaten forderten dann im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens, dass ein eigener Artikel über den Kostenbezug in die FE-Richtlinie aufgenommen werden sollte, der etwa wie folgt hätte lauten können: „Die Gesamteinnahmen aus den Flughafenentgelten jedes Flughafens dürfen zum Zeitpunkt, zu dem diese Entgelte festgelegt werden, nicht höher sein als die Summe der entsprechenden Kosten der Flughafeneinrichtungen und Dienstleistungen, einschließlich Abschreibung und einer angemessenen Verzinsung der zugehörigen Sachanlagen“, vgl. Ratsdok. 15751/07, S. 7, Fn. 5. Deutschland sowie einige andere Mitgliedstaaten lehnten dies jedoch ab, so dass es zu dem Kompromissvorschlag kam, dass der Kostenbezug lediglich über die Bezugnahme auf die ICAO-Vorgaben in Erwägungsgrund 9 Einzug in die Richtlinie fand, vgl. Ratsdok. 15751/07, S. 4.

Entgelte beinhalten<sup>174</sup>, was sich bereits aus der dortigen Definition der Flughafenentgelte als kosten-deckende Abgaben<sup>175</sup> ergibt.

#### **ENTGELTMODELL**

Ebenso wenig wie eine Fixierung des Entgeltmaßstabs erfolgt eine Festlegung auf eine bestimmte *Methode bzw. ein bestimmtes Modell der Entgeltberechnung*. Nach Erwägungsgrund 2 S. 2 der FE-Richtlinie steht es den Mitgliedsstaaten frei festzulegen, ob und inwieweit Einnahmen aus den kommerziellen Tätigkeiten eines Flughafens bei der Festlegung der Flughafenentgelte berücksichtigt werden können. Es soll also weiterhin Sache der Mitgliedsstaaten bleiben, ob sie einen Dual-Till- oder einen Single-Till-Ansatz bzw. eine Mischform vorschreiben bzw. dies den Flughafenleitungsorganen überlassen. Der Rat wollte mit der Aufnahme dieses – im ursprünglichen Kommissionsvorschlag nicht enthaltenen – Passus gleichwohl verdeutlichen, dass er einerseits den Mitgliedsstaaten keinen bestimmten Till-Ansatz vorschreiben, aber andererseits auch den Flughäfen mit dieser Richtlinie kein Recht auf freie Auswahl eines bestimmten Till-Ansatzes<sup>176</sup> einräumen möchte.<sup>177</sup> Eine Entscheidung über das „Ob“ und das „Wie“ einer diesbezüglichen Festlegung bleibt also den Mitgliedsstaaten überlassen.

#### **FAZIT**

Es kann somit festgehalten werden, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber mit dieser Richtlinie aus materiell-rechtlicher Sicht gewisse allgemeine Grundsätze und *grundlegende Anforderungen bzw. Rahmenbedingungen*<sup>178</sup> wie das Diskriminierungsverbot und das Transparenzgebot bei der Festlegung der Flughafenentgelte vorgibt.<sup>179</sup> Innerhalb dieser Rahmenbedingungen überlässt die Richtlinie jedoch den Mitgliedsstaaten die konkrete Ausgestaltung der materiell-rechtlichen Anforderungen bei der Festsetzung der Flughafenentgelte. So bleibt es gemäß Art. 1 Abs. 5 FE-Richtlinie den Mitgliedsstaaten unbenommen, *zusätzliche*, d. h. über diese verpflichtenden Mindestvorgaben hinausgehende Regulierungsvorgaben zu statuieren. Dies betrifft insbesondere den *Entgeltmaßstab*, bei welchem lediglich die Intention des Gemeinschaftsgesetzgebers hin zu einer Kosteneffizienz erkennbar ist,

---

<sup>174</sup> Vgl. Erwägungsgrund 9 FE-Richtlinie.

<sup>175</sup> Vgl. Erwägungsgrund 10 FE-Richtlinie.

<sup>176</sup> Eine dahingehende Regelung schlug das Europäische Parlament nach der ersten Lesung vor, demzufolge der Art. 1 Abs. 1 FE-Richtlinie um den Zusatz hätte erweitert werden sollen, dass die Freiheit des Flughafenleitungsorgans, sich für ein Single- oder Dual-Till-System oder ein kombiniertes System zu entscheiden, von der Richtlinie unberührt bleibt, vgl. Änderungsantrag 6 des Parlamentsdokuments A6-0497/2007.

<sup>177</sup> Vgl. Ratsdok. 8332/2/08, S. 6.

<sup>178</sup> Vgl. dazu auch Erwägungsgrund 2.

<sup>179</sup> Neben diesen beiden Hauptvorgaben enthält die FE-Richtlinie noch eine Vielzahl vorliegend nicht zentraler Regelungen. So sieht Art. 4 FE-Richtlinie die Möglichkeit vor, dem Flughafenleitungsorgan eines Flughafennetzes zu gestatten, eine gemeinsame und transparente Flughafenentgeltregelung für das gesamte Flughafennetz i. S. d. Art. 2 Nr. 5 FE-Richtlinie einzuführen. Falls die Voraussetzungen eines Flughafennetzes i. S. d. Art. 2 Nr. 5 FE-Richtlinie nicht vorliegen und Art. 4 FE-Richtlinie nicht zur Anwendung kommt, kann dem gemeinsamen Flughafenleitungsorgan mehrerer einzelner Flughäfen, die dieselbe Stadt oder denselben Ballungsraum bedienen, gemäß Art. 5 FE-Richtlinie von den Mitgliedsstaaten nach Unterrichtung der Kommission dennoch gestattet werden, eine gemeinsame und transparente Entgeltregelung auf all diesen Flughäfen anzuwenden.

sowie die Auswahl des *konkreten Entgeltberechnungsmodells*, das gänzlich zur freien Disposition der Mitgliedsstaaten steht.<sup>180</sup>

### 6.1.3 Verfahrensrechtliche Ausgestaltung

Art. 6 FE-Richtlinie enthält verfahrensrechtliche Anforderungen an die Mitgliedsstaaten. Art. 6 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie sieht dabei die regelmäßige Durchführung eines verbindlichen *Konsultationsverfahrens* zwischen Flughafenleitungsorganen und Flughafennutzern respektive deren Vertretern bezüglich 1) der Durchführung der Flughafenentgeltregelung, 2) der Entgelthöhe sowie gegebenenfalls 3) der Qualität der erbrachten Dienstleistungen vor. In diesem Zusammenhang werden die Transparenzvorschriften des Art. 7 FE-Richtlinie relevant. Hinsichtlich der Häufigkeit dieser regelmäßigen Konsultationen gibt der Gemeinschaftsgesetzgeber vor, dass diese grundsätzlich einmal jährlich stattzufinden haben (Art. 6 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie). Dieser Zeitraum steht jedoch zur Disposition der Konsultationsparteien (Art. 6 Abs. 1 S. 2 und S. 3 FE-Richtlinie), sofern nicht die Mitgliedsstaaten häufigere Konsultationen bestimmen (Art. 6 Abs. 1 S. 4 FE-Richtlinie).

Zu diesen regelmäßigen Konsultationsverfahren tritt gemäß Art. 6 Abs. 2 FE-Richtlinie ein anlassbezogenes Konsultationsverfahren bei Änderungen der Flughafenentgeltregelung oder der Höhe der Flughafenentgelte, das detaillierter gemeinschaftsrechtlich vorgeformt ist. Dieses anlassbezogene Konsultationsverfahren bezweckt eine möglichst einvernehmliche Lösung bei Änderungen der Entgeltregelungen oder der Höhe der Entgelte zu jedem Zeitpunkt des Verfahrens (Art. 6 Abs. 2 S. 1 FE-Richtlinie). Die Initiative für ein solches Verfahren geht dabei vom Flughafenleitungsorgan aus, das Änderungen der Entgeltregelung bzw. der Entgelthöhe plant. Dieses hat gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 2 FE-Richtlinie dazu den Flughafennutzern Vorschläge über die geplanten Änderungen einschließlich einer Begründung letzterer vorzulegen. Die Transparenzverpflichtungen des Art. 7 FE-Richtlinie greifen dagegen nur bei Konsultationen nach Art. 6 Abs. 1 FE-Richtlinie. Die Vorlage hat grundsätzlich spätestens vier Monate vor dem geplanten Inkrafttreten der neuen Entgeltregelungen bzw. der neuen Entgelthöhe zu geschehen, sofern nicht außergewöhnliche Umstände vorliegen (Art. 6 Abs. 2 S. 2 FE-Richtlinie). Ist dies der Fall, können die Vorschläge auch kurzfristiger vor dem Inkrafttreten vorgelegt werden. Die Flughafennutzer können sich dann zu den geplanten Änderungen äußern (Art. 6 Abs. 2 S. 3 FE-Richtlinie). Vor der nachfolgenden endgültigen Beschlussfassung über die geplanten Änderungen, die grundsätzlich spätestens zwei Monate vor deren geplantem Inkrafttreten zu erfolgen hat, muss das Flughafenleitungsorgan die aus der Konsultation hervorgegangenen Ansichten der Flughafennutzer berücksichtigen (Art. 6 Abs. 2 S. 3 FE-Richtlinie). Sofern kein Einvernehmen zwischen dem Flughafenleitungsorgan und den Flughafennutzern erzielt wird, also den Ansichten der Flughafennutzer nicht entsprochen wird, muss der Beschluss zudem unter Bezugnahme auf die Ansichten der Flughafennutzer gemäß Art. 6 Abs. 2 S. 4 FE-Richtlinie begründet werden.

---

<sup>180</sup> Die Kommission als Initiator dieser Richtlinie hat sich nach Folgeabschätzungen und Stellungnahmen zu den von ihr zunächst in Erwägung gezogenen Optionen zur gemeinschaftsrechtlichen Regelung der Flughafenentgelte bewusst gegen eine „harte“ Regulierung mit einer fest vorgeschriebenen Berechnungsmethode auf Basis der Kosteneffizienz (Option 4) entschieden. Die Richtlinie basiert auf der Option 3. Vgl. zu den verschiedenen Optionen und den Folgeabschätzungen KOM (2006) 820 endg., S. 4 sowie Ratsdok. 5887/07, S. 5 f.

Flankiert wird das Konsultationsverfahren nach Art. 6 Abs. 2 FE-Richtlinie durch eine *Kontroll- bzw. Überprüfungsmöglichkeit* bei der Aufsichtsbehörde gemäß Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie. Falls Uneinigkeit zwischen den Parteien bezüglich der Änderungen besteht, kann gemäß Art. 6 Abs. 3 FE-Richtlinie jede Partei die Aufsichtsbehörde anrufen. Die genaue Ausgestaltung dieses Verfahrens vor der Aufsichtsbehörde bleibt dabei den Mitgliedsstaaten überlassen, die jedoch nach Art. 11 Abs. 6 FE-Richtlinie sicherzustellen haben, dass insbesondere auch die Möglichkeit eines *Streitbeilegungsverfahrens* besteht. Hervorzuheben ist, dass zwar gemäß Art. 6 Abs. 3 FE-Richtlinie ein *Anrufungsrecht* der Parteien besteht, dieses jedoch nicht automatisch mit einer Befassung und Überprüfung der Begründung der Entgeltänderung gemäß Art. 6 Abs. 3 i. V. m. Art. 11 Abs. 7 FE-Richtlinie einhergeht, da insbesondere nicht ordnungsgemäß begründete oder unzureichend belegte Beschwerden zurückzuweisen sind (Art. 11 Abs. 6 lit. b FE-Richtlinie).

Falls es zu einer Überprüfung durch die Aufsichtsbehörde kommt, ist dieser gemäß Art. 11 Abs. 7 S. 1 Hs. 1 FE-Richtlinie *Zugang* zu den erforderlichen Informationen der betroffenen Parteien zu gewähren. Auch eine *Anhörung* der betroffenen Parteien soll stattfinden (Hs. 2).

Abschließend hat grundsätzlich vier, spätestens jedoch sechs Monate nach Befassung eine endgültige<sup>181</sup> Entscheidung der Aufsichtsbehörde gemäß Art. 11 Abs. 7 S. 2 und S. 3 FE-Richtlinie zu ergehen.

Dieses Kontrollverfahren vor der Aufsichtsbehörde gemäß Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie steht jedoch im Hinblick auf Streitigkeiten über die Änderungen der Höhe und Struktur der Entgelte zur Disposition der Mitgliedsstaaten, sofern diese für Flughafenentgelte (bereits) ein obligatorisches Genehmigungs- bzw. Regulierungsverfahren vor der unabhängigen Aufsichtsbehörde (i. S. d. Art. 11 FE-Richtlinie) etabliert haben, das den Anforderungen des Art. 6 Abs. 5 lit. a oder lit. b FE-Richtlinie genügt. Art. 6 Abs. 5 FE-Richtlinie ergänzt dabei die Regelung des Art. 1 Abs. 5 FE-Richtlinie, demzufolge *zusätzliche* – über die Mindestvorgaben der Richtlinie hinausgehende – Regulierungsmaßnahmen, wie beispielsweise die „Genehmigung von Entgeltregelungen und / oder der Entgelthöhe“, von den Mitgliedstaaten erlassen werden können.

