

Inhalt

1	Problemstellung und Gang der Untersuchung	1
2	Merkmale des Flughafensektors	6
2.1	Die regionalwirtschaftliche Bedeutung der Flughäfen	6
2.2	Wettbewerbspotentiale im Flughafensektor	12
2.2.1	Determinanten der Verkehrsanziehungskraft eines Flughafens	13
2.2.1.1	Allgemeine Klassifizierung der Einflussgrößen	13
2.2.1.2	Originäres Luftverkehrspotential	15
2.2.1.3	Umsteiger-Luftverkehrspotential	18
2.2.2	Sind Flughäfen natürliche Monopole?	22
2.2.2.1	Der allgemeine Tatbestand des natürlichen Monopols und seine wettbewerbspolitische Problematik	23
2.2.2.2	Größenvorteile des Flughafenbetriebs	27
2.2.2.3	Zur Notwendigkeit einer disaggregierten Analyse	29
2.2.2.4	Die verschiedenen Flughafenleistungen und ihre Anbieter	32
2.2.2.5	Abgrenzung der Leistungsbereiche zum Zweck der Wettbewerbsanalyse	40
2.2.2.6	Natürliche Wettbewerbsbeschränkungen	42
2.2.2.7	Rechtliche Wettbewerbsbeschränkungen	59
2.2.2.8	Schlussfolgerungen: Die Monopolspielräume im Flughafensektor	80
2.2.3	Ruinöser Wettbewerb	81
2.3	Umweltbelastungen durch den Flughafenbetrieb	86
2.3.1	Die Bedeutung flughafenbedingter Umweltbelastungen und Maßnahmen zu ihrer Verringerung	87
2.3.1.1	Gasförmige Emissionen	87
2.3.1.2	Flüssige Emissionen	89
2.3.1.3	Lärm	90
2.3.2	Ist eine flughafenbezogene Umweltpolitik notwendig?	94
2.4	Fazit: Die ordnungspolitischen Problembereiche im Flughafensektor	98

3	Der ordnungspolitische Referenzrahmen	100
3.1	Institutionenökonomische Grundlagen der Analyse	101
3.1.1	Übersicht über die Forschungsansätze der Neuen Institutionenökonomik	102
3.1.2	Die Theorie der Eigentumsrechte	105
3.1.3	Die Vertragstheorie	106
3.1.3.1	Die Prinzipal-Agent-Theorie	107
3.1.3.2	Die Transaktionskostentheorie	109
3.2	Kriterien zur Beurteilung von Markt- und Regulierungsergebnissen	118
3.2.1	Volkswirtschaftliche Effizienz: Pareto-Kriterium und sozialer Überschuss	118
3.2.2	Zielkonflikte und der soziale Überschuss	129
3.3	Grundelemente der Privatisierungspolitik	132
3.3.1	Die Ausgestaltung von Privatisierungspolitik als Vertragsproblem	134
3.3.2	Vollständiger Verzicht auf Regulierung	140
3.3.2.1	Angebotskontrolle durch Anwendung des allgemeinen Wettbewerbsrechts	140
3.3.2.2	Angebotskontrolle durch Nutzerclubs	143
3.3.3	Regulierungssysteme	149
3.3.3.1	Überblick über die grundlegenden Elemente und den allgemeinen Aufbau eines Regulierungssystems	150
3.3.3.2	Die eigentumsrechtliche Stellung der Regulierungsinstanz: Interne Regulierung einer öffentlichen versus externe Regulierung einer privaten Flughafengesellschaft	154
3.3.3.3	Regulierungsregeln	180
3.3.3.4	(Ex-post-)Kontrollmechanismen zur Disziplinierung von Regulierungspolitik	207
3.3.4	Komplementaritäts- und Substitutionsbeziehungen zwischen den verschiedenen Elementen des Ordnungsrahmens	212
3.3.5	Fallbeispiele zur grundlegenden Ausgestaltung der Flughafenprivatisierungspolitik in anderen Ländern	216
3.3.5.1	Übersicht über das Spektrum der im Ausland verfolgten privatisierungspolitischen Ansätze	218
3.3.5.2	Fallstudien	220

