

Sichelschmidt, Henning

**Working Paper — Digitized Version**

## Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 100

**Provided in Cooperation with:**

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

*Suggested Citation:* Sichelschmidt, Henning (1984) : Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 100, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/401>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

# Wettbewerb statt staatlicher Regulierung - Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa

von Henning Sichelschmidt

## A U S D E M I N H A L T

- ⊙ Die Vereinigten Staaten haben sich mit Erfolg bemüht, die Effizienz im Luftverkehr zu steigern und den Wettbewerb zu verschärfen. Diese Politik hat die Rufe nach einer Reform der staatlichen Regulierung dieses Verkehrszweigs auch in Europa zunehmend lauter werden lassen. Die Reformansätze, die gegenwärtig vor allem in der Europäischen Gemeinschaft verfolgt werden, wollen jedoch das bestehende Regulierungssystem grundsätzlich beibehalten und sind daher kaum geeignet, die Effizienz des Luftverkehrs zu steigern.
- ⊙ Um dieses Ziel zu erreichen, wären die behördlichen Regelungen zu beseitigen, die gegenwärtig den Wettbewerb im Luftverkehr behindern und eine ineffiziente Gestaltung des Verkehrszweigs bewirken. Dazu gehören
  - die Beschränkungen des Marktzugangs, die Anpassungs- und Rationalisierungsdruck von den vorhandenen Anbietern fernhalten und auf diese Weise Kosten- und Preissenkungen sowie Verbesserungen der Verkehrsbedienung verhindern,
  - die Vorschriften zwischenstaatlicher Luftverkehrsabkommen, die einer betriebswirtschaftlich optimalen Gestaltung der Flugliniennetze im Wege stehen,
  - die Verpflichtung der nationalen Fluggesellschaften zu gegenseitiger "Rücksichtnahme" im internationalen Verkehr und die administrativ beeinflusste Aufteilung des Verkehrsaufkommens unter die Anbieter, die eine ökonomisch zweckmäßige, an komparativen Kostenvorteilen orientierte Arbeitsteilung im Luftverkehrssektor verhindert,
  - die Kontrolle der Flugpreise, die ineffiziente Anbieter vor einem Wettbewerb mit niedrigen, für sie nicht kostendeckenden Preisen schützt und somit – vor allem auf längere Sicht – kosten- und preissteigernd wirkt.
- Der Abbau der staatlichen Regulierung des Luftverkehrs würde voraussichtlich die Einrichtung neuer - vor allem regionaler - Fluglinien sowie eine rationellere Gestaltung des Streckennetzes und des Flugzeugeinsatzes erlauben; bei freiem Marktzugang und gesichertem Ausscheiden nicht wettbewerbsfähiger Anbieter würden die Luftverkehrsleistungen zunehmend von den effizientesten Unternehmen erstellt. Dies würde eine ökonomisch zweckmäßige internationale Arbeitsteilung fördern, die Kosten in diesem Verkehrszweig vermindern und damit reale Flugpreissenkungen ermöglichen.
- Das Ausmaß kurzfristiger Preissenkungen im Linienverkehr wird im Vergleich zu den Vereinigten Staaten dadurch begrenzt, daß in Europa weniger unausgelastete Kapazitäten auf die Märkte drücken. Daher würde allenfalls die Existenz einzelner Unternehmen gefährdet. Das Ausscheiden nicht ausreichend leistungsfähiger Anbieter kann nicht als Argument gegen eine Reform dienen.

## Inhaltsverzeichnis

	Seite
I. Einleitung .....	3
II. Luftverkehr und Luftverkehrspolitik in Europa .....	4
1. Bedeutung und Struktur des innereuropäischen Luftverkehrs .....	4
2. Der rechtliche Rahmen des europäischen Luftverkehrs.....	10
3. Behördliche Regulierungen der Angebotsstruktur.....	12
a. Wettbewerbshemmende Marktzugangsbeschränkungen.....	12
b. Rationalisierungsfeindliche Wirkungen der Luftverkehrs- abkommen .....	14
c. Mengenregulierungen: Protektionismus für die nationalen Fluggesellschaften .....	16
4. Ausschaltung des Preiswettbewerbs .....	19
5. Luftverkehrspolitik in Europa und in den Vereinigten Staaten im Vergleich .....	21
III. Die Vorstellungen der EG-Kommission zur Reform des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs .....	25
IV. Reform durch vollständige Entreglementierung.....	29
1. Grundlagen der Reform.....	29
2. Wirkungen auf die Produktionsstruktur .....	31
3. Wirkungen auf die Flugpreise.....	35
a. Änderungen im Flugpreisniveau.....	35
b. Entzerrung der Flugpreisstruktur.....	39
4. Wirkungen auf den Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern	42
V. Für eine luftverkehrspolitische Wende.....	44
Literaturverzeichnis .....	47

## I. Einleitung

Seit einigen Jahren wird in Westeuropa - wie zuvor schon in den Vereinigten Staaten - immer häufiger über luftverkehrspolitische Reformen diskutiert. Kritiker haben auf gravierende Mängel des gegenwärtigen Luftverkehrssystems hingewiesen (1), die darauf zurückgeführt werden, daß der Luftverkehr in Europa weitgehend staatlich reguliert wird, was den Wettbewerb stark einschränkt (2). Die Regierungen kontrollieren den Zugang zu den Luftverkehrsmärkten, die Preise für Flugleistungen, teilweise auch die angebotenen Kapazitäten. Nach Auffassung der Kritiker dient die behördliche Regulierung des Luftverkehrs heute nicht mehr - wie früher vielfach angenommen - dem Interesse der Verbraucher. Vielmehr habe der Verbraucher infolge der staatlichen Einflußnahme kaum Wahlmöglichkeiten zwischen Anbietern, und er könne durch seine Kaufentscheidungen nur wenig dazu beitragen, daß Angebot und Preise im Luftverkehr nach seinen Wünschen gestaltet werden. Gefordert wird daher eine Liberalisierung des europäischen Luftverkehrssystems, die eine größere Angebotsvielfalt und eine Verschärfung des Wettbewerbs unter den Fluggesellschaften bewirken soll. Die Erwartung, daß eine solche verkehrspolitische Konzeption dem Verbraucherinteresse weit besser dienen würde als das gegenwärtige System, stützt sich vor allem auf die Erfahrungen mit der neuen Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten seit 1977, die durchaus mit den Voraussagen ihrer Befürworter im Einklang stehen. Diese Politik muß man heute, insgesamt gesehen, als ein erfolgreiches Experiment werten [Meyer, Oster, 1981, S. 266 ff.; Pustay, 1983, S. 277]. Es sollte seine Nachahmer in Europa finden (3).

Im folgenden wird zunächst dargestellt, welche Rolle der Luftverkehr in Europa spielt, und es wird analysiert, wie die Politik in Europa im einzelnen in den Luftverkehr eingreift und welche Verwerfungen sie bewirkt. Anschließend wird disku-

- 
- (1) Vgl. hierzu vor allem die Untersuchungen des britischen Airline Users Committee [1976] und des Europäischen Parlaments [EG, 1]; ferner European Civil Aviation Conference (ECAC) [c] sowie u.a. Financial Times vom 11. Januar 1977, vom 27. Mai 1980, vom 12. September 1980 und vom 12. Mai 1984. - The Economist vom 4. Dezember 1982.
  - (2) Für eine kurze Diskussion der Beweggründe des staatlichen Einflusses vgl. Sichelschmidt [1981a, S. 3 ff.].
  - (3) Vergleichende Untersuchungen deuten darauf hin, daß europäische Luftverkehrsunternehmen derzeit weniger effizient sind als amerikanische [Ramsden, 1981]. - Aber schon 1977 - also bereits vor der Liberalisierung und Wettbewerbsverschärfung im amerikanischen Luftverkehr - kam eine amerikanische Unternehmensberatung in einer Studie zu dem Ergebnis, daß die Produktivität amerikanischer Fluggesellschaften wesentlich höher als diejenige europäischer Unternehmen sei [Handelsblatt vom 1. März 1977].

tiert, wie man die Reformansätze zu beurteilen hat, die im Rahmen der Europäischen Gemeinschaften (EG) vorbereitet werden. Danach wird gezeigt, wie man eine Luftverkehrspolitik gestalten müßte, die den Verbrauchern am meisten nützt und wie sich diese Politik vermutlich auf den Luftverkehr in Europa auswirken würde. Der Beitrag schließt mit einigen zusammenfassenden wirtschaftspolitischen Bemerkungen.

