

## Zur Regulierung von Flughäfen: Was ist ein natürliches Monopol?

In der Diskussion um Flughafenentgelte ist ein Knackpunkt der Bewertung die Marktstellung der Flughäfen. Einzelne Airports in Deutschland bestreiten, eine Monopolstellung inne zu haben. Mit dem Verweis auf den intensiven und immer stärker werdenden Wettbewerb im Luftverkehr wollen die Flughäfen dem Vorwurf begegnen, marktbeherrschend zu sein. Dabei gibt es ordnungspolitisch und rechtlich keinen Zweifel, dass Flughäfen natürliche Monopole sind und immer bleiben werden.<sup>1</sup>

Natürlich ist es richtig, dass im Luftverkehr der Wettbewerb sehr intensiv ist. Hier ist aber zwischen den einzelnen Akteuren zu unterscheiden. Start- und Zielflughafen sind aus Sicht des Passagiers in den meisten Fällen gesetzt. Nur in Bezug auf Umsteigeflughäfen ist der Fluggast relativ flexibel. Dabei spielt es für ihn in der Regel keine Rolle, ob er einen Langstreckenflug über Frankfurt, London, Paris oder Dubai antritt. Das bedeutet aber gleichzeitig auch, dass nicht der Umsteigeflughafen den Ausschlag gibt, welche Flugverbindung gebucht wird, sondern das Gesamtprodukt „Flug“ von A nach B über C, das eine Fluggesellschaft zu einem bestimmten Preis mit einem bestimmten Service anbietet. Mit der Wahl der Fluggesellschaft ist bereits die Entscheidung für einen bestimmten Umsteigeflughafen verbunden.

Im Fall der Direktverbindung will ein Passagier von A nach B gelangen. Entsprechend wählt er den Flughafen aus. Nur in Ausnahmefällen nimmt er längere Anreisezeiten in Kauf, um günstiger zu fliegen. Eindrucksvoll zeigt sich dies am Beispiel der Berliner Flughäfen. Die Mehrheit der Kunden will von Tegel fliegen. Die Fluggesellschaften richten sich danach. So stößt Tegel an seine Grenzen, und es wird vier Jahre vor der Schließung noch ein Zusatzterminal C gebaut. Gleichzeitig bestehen in Schönefeld Überkapazitäten.

Ist aus Sicht der Passagiere ein Flughafen besonders attraktiv, so haben auch die Airlines wenig bzw. keinen Spielraum, diesen Flughafen durch einen anderen zu ersetzen. Denn Airlines bedienen das Mobilitätsbedürfnis ihrer Kunden.

Wenn also vom Standort A geflogen werden soll, hätte die Fluggesellschaft nur dann eine Alternative, wenn am Standort A in unmittelbarer Nähe ein zweiter Flughafen entstünde. Doch Flughäfen bilden genauso wie Wasserwerke, Stromleitungen und Schienennetze eine Infrastruktur, die mit so hohen Baukosten verbunden ist, dass eine Duplizierung der vorhandenen Anlagen volkswirtschaftlich nicht sinnvoll und auch für die Anwohner nicht zumutbar wäre.<sup>2</sup>

### **Exkurs – Flughäfen in relativer Nähe zueinander:**

In den wenigen Fällen, in denen es meist aus historischen oder politischen Gründen einen Flughafen in relativer Nähe zu einem bestehenden gibt, ist außerdem festzustellen, dass dieser häufig denselben Eigentümer hat. Das immer wieder zitierte Beispiel sind die Londoner Flughäfen Heathrow, Gatwick und Stansted. Ähnliche Verhältnisse bestehen aber auch in Frankfurt und Hahn, Stuttgart und Baden-Airpark oder bei den bereits oben zitierten (bislang) drei Berliner Flughäfen Schönefeld, Tegel und Tempelhof.

Besitzen benachbarte Flughäfen ausnahmsweise unterschiedliche Eigner wie im Fall der Flughäfen Düsseldorf und Köln, gibt es klare Indizien für eine „Arbeitsteilung“: Köln ist der Low-Cost-Flughafen, Düsseldorf hingegen bedient das traditionelle und das Geschäftsfliegersegment.

<sup>1</sup> So mahnt auch Nobelpreisträger Joseph Stiglitz: „...airports are a monopoly and there is no competition to force it to change.“  
Quelle: *“Airports debacle worsened by greed and neglect” Interview mit J. Stiglitz in der Financial Times, 22 August 2006*

<sup>2</sup> Selbst reine Ausbauvorhaben bedürfen – wie die Realität zeigt – langer Vorlaufzeiten und schwieriger Genehmigungsprozesse und werden damit häufig genauso teuer oder sogar teurer, als es vielleicht ein Neubau wäre.