Es lässt sich daher resümieren, dass die Richtlinie ein bzw. mehrere *Konsultationsverfahren* zwischen den Flughafenleitungsorgan und den Flughafenutzern verbindlich vorschreibt, die zum Teil sehr detailliert vom Gemeinschaftsgesetzgeber vorgegeben sind. Was die Überprüfung durch die *unabhängige Aufsichtsbehörde* anbelangt, so ist zu konstatieren, dass den Mitgliedsstaaten hier mehr Spielraum als bei den Konsultationsverfahren eingeräumt wurde. Insbesondere das konkrete Modell der behördlichen Überprüfung steht zur mitgliedstaatlichen Disposition. Die Mitgliedsstaaten haben die Wahl zwischen dem in Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie i. V. m. Art. 11 Abs. 6 FE-Richtlinie vorgegebenen *Verfahren* oder einem anderen Verfahren, wie z. B. einem obligatorischen Genehmigungsver-

---

<sup>181</sup> Gemäß Art. 6 Abs. 4 S. 2 FE-Richtlinie hat die Aufsichtsbehörde i. d. R. schon vorher eine vorläufige Entscheidung über das Inkrafttreten der geplanten Änderung zu treffen.

fahren<sup>182</sup> oder einem marktmachtabhängigen Regulierungsverfahren<sup>183</sup> ähnlich dem im Bereich des europäischen Telekommunikationsrechts.<sup>184</sup> In jedem Fall können die Mitgliedstaaten hier – wie auch in den anderen Bereichen der Richtlinie – auch strengere und zusätzliche prozedurale Anforderungen aufstellen.

## 6.1.4 Institutionelle Vorgaben

Schließlich sind die institutionellen Vorgaben des Art. 11 FE-Richtlinie zu klären.

### 6.1.4.1 „Eine unabhängige Behörde“, Art. 11 Abs. 1 FE-Richtlinie

Die zentrale Regelung beinhaltet Art. 11 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie, der vorgibt, dass die Mitgliedsstaaten entweder eine vorhandene nationale Behörde als ihre unabhängige nationale Aufsichtsbehörde bestellen<sup>185</sup> oder eine solche Behörde neu schaffen. Diese eine<sup>186</sup> unabhängige nationale Aufsichtsbehörde soll mindestens die nach Art. 6 FE-Richtlinie zugewiesenen Aufgaben übernehmen. Konsequenterweise wird in Art. 11 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie ausgeführt, dass die nationale unabhängige Aufsichtsbehörde auch die Behörde sein kann, die von einem Mitgliedsstaat mit der Anwendung zusätzlicher Regulierungsmaßnahmen i. S. d. Art. 1 Abs. 5 FE-Richtlinie betraut wurde, sofern die Kriterien für die Unabhängigkeit aus Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie bei dieser erfüllt sind.

### 6.1.4.2 „Delegations-Aufsichtsbehörden“, Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie

In Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie wird der (einen) nationalen Aufsichtsbehörde das Recht eingeräumt, die Durchführung dieser Richtlinie, d. h. insbesondere die damit in Verbindung stehenden Aufgaben, an andere – ebenfalls unabhängige – Aufsichtsbehörden zu delegieren, sofern die nationale Rechtsordnung eine solche Möglichkeit vorsieht. Dieser Absatz 2 wurde erst gegen Ende des Gesetzgebungsverfahrens eingefügt, um Raum für Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen bestimmter (föderaler) Mitgliedsstaaten zu lassen.<sup>187</sup> Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie stellt jedoch zugleich klar, dass diese „Delegations-Aufsichtsbehörden“ unter der Aufsicht der nationalen Aufsichtsbehörde stehen und diese weiterhin die volle Verantwortung für die Durchführung der ihr aufgetragenen und von ihr weiter delegierten Aufgaben trägt. Weiterhin muss die Aufgabendurchführung der „Delegations-Aufsichtsbehörden“ denselben Standards genügen, denen die nationale Aufsichtsbehörde ausgesetzt ist.<sup>188</sup>

---

<sup>182</sup> Vgl. dazu Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie.

<sup>183</sup> Vgl. dazu Art. 6 Abs. 5 lit. b FE-Richtlinie.

<sup>184</sup> Vgl. dazu KÜHLING / ELBRACHT (2008, Rn. 84 ff.).

<sup>185</sup> Der ursprüngliche Kommissionsentwurf sprach in Art. 10 Abs. 1 von „ernennen“, vgl. KOM (2006) 820 endg.

<sup>186</sup> Es ist hervorzuheben, dass es *eine nationale* Aufsichtsbehörde geben muss. Zur Möglichkeit der Aufgabendelegation siehe sogleich.

<sup>187</sup> Vgl. dazu Änderungsvorschlag 23 des Europäischen Parlaments in seiner Empfehlung für die zweite Lesung, vgl. Plenarsitzungsdokument A6-0375/2008, S. 18.

<sup>188</sup> Damit sind jedenfalls die Voraussetzungen der Unabhängigkeit aus Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie erfasst.



#### 6.1.4.3 Unabhängigkeit gemäß Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie

Das wichtigste Kriterium bei der nationalen Aufsichtsbehörde bzw. den „Delegations-Aufsichtsbehörden“ ist das Kriterium der Unabhängigkeit, dem mit Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie ein eigener Absatz gewidmet wurde. Danach zeichnet sich die Unabhängigkeit dadurch aus, dass sowohl eine *rechtliche Trennung* von Aufsichtsbehörde und Flughafenleitungsorgan sowie Luftfahrtunternehmen als auch eine *funktionale Unabhängigkeit* der Aufsichtsbehörde gegenüber den genannten Parteien gewährleistet ist. Eine funktionale Unabhängigkeit liegt dann vor, wenn diejenigen, die überwacht bzw. kontrolliert werden sollen, keinen Einfluss auf die aufsichtsausübende Behörde haben. Dazu trifft Art. 11 Abs. 3 S. 2 FE-Richtlinie eine spezielle Regelung für den Fall, dass Mitgliedsstaaten an Flughäfen, Flughafenleitungsorganen oder Luftfahrtunternehmen beteiligt sind oder diese kontrollieren, also einen beherrschenden Einfluss<sup>189</sup> auf diese ausüben. In diesen Fällen müssen die Mitgliedsstaaten gemäß Art. 11 Abs. 3 S. 3 FE-Richtlinie sicherstellen, „dass die Funktionen, die mit dem Eigentum oder der Kontrolle im Zusammenhang stehen, nicht der unabhängigen Aufsichtsbehörde übertragen werden“.<sup>190</sup> Weitergehende Vorgaben im Hinblick auf die Reichweite der funktionalen Unabhängigkeit trifft die Richtlinie jedoch nicht, so dass im Rahmen der jeweiligen konkreten Umsetzung des Aufsichtsregimes gegebenenfalls mittels Auslegung zu prüfen ist, ob eine solche funktionale Unabhängigkeit besteht.

Des Weiteren muss die unabhängige Aufsichtsbehörde ihre Befugnisse *unparteiisch* und *transparent* ausüben (Art. 11 Abs. 3 S. 3 FE-Richtlinie).

All diese Vorgaben gelten über Art. 11 Abs. 2 a. E. FE-Richtlinie auch für die Delegations-Aufsichtsbehörden.

Ansonsten enthält Art. 11 FE-Richtlinie noch abrundende Detailvorschriften, wie die Verpflichtung der unabhängigen Aufsichtsbehörde zur Veröffentlichung eines Jahresberichts (Art. 11 Abs. 8 FE-Richtlinie) oder Regelungen zur Finanzierung der unabhängigen Aufsichtsbehörde (Art. 11 Abs. 5 FE-Richtlinie).

#### 6.1.4.4 Fazit

Es lässt sich daher resümierend feststellen, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber vergleichsweise konkrete Vorgaben im Hinblick auf das Aufsichtsregime über die Flughafenleitungsorgane bei der Festsetzung von Flughafenentgelten gemacht hat. Die zentrale Vorgabe besteht dabei in der Verpflichtung zur Bestellung oder Errichtung einer *unabhängigen nationalen Aufsichtsbehörde*. Die FE-Richtlinie lässt jedoch den Mitgliedsstaaten über die Delegationsmöglichkeit des Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie auch die Möglichkeit, das Aufsichtsregime reibungslos in ihre föderale Verfassungs- und

---

<sup>189</sup> So noch die sprachliche Fassung des damaligen Art. 10 Abs. 2 S. 2 im Kommissionsentwurf, vgl. KOM (2006) 820 endg.

<sup>190</sup> Im Kommissionsentwurf des Art. 10 Abs. 2 S. 2 ist die Rede von einer wirksamen strukturellen Trennung der Regulierungsfunktion, von Tätigkeiten, die mit dem Eigentum oder der Beherrschung in Zusammenhang stehen, vgl. KOM (2006) 820 endg.

Verwaltungsstruktur zu implementieren. Auch im Hinblick auf die geforderte Unabhängigkeit enthält die Richtlinie in Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie hinreichend bestimmte Kriterien, allen voran die Erfordernisse einer *rechtlichen Trennung* und einer *funktionalen Unabhängigkeit*, die bei der jeweiligen Umsetzung des Aufsichtsregimes in nationales Recht zu beachten sind.

## 6.2 Mindestumsetzungsbedarf aus juristischer Sicht

Vor dem Hintergrund der Bestandsaufnahme des regulatorischen „Ist-Zustands“ in Deutschland und des gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen künftigen „Mindest-Soll-Zustandes“ ist nun herauszuarbeiten, ob und gegebenenfalls in welchem Bereich aufgrund der Vorgaben der FE-Richtlinie ein Umsetzungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber besteht. Auch hier ist wieder zwischen materiell-rechtlichen (Abschnitt 6.2.1), verfahrensrechtlichen (Abschnitt 6.2.2) sowie institutionellen Aspekten (Abschnitt 6.2.3) zu unterscheiden. Sofern ein Umsetzungsbedarf in diesen Bereichen besteht, soll abschließend auf die Frage nach der konkreten Umsetzung in das deutsche Recht eingegangen werden (Abschnitt 6.2.4).

### 6.2.1 Umsetzungsbedarf bei den materiell-rechtlichen Anforderungen

Aufgrund der mangelnden bzw. nur sehr „weichen“ Formulierungen der Richtlinie in Bezug auf den Entgeltmaßstab sowie auf das konkrete Entgeltmodell besteht unter materiell-rechtlichen Gesichtspunkten kein Umsetzungsbedarf für den deutschen Gesetzgeber. Die bisherige Regulierungspraxis genügt in dieser Hinsicht den in der Richtlinie getroffenen Vorgaben. So erfolgt beim „klassischen“ Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 43a LuftVZO bereits jetzt eine – wenn auch nur sehr schwach ausgeprägte – kostenbezogene Prüfung, die zwar vom Gemeinschaftsgesetzgeber nicht explizit vorgegeben ist, jedoch als eine Art minimale Zielvorgabe angesehen werden kann.<sup>191</sup> Allerdings sind die diesbezüglichen gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben so schwach ausgeprägt, dass kein zwingender Umsetzungsbedarf besteht.

Die Berücksichtigung des Kostenbezugs über die Kriterien der Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderausschusses Luftfahrt im Rahmen des § 43a LuftVZO genügt daher den schwachen materiell-rechtlichen Anforderungen der Richtlinie an den anzulegenden *Entgeltmaßstab*. Gleiches gilt für die Anwendung eines konkreten *Entgeltmodells*, das weiterhin gänzlich zur Disposition der Mitgliedsstaaten steht.

Der nationale Gesetzgeber *kann* jedoch auch diesbezüglich verbindliche und weitergehende Regelungen schaffen und z. B. einen verbindlichen Entgeltmaßstab (einschließlich eines Effizienzkostenmaßstabs) oder ein konkretes Entgeltmodell vorschreiben (Art. 1 Abs. 5 FE-Richtlinie).

Auch das in Deutschland zum Teil praktizierte Verfahren der Genehmigung von Entgelten mittels freiwilligen Entgeltrahmenvereinbarungen und des darin teilweise zur Anwendung kommenden anreizo-

---

<sup>191</sup> Diese Zielvorgabe wird durch die ICAO-Bestimmungen ergänzt, die vorliegend nicht weiter untersucht werden.

rientierten Price-Cap-Mechanismus bleibt weiterhin möglich, da Art. 1 Abs. 5 S. 2 FE-Richtlinie ausdrücklich vorsieht, dass auch anreizorientierte Entgeltregelungen angewandt werden können.

Die Mitgliedsstaaten *müssen* jedoch gemäß Art. 3 S. 1 FE-Richtlinie sicherstellen, dass die Entgeltregelungen der Flughafenbetreiber keine *Diskriminierung* zwischen den Flughafennutzern beinhalten und etwaige Entgeltdifferenzierungen den Anforderungen des Art. 3 S. 2 FE-Richtlinie sowie des Art. 10 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie genügen. Hierbei handelt es sich um Mindestvorgaben aus der Richtlinie, die unabhängig davon umzusetzen sind, ob ein Mitgliedstaat etwaige *zusätzliche* Regulierungsmaßnahmen nach Art. 1 Abs. 5 FE-Richtlinie anwendet. Diese Vorgaben müssen gesetzlich normiert werden.<sup>192</sup> Das gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die Ablehnung eines geplanten Entgelts mit der Begründung einer Diskriminierung bzw. einer unzulässigen Differenzierung einen Eingriff in Grundrechte des Flughafenbetreibers darstellen kann, der nur über eine hinreichend bestimmte Eingriffsgrundlage zu rechtfertigen ist.

Das Verbot der *Diskriminierung* bei der Entgeltfestsetzung ist demnach gesetzlich vorzugeben. Dabei ist eine Normierung neben den Diskriminierungsverboten des allgemeinen Kartellrechts erforderlich, da diese nur marktmächtige Unternehmen als Adressaten kennen, die gemeinschaftsrechtliche Vorgabe aber marktmachtunabhängig von einer bestimmten Größe des Flughafens an gilt (Art. 1 lit. a FE-Richtlinie: „jährlich mehr als 5 Millionen Fluggastbewegungen“).