## II. Luftverkehr und Luftverkehrspolitik in Europa

### 1. *Bedeutung und Struktur des innereuropäischen Luftverkehrs*

Die Fluggesellschaften Europas bewältigen ein knappes Viertel des Weltluftverkehrs. Im Linienverkehr (Personen-, Luftfracht- und Postlinienverkehr) (1), der gut neun Zehntel des Weltluftverkehrs ausmacht, beträgt ihr Anteil nur etwa 20 vH, im Gelegenheitsverkehr aber etwas mehr als 50 vH (2). In den siebziger und frühen achtziger Jahren haben die europäischen Gesellschaften ihre Weltmarktanteile im Linienverkehr halten (Tabellen 1 und 2), im Charterverkehr (Tabelle 3; dort Personenverkehr) sogar noch steigern können.

Anders als bei den Flugunternehmen der übrigen Kontinente ist der Verkehr europäischer Gesellschaften fast ausschließlich internationaler Verkehr; fast neun Zehntel der Leistungen im Linienverkehr und nahezu der gesamte Gelegenheitsver-

---

(1) Zusammengefaßte Personen- und Frachtverkehre werden, wenn nicht ausdrücklich anders angemerkt, hier und im folgenden einheitlich in Tonnenkilometern (tkm) angegeben. Der Luftpostverkehr ist mit nur etwa 3 vH Anteil an der tonnenkilometrischen Gesamtleistung in der Welt relativ unbedeutend und wird im folgenden nicht mehr berücksichtigt.

(2) Anteile berechnet (für 1980) nach International Civil Aviation Organization (ICAO) [b, 1980]. - Der Gelegenheitsverkehr (non-scheduled traffic) wird von der ICAO nicht positiv definiert. Er umfaßt alle Dienste, die nicht als Linienverkehr bezeichnet werden, d.h., die nicht nach einem veröffentlichten Flugplan oder so regelmäßig bzw. häufig durchgeführt werden, daß sie eine erkennbar systematische Folge bilden und dem Publikum zugänglich sind [ICAO, e, S. 132, 135]. Da der Gelegenheitsverkehr größtenteils mit dem sogenannten Charterverkehr identisch ist, wird im folgenden auch diese Bezeichnung gebraucht.

Tabelle 1 - Der Passagier-Linienluftverkehr europäischer Unternehmen 1970-1983 (Mrd. Personenkilometer)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Gesamtverkehr der AEA (a)	74,0	81,1	95,1	113,6	117,9	124,0	135,0	144,4	163,2	179,1	181,7	189,0	190,5	170,5 (d)
davon:														
Lokalverkehr Europa (b)	} 22,0	} 24,9	} 27,4	27,2	27,9	29,4	31,5	34,2	36,8	39,3	38,5	40,2	39,4	} 49,4
Europa-Mittl. Osten (c)				3,8	4,0	5,1	6,8	8,8	10,0	10,6	9,6	9,2	9,8	
Interkontinentaler Verkehr	44,6	48,0	58,8	72,5	75,6	78,7	80,9	84,4	99,0	109,5	114,2	119,7	120,6	121,1
Inlandsverkehr	7,4	8,2	8,9	10,1	10,4	10,9	15,7	17,0	17,4	19,8	19,3	19,8	20,7	.
Verkehr anderer europ. Untern.	11,3	12,2	14,0	11,7	11,6	12,1	13,3	15,1	18,3	20,5	23,2	.	.	.
Verkehr aller europäischen Unternehmen (e)	85,2	93,3	109,1	125,3	129,5	136,1	148,3	159,5	181,5	199,6	204,9	.	.	.
Nachrichtlich: Verkehr der Welt (e) insgesamt	460,0	494,0	560,0	618,0	656,0	697,0	764,0	818,0	936,0	1060,0	1089,0	1117,0	1144,0	1175,0 (f)
<p>(a) Jeweiliger Stand der Mitgliedschaft, d.h. 1970-1972 ohne British Caledonian Airways Ltd. und Union des Transports Aériens mit zusammen (1973) 4 581 Mill. Personenkilometern, ab 1981 einschließlich Luxair (mit 1981: 80 Mill. Personenkilometern). - (b) Internationaler Verkehr innerhalb des geographischen Europa (einschl. Island und Sowjetunion bis 55° ö.L.) sowie mit Algerien, den Azoren, den Kanarischen Inseln, Madeira, Marokko, Tunesien und der Türkei. - (c) Verkehr des vorstehend definierten Gebiets mit Ägypten, Bahrain, Irak, Iran, Israel, Jemen, Jordanien, Kuwait, Libanon, Oman, Saudi-Arabien, Südjemen, Sudan, Syrien, Vereinigte Arabische Emirate. - (d) Ohne Inlandsverkehr. - (e) Nur ICAO-Mitgliedstaaten (Europa: ohne Sowjetunion). - (f) Geschätzt.</p>														

Quelle: AEA [b; Pressemitteilungen]; ICAO [a; b; d, Vol. 2, 1970-1974, 1971-1975] ; eigene Berechnungen.

Tabelle 2 - Der Luftfracht-Linienverkehr europäischer Unternehmen 1970-1983 (Mill. tkm)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	
Gesamtverkehr der AEA (a)	2753	2995	3536	4458	5003	4920	5653	6409	7173	7799	8107	8472	8594	9466 (c)	
davon:															
Lokalverkehr Europa (b)	}	425	435	496	552	588	583	472	493	512	560	539	524	517	}
Europa-Mittl. Osten (b)								192	216	236	244	245	249	270	
Interkontinentaler Verkehr	2251	2482	2953	3805	4303	4234	4792	5463	6246	6771	7104	7476	7558	8593	
Inlandsverkehr	76	78	87	101	111	103	197	238	179	224	219	223	250	.	
Verkehr anderer europ. Untern.	237	268	295	126	100	86	123	260	160	163	131	.	.	.	
Verkehr aller europäischer Unternehmen (d)	2990	3263	3831	4584	5103	5006	5776	6669	7333	7962	8238	.	.	.	
Nachrichtlich: Verkehr der Welt (d) insgesamt	12060	13230	15020	17530	19020	19370	21540	23630	25940	28010	29130	30610	30960	34318 (e)	

(a) Jeweiliger Stand der Mitgliedschaft, d.h. 1970-1972 ohne British Caledonian Airways Ltd. und Union des Transports Aériens mit zusammen (1973) 251 Mill. tkm, ab 1981 einschließlich Luxair (mit 1981: 0,24 Mill. tkm). - (b) Zur Abgrenzung dieser Routengruppen vgl. Tabelle 1. - (c) Ohne Inlandsverkehr. - (d) Nur ICAO-Mitgliedstaaten (Europa: ohne Sowjetunion). - (e) Geschätzt.

Quelle: Vgl. Tabelle 1.

kehr werden auf internationalen Routen abgewickelt. Die Gesellschaften der Vereinigten Staaten erbringen dagegen nur ein Viertel der Linienverkehrs- und etwa zwei Drittel der Gelegenheitsverkehrsleistungen auf internationalen Strecken.

Der internationale Linienverkehr der europäischen Unternehmen (Mitgliedsgesellschaften der Association of European Airlines - AEA) besteht zum Großteil aus interkontinentalem Verkehr (einschließlich Verkehr nach dem Mittleren Osten), und zwar bei den Personenflügen zu etwa drei Vierteln und bei den Frachtflügen zu gut neun Zehnteln (Tabellen 1 und 2).

Das bedeutet, daß von einer Liberalisierung des innereuropäischen Luftverkehrs nur ein relativ geringer Teil der Linienleistungen europäischer Unternehmen direkt betroffen wäre, weil innereuropäische Personen- und Frachtverkehrsstrecken für diese nur von zweitrangiger Bedeutung sind.