3.3.6	Schlussfolgerungen: Grundlegende Leitlinien für die Ausgestaltung der Privatisierungspolitik	253
3.4	Eingrenzung des Monopolregulierungsbereichs	255
3.4.1	Regulierung der Entgeltstruktur und des Infrastrukturzugangs im Start-/Landebahnbereich?	256
3.4.1.1	Entgeltniveauregulierung und strategische Entgelt differenzierung	257
3.4.1.2	Entgeltregulierung und Kapazitätsengpässe	260
3.4.1.3	Schlussfolgerungen: Maßnahmen zur Verhinderung einer Entgelt diskriminierung im Infrastrukturbereich	275
3.4.2	Einbeziehung der kommerziellen Aktivitäten in die Entgeltregulierung? Das Single-Till-Prinzip	275
3.4.2.1	Single-Till-Prinzip und das Problem der effizienten Gemeinkostenzurechnung	278
3.4.2.2	Single-Till-Prinzip und das Wettbewerbsverhalten der Flughafengesellschaften	279
3.4.2.3	Single-Till-Prinzip und die Produktionsanreize der Flughafengesellschaften	280
3.4.2.4	Single-Till-Prinzip und die Investitionsbereitschaft des Flughafenbetreibers	283
3.4.2.5	Zusammenfassende Beurteilung des Single-Till-Prinzips	284
3.4.3	Einbeziehung der Bodenabfertigung in die Monopolregulierung?	284
3.4.3.1	Übertragung von Marktmacht vom Infrastruktur- auf den Bodenabfertigungsbereich der Flughafengesellschaften?	285
3.4.3.2	Regulierung der Bodenabfertigungsdienste	287
3.4.3.3	Sicherstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen im Bodenabfertigungsbereich	288
3.4.3.4	Vertikale Entflechtung von Infrastruktur- und Bodenabfertigungsbereich	290
3.4.3.5	Vergleichende Bewertung der Alternativen	297
3.4.4	Schlussfolgerungen: Wechselbeziehungen zwischen der Abgrenzung des Monopolregulierungsbereichs und sonstigen Elementen der Privatisierungspolitik	298
3.5	Privatisierungspolitische Ansatzpunkte für die Umweltpolitik	299
3.5.1	Instrumentelle Ansatzpunkte für eine Umweltregulierung im Flughafensektor	301

3.5.1.1	Umweltpolitische Instrumente	302
3.5.1.2	Beurteilungskriterien	304
3.5.1.3	Instrumentenwahl bei einem gegebenen Umweltqualitätsstandard	305
3.5.1.4	Veränderung der Umweltqualitätstandards	312
3.5.2	Institutionell-rechtliche Ansatzpunkte der Umweltpolitik	313
3.5.3	Schlussfolgerungen: Ansatzpunkte für eine effiziente Umweltpolitik in einem privatisierten Flughafensektor	317
3.6	Fazit: Elemente des ordnungspolitischen Referenzrahmens	318
4	Der ordnungspolitische Reformbedarf	321
4.1	Der derzeitige Ordnungsrahmen für den Flughafensektor	321
4.1.1	Übersicht über die Elemente des derzeitigen Regulierungssystems	322
4.1.1.1	Der ordnungsrechtliche Rahmen	322
4.1.1.2	Derzeitige Eigentümerstrukturen und Privatisierungsbestrebungen im Flughafensektor	326
4.1.2	Bewertung des Ordnungsrahmens	329
4.1.2.1	Die Kompetenzstruktur des Regulierungssystems	330
4.1.2.2	Der Umfang der Monopolregulierung	340
4.1.2.3	Die institutionell-rechtliche Ausgestaltung der Umweltregulierung und die umweltpolitischen Strategien der Regulierungsinstanzen	342
4.1.2.4	Gesamtbeurteilung	344
4.2	Vorschlag für eine grundlegende Reform des Ordnungsrahmens	345
4.2.1	Abbau rechtlicher Wettbewerbsbarrieren	346
4.2.1.1	Liberalisierung bisher restriktiver Luftverkehrsabkommen	346
4.2.1.2	Möglichkeiten und Grenzen der Slotversteigerung: Entwicklung eines zweitbesten Auktionsverfahrens	348
4.2.2	Ausgestaltung des Regulierungssystems	373
4.2.2.1	Monopolkontrolle	375
4.2.2.2	Einpassung der Umweltregulierung	390
4.2.3	Zusammenfassung: Die Elemente des Reformvorschlags im Überblick	390
5	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	392

Anhang 1 Tabellen und Abbildungen	398
Anhang 2 Ableitung der Ramsey-Preisstruktur	404
Anhang 3 Ableitung des Averch-Johnson-Effekts	407
Anhang 4 Die bisherigen Erfahrungen mit dem System der Flughafenregulierung in Großbritannien	409
4.1 Das Verhalten der Civil Aviation Authority und der British Airports Authority	409
4.1.1 Ausgestaltung der Entgeltformel durch die Civil Aviation Authority	410
4.1.2 Das Regulierungsrisiko und die Investitionsbereitschaft der British Airports Authority	411
4.1.3 Die Produktivitätsanreize der British Airports Authority	415
4.1.1 Die Entwicklung der Angebotsqualität der Flughäfen Gatwick, Heathrow und Stanstead	417
4.2 Anzahl der in das Entgeltregulierungsverfahren einbezogenen Flughäfen	419
Literaturverzeichnis	422