## 6.2.2 Umsetzungsbedarf im Bereich des Regulierungsverfahrens / Transparenzgebot

Im Bereich des *Regulierungsverfahrens i. w. S.* besteht mehr Umsetzungsbedarf. So müssen die Mitgliedsstaaten ein *verbindliches regelmäßiges Konsultationsverfahren* zwischen Flughafenbetreibern und Flughafennutzern bzw. deren Vertretern nach den Vorgaben des Art. 6 Abs. 1 FE-Richtlinie statuieren. In diesem Zusammenhang müssen auch die genauen Transparenzvorgaben des Art. 7 FE-Richtlinie<sup>193</sup> bei diesem regelmäßigen Konsultationsverfahren umgesetzt werden.<sup>194</sup>

Dabei muss eine umfassende Normierung der vorzulegenden Informationen im Sinne des *Transparenzgebotes* nach Art. 7 Abs. 1 FE-Richtlinie – wie in Abschnitt 6.1.2.2 dargelegt – erfolgen.

Zudem muss das schon bisher praktizierte *anlassbezogene Konsultationsverfahren* zwischen Flughafenbetreiber und Flughafennutzern bei anstehenden Änderungen der Entgeltregelung oder Entgelthöhe insbesondere im Hinblick auf die konkret geregelten Fristen an die Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 FE-Richtlinie angepasst und vor allem gesetzlich kodifiziert werden.<sup>195</sup>

---

<sup>192</sup> Zur konkreten Ausgestaltung der Umsetzung in deutsches Recht siehe Abschnitt 6.2.4.

<sup>193</sup> Vgl. zu den genauen Transparenzvorgaben des Art. 7 FE-Richtlinie Abschnitt 6.1.2.2.

<sup>194</sup> Zur konkreten Ausgestaltung der Umsetzung in deutsches Recht siehe Abschnitt 6.2.4.

<sup>195</sup> Zur konkreten Ausgestaltung der Umsetzung in deutsches Recht siehe Abschnitt 6.2.4.

Im Hinblick auf das Regulierungsverfahren i. e. S., also das Verfahren vor einer unabhängigen Aufsichtsbehörde zur Überprüfung der Entgelte, bleibt den Mitgliedsstaaten mehr Spielraum. So können die Mitgliedsstaaten entweder ein Aufsichtsregime, das nach den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie ausgestaltet ist, einführen oder an dessen Stelle ein Regulierungsregime nach Maßgabe des Art. 6 Abs. 5 FE-Richtlinie etablieren bzw. ein solches beibehalten.

Ob die bisher in Deutschland praktizierten Verfahren der Genehmigung der Flughafenentgelte bzw. deren Rahmen jeweils nach § 43a LuftVZO solche Verfahren i. S. d. Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie sind, „nach [denen] Flughafenentgelte oder deren maximale Höhe [...] gebilligt werden“, erscheint fraglich. Das Entgeltgenehmigungsverfahren nach § 43a LuftVZO in seinen beiden Ausprägungen ist nämlich nur dann ein Verfahren i. S. d. Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie, wenn jene gemeinschaftsrechtliche Vorgabe nicht ein tripolares Genehmigungsverfahren<sup>196</sup> impliziert. Zwar lässt sich diesbezüglich nichts Näheres aus dem Wortlaut und der Genesis des Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie entnehmen. Jedoch kann man sowohl aufgrund des systematischen Zusammenhangs mit Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 i. V. m. Art. 11 Abs. 7 FE-Richtlinie<sup>197</sup> als auch aus der Stellung neben Art. 6 Abs. 5 lit. b FE-Richtlinie als weiteres Regulierungssubstitut<sup>198</sup> durchaus darauf schließen, dass ein nationales obligatorisches Genehmigungsverfahren i. S. d. Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie tripolar ausgestaltet und die Entscheidung über die Genehmigung für alle Beteiligten – unbeschadet einer etwaigen verwaltungsgerichtlichen Überprüfung – verbindlich sein muss. Nur dies wird auch dem Sinn und Zweck der Regelung der Absätze 3 bis 5 des Art. 6 FE-Richtlinie gerecht, das bipolare Verfahren zwischen Flughafenleitungsorgan und Flughafenutzer in den Absätzen 1 und 2 jener Norm durch die Einschaltung einer unabhängigen Instanz bzw. Genehmigungsbehörde zu einem tripolaren Verfahren zu erweitern.

Es spricht daher einiges dafür, dass das bisherige Genehmigungsverfahren nach § 43a LuftVZO tripolar ausgestaltet werden muss, um als substituierendes Verfahren im Sinne des Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie qualifiziert werden zu können. Das bedeutet insbesondere, dass die Flughafenutzer an dem Verfahren über die Entscheidung einer Genehmigung explizit zu beteiligen sind. Die Entschei-

---

<sup>196</sup> Darunter ist ein Genehmigungsverfahren unter Beteiligung der Aufsichtsbehörde, des Flughafenleitungsorgans sowie der Flughafenutzer zu verstehen. Das Genehmigungsverfahren in Deutschland ist lediglich bipolarer Natur, da am Verfahren nur das Flughafenleitungsorgan als Antragssteller und die Aufsichtsbehörde beteiligt sind. Die Flughafenutzer haben daher bisher keinen Anspruch darauf, die Aufsichtsbehörde mit einer geplanten Änderung der Entgeltordnung eines Flughafens zu befassen, geschweige denn einen Anspruch auf eine so erzwungene Ablehnung der Genehmigung eines Entgelts. Zudem ist die Genehmigungsentscheidung der Aufsichtsbehörde für die Flughafenutzer nicht verbindlich, was dazu führt, dass diese trotz einer etwaigen Genehmigung gegen die Flughafenbetreiber im Hinblick auf die Entgelthöhe vor den Zivilgerichten klagen.

<sup>197</sup> Das obligatorische Genehmigungsverfahren stellt ein Substitut zu dem Entgeltüberprüfungsverfahren nach Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie dar. Von daher erscheint es sachgerecht, gewisse Anforderungen und insbesondere die tripolare Ausgestaltung des Verfahrens sowie die Verbindlichkeit der Entscheidung der Genehmigungsbehörde gegenüber den Parteien auch hier zu verlangen. Gemäß Art. 6 Abs. 3 FE-Richtlinie müssen die Mitgliedsstaaten sicherstellen, dass „jede Partei die unabhängige Aufsichtsbehörde [zur Überprüfung der Entgelte] anrufen kann“. Nach Art. 11 Abs. 7 S. 1 Hs. 2 FE-Richtlinie soll die Aufsichtsbehörde die Beteiligten vor einer Entscheidung über die Zulässigkeit eines Entgelts hören. Die Entscheidung der Behörde über die Zulässigkeit des Entgelts ist ferner gemäß Art. 11 Abs. 7 S. 4 FE-Richtlinie für die Parteien verbindlich, unbeschadet einer (verwaltungsgerichtlichen) Überprüfung.

<sup>198</sup> Das Verfahren nach Art. 6 Abs. 5 lit. b FE-Richtlinie, das ebenso wie das Genehmigungsverfahren nach Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie ein Substitut zum Verfahren nach Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FE-Richtlinie darstellt, setzt ebenfalls ein regelmäßiges bzw. ein durch die „betroffenen Parteien“ initiiertes Verfahren voraus.

dung über die Genehmigung durch die Aufsichtsbehörde muss sodann grundsätzlich auch gegenüber den Flughafenutzern verbindlich sein. Schließlich müssen die Flughafenutzer die Möglichkeit haben, die Genehmigung (verwaltungs-)gerichtlich anzugreifen.<sup>199</sup> Dies ist in anderen Netzwirtschaften wie der Telekommunikation und der Energiewirtschaft bereits üblich und hat sich als sehr sinnvoll und förderlich herausgestellt.<sup>200</sup>

Bei der näheren Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens ist zu beachten, dass sowohl diese Verfahren als auch deren Voraussetzungen und Kriterien geeignet, objektiv, nichtdiskriminierend und transparent sein müssen (Art. 6 Abs. 5 S. 5 FE-Richtlinie). Es besteht daher zum einen insoweit Ergänzungsbedarf zur bisherigen Regelung des Art. 43a LuftVZO, als dass das Genehmigungsverfahren *in seinen beiden bisher praktizierten Ausprägungen* aus Gründen der Transparenz überhaupt gesetzliche Erwähnung finden muss. Zum anderen müssen die Genehmigungsvoraussetzungen bzw. *Genehmigungskriterien* – ebenfalls aufgrund der diesbezüglichen Transparenzvorgabe aus Art. 6 Abs. 5 S. 5 FE-Richtlinie – gesetzlich festgeschrieben werden.<sup>201</sup>

So müssen also beispielsweise die bisher im Rahmen der „klassischen“ Entgeltgenehmigung nach Art. 43a LuftVZO angewandten Kriterien der Arbeitsgruppe Verwaltung und Recht des Länderausschusses Luftfahrt, sofern diese weiterhin beibehalten werden sollen, Einzug ins Gesetz finden. In diesem Zusammenhang ist auch die gesetzliche Normierung einer *Offenlegungsverpflichtung* hinsichtlich der zur Überprüfung der Entgelte durch die unabhängige Aufsichtsbehörde erforderlichen Informationen und Unterlagen erforderlich.<sup>202</sup>

### 6.2.3 Umsetzungsbedarf bei der institutionellen Ausgestaltung

Vor dem Hintergrund der Vorgaben des Art. 11 FE-Richtlinie stellt sich ferner die Frage, ob und inwieweit Umsetzungsbedarf bei der institutionellen Ausgestaltung des Entgeltregulierungsregimes besteht. Die Genehmigungen der Flughafenentgelte werden in Deutschland gemäß § 43a LuftVZO i. V. m. § 39 LuftVZO von den Luftfahrtbehörden der Länder erteilt. Es handelt sich dabei um eine zulässige Bundesauftragsverwaltung nach Art. 87d Abs. 2 GG i. V. m. § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG. Dadurch unterstehen die Landesluftfahrtbehörden der Bundesaufsicht<sup>203</sup> nach Art. 85 Abs. 4 GG. Zudem unterliegen sie gemäß Art. 85 Abs. 3 S. 1 GG dem Weisungsrecht der zuständigen obersten Bundesbehörde, also gemäß § 31 Abs. 1 S. 1 LuftVG i. V. m. § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG dem BMVBS.

---

<sup>199</sup> Je nach Ausgestaltung der Regelung können dadurch gegebenenfalls zivilgerichtliche Streitigkeiten grundsätzlich ausgeschlossen werden. Sie können aber auch neben die verwaltungsgerichtliche Kontrolle treten. Dies ist letztlich eine nachgelagerte Frage, die in den Netzwirtschaften bislang stets umstritten war.

<sup>200</sup> Vgl. dazu mit Blick auf die Telekommunikationswirtschaft KÜHLING / ELBRACHT (2007, S. 547 sowie S. 557 f. m. w. Nachw.) und mit Blick auf die Energiewirtschaft KÜHLING / HERMEIER (2007, S. 146 sowie S. 150 f. m. w. Nachw.).

<sup>201</sup> Zur konkreten Ausgestaltung der Umsetzung in deutsches Recht siehe Abschnitt 6.2.4.

<sup>202</sup> Vgl. dazu schon Abschnitt 6.1.2.2.

<sup>203</sup> Sowohl Rechts- als auch Fachaufsicht.

### 6.2.3.1 Luftfahrtverwaltung

Diese bisherige Ausgestaltung der Luftfahrtverwaltung und die damit einhergehende Zuständigkeitsverteilung bei der Genehmigung von Flughafenentgelten ist im Grundsatz mit den Vorgaben des Art. 11 FE-Richtlinie vereinbar. Jener Art. 11 FE-Richtlinie gibt in Abs. 1 S. 1 zunächst vor, dass eine nationale Aufsichtsbehörde bestellt oder geschaffen werden muss, welche die ordnungsgemäße Anwendung der zur Umsetzung der FE-Richtlinie ergriffenen Maßnahmen gewährleisten soll und zumindest die Aufgaben, die ihr über Art. 6 FE-Richtlinie zugewiesen werden<sup>204</sup>, wahrnimmt. Diese nationale Aufsichtsbehörde kann dabei gemäß Art. 11 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie dieselbe Behörde sein wie die Entgeltgenehmigungsbehörde. Die Landesluftfahrtbehörden sind zwar Genehmigungsbehörde i. d. S., kommen jedoch als *die eine nationale Aufsichtsbehörde* i. S. d. Art. 11 Abs. 1 S. 1 FE-Richtlinie nicht in Betracht. Als nationale Aufsichtsbehörde kann jedoch grundsätzlich die oberste Bundesbehörde im Bereich der Luftverkehrsverwaltung und somit auch im Bereich der Genehmigung für Flughafenentgelte, nämlich das BMVBS fungieren.<sup>205</sup> Gemäß Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie ist es auch möglich, dass die sich aus der Richtlinie ergebenden Aufgaben an andere (Landes-)Aufsichtsbehörden delegiert werden. Dies ist in Deutschland im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung im Bereich der Genehmigung der Flughafenentgelte geschehen. Dass die Delegation in Deutschland nicht, wie in Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie formuliert, durch die *nationale Aufsichtsbehörde* erfolgt, sondern über § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG durch den *Gesetzgeber*, dürfte dabei unschädlich sein.<sup>206</sup>

Die Zuständigkeitsverteilung bezüglich der Genehmigung von Flughafenentgelten im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung ist daher von Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie gedeckt, zumal das BMVBS als nationale Aufsichtsbehörde weiterhin aufgrund der Regelungen des Art. 85 Abs. 3 und Abs. 4 GG zum einen die volle Verantwortung für diese Aufgaben behält und zum anderen auch die Aufsicht über die Landesluftfahrtbehörden hat.