Für diese Tatsache gibt es verschiedene Ursachen. Zum einen sind die Entfernungen innerhalb Europas, auch auf den internationalen Strecken, vergleichsweise kurz, und die Bodenverkehrsinfrastruktur ist recht gut ausgebaut, so daß der Linienluftverkehr unter intensiver Substitutionskonkurrenz steht und seine Vorteile des schnellen Transports nicht so deutlich zur Geltung bringen kann wie in anderen Kontinenten. Zum anderen hat natürlich das Linienflugpreisniveau Einfluß auf das Luftverkehrsaufkommen. In dem Maße, wie die Flugpreise in Europa als Folge staatlicher Regulierung und staatlich genehmigter Absprachen der Fluggesellschaften überhöht sind, tragen sie dazu bei, daß weniger geflogen wird. Von einer liberaleren innereuropäischen Verkehrspolitik wäre daher zu erwarten, daß die europäischen Linienluftverkehrsströme zunehmen.

Von sehr großer Bedeutung ist in Europa der Charterflugverkehr. Auf Charterflüge entfallen (1982) innerhalb Europas rund 55 vH, weltweit dagegen nur 18 vH aller geflogenen Personenkilometer (nur internationaler Verkehr [ICAO, a, 1982, S. 11 ff.]). Dieses hohe Verkehrsaufkommen trägt ganz wesentlich dazu bei, daß europäische Fluggesellschaften rund zwei Drittel des weltweiten Personen-Charterverkehrs bestreiten (Tabelle 3). Der innereuropäische Charterverkehr wird durch Pauschalflugreisen getragen. Fast neun Zehntel aller von Flughäfen in Europa ausgehenden Charterflugreisen (1980) sind Pauschalflugreisen [ECAC, b, Schaubild 3],

Tabelle 3 - Der internationale Passagier-Charterluftverkehr nach Regionen(a) 1971-1981 (Mrd. Personenkilometer)

	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Nordamerika	33,2	29,0	31,3	29,4	28,3	29,1	31,7	30,7	28,5	23,0	19,8
Europa	46,0	59,3	63,0	57,3	63,9	64,5	69,5	73,1	73,1	62,3	62,0
Übrige Regionen	3,8	4,0	5,8	6,0	6,8	6,3	6,5	7,9	7,4	7,0	6,7
Welt	83,0	92,3	100,1	92,7	99,0	99,9	107,7	111,7	109,0	92,3	88,5
Anteil Europas (vH)	55	64	63	62	65	65	65	65	67	67	70

(a) Registerstaaten der Fluggesellschaften.

Quelle: ICAO [a]; eigene Berechnungen.

die von gut acht Zehnteln aller Passagiere im Charterverkehr gebucht werden (Tabelle 4) (1). Der rege Gebrauch, der innerhalb Europas von Pauschalreisen gemacht wird, ist durch vergleichsweise liberale Verkehrsregulierungen in diesem Bereich bedingt, die viel Wettbewerb und damit auch relativ niedrige Preise ermöglichen. Auf diese Weise ist das Flugzeug im Pauschalverkehr eine attraktive Konkurrenz zu anderen Verkehrsmitteln geworden.

Nicht nur die Struktur der Beförderungsleistungen im europäischen Flugverkehr weicht deutlich vom sonst üblichen Muster ab, sondern auch die Struktur der Anbieter. Auffallend ist zunächst die große Zahl relativ bedeutender Unternehmen, zumal dann, wenn man sie mit der Zahl der Unternehmen in den Vereinigten Staaten mit ihrem erheblich größeren Luftverkehrsaufkommen vergleicht. In Westeuropa (OECD-Länder) sind (1982) acht Luftverkehrsunternehmen mit mehr als 1 Mrd. US-\$ Jahresumsatz registriert, denen zwölf vergleichbare Unternehmen in den Vereinigten Staaten gegenüberstehen, wobei aber die führenden Unternehmen und insbesondere die amerikanischen Unternehmen zusammen wesentlich höhere Umsätze als die europäischen Unternehmen erzielten. Mindestens 20 westeuropäische, aber nur 17 amerikanische Unternehmen weisen (1982) zwischen 75 Mill. und 1 Mrd.

(1) Angaben für Flüge, die von ECAC-Mitgliedstaaten ausgehen. - ECAC-Mitgliedstaaten sind alle zehn EG-Länder sowie Finnland, Island, Malta (seit 1979), Jugoslawien (seit 1977), Österreich, Portugal, Norwegen, Schweden, die Schweiz, Spanien, die Türkei und Zypern (seit 1969).

Tabelle 4 - Rundreisen(a) im internationalen Gelegenheitsluftverkehr der ECAC-Staaten(b) nach Verkehrsarten und Zielgebieten 1969-1980(c) (1 000)

Verkehrsart/ Zielgebiet	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
<b>Pauschalflug- reiseverkehr</b>												
Europa und Mittl. Osten (d)	5110	6559	8744	10353	11122	10201	11278	11358	12462	13696	15436	14931
Außereuropäische Länder	100	164	245	403	439	488	374	493	675	585	703	715
Zusammen	5210	6722	8988	10756	11561	10688	11652	11851	13137	14281	16138	15646
<b>Sonstiger Gelegen- heitsverkehr</b>												
Europa und Mittl. Osten (d)	538	632	835	972	1293	1327	1454	1556	1563	1332	1232	971
Außereuropäische Länder	1230	1421	1611	1510	1700	1485	1560	1617	1955	1785	1468	1091
Zusammen	1768	2053	2446	2481	2992	2812	3014	3173	3518	3117	2700	2061
<b>Gelegenheitsverkehr insgesamt</b>	6978	8775	11434	13237	14554	13500	14666	15024	16655	17398	18838	17707
(a) Jeder Fluggast wird auf dem Hin- und Rückflug insgesamt nur einmal gezählt. - (b) Jeweiliger Stand der Mitgliedschaft (vgl. S. 8, Fußnote (1)). - (c) Jeweils vom 1.11. des Vorjahres bis 31.10. des laufenden Jahres. - (d) Zur Abgrenzung dieser Gebiete vgl. Tabelle 1.												

Quelle: ECAC [b, Tab. 18].

US-\$ Jahresumsatz auf (1). Allerdings ist die Zahl kleinerer Unternehmen mit weniger als 75 Mill. US-\$ Jahresumsatz in den Vereinigten Staaten ganz erheblich größer als in Westeuropa. Die vergleichsweise hohe Zahl relativ großer Anbieter in Europa hängt damit zusammen, daß es in den einzelnen Staaten jeweils nationale, zumeist staatliche Unternehmen gibt, denen Flugverkehr politisch reserviert wird (2). Da diese Maßnahmen vor allem den Linienverkehr betreffen, betätigen sich die nationalen Unternehmen auch vornehmlich auf Linienmärkten. Die vielen anderen, zumeist recht kleinen Gesellschaften in Europa, die in privatem Besitz sind, betreiben überwiegend oder ausschließlich Gelegenheitsverkehr.

## *2. Der rechtliche Rahmen des europäischen Luftverkehrs*

Grundlage der durchgehenden Regulierung des Luftverkehrs in Europa ist die vollständige und ausschließliche Gewalt, die jeder Staat im Luftraum über seinem Gebiet hat (Lufthoheit) (3). Sie wurde im Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 (Abkommen von Chicago) vereinbart (Art. 1), dem fast alle Länder der Welt beigetreten sind. Der Inlandsverkehr jedes Staates (die sogenannte Kabotage) kann kraft der Lufthoheit durch die jeweilige nationale Luftverkehrsbehörde autonom geregelt werden; insbesondere kann er den Angehörigen des eigenen Staates vorbehalten werden (Art. 7). Im grenzüberschreitenden Verkehr müssen - mit wenigen Ausnahmen - Flüge über dem Hoheitsgebiet eines fremden Staates von diesem genehmigt werden (Art. 5 und 6).