Darüber hinaus sind die Wechselkosten für Fluggesellschaften so hoch, dass ein solcher in der Praxis auch bei geographisch relativ nah beieinander liegenden Flughäfen quasi nicht stattfindet. Folgende Gründe sind maßgeblich dafür verantwortlich, dass eine Fluggesellschaft ihren Verkehr nicht einfach von einem auf einen anderen nah gelegenen Flughafen verlagern kann:

- *Netz- und Größenvorteile:* Generell hat ein Wechsel nur dann Sinn, wenn der gesamte Verkehr einer Airline verlagert werden kann. Denn in einem Umfeld, in dem der Preis ein entscheidender Wettbewerbsfaktor ist, sind Doppelstrukturen nicht haltbar. Hinzu kommt, dass Umsteigemöglichkeiten eine Airline attraktiver machen bzw. von den Airlines genutzt werden, um die Auslastung ihrer Flieger zu verbessern. Bei Verkehr, der auf zwei Standorte verteilt ist, können diese Netz- und Größenvorteile nicht mehr genutzt werden.
- *Kapazitätsengpässe:* Die Verlagerung des gesamten Verkehrs scheitert nun aber an mangelnden Kapazitäten. Diese sind das knappe Gut an den größeren deutschen Flughäfen.

**Exkurs – Flughäfen ohne ausreichende Nachfrage:**

Das viel zitierte Beispiel der Flughäfen, die die Nachfrage über niedrige Preise stimulieren, stellt eine andere Fallkonstellation dar. Hier handelt es sich ausschließlich um Flughäfen, die über keine ausreichende natürliche Nachfrage verfügen und insofern diese künstlich schaffen müssen. Tatsächlich liegen die Entgelte an diesen Flughäfen im Vergleich zu den großen Flughäfen mit hohem Originäraufkommen um rund die Hälfte niedriger. Diese Kleinflughäfen decken weniger als 10% der Verkehrsleistung in Deutschland ab. Sie sehen sich außerdem in den meisten Fällen in der Rolle, die wirtschaftspolitischen Ziele einer Region zu unterstützen. Hier hat eine effektive Flughafenregulierung in der Tat andere Aufgaben zu bewältigen – nämlich eine Verschwendung öffentlicher Mittel zu verhindern und faire Wettbewerbsbedingungen für alle Marktteilnehmer sicherzustellen. Ob hier Ländergenehmigungsbehörden auf Grund ihrer Interessenlage eine effektive Aufsicht führen können, ist allerdings fraglich. In der Regel haben strukturpolitische Überlegungen für sie einen hohen Stellenwert. Eine unabhängige nationale Aufsichtsbehörde hätte es deutlich leichter, über regionalpolitisch motivierten Interessen zu stehen und neutral zu entscheiden.

Flughäfen haben folglich eine natürliche Monopolstellung inne. Ihr Produkt – das Vorhalten der Infrastruktur – kann nicht durch das eines anderen Flughafens ausgetauscht werden. Damit gibt es keinen direkten Wettbewerb zwischen Flughäfen, der zu einer Selbstregulierung führt. Um daher einen möglichen Missbrauch dieser Marktmacht zu verhindern, ist eine Regulierung erforderlich. Dies hat die deutsche Politik bereits früh erkannt und einen Entgeltgenehmigungsprozess an deutschen Flughäfen etabliert. Allerdings wurde diese Genehmigungszuständigkeit, das heißt u.a. auch Missbrauchsaufsicht und Diskriminierungskontrolle, den Bundesländern übertragen. So muss zwar formal jede Entgeltveränderung an einem Flughafen genehmigt werden. Da den Bundesländern die Flughäfen aber mehrheitlich gehören, sie also direkt an deren Einnahmen verdienen, sind niedrige Gebühren nicht in ihrem Interesse. In ihrer Doppelrolle als Eigentümer und Regulierer stehen die Länder somit in einem unlösbaren Interessenkonflikt. Die Fluggesellschaften fordern deshalb den Rückzug der Bundesländer aus der Flughafenregulierung und die Einsetzung einer wirklich unabhängigen, effektiv aufgestellten Monopolaufsicht auf Bundesebene z.B. durch die Bundesnetzagentur.

*Der Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften (BDF) vertritt die Interessen der deutschen Linien-, Charter- und Low Cost-Carrier gegenüber Wirtschaft und Politik. Die Verbandsmitglieder gehören zu den weltweit sichersten Fluggesellschaften. Sie befördern jährlich 100 Millionen Passagiere. Dabei kommen mehr als 500 moderne Flugzeuge zum Einsatz. In Summe beschäftigen die BDF-Fluggesellschaften über 100.000 Mitarbeiter.*

Berlin, am 5.9.2007