Es ist darauf hinzuweisen, dass im Vergleich der Regulierung in den Netzwirtschaften insoweit die unterschiedlichsten Modelle anzutreffen sind. So erfolgt die Regulierung in der Telekommunikationsordnung mit der Bundesnetzagentur durch eine Bundesbehörde, während in der Energiewirtschaft neben dem Bundeskartellamt und der Bundesnetzagentur auch noch Landesenergiebehörden tätig werden, die dann wiederum zum Teil ihre Zuständigkeiten im Wege der Organleihe an die Bundesnetzagentur abgeben können. Davon haben die Bundesländer Berlin, Bremen, Mecklenburg-

---

<sup>204</sup> Bei Beibehaltung des bisherigen Verfahrens also die Prüfung und Genehmigung von Entgeltanträgen (Art. 6 Abs. 5 lit. a FE-Richtlinie i. V. m. Art. 11 Abs. 1 S. 2 FE-Richtlinie).

<sup>205</sup> Zur Beurteilung, ob bei einer solchen Lösung das Kriterium der Unabhängigkeit aus Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie gewahrt ist, siehe sogleich.

<sup>206</sup> Der Gemeinschaftsgesetzgeber wollte mit dieser Regelung lediglich den Verfassungs- und Verwaltungsstrukturen bestimmter (föderaler) Mitgliedsstaaten Rechnung tragen, ohne jedoch einen konkreten Delegationsmechanismus vorzuschreiben. Im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften (Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie) muss daher in Deutschland die Delegation gemäß Art. 87d Abs. 2 GG durch ein zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz, also durch den Gesetzgeber erfolgen.

Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Thüringen im Rahmen eines entsprechenden Verwaltungsabkommens Gebrauch gemacht.<sup>207</sup>

### 6.2.3.2 Unabhängigkeit

Problematischer erscheint jedoch die Frage, ob das in Art. 11 Abs. 1 FE-Richtlinie bei der nationalen Aufsichtsbehörde und über Art. 11 Abs. 2 FE-Richtlinie auch bei den „Delegations-Aufsichtsbehörden“ geforderte Kriterium der *Unabhängigkeit* bei der aktuellen institutionellen Ausgestaltung des deutschen Flughafenentgeltregulierungsregimes gewahrt wird. Die geforderte Unabhängigkeit i. S. d. Art. 11 Abs. 3 S. 1 FE-Richtlinie setzt zunächst voraus, dass eine *rechtliche Trennung* zwischen der bzw. den Aufsichtsbehörde(n) und den Flughafenleitungsorganen sowie Luftfahrtunternehmen besteht. Sofern also der Bund bzw. die Bundesländer an einem Verkehrsflughafen oder einer Fluggesellschaft beteiligt sind, darf diese Beteiligung nicht vom BMVBS bzw. den jeweiligen Landesluftfahrtbehörden gehalten werden.

Dieses eher formale Kriterium der „rechtlichen Trennung“ wird flankiert von der Forderung nach *funktionaler Unabhängigkeit* der Aufsichtsbehörde(n). Nach Art. 11 Abs. 3 S. 2 FE-Richtlinie dürfen demnach die Mitgliedsstaaten, die weiterhin an Flughäfen, Flughafenleitungsorganen oder Luftfahrtunternehmen beteiligt sind bzw. diese sogar kontrollieren, die sich daraus ergebenden Funktionen nicht auf die Aufsichtsbehörde übertragen. Insgesamt soll mit den Forderungen nach rechtlicher Trennung und funktionaler Unabhängigkeit eine strukturelle Trennung zwischen der Beteiligungsverwaltung und der Aufsichtsverwaltung erreicht werden.<sup>208</sup> Wann eine solche strukturelle Trennung realisiert ist, gibt die FE-Richtlinie nicht explizit vor.

Die Forderung nach einer ministerialfreien Behörde würde dabei zu weit gehen. Eine derartige generelle Unabhängigkeit ließe sich allenfalls auf das in Art. 11 Abs. 3 S. 3 FE-Richtlinie vorgegebene Kriterium der unparteiischen Ausübung der Aufsichtsbefugnisse stützen.<sup>209</sup> Gegen eine solche extensive Auslegung des Unabhängigkeitskriteriums spricht jedoch ein Vergleich mit Art. 28 Abs. 1 S. 2 Datenschutzrichtlinie (DSRL).<sup>210</sup> Hätte der Gemeinschaftsgesetzgeber eine solch weitreichende Unabhän-

---

<sup>207</sup> Vgl. dazu KOENIG / KÜHLING / RASBACH (2008, S. 229 f.).

<sup>208</sup> Vgl. dazu auch die nahezu identischen Vorgaben im Bereich der Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 7. März 2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Rahmenrichtlinie). Art. 3 Abs. 2 regelt dort: „Die Mitgliedstaaten gewährleisten die Unabhängigkeit der nationalen Regulierungsbehörden, indem sie dafür sorgen, dass sie *rechtlich und funktional* von allen Unternehmen unabhängig sind, die elektronische Kommunikationsnetze, -geräte oder -dienste anbieten. Wenn Mitgliedstaaten weiterhin an Unternehmen beteiligt sind, die elektronische Kommunikationsnetze und / oder -dienste bereitstellen, oder diese kontrollieren, müssen sie eine *wirksame strukturelle Trennung der hoheitlichen Funktion von Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Eigentum oder der Kontrolle* sicherstellen.“ (im Original nicht kursiv); vgl. zur Unabhängigkeit der Bundesnetzagentur in dieser Hinsicht KÜHLING (2004, S. 379 f. m. w. N).

<sup>209</sup> Vgl. zu diesem Gesichtspunkt im institutionellen Telekommunikationsrecht KÜHLING (2004, S. 379).

<sup>210</sup> Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr.

gigkeit der Aufsichtsbehörde normieren wollen, so hätte er – wie dies in Art. 28 Abs. 1 S. 2 DSRL geschehen ist – eine andere Wortwahl treffen müssen.<sup>211</sup>

Andererseits würde den Vorgaben des Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie nicht genüge getan, wenn Aufsichts- und Beteiligungsverwaltung innerhalb des gleichen Ressorts ausgeübt werden und diese beiden Bereiche lediglich in unterschiedliche Referate untergliedert wären, da in diesem Fall beide Bereiche vom Weisungsrecht des zuständigen Ministers erfasst würden, was zu einer Interessenkollision führen kann.<sup>212</sup> Soll als nationale unabhängige Aufsichtsbehörde (weiterhin) das BMVBS agieren, so muss daher sichergestellt werden, dass dieses Ministerium nicht auch die Beteiligungsverwaltung des Bundes an den Verkehrsflughäfen oder Fluggesellschaften ausübt. Das bedeutet insbesondere, dass nicht dasselbe Ministerium die Aufsichtsverwaltung durchführen darf, die auch Aufsichtsratsmitglieder in die entsprechenden Flughäfen entsendet, um ihre Beteiligungsrechte wahrzunehmen.

Das bedeutet für den Bund Folgendes: Die Bundesbeteiligungsverwaltung für die Berliner Flughäfen, für den Flughafen Köln / Bonn sowie für den Flughafen München darf nicht mehr auch durch das BMVBS wahrgenommen werden. Das BMVBS müsste sich hier aus den Aufsichtsräten zurückziehen.

Dasselbe muss auch auf Landesebene bezüglich der Unabhängigkeit der Landesluftfahrtbehörden gelten. Auch hier muss gewährleistet sein, dass das entsprechende Landesministerium, das die Genehmigungen der Flughafenentgelte letztlich erteilt oder versagt, nicht zugleich mit der Ausübung der Beteiligungsverwaltung (etwa im Rahmen der Entsendung von Aufsichtsräten) für das Bundesland befasst ist.

Dies erfordert Organisationsänderungen in folgenden Bundesländern: In den Ländern Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Bayern darf die Beteiligungsverwaltung an den Flughäfen Hamburg, Hannover, Köln / Bonn, München und Nürnberg nicht mehr auch durch das betreffende Landesverkehrsressort erfolgen. Für die Länder Hamburg, Niedersachsen und Bayern könnte diese auch nicht durch das Wirtschaftsressort erfolgen, da hier Verkehrs- und Wirtschaftsressort in einem Ministerium vereint sind. Dieses betrifft auch Hessen. Hier erfolgt aktuell jedoch die Beteiligungsverwaltung am Flughafen Frankfurt / Main allein durch das Finanzressort. Einen problematischen Sonderfall stellt die Situation in Baden-Württemberg dar. Denn hier ist im Aufsichtsrat des Stuttgarter Flughafens das Staatsministerium vertreten, das als Behörde des Ministerpräsidenten angesichts dessen

---

<sup>211</sup> In Art. 28 Abs. 1 S. 2 DSRL ist von „*völliger Unabhängigkeit*“ (im Original nicht kursiv) die Rede.

<sup>212</sup> Diese Interpretation widerspricht auch nicht der Entscheidung des VGH Kassel, Beschl. v. 27.05.1999, Az.: 2 Q 4634/98, der es mit der Unabhängigkeitsforderung aus Art. 11 Abs. 1 c der Richtlinie 96/67/EG (BAD-Richtlinie) auch dann noch für vereinbar hält, wenn die Auswahlentscheidung auf ein Ministerium (hier: das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung) eines Bundeslandes übertragen wird, das an dem betroffenen Flughafen selbst als Gesellschafter beteiligt ist. Zu beachten ist bei dieser Entscheidung nämlich, dass der VGH Kassel eine Abhängigkeit aufgrund personeller Verknüpfung aufgrund der Normen der §§ 20, 21 HVwVfG als ausgeschlossen ansah. Jedoch sind die Vorgaben im Rahmen des Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie deutlich umfassender – insbesondere im Hinblick auf die funktionale Unabhängigkeit – als in Art. 11 Abs. 1 lit. c ii BAD-Richtlinie. Die Rechtsprechung kann schon aus diesem Grund vorliegend nicht übertragen werden. Unabhängig davon hätte der VGH Kassel eine solche Frage der Auslegung des Gemeinschaftsrechts dem EuGH vorlegen müssen, da die Frage nach der Vereinbarkeit des hessischen Modells mit dem gemeinschaftsrechtlich vorgegebenen Unabhängigkeitskriterium in Art. 11 Abs. 1 lit. c ii BAD-Richtlinie keineswegs einen *acte clair* darstellte.



Richtlinienkompetenz nach Art. 49 Abs. 1 S. 1 der Verfassung des Landes Baden-Württemberg eine hinreichende Unabhängigkeit mit Blick auf das für die Entgeltgenehmigung zuständige Innenministerium insoweit besonders in Frage stellt, da hier die Beteiligungsverwaltung und die Genehmigungsverwaltung nicht in zwei „gleichrangigen“ Ministerien aufgeteilt sind.

Eine *Ressorttrennung* als Mittelweg kann daher insgesamt als mit den Vorgaben des Art. 11 Abs. 3 FE-Richtlinie noch vereinbar angesehen werden, da in einem solchen Fall durch das Ressortprinzip des Art. 65 S. 2 GG und entsprechender Bestimmungen in den Landesverfassungen eine hinreichende Unabhängigkeit der Aufsichtsverwaltung gegenüber der Beteiligungsverwaltung gesichert ist.<sup>213</sup> Die Mitgliedsstaaten müssen also zumindest sicherstellen, dass die Beteiligungsverwaltung und die Aufsicht von unterschiedlichen Ministerien ausgeübt werden. Dies wird die skizzierten organisatorischen Änderungen auf Bundes- und Landesebene erfordern. Unbeschadet dessen sind stets weitere Mechanismen zur Stärkung der Unabhängigkeit der Regulierungsbehörden zu erwägen.<sup>214</sup>

Sofern diese Vorgaben erfüllt sind, kann die bisherige institutionelle Ausgestaltung der Genehmigung über die Landesluftfahrtbehörden im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung unter der Aufsicht des BMVBS beibehalten werden.

Unabhängig davon besteht auch die Möglichkeit, eine eigene Bundesoberbehörde nach Art der *Bundesnetzagentur* mit der Aufgabe zu betrauen. Dies wäre mit einer Beendigung der Bundesauftragsverwaltung in diesem Bereich verbunden.

Sollte an einer Landesverwaltung festgehalten werden, bestünde auch auf Länderebene die Möglichkeit, entsprechende nachgelagerte, unabhängige Regulierungsbehörden einzurichten.

#### **6.2.4 Anforderungen an die konkrete Umsetzung in das deutsche Recht**

In Bezug auf den somit identifizierten Umsetzungsbedarf stellt sich die Frage, wie die Umsetzung in deutsches Recht konkret erfolgen muss. Es ist dabei insbesondere zu fragen, ob die nötigen zusätzlichen Normierungen ohne weiteres in § 43a LuftVZO bzw. allgemein in die LuftVZO integriert werden können oder ob insoweit auch eine Änderung bzw. Normierung (innerhalb) des LuftVG erforderlich ist.

Aus *gemeinschaftsrechtlicher Sicht* kann die Umsetzung sowohl durch ein formelles Gesetz (z. B. LuftVG) als auch durch ein materielles Gesetz, also z. B. durch eine Rechtsverordnung wie die LuftVZO, erfolgen.

Der EuGH macht diesbezüglich nur die Vorgabe, dass die Anwendung einer Richtlinie in klarer und bestimmter Weise gewährleistet sein muss, ohne dass es dazu generell einer besonderen Gesetzesvorschrift bedarf. Allerdings muss die konkrete Umsetzung in nationales Recht gewährleisten, dass die von der Richtlinie Begünstigten in der Lage sind, von ihren aus der Richtlinie resultierenden Rechten

---

<sup>213</sup> So schon KÜHLING (2004, S. 380) in Bezug auf die Bundesnetzagentur in der Telekommunikationsordnung.

<sup>214</sup> Dazu grundlegend am Beispiel der Telekommunikationsregulierung KÜHLING (2004, S. 381 ff.).