Dieser Sachverhalt hat für den Luftverkehr in Europa eine besondere Bedeutung. Wegen der großen Zahl flächenmäßig oft vergleichsweise kleiner Staaten ist der Verkehr zum überwiegenden Teil international. An der Errichtung von Fluglinien müssen daher fast stets nationale Luftfahrtbehörden aus mehreren Ländern mit-

- 
- (1) Für die Vereinigten Staaten vgl. Civil Aeronautics Board (CAB) [a, Dezember 1982, S. i], für Europa vgl. ICAO [c, 1982] (z.T. geschätzt und ergänzt nach ICAO [c, 1980]). - Unternehmen mit mehr als 1 Mrd. US-\$ Jahresumsatz rechnet das CAB zu den sogenannten Major Carriers und solche mit einem Umsatz zwischen 75 Mill. und 1 Mrd. US-\$ zu den National Carriers.
- (2) Diese Gesellschaften sind fast alle in der AEA zusammengeschlossen.
- (3) Zwar wurde vor dem Ersten Weltkrieg gelegentlich eine Freiheit der Luft analog zur Freiheit der Meere postuliert, doch konnte sich diese Auffassung insbesondere im Hinblick auf die Möglichkeit militärischer Bedrohung aus dem Luftraum über einem Staatsgebiet nicht durchsetzen.

wirken. Dazu kommt, daß es umfassende multilaterale Vereinbarungen über die Erteilung von Luftverkehrsrechten nicht gibt (1). Damit internationaler Flugverkehr überhaupt abgewickelt werden kann, schließen die einzelnen Länder jeweils bilaterale Luftverkehrsabkommen, die ihren nationalen Gesellschaften bestimmte Flugrechte einräumen. Der europäische Luftverkehr beruht so auf einem Geflecht von mindestens 160 bilateralen Abkommen zwischen den ECAC-Staaten [ECAC, c, S. 103] (2).

Dieser Rechtsrahmen macht eine Vielzahl administrativer Regelungen wichtiger Marktbedingungen möglich. Die behördlichen Kompetenzen erstrecken sich vor allem auf

- die Regelung des Marktzugangs von Unternehmen und die Bestimmung der im Luftverkehr angebotenen Kapazitäten sowie
- die Beeinflussung der Preisbildung.

Die tatsächlichen Eingriffe der Behörden sind im Linienverkehr weitaus umfangreicher als im Charterverkehr; marktwirtschaftliche Grundsätze kommen aber im gesamten Luftverkehr derzeit kaum zur Geltung.

- 
- (1) Eine Ausnahme ist die sogenannte "Transit-Vereinbarung" im Rahmen des Chicago-Abkommens, die auf multilateraler Basis die sogenannte Erste und Zweite Freiheit der Luft gewährt. Definiert sind in Anlagen zum Chicago-Abkommen insgesamt fünf Freiheiten der Luft, bei denen es sich um das Recht,
1. fremdes Hoheitsgebiet ohne Landung zu überfliegen,
  2. auf fremdem Hoheitsgebiet zu nicht-gewerblichen Zwecken (z.B. Tanken) zu landen,
  3. Fluggäste, Fracht und Post von Heimatstaat des Flugzeugs in einen anderen Staat zu befördern,
  4. Fluggäste, Fracht und Post von einem anderen Staat in den Heimatstaat des Flugzeugs zu befördern,
  5. Fluggäste, Fracht und Post zwischen zwei beliebigen Staaten zu befördern, handelt [Meyer, 1953, S. 78 ff.; 1955, S. 102 ff.].
- Dabei ist zu beachten, daß die Fünfte Freiheit den Verkehr zwischen zwei ausländischen Staaten nicht generell gestattet, sondern nur auf Teilstrecken einer Linie, die vernünftigerweise als unmittelbare (kürzeste) Verbindung zwischen dem Heimatstaat des Flugzeugs und dem Endpunkt der Linie anzusehen ist. - Gelegentlich wird darüber hinaus auch von der Sechsten (Transporte vom Ausland durch den Heimatstaat des Flugzeugs ins Ausland), Siebenten (Transporte zwischen ausländischen Staaten, soweit nicht unter die Fünfte Freiheit fallend) und Achten Freiheit (Transporte innerhalb desselben ausländischen Staates) gesprochen.
- (2) In diesen Abkommen gewähren die beteiligten Staaten ihren Fluggesellschaften gegenseitig die 3., 4. und zum Teil auch die 5. Freiheit der Luft. Ferner treffen sie unter anderem Abmachungen über die Preise im Linienverkehr.

### 3. Behördliche Regulierungen der Angebotsstruktur

Das Angebot im europäischen Luftverkehr wird nach Zahl, Größe und Tätigkeitsbereich der Unternehmen administrativ geregelt:

- der Betrieb eines Luftverkehrsunternehmens ist genehmigungspflichtig,
- im internationalen Liniënverkehr dürfen regelmäßig nur Strecken befliegen werden, die in den Fluglinienplänen der bilateralen Luftverkehrsabkommen verzeichnet sind (1),
- für jede Fluglinie ist eine besondere, oft mit einer Betriebspflicht verbundene Konzession erforderlich,
- dem Charterverkehr können behördliche Beschränkungen auferlegt werden, z.B. um den Liniënverkehr vor Konkurrenz zu schützen.

#### a. Wettbewerbshemmende Marktzugangsbeschränkungen

Staatliche Marktzugangsbeschränkungen hemmen immer das Aufkommen neuer Anbieter, die z.B. aufgrund innovativer Betriebs- oder Verkaufskonzepte Wettbewerbsvorteile auf Teilmärkten erlangen könnten. Mit ihnen wird im Luftverkehr den bestehenden Unternehmen ein behördlicher Schutz gewährt, der Anpassungs- und Rationalisierungsdruck von ihnen fernhält und sowohl Kosten- und Preissenkungen als auch Verbesserungen der Verkehrsbedienung beschränkt oder verzögert. Behindert werden insbesondere

- Unternehmen des Regionalluftverkehrs, die neue direkte Flugdienste zwischen kleineren Flughäfen in verschiedenen Ländern betreiben wollen,
- Anbieter, die neue Kombinationen von Flugpreis und -qualität offerieren wollen.

Regionale Fluglinien, wie sie zunehmend gefordert werden, haben die nationalen Fluggesellschaften der europäischen Staaten zwar in den letzten Jahren verschie-

---

(1) Unabhängig von den Abkommen ist der Betrieb internationaler Liniën- oder Charterflüge allerdings auch möglich, wenn die vom Heimatstaat des Luftverkehrsunternehmens aus gesehen ausländischen Behörden im Einzelfall ihre Erlaubnis (permit) erteilen; dies geschieht dann, wenn ein formelles Luftverkehrsabkommen zwischen den betreffenden Staaten nicht existiert (z.B. Charterflüge zwischen den Vereinigten Staaten und Kuba 1979 [Gidwitz, 1980, S. 154 f.]).

dentlich eröffnet; daneben konnten auch kleinere private Unternehmen einzelne Strecken neu in Betrieb nehmen. Aber derzeit werden nur 9 der insgesamt 129 Verbindungen zwischen Flughäfen mittlerer Größe, zwischen denen es nach den Vorstellungen der EG-Kommission grundsätzlich Flugverkehr geben könnte (1), wenigstens einmal wöchentlich direkt im Linienvverkehr bedient (2). Noch größer würde der Anteil "fehlender" Direktverbindungen im europäischen Regionalluftverkehr, wenn auch die kleineren Flughäfen, zu denen Bremen, Hannover, Nürnberg, Lille, Lüttich und Aarhus gehören, berücksichtigt würden (3).