Kenntnis zu nehmen und diese gegebenenfalls auch vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.<sup>215</sup> Diesen Erfordernissen werden in Deutschland nur zwingende Außenrechtssätze – einschließlich Rechtsverordnungen – gerecht. Eine Umsetzung der Vorgaben der FE-Richtlinie innerhalb einer Rechtsverordnung wie der LuftVZO ist daher aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht ohne weiteres zulässig. Eine bloße Verwaltungsvorschrift genügt jedoch nicht. Das gilt erst recht für eine bloße Verwaltungspraxis.

Problematischer erscheint jedoch die Frage, ob eine solche Umsetzung innerhalb der LuftVZO mit dem *deutschen Grundgesetz* zu vereinbaren ist. Zunächst kann festgestellt werden, dass das Grundgesetz in Art. 80 GG die Möglichkeit vorsieht, dass Rechtsverordnungen, also materielle Rechtssätze, von bestimmten Exekutivorganen erlassen werden. Dazu bedarf es aber gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG einer Ermächtigung durch ein formelles Gesetz. Die LuftVZO stellt eine solche Rechtsverordnung dar. Sie wurde im Bereich der Flughafenentgelte auf Grundlage des § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG vom BMVBS mit Zustimmung des Bundesrates erlassen, so dass die Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 1 GG erfüllt sind.

Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG verlangt darüber hinaus, dass die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung in Bezug auf Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt ist. Dies ist bisher der Fall, da die Ermächtigungsnorm des § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG und die Entgeltgenehmigungsnorm des § 43a LuftVZO einen nahezu vergleichbaren Wortlaut haben. In Bezug auf die Genehmigungszuständigkeit, die nach § 43a i. V. m. § 39 Abs. 1 LuftVZO den Luftfahrtbehörden des Landes zusteht, ist § 31 Abs. 2 Nr. 4 LuftVG zu beachten. Danach führen die Länder die Genehmigungen der Flughafenentgelte im Auftrag des Bundes aus. Bei dieser Bundesauftragsverwaltung ist die Benennung bzw. Einrichtung der dafür zuständigen Behörden grundsätzlich gemäß Art. 85 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 GG Angelegenheit der Länder. Welche Behörde Luftfahrtbehörde eines Landes wird, entscheidet somit das jeweilige Bundesland. Die institutionelle Ausgestaltung des Genehmigungsregimes ist daher – sofern dieses weiterhin beibehalten wird – losgelöst von den Vorgaben des Bestimmtheitsgebotes nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG zulässig.

Das Bestimmtheitsgebot nach Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG wird jedoch im Zusammenhang mit dem z. T. im materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Bereich bestehenden Umsetzungsbedarf relevant. Sofern nämlich eine Umsetzung innerhalb der LuftVZO angestrebt wird, muss geprüft werden, ob die neuen durch die FE-Richtlinie indizierten Regelungen noch vom Umfang der gesetzlichen Ermächtigung des § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG gedeckt sind. Diese Problematik stellte sich bisher aufgrund der Tatsache, dass auch § 43a LuftVZO diesbezüglich keine weitergehenden Vorgaben machte, nicht.

Durch den aktuellen Umsetzungsbedarf reicht jedoch die gesetzliche Ermächtigung des § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG, die neben der Aufzählung der genehmigungsbedürftigen Entgelte keine weiteren Regelungen hinsichtlich materiell-rechtlicher Genehmigungsvoraussetzungen oder der verfahrensrechtli-

---

<sup>215</sup> EuGH, Urt. v. 28. 2. 1991 – C-131/88, Slg. 1991, I-825, Rn. 6; EuGH, Urt. v. 30. 5. 1991 – C-361/88, Slg. 1991, I-2567, Rn. 15.

chen Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens trifft, nicht mehr aus, um als mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG vereinbare Ermächtigungsgrundlage für die umzusetzenden, zum Teil sehr detaillierten Vorgaben, wie etwa die Normierung der Konsultationsverfahren nach Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 FE-Richtlinie oder der Transparenzverpflichtungen des Art. 7 FE-Richtlinie, zu fungieren.<sup>216</sup>

Sollte daher eine Umsetzung innerhalb der LuftVZO angestrebt werden, so müsste die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Abs. 1 Nr. 18 LuftVG in Bezug auf die umsetzungsbedürftigen Regelungen entsprechend detaillierter gefasst werden.

---

<sup>216</sup> Zu diesem Ergebnis dürfte man vorliegend unabhängig davon gelangen, ob man abgeschwächte Bestimmtheitsanforderungen bei Ermächtigungsnormen für Rechtsverordnungen, mit denen EG-Richtlinien umgesetzt werden, anerkennt oder nicht; vgl. zu dieser Streitfrage BRENNER (2005, Band 2, Art. 80 Abs. 1, Rn. 39).

## 7 Reformbedarf der Entgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht und Hinweise zur juristischen Umsetzung

In diesem Kapitel wird zunächst in Abschnitt 7.1 der Reformbedarf bezüglich der Flughafenentgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht aufgezeigt. In Abschnitt 7.2 werden dann kurz die juristischen Aspekte der Umsetzung der abgeleiteten Reformvorschläge aufgezeigt.

### 7.1 Reformbedarf der Entgeltregulierung in Deutschland aus ökonomischer Sicht

#### *POLITISCHE DEFINITION VON REGULIERUNGSZIELEN*

Die mit einer Regulierung der deutschen Flughäfen verfolgten Ziele sollten von der Politik gesetzlich fixiert werden. Unter der Annahme, dass die Politik die Interessen der Bevölkerung im Allgemeinen und der Nachfrager im Speziellen vertritt sowie unter Berücksichtigung der Abwägungen in Abschnitt 3.2.1 kann die Vorgabe folgender Ziele empfohlen werden:

- **Beitrag zur Minimierung der von Endnachfragern zu zahlenden Preise:** Es sollte grundsätzlich das Ziel der Minimierung der von den heutigen und zukünftigen Endnachfragern, also den Passagieren, zu zahlenden Preise („Preisminimierung“) verfolgt werden, wobei ergänzend die Transaktionskosten der Regulierung auf Seiten der öffentlichen Hand und der Fluggesellschaften berücksichtigt werden sollten, da sie letztendlich (zumindest in einem erheblichen Ausmaß) auch von den Endnachfragern zu tragen sind. Dieser Ansatz sollte lediglich infrage gestellt werden, wenn geringfügige Preisreduktionen mit deutlichen Gewinneinbußen auf Seiten des regulierten Unternehmens einhergehen. Unter der für den europäischen Luftverkehr plausibeln Annahme, dass Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften herrscht, führen Preissenkungen bei den Flughafenentgelten grundsätzlich auch zu Preissenkungen für die Passagiere.
- **Gewährleistung effizienter Investitionen bezüglich der Flughafenkapazität:** Es bietet sich an, für die Bewertung von kapazitätsrelevanten Investitionen eine gesamtwirtschaftliche Perspektive festzusetzen. Dies ist insbesondere dadurch begründet, dass die Präferenzen zwischen Nachfragern bezüglich kapazitätserweiternden Investitionen divergieren können.
- **Unterstützung der Ziele im Hinblick auf den Umweltschutz und die Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr:** Grundsätzlich sollten umweltpolitische Ziele und Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr unabhängig von der Entgeltregulierung beschlossen werden. Nichtsdestotrotz sind derartige Beschlüsse bzw. deren monetäre Auswirkungen im Rahmen der Entgeltregulierung zu berücksichtigen. Beispielsweise können umweltpolitische Überlegungen eine lärmbezogene Differenzierung von Entgelten für die Nutzung der Start-/ Landebahnen nahe legen.

- **Förderung des Wettbewerbs zwischen den Fluggesellschaften sowie Verhinderung von Diskriminierungen:** Der Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften ist ein wichtiger Mechanismus, damit die Passagiere als Endnachfrager von der Reduktion von Flughafenentgelten profitieren. Insofern sollten die Förderung des Wettbewerbs zwischen den Fluggesellschaften sowie die Verhinderung von Diskriminierungen als Ziele der Regulierung festgeschrieben werden.

#### **DIFFERENZIERTE REGULIERUNGSINTENSITÄTEN VORSEHEN**

Bei der Ableitung von Reformvorschlägen, die den identifizierten Defiziten der derzeitigen (schwachen) Regulierung der Flughafenentgelte entgegenwirken sollen, bietet es sich gemäß den Ausführungen in Abschnitt 3.2.2.6 an, den Grad der unterschiedlichen Marktmacht von Flughäfen zu berücksichtigen. Bei größeren Flughäfen, die über umfangreiche Marktmacht verfügen, werden – wie in Abschnitt 3.2.2.2 grundsätzlich thematisiert – die Vorteile einer relativ hohen Regulierungsintensität vergleichsweise groß sein. Dies ist u. a. dadurch begründet, dass die direkten (Transaktions-) Kosten einer Regulierung mit zunehmender Flughafengröße nur unterproportional ansteigen werden. Bei Flughäfen, die eine kleinere Größe und / oder nur eine begrenzte Marktmacht aufweisen, sind die absoluten Vorteile einer vergleichsweise hohen Regulierungsintensität dagegen begrenzt.

Vor diesem Hintergrund kann bezüglich der internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland empfohlen werden, dass ein Teil der Flughafen unter Rückgriff auf ein Regulierungsregime, das eine als „normal“ definierte Regulierungsintensität aufweist, reguliert wird und weitere Flughäfen unter Rückgriff auf ein mit einer vergleichsweise niedrigen Regulierungsintensität einhergehendes Regime reguliert werden.

#### **REGULIERUNGSREGIME MIT NORMALER REGULIERUNGSINTENSITÄT**

Für die relativ großen und marktmächtigen deutschen Flughäfen ist unter Berücksichtigung der Analysen in Abschnitt 3.2.2.3 eine kostenorientierte Anreizregulierung zu empfehlen, bei der zur Etablierung von (Effizienz-)Anreizen in einem gewissen Umfang das Kostenrisiko auf das regulierte Unternehmen übertragen wird. Auf eine reine Kostenzuschlagsregulierung sollte nicht zurückgegriffen werden, da diese keinerlei Anreize zu effizienter Leistungserstellung etabliert und somit sowohl aus Nutzersicht als auch aus der wohlfahrtsökonomischen Perspektive negativ zu bewerten ist. Eine idealtypische Anreizregulierung, die bei der Ableitung von Preis- bzw. Erlösrestriktionen die Kostenentwicklung des einzelnen Unternehmens möglichst weitgehend außer Acht lässt, erscheint zunächst aufgrund methodischer Probleme bezüglich der Entgeltfestsetzung nicht sinnvoll umsetzbar. Außerdem ist unklar, ob eine extrem hohe Anreizorientierung unter Berücksichtigung von Risikokosten und Transaktionskosten zu der aus Nutzersicht anzustrebenden Minimierung der Entgelte beiträgt.

Ein Monitoring weist im Hinblick auf die anzustrebende Minimierung der Entgelthöhe gemäß der Nachfragerinteressen und auch im Hinblick auf die Erzielung von Kosteneffizienz – wie in Abschnitt 3.2.2.2 betrachtet – Nachteile auf und dürfte weniger geeignet sein als eine kostenorientierte Anreizregulierung.

Bei der kostenorientierten Anreizregulierung sollte – wie in Abschnitt 3.2.2.4.1 abgeleitet – auf den Single-Till-Ansatz zurückgegriffen werden. Dieser führt zu einer adäquaten Berücksichtigung des Ziels der Preisminimierung bzw. der Wahrung der Nutzerinteressen und wird aufgrund der geringeren Transaktionskosten bei seiner Anwendung auch aus wohlfahrtsökonomischer Sicht vorteilhaft sein. Sofern eine Verschiebung von Renten von den Fluggesellschaften zu den Flughäfen politisch intendiert ist, sollte dennoch kein Dual-Till gewählt werden. Um die Transaktionskosten im Vergleich zu einem Dual-Till zu reduzieren, sollte in diesem Fall vielmehr ein „abgeschwächter Single-Till“ genutzt werden, indem Einnahmeüberschüsse aus dem Non-Aviation-Bereich nur in einem reduzierten Umfang berücksichtigt werden. Dies könnte beispielsweise durch einen Rückgriff auf weiter in der Vergangenheit liegende Ergebnisse des Non-Aviation-Bereichs geschehen, da die Einnahmen im Non-Aviation-Bereich im Zeitablauf zumeist steigen.

An Flughäfen, an denen Kapazitätsengpässe vorliegen, ist es im Hinblick auf eine effiziente Kapazitätsallokation geboten, die (Entgelt-)Regulierung mit der Einführung eines Slot-Handels zu kombinieren. An diesen Flughäfen werden von einer auf die Minimierung des Entgeltniveaus zielenden Regulierung grundsätzlich zunächst nicht die Endnachfrager profitieren, sondern vielmehr werden entsprechende (Knappheits-)Renten bei den Fluggesellschaften anfallen. Der Single-Till-Ansatz bietet in dieser Konstellation – wie dargestellt – unkompliziert die Möglichkeit, andere Zuordnungen von Knappheitsrenten zu erreichen. Zu berücksichtigen ist, dass mit einer auf die Minimierung des Entgeltniveaus ausgerichteten Regulierung Flughafen-spezifische Investitionen von Fluggesellschaften, welche insbesondere von Hub-Fluggesellschaften an Hub-Flughäfen von Relevanz sind, gefördert werden.

Im Rahmen der kostenorientierten Anreizregulierung sollte – die Betrachtungen aus Abschnitt 3.2.2.3.2 berücksichtigend – vorgesehen werden, dass ergänzend zur Vorgabe von Preis- bzw. Erlösgrenzen Mechanismen zur Gewährleistung der Bereitstellung einer nutzergerechten (Angebots-) Qualität implementiert werden. Durch Investitionsvereinbarungen, die entsprechende Projekte und Budgets enthalten, ist auf ein effizientes Investitionsniveau hinzuwirken. Im Übrigen sollte die effiziente Allokation der existierenden Kapazität von Flughäfen nicht im Rahmen der Entgeltregulierung, sondern vielmehr durch die Eröffnung von (Sekundär-)Handlungsmöglichkeiten bezüglich Slots sichergestellt werden.