Kosten- und preissenkende Konzepte für neuartige Liniendienste - auch auf den bereits beflogenen Routen - wurden bisher meist durch die Luftverkehrsbehörden blockiert, unabhängig von der nur kaufmännisch und nicht administrativ zu entscheidenden Frage, ob derartige Liniendienste auf Dauer wirtschaftlich durchführbar sind. So wurde der Antrag der inzwischen in Konkurs gegangenen britischen Laker Airways, für zahlreiche europäische Strecken Linienvverkehre mit vermindertem, von den Passagieren aber durchaus akzeptiertem Qualitätsstandard nach dem Vorbild des "Skytrain" London-New York zu genehmigen, bereits von der (grundsätzlich positiv eingestellten) britischen Zivilluftfahrtbehörde mit dem Argument zurückgewiesen, man müsse die Regierungen der in Frage kommenden europäischen Partnerländer erst allmählich für eine Liberalisierungspolitik gewinnen. Ebenso scheiterten Vorschläge anderer britischer Privatunternehmen, die auf niedrigere Flugpreise zwischen dem Vereinigten Königreich und dem europäischen Kontinent abzielten [International Herald Tribune, Paris, vom 15./16. März 1980].

Im Gegensatz zum Linienvverkehr wurde der Marktzugang im Charterverkehr von den europäischen Staaten relativ liberal geregelt. Grundlage des Charterverkehrs zwischen europäischen Ländern ist das "Mehrseitige Abkommen über gewerbliche Rechte im nichtplanmäßigen Luftverkehr in Europa" von 1956 [BGBI, 1959 II, S. 823 ff.]. Danach werden Charterflugzeuge der übrigen Vertragsstaaten unter anderem dann in das Hoheitsgebiet eines jeden Vertragsstaates eingelassen, wenn sie "zur Beförderung von Fluggästen zwischen Gebieten, die keine hinreichend unmittelbare Verbindung durch Fluglinienverkehr miteinander haben" eingesetzt sind [ebenda, Art. 2 Abs. 2]. Dieses Abkommen ist auf Empfehlung der ECAC von den

---

(1) Flughäfen der Klasse 2 im Sinne des Entwurfs der EG-Kommission [EG, f] zu einer Verordnung "Über die Genehmigung des interregionalen Linienvverkehre ...". Dabei wurden nur internationale Verbindungen gezählt.

(2) Ermittelt nach ABC World Airways Guide [1982, Teil 2].

(3) Flughäfen der Klasse 3 im Sinne des EG-Kommissions-Entwurfs [EG, f].

Mitgliedsstaaten bei sogenannten IT-Reisen (Inclusive Tours) großzügig ausgelegt worden (näheres bei Haanappel [1978, S. 112 f.]); dabei handelt es sich um Pauschalreisen, bei denen der Reisende den Hin- und Rückflug (bzw. einen Rundflug) zusammen mit der Unterkunft für die gesamte Reisedauer gegen Zahlung eines Gesamtpreises von einem Reiseveranstalter kauft.

#### b. Rationalisierungsfeindliche Wirkungen der Luftverkehrsabkommen

Der administrative Schutz bewahrt die Unternehmen im europäischen Linienluftverkehr nicht nur vor neuer Konkurrenz, sondern hindert sie zugleich daran, ihre Liniennetze betriebsökonomisch optimal zu gestalten. Dies hängt damit zusammen, daß die bilateralen Luftverkehrsabkommen den Unternehmen in der Regel nur Flüge zwischen ihrem Heimatstaat und dem jeweiligen Partnerstaat erlauben. Gestattet werden, entsprechend der 5. Freiheit, gewöhnlich auch Weiterflüge in ein Drittland, wenn damit ein Flug auf unmittelbarem Wege vom Heimatland dorthin fortgesetzt wird. Fast nie wird es einer ausländischen Gesellschaft genehmigt, Personen, Fracht oder Post vom Flughafen des Partnerstaates weiter in ein beliebiges Drittland zu befördern (7. Freiheit) oder sich am Verkehr der Flughäfen dieses Staates untereinander zu beteiligen (Kabotage oder 8. Freiheit) [ECAC, c, S. 19; Gidwitz, 1980, S. 136 ff.].

Diese Behinderungen der Unternehmen haben zur Folge, daß

- direkte Fluglinien auch dann eingerichtet werden müssen, wenn Umwegflüge mit Zwischenlandung eine bessere Auslastung der Flugzeuge und größere Rentabilität versprechen (1);

---

(1) Allerdings werden im innereuropäischen Luftverkehr selbst die vorhandenen Rechte zur Zwischenlandung (gemäß der 5. Freiheit) nur zum kleinen Teil ausgenutzt [ECAC, c, S. 94 f.]. Der Grund hierfür ist nach Umfrageergebnissen der ECAC, die auf Anfrage auch von der Deutschen Lufthansa AG bestätigt wurden, überwiegend fehlendes Interesse der Fluggesellschaften an der Ausübung dieser Rechte, z.B. bedingt durch die mangelnde Attraktivität unterbrochener Flüge für die Passagiere. Demzufolge würden sich die bilateralen Abkommen nicht hinderlich auf eine optimale Netzgestaltung im Luftverkehr auswirken, da die Unternehmen ohnehin möglichst viele Nonstop-Verbindungen anbieten wollen. Man muß aber sehen, daß die Unternehmen gegenwärtig bei Zwischenlandungen nicht in beliebigem Maße zusätzliche Passagiere oder Fracht aufnehmen dürfen. Zwar gewähren 75 vH aller Abkommen zwischen ECAC-Mitgliedstaaten Rechte der 5. Freiheit, doch werden diese Rechte dadurch begrenzt, daß die angebotenen Kapazitäten "in erster Linie.... dem normalerweise

- mehrere kleinere Flugzeuge eingesetzt werden müssen als bei freizügiger Gestaltung der Liniennetze;
- die Flugzeuge nur suboptimal eingesetzt werden können.

Unter diesen Voraussetzungen sind die Kosten und damit auch die Preise im europäischen Luftverkehr unnötig hoch. Größere Flugzeuge fliegen zwar zu höheren Kosten als kleinere, verursachen aber geringere Kosten je angebotenen Sitzplatzkilometer. Die Kosten je beförderter Person und Kilometer nehmen mit steigendem Auslastungsgrad rasch ab und sind schließlich bei den großen Flugzeugen niedriger als bei den kleinen. Bei einer flexibleren Liniengestaltung könnte man vermutlich mehr Verkehr zusammenfassen, größere Flugzeuge einsetzen und dabei so hohe Auslastungsgrade erzielen, daß das Fliegen für die Passagiere billiger wäre. Würden zudem die Einsatzpläne verbessert, könnte man unnötig lange Stillstandszeiten der Flugzeuge vermeiden, die Kapazitätsauslastung verbessern und damit ebenfalls die Kosten je Personenkilometer senken.

---

voraussetzungen Bedarf des internationalen Luftverkehrs von oder nach dem Vertragsstaat, welcher das den Fluglinienverkehr betreibende Unternehmen benannt hat" entsprechen sollen [Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Luftverkehr, BGBl, 1956, II, S. 1077 ff.; Art. 16 Abs. 4] (ähnliche Formulierungen in anderen Abkommen). Auf diese Weise soll sichergestellt werden, daß die Flugzeuge im allgemeinen schon durch das Passagier- und Ladungsaufkommen zwischen Heimat- und Drittland ausgelastet sind und daß von dem ausländischen Unternehmen bei der Zwischenlandung nicht Verkehr von der Linie inländischer Unternehmen abgelenkt wird. Die Bestimmungen gestatten nur, Zwischenlandungen dazu zu nutzen, im Verkehr mit Drittländern angebotene Kapazitäten besser auszulasten. Bedenkt man die Kosten der Zwischenlandungen, den geringen zusätzlichen Verkehr, den man vom Grundsatz her aufnehmen darf, und beispielsweise das Interesse der Passagiere an Direktverbindungen, erscheint es plausibel, daß z.Z. wenig Gebrauch von gewährten Zwischenlandungsrechten gemacht wird. - Das Argument, daß mangelhafte oder gänzlich fehlende Zwischenlandungsrechte eine sinnvollere Netzgestaltung verhindern, wird auch durch ökonomische Untersuchungen gestützt, nach denen die Produktivität der europäischen Fluggesellschaften beträchtlich gesteigert werden könnte, wenn die Zahl der Nonstop-Verbindungen etwa durch einen liberalen Austausch von Verkehrsrechten reduziert würde [Morrell, Taneja, 1979, S. 42 und 48; in gleichem Sinne auch Belotti, 1976, S. 376]. Überdies könnte die geringere Attraktivität unterbrochener, aber besser ausgelasteter und rentablerer Flüge gegenüber Nonstop-Flügen durch einen Preisabschlag ausgeglichen werden, was gegenwärtig freilich durch die administrative Beeinflussung der Preise verhindert wird.