Kapitalverzinsung und Abschreibungen stellen zentrale Einflussgrößen auf die Entgelthöhe dar. Es erscheint – wie in Abschnitt 3.2.2.4.2 thematisiert – aufgrund der Möglichkeit des Verweises auf die derzeitige regulatorische Praxis vertretbar, die Kapital- und speziell die Eigenkapitalverzinsung unter Rückgriff auf das CAPM abzuleiten. Allerdings geht die Anwendung dieses Ansatzes mit erheblichen Problemen einher, weshalb eine Offenheit für den Rückgriff auf alternative Ansätze bestehen sollte. Abschreibungen sollten im Hinblick auf das vorliegende Zielsystem auf Anschaffungskosten bezogen werden. Für die Dauer der Regulierungsperiode bietet sich – analog zum britischen Modell – ein Zeitraum von fünf Jahren an. Weitere Details der Ausgestaltung der kostenorientierten Anreizregulierung sind noch vertieft zu untersuchen (z. B. Rückgriff auf Preis- oder Erlösgrenzen, Zuordnung des Nachfragerisikos).

Britischen Erfahrungen folgend und kongruent mit dem Grundgedanken der Richtlinie 2009/12/EG, sollten – gemäß der Darstellungen in Abschnitt 3.2.2.4.4 – die Nutzer und die Flughäfen in die Vorbereitung der Regulierungsrestriktionen und sonstigen Regulierungsmaßnahmen einbezogen werden. Es bietet sich an, den Marktteilnehmern möglichst weitgehend die Vereinbarungen von Qualitätsniveaus und Investitionsmaßnahmen zu übertragen. Für den Erfolg derartiger Abstimmungen ist es – gemäß der britischen Erfahrungen – von hoher Bedeutung ist, dass der Regulierer die Abstimmungen zwischen Flughäfen und Nutzern begleitet. Weiterhin sollte der Regulierer darauf achten, dass durch getroffene Vereinbarungen keine Nutzer diskriminiert werden. Sofern zwischen den Nutzern kein Einvernehmen erzielt werden kann, sind die entsprechenden Entscheidungen vom Regulierer zu treffen. Im Übrigen sollte den Nutzern stets das Recht eingeräumt werden, eine Regulierung durch subsidiäre Vereinbarungen zu substituieren, wobei dem Regulierer dann noch die Aufgabe zufällt, im Falle der Vereinbarung diskriminierender Regelungen einzugreifen. Allerdings ist es eher unwahrscheinlich, dass an den größeren und marktmächtigen Flughäfen Vereinbarungen der Marktteilnehmer zustande kommen werden.

Zu beachten ist, dass der Erfolg einer Regulierung – gemäß der Darstellungen in Abschnitt 3.2.2.4.3 – wesentlich dadurch beeinflusst wird, dass der Regulierer die Möglichkeiten besitzt, Prozesse zu strukturieren und auf eine transaktionskostenarme Weise Informationen vom regulierten Unternehmen zu beschaffen. In diesem Zusammenhang sollte der Regulierer Standards etablieren.

Um Synergieeffekte nutzen zu können, sollte die Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen – die Analysen aus Abschnitt 3.2.2.7 aufgreifend – grundsätzlich durch eine zentrale Behörde erfolgen. Eine Regulierung auf Länderebene sollte demnach nicht mehr erfolgen. Relevante Synergieeffekte mit der übrigen Aufsichtsverwaltung durch die Länder bestehen mit Blick auf die Entgeltregulierung nicht, so dass eine Zentralisierung auf Bundesebene insoweit unproblematisch ist. Um auch sektorübergreifende Synergieeffekte bezüglich des Regulierungs-Know-hows nutzen zu können und die Gefahr eines „Regulatory Capture“ zu verringern, dürfte eine sektorübergreifende Organisation grundsätzlich einer sektorspezifischen Lösung (z. B. Luftfahrtbundesamt) überlegen sein. Dementsprechend sollte in Deutschland die Flughafenregulierung an die Bundesnetzagentur übertragen werden.

Ferner besitzt die institutionelle Ausgestaltung einer Regulierung – wie in Abschnitt 3.2.2.8 dargestellt – eine hohe Bedeutung für deren Effektivität. Wie bereits dargestellt, sollten die Ziele der Regulierung politisch vorgegeben werden. Es bietet sich im Übrigen an, gesetzlich eindeutig zu regeln, dass der Regulierer das Recht besitzt, im Rahmen der Regulierung Anreize zu implementieren. Da die Ausgestaltung einer Regulierung grundsätzlich nicht oder nur sehr begrenzt in sinnvoller Weise gesetzlich vorgegeben werden kann, ist die Bedeutung der Einbindung des Regulierers in ein System der Kompetenzaufteilung und Kontrolle entsprechend hoch. Dabei sollten auch die Nutzer Beschwerde- und Klagerechte gegen Entscheidungen des Regulierers besitzen.

### **REDUZIERTE REGULIERUNGSINTENSITÄT**

Ein mit einer reduzierten Regulierungsintensität einhergehendes Regulierungsregime sollte zunächst bei Flughäfen mit einer geringen Größe und / oder einer geringen Marktmacht angewendet werden. Weiterhin kommt die Anwendung dieses Regulierungsregimes auch in Frage bei Flughäfen, die zwar als groß und marktmächtig einzustufen sind, jedoch aufgrund einer von den öffentlichen Eigentümern beschlossenen Selbstbeschränkung keine Gewinnerzielung anstreben und infolge einer internen Regulierung damit auf die Ausübung von Marktmacht verzichten.

Das hier empfohlene Regulierungsregime mit reduzierter Regulierungsintensität greift das Modell der korporatistischen Regulierung auf, welches in Abschnitt 3.2.2.5 diskutiert worden ist. Demnach sollten zunächst Nutzer und Flughäfen weitgehend autonom versuchen, eine Regulierungsvereinbarung abzuschließen. Die Bundesnetzagentur sollte als Regulierer in erster Linie den entsprechenden Prozess vorstrukturieren und kann gegebenenfalls moderierend tätig sein. Sofern ein gemeinsamer Vorschlag von den Marktteilnehmern beschossen wird, ist von der Bundesnetzagentur lediglich zu prüfen, dass keine Diskriminierungen erfolgen oder in irgendeiner anderen Form gegen die Regulierungsziele verstoßen wird.

Wenn keine Einigung zwischen den Marktakteuren erzielt wird, hat der Flughafen einen Entgeltantrag bei der Bundesnetzagentur einzureichen. Der Regulierer kann dann den Antrag in der vorliegenden Form oder mit gekürzten Entgelten genehmigen, so dass keine Ausnutzung von Marktmacht erfolgt. Zur Begrenzung des Regulierungsaufwands würde eine im Vergleich zur normalen Regulierungsintensität hinsichtlich des Umfangs deutlich reduzierte Prüfung des Antrags erfolgen, bei der in erster Linie die Plausibilität des beantragten Entgeltniveaus und dessen Bezug zu den anfallenden Kosten nachvollzogen wird. Bei einem derartigen Verfahren sind zunächst kaum Anreizelemente implementiert. Infolge dessen entsteht die Gefahr der ineffizienten Leistungserstellung auf Seiten der Flughäfen. Um diesem (Fehl-)Anreiz entgegenzuwirken, ist die Möglichkeit vorzusehen, dass bei begründetem Verdacht entsprechender Ineffizienzen Flughäfen in die normale Regulierungsintensität „hoch gestuft“ werden können. Vor diesem Hintergrund ist es auch bei der reduzierten Regulierungsintensität erforderlich, dass der Regulierer weit reichende Möglichkeiten zur Kostenkontrolle besitzt, die genauso umfangreich sind wie beim oben skizzierten Modell der kostenorientierten Anreizregulierung. Für die Einschätzung der (In-)Effizienz von Flughäfen bietet es sich an, dass die Regulierungsbehörde die Stellungnahmen der Nutzer berücksichtigt.

Bei der Beurteilung der Effizienz der größeren und marktmächtigen Flughäfen, die sich aufgrund einer entsprechenden Selbstbindung der öffentlichen Eigentümer zur Begrenzung der Entgelte verpflichtet haben und daher zunächst der reduzierten Regulierungsintensität unterworfen sind, empfiehlt es sich weiterhin zu berücksichtigen, inwieweit im Rahmen einer internen Regulierung (anreizorientierte) Mechanismen zur Vermeidung von Ineffizienzen implementiert sind. In diesem Zusammenhang kann auf im Ausland genutzte Modelle der effizienten Steuerung öffentlicher Infrastrukturunternehmen verwiesen werden, beispielsweise bei der staatlichen neuseeländischen Flugsicherung, deren Aufsichtsrat auch Nutzervertreter angehören.



**ANWENDUNGSBEREICH DES REFORMVORSCHLAGS UND MÖGLICHE ERSTZUORDNUNG DER FLUGHÄFEN ZU DEN VERSCHIEDENEN REGULIERUNGSINTENSITÄTEN**

Die vorstehend dargelegten Vorschläge sollten bei den internationalen Verkehrsflughäfen, die eine bestimmte jährliche Passagieranzahl überschreiten, verpflichtend implementiert werden. Als Grenzwert für die Anwendung könnte – analog zur BADV – auf eine Passagieranzahl von beispielsweise 2 Mio. zurückgegriffen werden. Bei kleineren Flughäfen könnten die Bundesländer die Regulierung weiterhin selbst nach einem vereinfachten Verfahren durchführen oder freiwillig an die Bundesnetzagentur übertragen.

Die Zuordnung der Flughäfen zur normalen oder reduzierten Regulierungsintensität sollte – die Analysen aus Abschnitt 3.2.2.6 berücksichtigend – nicht gesetzlich fixiert sein, da sich die Größe und Marktmacht von Flughäfen ändern und Gesetzesanpassungen in diesem Fall mit unverhältnismäßig hohen politischen Transaktionskosten einhergehen dürften. Die Bundesnetzagentur könnte vielmehr als zuständiger Regulierer mit dem entsprechenden Know-how in regelmäßigen Abständen, beispielsweise nach Ablauf einer Regulierungsperiode von etwa fünf Jahren, die (Wieder-)Zuweisung von Flughäfen zu einer der beiden Gruppen vornehmen.<sup>217</sup> Dementsprechend sollte sie auch die Möglichkeit besitzen, wenn sich ein Flughafen und die Nutzer nicht auf eine Regulierung einigen können und der Verdacht eines Missbrauchs von Marktmacht bzw. von Ineffizienzen besteht, Flughäfen von der niedrigen in die normale Regulierungsintensität heraufzustufen.

Auf Basis der in Abschnitt 4.2 durchgeführten Abschätzungen der Marktmacht der deutschen Flughäfen und unter Berücksichtigung von deren Größe könnte für die Erstzuweisung in Betracht gezogen werden, die Flughäfen in Frankfurt, München, Berlin, Hamburg, Stuttgart, Düsseldorf und Köln / Bonn zunächst dem mit einer höheren Regulierungsintensität einhergehenden Regulierungsregime zu unterwerfen. Bei den Flughäfen Hannover und Nürnberg, die grundsätzlich über eine geringere Marktmacht als die vorgenannten Flughäfen verfügen dürften, sollte die Zuordnung in Abhängigkeit des Ergebnisses einer Einzelfallprüfung erfolgen. Bei den weiteren Flughäfen wäre im Regelfall zunächst die vorgestellte reduzierte Regulierung anzuwenden.

**EMPFEHLUNG ZUR KURZFRISTIGEN UMSETZUNG DES ÖKONOMISCH GEBOTENEN REFORMBEDARFS**

Wie in Abschnitt 6.2 dargestellt ist zur Umsetzung der Richtlinie 2009/12/EG eine gesetzliche Anpassung der Flughafenregulierung in Deutschland in jedem Fall erforderlich. Die Umsetzung des vorstehend vorgestellten Reformbedarfs der Flughafenregulierung aus ökonomischer Sicht sollte insofern mit der durch Richtlinie 2009/12/EG bedingten Gesetzesanpassung verbunden werden. Dies begrenzt die (inkrementellen) politischen Transaktionskosten der Implementierung der ökonomisch gebotenen Reformen.

---

<sup>217</sup> Dabei ist durch den institutionellen Rahmen der Regulierung sicherzustellen, dass die Marktteilnehmer derartige Entscheidungen der Bundesnetzagentur überprüfen lassen können. Diese Rechte der Marktteilnehmer sind im vorliegenden Fall von besonderer Bedeutung, da Zuordnungsentscheidungen von Flughäfen zur normalen oder reduzierten Regulierungsintensität den Aufgabenumfang der Bundesnetzagentur beeinflussen können. In diesem

## 7.2 Hinweise zur juristischen Umsetzung

Die in der vorliegenden Studie aus volkswirtschaftlicher Perspektive entwickelten Reformvorschläge würden den zwingenden juristischen Umsetzungsbedarf nicht nur erfüllen, sondern darüber hinausgehen. Gleichwohl würde keineswegs absolutes rechtliches Neuland betreten. So sind in rechtsvergleichender Sicht regulatorische Anleihen aus dem Ausland und insbesondere aus den Ansätzen im Vereinigten Königreich möglich. Gewichtiger ist jedoch der Umstand, dass alle hier vorgebrachten zentralen Vorschläge bereits in anderen Netzwirtschaften in Deutschland umgesetzt worden sind und damit auf in anderen Sektoren erfolgreich erprobte Regulierungsmodelle zurückgegriffen werden kann. Das gilt sowohl in materiell-rechtlicher als auch in institutioneller Hinsicht.

Institutionell ist die Bundesnetzagentur mit einer umfassenden Expertise im Rahmen der Entgeltregulierung in der Telekommunikations-, Energie- und Eisenbahnverkehrsordnung ausgestattet<sup>218</sup>, so dass die Übernahme von Entgeltregulierungsaufgaben im Flughafensektor unproblematisch möglich wäre. Die Bundesnetzagentur ist dabei ähnlich dem Bundeskartellamt als unabhängige Bundesoberbehörde ausgestaltet. Sie unterliegt zwar einem formalen Weisungsrecht einer obersten Bundesbehörde – im Telekommunikations- und Energiesektor dem Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, im Eisenbahnverkehrsbereich dem BMVBS. Gleichwohl ist aufgrund verschiedener institutioneller Besonderheiten wie der Veröffentlichungspflicht von Weisungen, der Beschlusskammertätigkeit im Energie- und Telekommunikationsbereich sowie der persönlichen Unabhängigkeit des Präsidiums eine hinreichende Unabhängigkeit gewährleistet. Sollte allerdings eine Weisungsbefugnis des BMVBS angestrebt werden, wäre eine Verlagerung der Beteiligungsverwaltung in das Bundesfinanzministerium indiziert, um den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen an die Unabhängigkeit gerecht zu werden.

Auch für die Vorschläge zum Entgeltmaßstab, zu den anerkannten Hilfsmitteln der Kosten- bzw. Entgeltberechnung, zum Verfahren der Entgeltfestsetzung, zur Differenzierung zwischen verschiedenen Regulierungsintensitäten und zu effektiven Informationsrechten der Regulierungsbehörde finden sich im Telekommunikations- und Energierecht entsprechende Vorbilder, die mit wenig Aufwand an die Bedürfnisse der Flughafenentgeltregulierung angepasst werden könnten. So gibt es beispielsweise im Telekommunikationsgesetz (TKG) eine Differenzierung zwischen einer strengen Ex-ante-Genehmigungspflicht und einer weniger regulierungsintensiven Ex-post-Kontrolle (§§ 30 ff. TKG). Zudem führt die Bundesnetzagentur einen Test durch, um festzustellen, ob die Telekommunikationsmärkte überhaupt dieser sektorspezifischen Regulierung zu unterwerfen sind oder aus ihr entlassen werden können (vgl. § 9, 9a, 10 TKG). Auch eine pragmatische „kostenorientierte Anreizregulierung“ ist dem Grunde nach in den verschiedenen Stufen der Entgeltregulierung im Telekommunikations- und Energiebereich erfolgt – wenn auch jeweils mit gewissen Besonderheiten. Ferner sind insbesondere in der Energiewirtschaft Ansätze einer Qualitäts- und Investitionskontrolle implementiert worden.

---

Zusammenhang könnte auch erwogen werden, der Monopolkommission ein Recht zur Stellungnahme zu Vorschlägen der Bundesnetzagentur zur Zuordnung von Flughäfen zu geben.

<sup>218</sup> Vgl. dazu grundlegend KÜHLING (2004, S. 284 ff.).

Darüber hinaus greift auch in der Telekommunikationsordnung ein entsprechender Vorrang der privat-autonomen Entgeltfestsetzung (vgl. insbesondere § 25 Abs. 1 TKG), an dessen Strukturierung sich die Regulierung im Flughafenbereich orientieren könnte. Im Übrigen kann bei der Entscheidung, bis zu welcher Dichte Vorgaben im Gesetzesrecht gemacht werden sollen, auf unterschiedliche Erfahrungen zurückgegriffen werden. So erfolgte in der Energieordnung bislang eine stärker normierende Regulierung, in deren Rahmen sogar die zulässige Rendite im Netzbereich in einem ersten Schritt im Wege einer Verordnung festgelegt wurde. In der Telekommunikationswirtschaft hat der Gesetzgeber dagegen stärker auf eine exekutive Konkretisierung durch die Bundesnetzagentur gesetzt, was ja vorliegend für den Flughafensektor gleichermaßen empfohlen wird. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass auch bei der Definition entsprechender Zielkataloge der Regulierung auf die Ausgestaltungserfahrungen im TKG und im Energiewirtschaftsgesetz zurückgegriffen werden kann.

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass aufgrund dieser reichhaltigen Erfahrungen mit angemessenem Aufwand eine effiziente Regulierung der Flughafenentgelte aufgesetzt werden kann.

## 8 Fazit

Die derzeitige Entgeltregulierung der deutschen Flughäfen erlaubt marktmächtigen Flughäfen, ein Entgeltniveau durchzusetzen, das sich oberhalb des bei wirksamem Wettbewerbs bestehenden Niveaus befindet und aus Sicht der (End-)Nachfrager zu hoch sein dürfte. Das derzeitige Genehmigungsregime geht zudem mit unverhältnismäßig hohen Transaktionskosten einher. Im Rahmen der Umsetzung des aus der FE-Richtlinie folgenden, nicht unerheblichen Handlungsbedarfs sollte gleich eine ökonomisch sinnvolle Reform der Flughafenentgeltregulierung vorgenommen werden, die nicht bloß den Umsetzungspflichten nachkommt, sondern die bestehenden Defizite beseitigt.

Dabei sollte der Grad der unterschiedlichen Marktmacht von Flughäfen berücksichtigt werden. Für relativ große, marktmächtige Flughäfen sollte auf eine „normale Regulierungsintensität“ zurückgegriffen werden, die eine kostenorientierte Anreizregulierung durch die Bundesnetzagentur vorsieht. Für weniger marktmächtige bzw. relativ kleine Flughäfen sollte in der Regel eine reduzierte Regulierungsintensität ausreichend sein, bei der sich zunächst das Flughafenunternehmen und die Nutzer im Rahmen einer korporatistischen Regulierung verständigen (sollen) und im Falle einer mangelnden Einigung die Bundesnetzagentur eine Kostenkontrolle durchführt.

Auf Basis von Abschätzungen der Marktmacht der deutschen Flughäfen und unter Berücksichtigung von deren Größe könnte für die Erstzuweisung in Betracht gezogen werden, die Flughäfen in Frankfurt, München, Berlin, Hamburg, Stuttgart, Düsseldorf und Köln / Bonn zunächst dem mit einer höheren Regulierungsintensität einhergehenden Regulierungsregime zu unterwerfen. Bei den Flughäfen Hannover und Nürnberg, die grundsätzlich über eine geringere Marktmacht als die vorgenannten Flughäfen verfügen dürften, sollte die Zuordnung in Abhängigkeit des Ergebnisses einer Einzelfallprüfung erfolgen. Bei den weiteren Flughäfen wäre im Regelfall zunächst die vorgestellte reduzierte Regulierung anzuwenden.

Beispiele aus anderen Netzsektoren in Deutschland zeigen, dass eine erfolgreiche Umsetzung der vorgeschlagenen Reformansätze rechtlich möglich ist. Sie können als Vorbilder dienen.

## Literatur

- ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (2009a):** ADV-Monatsstatistik Dezember 2008; abgerufen im Internet am 06.08.2009 von der Homepage [http://www.adv.aero/statistiken\\_ivf\\_2008.html](http://www.adv.aero/statistiken_ivf_2008.html).
- ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (2009b):** Gesellschafter und Beteiligungsverhältnisse – Internationale Verkehrsflughäfen; abgerufen im Internet am 06.08.2009 von der Homepage [http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/Wirtschaft\\_u\\_Recht/Gesellschafter\\_und\\_Beteiligungsverhaeltnisse\\_der\\_Flughaefen.pdf](http://www.adv.aero/fileadmin/pdf/Wirtschaft_u_Recht/Gesellschafter_und_Beteiligungsverhaeltnisse_der_Flughaefen.pdf).
- Baumol, W. J. / Panzar, J. C. / Willig, R. D. (1988):** Contestable markets and the Theory of Industry Structure; New York: Harcourt College Pub.
- Beckers, T. / Fritz J.-S. / Hirschhausen, C. von / Müller, S. (2003):** Privatisierung und Re-Regulierung der deutschen Flughäfen unter Berücksichtigung internationaler Erfahrungen; Berlin.
- Beckers, T. / Corneo, G. / Klatt, J. P. / Mühlenkamp, H. (2009):** Zeitliche Homogenisierung und Berücksichtigung von Risiko im Rahmen von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen; Endbericht zu dem Projekt „Übertragbarkeit der klassischen betriebswirtschaftlichen Methoden zur Festlegung von Diskontierungszinssätzen bei Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen auf die öffentliche Verwaltung“ im Auftrag des Bundesrechnungshofs, Berlin.
- Berliner, J. S. (1957):** Factory and Manager in the Soviet Union; Cambridge M. A.: Harvard University Press.
- Blankart, C. B. (2008):** Öffentliche Finanzen in der Demokratie; 7. Auflage, München: Vahlen.
- Brealey, R. A. / Myers, S. C. / Allen, F. (2008):** Principles of Corporate Finance; 9. Auflage, New York: Mcgraw-Hill Professional.
- Brenner, M. (2005)** in: von Mangoldt, H. / Klein, F. / Starck, C. (Hrsg.): Kommentar zum Grundgesetz, Band 2; 5. Auflage, Art. 80 Abs. 1, Rn. 39.
- Brunekreeft, G. / Neuscheler, T. (2003):** Preisregulierung von Flughäfen; in: Kneips, G. / Brunekreeft, G. (Hrsg.): Zwischen Regulierung und Wettbewerb – Netzsektoren in Deutschland; 2. Auflage, Heidelberg: Springer, S. 251-280.
- Buchanan, J. (1965):** An Economic Theory of Clubs; in: *Economica*, Vol. 32, No. 125, S. 1-14.
- Burns, P. / Riechmann, C. (2004):** Regulatory Instruments and Investment Behaviour; in: *Utilities Policy*, Vol.12, No. 4, S. 211-219.

- CAA – Civil Aviation Authority (2004):** Airport Regulation: Looking to the Future – Learning from the Past; abgerufen im Internet am 07.09.2009 unter [http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/erg\\_ercp\\_airportregulation.pdf](http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/erg_ercp_airportregulation.pdf).
- CAA – Civil Aviation Authority (2007):** Heathrow and Gatwick Airports – CAA Price Control Proposals; abgerufen im Internet am 07.09.2009 unter [http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/priceproposals\\_nov07.pdf](http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/priceproposals_nov07.pdf).
- CAA – Civil Aviation Authority (2008):** Airport Regulation Price control review – CAA reference to the Competition Commission for Stansted Airport; abgerufen im Internet am 07.09.2009 unter [http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/stansted\\_reference\\_apr08.pdf](http://www.caa.co.uk/docs/5/ergdocs/stansted_reference_apr08.pdf).
- CAA – Civil Aviation Authority (2009):** Reforming the framework for the economic regulation of UK airports – The Civil Aviation Authority's response to the Department for Transport's consultation, Supporting Paper I – Constructive Engagement; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage <http://www.caa.co.uk/default.aspx?catid=5&pagetype=90&pageid=586>.
- CAA / OFC – Office of Fair Trading / Civil Aviation Authority (2006):** Competition issues associated with the trading of airport slots; abgerufen im Internet am 15.09.2009 unter <http://www.caa.co.uk/docs/589/oft832.pdf>.
- Commerce Commission (2001):** Price Control Study of Airfield Activities at Auckland, Wellington, and Christchurch International Airports; abgerufen im Internet am 07.09.2009 unter [http://www.comcom.govt.nz//RegulatoryControl/Airports/ContentFiles/Documents/Draft\\_Report.PDF](http://www.comcom.govt.nz//RegulatoryControl/Airports/ContentFiles/Documents/Draft_Report.PDF).
- Competition Commission (2008a):** Stansted Airport Ltd – Q5 price control review; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage [http://www.competition-commission.org.uk/rep\\_pub/reports/2008/539stansted.htm](http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2008/539stansted.htm).
- Competition Commission (2008b):** Stansted Airport Ltd – Q5 price control review, Appendix B: Competition at Stansted; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage [http://www.competition-commission.org.uk/rep\\_pub/reports/2008/539stansted.htm](http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2008/539stansted.htm).
- Competition Commission (2008c):** Stansted Airport Ltd – Q5 price control review, Appendix C: Regulatory Options; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage [http://www.competition-commission.org.uk/rep\\_pub/reports/2008/539stansted.htm](http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2008/539stansted.htm).
- Competition Commission (2008d):** Assessment of LRAIC-Based Price Cap within the Q5 Stansted Inquiry; abgerufen im Internet am 07.08.2009 unter [http://www.competition-commission.org.uk/Inquiries/ref2008/stansted/pdf/working\\_paper\\_lraic.pdf](http://www.competition-commission.org.uk/Inquiries/ref2008/stansted/pdf/working_paper_lraic.pdf).