c. Mengenregulierungen: Protektionismus für die nationalen Fluggesellschaften

Bei den Luftverkehrsabkommen in Europa handelt es sich nicht nur um ungewollt wirtschaftlich ineffiziente Vertragswerke, sondern auch um Regulierungen des Verkehrs, bei denen bewußt Ineffizienzen zu Lasten der Verbraucher in Kauf genommen werden. Diese Regulierungen beruhen auf dem Konzept der "nationalen Fluggesellschaft", wonach der Flugverkehr eines Landes Angelegenheit einer oder weniger großer nationaler Fluggesellschaften ist. Zum Schutz ihrer nationalen Fluggesellschaften vergeben die meisten Staaten zusätzliche Verkehrsrechte äußerst restriktiv, und sie lehnen es fast immer ab, neue Anbieter im Inlands- oder im internationalen Luftverkehr zuzulassen (1). Überdies strebt fast jeder Staat an, den nationalen Fluggesellschaften einen möglichst großen Anteil am Verkehrsaufkommen von und nach dem eigenen Land zu sichern. Die jeweiligen Partnerländer versuchen, das Transportaufkommen in den bilateralen Verkehrsbeziehungen gleichmäßig auf ihre Flugunternehmen aufzuteilen. Die bilateralen Luftverkehrsabkommen enthalten vielfach Klauseln, nach denen die Fluggesellschaften beider Vertragsstaaten "auf ihre gegenseitigen Interessen Rücksicht nehmen (sollen), damit nicht ihr beiderseitiger Fluglinienverkehr ungebührlich beeinträchtigt wird" (2). Weil kaum ein Staat darauf verzichtet, in möglichst großem Maße mit einem eigenen nationalen Unternehmen am internationalen Flugverkehr teilzunehmen [Wolf, 1967, S. 78], werden die Rechte, Personen oder Fracht von einem in das andere Land zu befördern (3. und 4. Freiheit), im allgemeinen nur auf strikt reziproker Basis verliehen.

- 
- (1) Ist ein neuer Anbieter dennoch zugelassen, so muß er damit rechnen, daß seine Verkehrsrechte wieder eingeschränkt werden, sobald er mit seinem Angebot allzu erfolgreich ist und das Verkehrsaufkommen der etablierten Fluggesellschaften zu beeinträchtigen droht. Die österreichische Zivilluftfahrtbehörde hat die private schweizerische Fluggesellschaft Crossair mit Wirkung vom 27. März 1983 angewiesen, ihren bis dahin zweimal täglich betriebenen Liniendienst Zürich-Klagenfurt auf einen Hin- und Rückflug täglich zu beschränken. Bei zwei Flügen am Tag nahmen zu viele Fluggäste zwischen Klagenfurt und Flughäfen in dritten europäischen und außereuropäischen Ländern den Weg über Zürich. Dies wollten die Austrian Airlines unter anderem wegen der geringen Auslastung ihrer Flüge Klagenfurt-Frankfurt aus wirtschaftlichen Gründen nicht hinnehmen [Verkehr, Vol. 39, Wien 1983, Nr. 14, S. 488].
- (2) Art. 16 Abs. 2 des deutsch-französischen Luftverkehrsabkommens [BGBl, 1956 II, S. 1077 ff.]. Ähnliche Bestimmungen u.a. in den Abkommen der Bundesrepublik Deutschland mit dem Vereinigten Königreich [Art. 6 Abs. 2; BGBl, 1956 II, S. 1071 ff.], Belgien [Art. 9, Abs. 2; BGBl, 1957 II, S. 45 ff.], Irland [Art. 9 Abs. 2; BGBl, 1957 II, S. 53 ff.] und den Niederlanden [Art. 7 Abs. 2; BGBl, 1957 II, S. 1413 ff.].

In lediglich 7 vH der Abkommen zwischen europäischen Staaten, die von der ECAC erfaßt wurden, sind keine Bestimmungen enthalten, die den Umfang des bilateralen Verkehrs regulieren [ECAC, c, S. 21]. Knapp zwei Drittel dieser Verträge sehen vor, daß die nationalen Behörden auf Antrag eines Vertragspartners nachträglich überprüfen, welche Kapazitäten die beteiligten Gesellschaften angeboten haben. Sinn der Bestimmung ist es weniger, die Verkehrsströme insgesamt zu kontrollieren, als vielmehr zu verhindern, daß besonders wettbewerbsfähige Anbieter ihre Marktanteile ausdehnen, und zu gewährleisten, daß eigene Unternehmen in einem bestimmten Maße am Verkehr beteiligt sind (1). Etwa ein Drittel der Abkommen regelt, daß die Behörden die angebotenen Flugkapazitäten vorab festlegen. In diesen Fällen ist zumeist auch vorgesehen, daß sie den Verkehr unter den einzelnen Unternehmen nach einem starren Schlüssel aufteilen (2).

Faktisch bleibt es den Luftverkehrsgesellschaften zumeist selbst überlassen, die insgesamt angebotene Transportkapazität zu bestimmen und das Angebot auf die verschiedenen Unternehmen zu verteilen. Die Behörden richten sich gewöhnlich nach den Vorschlägen der Gesellschaften; die Unternehmen stimmen allerdings ihre Kapazitätsplanungen von vornherein auf besondere Vorstellungen der Behörden über Verkehrsumfang und Beteiligungsverhältnisse ab. Die Kartellvereinbarungen der Unternehmen, sogenannte Pools, die etwa vier Fünftel der tonnenkilometrischen Gesamtleistung des internationalen Linienluftverkehrs innerhalb Europas erfassen [ECAC, c, S. 36 ff.], regeln vielfach das gesamte Angebot sowie Anzahl und Termine der Flüge, die die einzelnen Gesellschaften durchführen, und sie sehen bestimmte Schlüssel vor, nach denen die gesamten Einnahmen unter den Poolpartnern aufzuteilen sind.

- 
- (1) Die nachträgliche Überprüfung geht auf das 1946 zwischen den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich geschlossene Luftverkehrsabkommen von Bermuda zurück [vgl. Meyer, 1957, S. 278 ff.; Wheatcroft, 1956, S. 220 f.]. Das Vereinigte Königreich setzte sie gegen den anfänglichen Widerstand der Vereinigten Staaten durch, weil es befürchtete, daß seine Fluggesellschaften auf der Nordatlantikstrecke, für die das Abkommen galt, Marktanteile zugunsten amerikanischer Unternehmen verlieren würden, denen dank eines großen, vor der Auslandskonkurrenz geschützten Binnenmarkts die Möglichkeit offenstand, die Atlantikstrecke intern zu subventionieren.
  - (2) Wheatcroft [1956, S. 219] nannte als Beispiel für derart eng gefaßte Vorschriften das Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und Frankreich. Straszheim [1969, S. 37 f.] hob neben Frankreich, Italien, Belgien, Irland, Österreich und Griechenland besonders Spanien und Portugal als Staaten mit restriktiven, das Angebot bzw. möglichst auch das Verkehrsaufkommen gleichmäßig unter die nationalen Fluggesellschaften aufteilenden Luftverkehrsabkommen hervor.

Aufgrund behördlich verfügbarer oder von ihnen genehmigter Mengenregulierungen und -quotierungen sind die Kosten für den Flugverkehr auch innerhalb bilateral betriebener Linien unnötig hoch (1). Dank der Regulierung können nämlich auch solche Anbieter, die unter marktmäßigen Bedingungen nicht wettbewerbsfähig wären oder ihr Angebot einschränken müßten, dauerhaft am internationalen Linienluftverkehr teilnehmen, wenn sie von den Behörden ihres Staates als Luftverkehrsunternehmen benannt werden. Mehr als zwei Anbieter (je einer aus beiden Partnerstaaten) können auch auf den aufkommensstärksten Märkten in der Regel nur dann zugelassen werden, wenn sich in beiden Staaten jeweils ein weiterer Interessent für den Betrieb solcher Linien findet und von den Behörden beider Seiten akzeptiert wird (2). Demgegenüber hat in den Vereinigten Staaten das CAB auch vor dem Beginn der Liberalisierung Verkehrsrechte flexibel erteilt; es hat in Einzelfällen zwar Monopolrechte verliehen, meist aber mehrere Anbieter auf einer Strecke konzessioniert [Predöhl, 1964, S. 278; Taneja, 1976, S. 30-34]. Auch diese Unterschiede der behördlichen Genehmigungspraxis haben sicherlich dazu beigetragen, daß das Flugpreisniveau in Europa stets höher war als in den Vereinigten Staaten.

Alle diese Nachteile sind die Konsequenz des Konzepts nationaler Fluggesellschaften. Diese Unternehmen werden "in vielen Fällen mit einer Art nationaler Mystik umgeben, die jeder Internationalisierung widersteht" [Dagtoglou, 1981, S. 549], und, so kann man hinzufügen, oft jeder ökonomischen Rationalität widerspricht. Die große Bedeutung, die die meisten Staaten Europas einer eigenen, zumeist einer einzigen, nationalen Fluggesellschaft beimessen, ist vermutlich der entscheidende Grund dafür, daß alle Versuche, den Bilateralismus zu überwinden, umfassende kommerzielle Verkehrsfreiheiten einzuführen und dadurch den Flugverkehr zu verbilligen, bislang gescheitert sind.

- 
- (1) Soweit die beteiligten Staaten zwingend vereinbaren, daß eine bestimmte Flugstrecke von je einem Unternehmen aus jedem Land bedient werden muß, können Pools eine betriebswirtschaftlich notwendige Folge dieses Grundsatzes sein. Sie ermöglichen einen rationellen Betrieb auch solcher internationaler Verbindungen, deren Transportaufkommen eigentlich nur für einen Anbieter ausreicht.
  - (2) Allerdings gibt es einen Verkehr außereuropäischer Fluggesellschaften zwischen europäischen Flughäfen auf Teilstrecken interkontinentaler Linien. Nach Schätzungen der ECAC [c, S. 8] macht dieser Verkehr jedoch kaum mehr als etwa 4 bis 5 vH des gesamten Luftverkehrs zwischen europäischen Staaten aus.

#### 4. Ausschaltung des Preiswettbewerbs

Wenn man nur vereinbart, welche Kapazitäten von unterschiedlich wettbewerbsfähigen Unternehmen angeboten werden dürfen, die vergleichbare Leistungen erbringen, aber die Auslastung der Kapazitäten und die Preisbildung dem Markt überläßt, dann kann es sein, daß Anbieter, die mit hohen Kosten produzieren, Verluste und andere Anbieter Gewinne machen. Um dies zu verhindern, haben die Regierungen im europäischen Luftverkehr neben dem Mengen- auch den Preiswettbewerb weitgehend ausgeschaltet. Die Behörden bestimmen die Höhe der Preise. Alle von Unternehmen ausgearbeiteten Tarife müssen von den Behörden der am Verkehr beteiligten Staaten genehmigt werden. Dabei entsprechen die Behörden - ähnlich wie bei der Mengenregulierung - den Vorschlägen, die die Unternehmen vorlegen. Die Abkommen sehen im allgemeinen vor, daß die Tarife "unter Berücksichtigung aller Faktoren, wie der Kosten des Betriebes, eines angemessenen Gewinns..." (1) festgesetzt werden. Wettbewerbsbehindernd kann sich insbesondere auswirken, daß auch die "von anderen Unternehmen, welche die gleiche Linie ganz oder teilweise betreiben, verwendeten Tarife" (2) bei der Preisfixierung berücksichtigt werden sollen; denn mit dieser Bestimmung soll u.a. vermieden werden, daß die Preise bereits etablierter Unternehmen unterboten werden.

Grundsätzlich sollen die Preise im Rahmen der International Air Transport Association (IATA) vereinbart werden, der fast alle nationalen Fluggesellschaften der westeuropäischen Länder angehören. Falls eine Tarifkonferenz der IATA keinen wirksamen Beschluß zu fassen vermag, wie es in den siebziger Jahren in Europa häufig der Fall war (3), sollen sich die an einer Fluglinie beteiligten Unternehmen

---

(1) Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem Königreich Schweden über den Luftverkehr [BGBl, 1957 II, S. 1435 ff.], Art. 11 Abs. 1; nahezu gleichlautende Formulierungen u.a. in Abkommen mit den Niederlanden, der Schweiz, Irland, Frankreich und Belgien; im deutsch-britischen Abkommen noch schärfer: "Die ... müssen angemessen sein unter gebührender Berücksichtigung aller erheblichen Faktoren..." (Art. 7 Abs. 1; BGBl [1956 II, S. 1071 ff.]).

(2) Ebenda.

(3) Eine sogenannte "offene Tarifsituation" - die nicht eine freie Preisbildung bedeutet, sondern lediglich meint, daß entweder kein IATA-Beschluß zustande kam oder ein Beschluß mangels behördlicher Zustimmung nicht wirksam wurde - bestand für den (Passagier-)Luftverkehr innerhalb Europas in der Zeit vom 1.4.1972 bis 15.4.1975 und wieder vom 1.4.1976 bis 5.4.1978 sowie ab 1.4.1981 [ICAO, a]. Auch die zwischenzeitlich gültigen formellen IATA-Übereinkommen waren oft mit Ergänzungen und Abwandlungen durchsetzt, die auf bilateraler Basis zustande gekommen waren.

untereinander über die Preise verständigen. Kommt es nicht zu einer Einigung, so setzen die Luftfahrtbehörden der beiden Staaten die Tarife einvernehmlich fest. Können sich auch die Behörden nicht einigen, sind Schlichtungsverfahren durch Schiedsrichter vorgesehen.

Eine marktmäßige Preisbildung ist somit im Linienluftverkehr nicht möglich, da die meisten Regierungen Tarifvorschläge abzulehnen pflegen, denen die eigene nationale Fluggesellschaft nicht zustimmt [ECAC, c, S. 14] (1). Wegen des fehlenden Preiswettbewerbs fällt die Kostenkontrolle weitgehend aus. Die Unternehmen addieren ihre Kosten und bestimmen danach die kostengerechten Preise. Daß man damit nicht dem Verbraucherinteresse an möglichst niedrigen Preisen gerecht wird, liegt auf der Hand. Allerdings dürfen die überhöhten Kosten und Preise nicht den Fluggesellschaften angelastet werden, die nur die ihnen legal zugestandenen Möglichkeiten ausnützen, bequeme weil kostengerechte Preisstrategien zu pflegen. Man muß sie den Politikern anlasten, die im Luftverkehr die Unternehmens- über die Verbraucherinteressen stellen.

Die vielfältigen Barrieren gegen das Auftreten neuer Wettbewerber, die Mengen- und Preisabsprachen und -regulierungen reichen aber offenbar noch immer nicht aus, um die wirtschaftliche Lebensfähigkeit aller nationalen Luftverkehrsunternehmen zu sichern. Anscheinend sind die Effizienzunterschiede zwischen den Unternehmen so groß, daß kompromißfähige Vereinbarungen es nicht jedem von ihnen erlauben, Gewinne zu erzielen. Eine Reihe europäischer Fluggesellschaften erhält finanzielle Unterstützungen durch die öffentliche Hand; da diese oft am Kapital der Unternehmen beteiligt ist, kann sie auch verdeckte Subventionen gewähren (2). Die offenen, direkten Subventionen haben allerdings im Vergleich zu den An-

---

(1) Der SAS wurden die Genehmigungen für neue Niedrigtarife, die bis zu 70 vH unter dem Normaltarif der Economy-Klasse lagen und mit denen in der Zeit vom 15. November 1982 bis 31. März 1983 die Flugverbindungen zwischen Skandinavien und dem übrigen Europa besser ausgelastet werden sollten, vorerst u.a. von der Bundesrepublik Deutschland versagt [Financial Times vom 29. September 1982]. - Andererseits können Behörden die Preise auch niedriger halten als es möglicherweise marktgerecht wäre: Die britische Regierung lehnte eine von allen IATA-Mitgliedern zum 1. September 1979 gewünschte Erhöhung der Flugpreise um 10 vH zwischen dem Vereinigten Königreich und Kontinentaleuropa ab und genehmigte nur einen Aufschlag von 6 vH [Financial Times vom 1. September 1979].