- Competition Commission (2009):** BAA airports market investigation – A report on the supply of airport services by BAA in the UK; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage [http://www.competition-commission.org.uk/rep\\_pub/reports/2009/545baa.htm](http://www.competition-commission.org.uk/rep_pub/reports/2009/545baa.htm).
- Crocker, K. J. / Masten, S. E. (1996):** Regulation and Administered Contracts Revisited: Lessons from Transaction-Cost Economics for Public Utility Regulation; in: Journal of Regulatory Economics, Vol. 9, No. 1, S. 5-40.
- Debande, O. / Drumaux, A. (1996):** Critical Analysis of Contractual Regulation Mechanism: An Organizational Approach; in: Journal of Socio-Economics, Vol. 25, No. 4, S. 453-472.
- DfT – Department for Transport (2009a):** Report of the independent panel on airport regulation; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage <http://www.dft.gov.uk/pgr/aviation/airports/reviewregulationairports/>.
- DfT – Department for Transport (2009b):** Reforming the framework for the economic regulation of UK airports; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage <http://www.dft.gov.uk/consultations/closed/ukairports/>.
- Dixit, A. K. (1996):** The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective; 2. Auflage, Baltimore: MIT Press.
- Dutzke-Wittneben, S. (2006):** Das Recht der Bodenabfertigungsdienste auf freien Zugang zu den Flughäfen; in: Europäisches und Internationales Integrationsrecht, Band 12, Hamburg: LIT-Verlag.
- Eisenkopf A. / Hahn, C. / Schnöbel, C. (2008):** Intermodale Wettbewerbsbeziehungen im Verkehr und Wettbewerbsverzerrungen; in: Eisenkopf A. / Knorr A. (Hrsg.): Neue Entwicklungen in der Eisenbahnpolitik; Berlin: Drucker & Humblot, S. 9-138.
- Engel, C. (2002):** Verhandelter Netzzugang; Baden-Baden: Nomos.
- Feess, E. (2004):** Mikroökonomie – Eine spieltheoretisch- und anwendungsorientierte Einführung; 3. Auflage, Marburg: Metropolis-Verlag.
- Forsyth, P. (2004):** Replacing Regulation: Airport Price Monitoring in Australia; in: Forsyth, P. / Gillen, D. W. / Knorr, A. / Mayer, O. G. / Niemeier, H.-M. / Starkie, D. (Hrsg.): The Economic Regulation of Airports – Recent Developments in Australasia, North America and Europe, S. 3-22.
- Forsyth, P. (2006):** Airport Policy in Australia and New Zealand: Privatisation, Light Handed Regulation and Performance; Working Paper, abgerufen im Internet am 05.09.2009 unter <http://www.fundacionrafaeldelpino.es/documentos/CONFERENCIASYENCUENTROS/Reuniones%20de%20expertos/Aeropuertos/Madrid06%20Forsyth.pdf>.

- Flughafen Hamburg (2009):** Geschäftsbericht 2008; abgerufen im Internet am 17.09.2009 unter [http://www.airport.de/resources/downloads/Geschaeftsbericht\\_2008\\_72dpi.pdf\\_\(1\).pdf](http://www.airport.de/resources/downloads/Geschaeftsbericht_2008_72dpi.pdf_(1).pdf).
- Flughafen München (2008):** Luftverkehrsstatistik – Statistischer Jahresbericht 2008; abgerufen im Internet am 17.09.2009 unter [http://www.munich-airport.de/media/download/bereiche/daten/jahresberichte/deutsch\\_2008.pdf](http://www.munich-airport.de/media/download/bereiche/daten/jahresberichte/deutsch_2008.pdf).
- Flughafen Stuttgart (2009):** Geschäftsbericht 2008; abgerufen im Internet am 17.09.2009 unter <http://www.flughafen-stuttgart.de/sys/pdf/geschaeftsbericht.pdf>.
- Frankfurt Airport (2008):** Luftverkehrsstatistik 2008; abgerufen im Internet am 17.09.2009 unter [http://www.fraport.de/cms/investor\\_relations/dokbin/336/336952.statistischer\\_jahresbericht\\_2008.pdf](http://www.fraport.de/cms/investor_relations/dokbin/336/336952.statistischer_jahresbericht_2008.pdf).
- Franz, O. / Müller, G. (2006):** Zur Frage einer Marktbeherrschung durch die Deutsche Bahn AG; Studie von wik-Consult im Auftrag der Deutschen Bahn AG, abgerufen im Internet am 10.09.2009 unter [http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/presse/studie\\_\\_marktbeherrschung.pdf](http://www.deutschebahn.com/site/shared/de/dateianhaenge/presse/studie__marktbeherrschung.pdf).
- Fraport (2009):** Geschäftsbericht 2008; abgerufen im Internet am 17.09.2009 unter [http://www.fraport.de/cms/investor\\_relations/dokbin/338/338664.geschaeftsbericht\\_2008.pdf](http://www.fraport.de/cms/investor_relations/dokbin/338/338664.geschaeftsbericht_2008.pdf).
- Freixas, X. / Guesnerie, R. / Tirole, J. (1985):** Planning under Incomplete Information and the Ratchet Effect; in: *Review of Economic Studies*, Vol. 52, No. 2, S. 173-191.
- Fritsch, M. / Wein, T. / Ewers, H.-J. (2007):** Marktversagen und Wirtschaftspolitik: Mikroökonomische Grundlagen staatlichen Handelns; 7. Auflage, München: Vahlen.
- Fuhr, J. / Beckers, T. (2006):** Vertical Governance between Airlines and Airports – A Transaction Cost Analysis; in: *The Review of Network Economics*, Vol. 5, No. 4, S. 386-412.
- Fuhr, J. / Beckers, T. (2009):** Contract Design, Financing Arrangements and Public Ownership – An Assessment of the US Airport Governance Model; in: *Transport Reviews*, Vol. 29, No. 4, S. 459-478.
- Giesberts, L. (2008):** Rechtliche Maßstäbe für die Entgeltregelungen an Flughäfen; in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 57. Jg., Nr. 1, S. 12-24.
- Gillen, D. W. / Morrison, W. (2004):** Airport Pricing, Financing and Policy: Report to National Transportation Act Review Committee; in: Forsyth, P. / Gillen, D. W. / Knorr, A. / Mayer, O. G. / Niemeier, H.-M. / Starkie, D. (Hrsg.): *The Economic Regulation of Airports – Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, S. 45-62.
- Haucap J. / Kruse J. (2004):** Ex-Ante-Regulierung oder Ex-Post-Aufsicht für netzgebundene Industrien?; in: *Wirtschaft und Wettbewerb*, Heft 3, S. 266-275.



- Haucap J. / Uhde A. (2008):** Regulierung und Wettbewerbsrecht in liberalisierten Netzindustrien aus institutionenökonomischer Perspektive; in: ORDO – Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 59, S. 237-262.
- Hendriks, N. / Andrew, D. (2004):** Airport Regulation in the UK; in: Forsyth, P. / Gillen, D. W. / Knorr, A. / Mayer, O. G. / Niemeier, H.-M. / Starkie, D. (Hrsg.): The Economic Regulation of Airports – Recent Developments in Australasia, North America and Europe, S. 101-116.
- Hoffjan, A. / Müller F. (2007):** Grundsätze der Kalkulation von Flughafengebühren – Ein Beitrag zur Entgeltregulierung deutscher Flughäfen; in: Infrastrukturrecht, 4. Jg., Heft 11/12, S. 307-311.
- Holznagel, B. / Vogelsang, I. (2009):** Weiterentwicklung der TK-Regulierung im Lichte neuer Herausforderungen und ökonomischer Erkenntnisse; in: Haucap J. / Kühling J. (Hrsg.): Effiziente Regeln für Telekommunikationsmärkte in der Zukunft, Münster.
- Jenkinson, T. (2006):** Regulation and the Cost of Capital; in: Crew, M. / Parker, D. (Hrsg.): International Handbook of Economic Regulation; Cheltenham: Edward Elgar, S. 146-163.
- Knieps, G. (1996):** Wettbewerb in Netzen – Reformpotentiale in den Sektoren Eisenbahn und Luftverkehr; Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Knieps, G. (2008):** Wettbewerbsökonomie – Regulierungstheorie, Industrieökonomie, Wettbewerbspolitik; 3. Auflage, Berlin / Heidelberg: Springer.
- Koenig C. / Kühling J. / Rasbach W. (2008):** Energierecht; 2. Auflage, Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft.
- Kühling J. (2004):** Sektorspezifische Regulierung in den Netzwirtschaften; München: Beck Juristischer Verlag.
- Kühling, J./ Elbracht, A. (2007):** Das Telekommunikationsrecht im Wandel – Eine erste Rechtsprechungsübersicht zum TKG 2004; in: Die Verwaltung: Zeitschrift für Verwaltungswissenschaft, 40. Jg., S. 545-582.
- Kühling, J./ Elbracht, A. (2008):** Telekommunikationsrecht; Heidelberg: Müller.
- Kühling, J. / Hermeier, G. (2007):** Die Rechtsprechung im Regulierungsgefüge des EnWG 2005 – eine erste Bilanz mit Blick auf den effektiven Rechtsschutz; in: Netzwirtschaften & Recht (N & R), 4. Jg., Nr. 4 , S. 146-153.
- Littlechild, S. (2008):** Constructive engagement and negotiated settlements – a prospect in the England and Wales water sector; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage <http://www.eprg.group.cam.ac.uk/tag/littlechild/>.

- Majumdar, A. / Ochieng, W. (2004):** From 'Our Air Is Not for Sale' to 'Airtrack': The Part Privatization of the UK's Airspace; in: *Transport Reviews*, Vol. 24, No. 2, S. 135-176.
- Malina, R. (2006):** Potentiale des Wettbewerbs und staatlicher Regulierungsbedarf von Flughäfen in Deutschland; Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht.
- McAfee, R. P. / McMillan, J. (1986):** Bidding for Contracts: A Principal-Agent Analysis; in: *Rand Journal of Economics*, Vol. 17, No. 3, S. 326-338.
- McAfee, R. P. / McMillan, J. (1988):** *Incentives in Government Contracting*, Toronto: University of Toronto Press.
- McKenzie-Williams, P. (2004):** A shift towards Regulation? The Case of New Zealand; in: Forsyth, P. / Gillen, D. W. / Knorr, A. / Mayer, O. G. / Niemeier, H.-M. / Starkie, D. (Hrsg.): *The Economic Regulation of Airports – Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, S. 23-42.
- Modigliani, F. / Miller, M. (1958):** The Cost of Capital, Corporation Finance and the Theory of Investment; in: *American Economic Review*, Vol. 48, No. 3. S. 261-297.
- NERA – Nera Economic Consulting (2004):** *Enhancement Framework in Regulated Utilities – A Report for Network Rail and ORR*; abgerufen im Internet am 26.06.2006 unter [http://www.railreg.gov.uk/upload/pdf/nera\\_final\\_report-investments.pdf](http://www.railreg.gov.uk/upload/pdf/nera_final_report-investments.pdf).
- Neuscheler, T.(2007):** *Flughäfen zwischen Regulierung und Wettbewerb – Eine netzökonomische Analyse*; Baden-Baden: Nomos.
- Niemeier, H.-M. (2002):** Regulation of airports: the case of Hamburg airport – a view from the perspective of regional policy; in: *Journal of Air Transport Management*, Vol. 8, No. 1, S. 37-48.
- Niemeier, H.-M. (2004):** Capacity Utilization, Investment and Regulatory Reform of German Airports; in: Forsyth, P. / Gillen, D. W. / Knorr, A. / Mayer, O. G. / Niemeier, H.-M. / Starkie, D. (Hrsg.): *The Economic Regulation of Airports – Recent Developments in Australasia, North America and Europe*, S. 163-189.
- Niemeier, H.-M. (2009):** *Gateway Airport Investment & Development of Airline Services for a Global Economy*; Working Paper für das International Transport Forum 2009, Leipzig.
- Oum, T. H. / Adler, N. / Yu, C. (2006):** Privatization, corporatization, ownership forms and their effects on the performance of the world's major airports; in: *Journal of Air Transport Management*, Vol. 12, No. 3, S. 109-211.
- Oum, T. H. / Yan, J. / Yu, C. (2008):** Ownership Forms Matter for Airport Efficiency: A Stochastic Frontier Investigation of Worldwide Airports; in: *Journal of Urban Economics*, Vol. 64, No. 2, S. 422-435.

- Pels, E. (2000):** Airport Economics and Policy Efficiency: Competition and Interaction with Airlines; in: Tinbergen Research Series 222, Vrije Universiteit Amsterdam, Niederlande.
- Productivity Commission (2006):** Review of Price Regulation of Airports Services – Productivity Commission Inquiry Report; abgerufen im Internet am 07.08.2009 von der Homepage <http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/airportservices>.
- Richter, R. / Furubotn, E. G. (2003):** Neue Institutionenökonomik, 3. Auflage, Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rochet J.-C. / Tirole J. (2005):** Two-Sided Markets: An Overview; abgerufen am 20.01.2010 unter [http://faculty.haas.berkeley.edu/HERMALIN/rochet\\_tirole.pdf](http://faculty.haas.berkeley.edu/HERMALIN/rochet_tirole.pdf).
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003):** Kosten der Besteuerung in Deutschland; Forschungsbericht des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) im Auftrag des Bundesministers der Finanzen; in: BMF (Hrsg.): Monatsbericht des BMF – Juli 2003; abgerufen im Internet am 15.07.2004 von der Homepage <http://www.bundesfinanzministerium.de>, S. 81-92.
- Schuster, D. (2008):** Australia's approach to airport charges: The Sydney Airport experience; in: Journal of Air Transport Management, Vol. 15, No. 3, S. 121-126.
- Starkie, D. (2001):** Reforming UK Airport Regulation; in: Journal of Transport Economics and Policy, Vol. 35, No. 1, S. 119-135.
- Starkie, D. (2002):** Airport regulation and competition; in: Journal of Air transport Management, Vol. 8, No. 1, S. 63-72.
- Villalonga, B. (2000):** Privatization and efficiency: differentiating ownership effects from political, organizational, and dynamic effects; in: Journal of Economic Behavior & Organization, Vol. 42, No. 1, S. 43-74.
- Wolf, H. (1997):** Grundsatzfragen einer Flughafenprivatisierung in Deutschland; Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Finanzen (BMF), Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel – Abteilung Raumwirtschaft und Infrastruktur, Kiel.
- Wolf, H. (2003):** Privatisierung im Flughafensektor – Eine ordnungspolitische Analyse; Berlin: Springer.
- Wright, S. / Mason, R. / Miles, D. (2003):** A Study into Certain Aspects of the Cost of Capital for Regulated Utilities in the U.K., London: Smithers & Co Ltd; abgerufen im Internet am 11.07.2009 unter [http://www.ofwat.gov.uk/regulating/pap\\_rsh\\_costofcaputiluk.pdf](http://www.ofwat.gov.uk/regulating/pap_rsh_costofcaputiluk.pdf).