(2) Subventionen mögen teilweise auch deshalb gewährt werden, weil Regierungen ihre Gesellschaften anhalten, aus politischen Gründen Linien und Verbindungen zu unterhalten, die für die Unternehmen unrentabel sind. Ob und inwieweit Subventionen durch den innereuropäischen Verkehr bedingt sind, läßt sich nicht feststellen.

fangsjahren des Luftverkehrs - vor dem Zweiten Weltkrieg - und relativ zu den marktmäßigen Einnahmen der Fluggesellschaften abgenommen [vgl. ICAO, c; Wolf, 1967, S. 87 ff.]. Kaum erfaßbar sind jedoch die verdeckten Subventionen, die den Fluggesellschaften indirekt gewährt werden, beispielsweise durch Verzicht der Staaten als Eigentümer auf Gewinnausschüttung oder gar durch Verlustübernahme und durch kostenlose Kapitalzufuhr an Stelle von Selbstfinanzierung oder Finanzierung über den Kapitalmarkt (1).

##### *5. Luftverkehrspolitik in Europa und in den Vereinigten Staaten im Vergleich*

In Europa hat sich die Preisbildung zwar innerhalb administrativer Abkommen vollzogen, aber die europäischen Linienfluggesellschaften konnten die Preise weitgehend selbst bestimmen. Sie haben seit langem eine recht flexible Tarifpolitik betreiben können, bei der sie die Preise für unterschiedliche Nachfragergruppen differenzierten (2). Die Möglichkeiten zu einer solchen Preispolitik waren für die amerikanischen Unternehmen in der Vergangenheit stets wesentlich geringer. Das CAB, die für den Flugverkehr zuständige Aufsichtsbehörde, legte die gesetzliche Vorschrift, daß Tarife nicht "ungerecht diskriminierend oder ungebührlich bevorzugend oder ungebührlich benachteiligend" (3) sein durften, in der Tendenz in dem Sinne aus, daß alle Nachfragergruppen gleich zu behandeln seien und daß für gleich lange Strecken gleiche Preise zu zahlen seien.

Die amerikanische Preispolitik stand voll in der Tradition der "anti-trust"-Gesetzgebung, die darauf abzielt, ruinöse Konkurrenz und daraus resultierende Monopole zu verhindern und den Verbraucher zu schützen. So wurden die Tarife auch so

- 
- (1) Nach dem Dreijahresvertrag zwischen dem französischen Staat und der Air France hatte diese Gesellschaft von ihrem geschätzten Finanzbedarf von rund 8,5 Mrd. FF in den Jahren 1981-1983 nur etwa 3,3 Mrd. FF selbst aufzubringen; den Rest schoß der Staat zu [Handelsblatt vom 9./10. Januar 1981].
- (2) Im Jahre 1975 wurden auf 60 ausgewählten europäischen Flugstrecken rund 48 vH der Fluggäste zu ermäßigten Tarifen befördert; da die Inanspruchnahme solcher Tarife mit steigender Reiseweite im allgemeinen zunahm, entfielen auf diese Nachfragergruppen sogar 57 vH der geleisteten Personenkilometer [AEA, a, S. 26]. In den Vereinigten Staaten entfielen demgegenüber 1976, also vor Beginn der umfassenden Liberalisierungsmaßnahmen, nur 32 vH des Verkehrs der großen Fluggesellschaften auf ermäßigte Tarife [ATA, S. 2].
- (3) Vgl. Sec. 1002 (d) des Federal Aviation Act of 1958 (nach dem Stand vom 31. Juli 1976 teilweise abgedruckt bei O' Connor [1978, S. 179 ff.]).

festgelegt, daß die Unternehmen bestimmte, für angemessen erachtete Renditen erzielen konnten. Ergänzt wurde diese Preispolitik durch sehr restriktive Marktzugangsbeschränkungen für neue Unternehmen, mit denen der Schutz etablierter Anbieter abgesichert werden sollte (1). Andererseits waren im Unterschied zu Europa Absprachen der Unternehmen über die anzubietenden Transportkapazitäten und Pools nur ausnahmsweise zulässig, und das CAB hat, anders als die europäischen Behörden, im allgemeinen das Transportangebot auch nicht beeinflußt. Dahinter stand die Vorstellung, auf diese Weise könne ein Mengenwettbewerb ange-regt werden, der zusammen mit der Preiskontrolle des CAB dem Verbraucher nütze, ohne den Unternehmen zu schaden, denen man durch die Preispolitik zu-gleich auch ihre Gewinne absicherte. Tatsächlich hat man diesen Mengenwettbewerb auch erreicht, und weil das CAB durch seine Preispolitik bewirkte, daß die Unter-nehmengewinne im Luftverkehr dauerhaft höher blieben als in anderen Branchen, wurden die Gewinne immer wieder dazu verwendet, die Kapazitäten auszuweiten. Unter der Bedingung eingeschränkter Preiskonkurrenz, aber im Tarif garantierter Gewinnzuschläge, war nämlich die Angebotsausweitung, daß heißt ein möglichst dichter Flugplan, das wichtigste Mittel im Wettbewerb um Fluggäste und zur Stei-

---

(1) Innerhalb der Vereinigten Staaten wurde zum Schutz der Linienverkehrsunter-nehmen auch der Charterverkehr nur sehr restriktiv zugelassen, und zwar dadurch, daß die Verbraucher ganz besonders strenge Anforderungen z.B. hinsichtlich der Gruppenzusammensetzung oder der Flugtermine erfüllen muß-ten, damit sie Charterflüge in Anspruch nehmen konnten. Die Tatsache, daß in Europa der Charterverkehr von den Behörden erheblich freizügiger gehand-habt wurde, hat vermutlich damit zu tun, daß er sehr stark auf einzelne Ziel-gebiete in Mittelmeerländern konzentriert war und noch ist. Beispielsweise führten (1982) etwa 53 vH aller Charterflugreisen aus der Bundesrepublik nach Spanien und allein 21 vH nach Mallorca (berechnet nach: Statistisches Bundesamt [1983]). Ohne vergleichsweise billige, weil hoch ausgelastete Char-terflüge hätte dieser touristisch begründete Verkehr kaum stattgefunden, und so hatten die Zielländer sicherlich ein großes Interesse daran, den Charter-verkehr vergleichsweise liberal zu gestalten. Durchsetzungsmöglichkeiten dafür bot ihnen der Bilateralismus im europäischen Flugverkehr. Die Regierungen der Herkunftsländer der Passagiere mögen, obgleich sie vornehmlich mit dem Wohl ihrer nationalen Liniengesellschaften befaßt sind, gegen den Charterver-kehr aus mehreren Gründen wenig Widerstand geleistet haben. Charterverkehr mit Touristen ist überwiegend Saisonverkehr und paßt aus diesem Grunde nicht in das an regelmäßigen Verbindungen ausgerichtete Konzept von Linien-fluggesellschaften (was freilich nicht daran hindern mag, daß auch Linienge-sellschaften versuchen, durch gelegentliche Charters ihre Kapazitäten im Rah-men des Möglichen besser auszulasten). Außerdem bleibt es den nationalen Fluggesellschaften unbenommen, Tochtergesellschaften zu gründen mit der be-sonderen Zielsetzung, einen möglichst großen Anteil des Charterverkehrs zu erringen. So wickelt die Lufthansa zusammen mit ihren Tochterunternehmen Condor und German Cargo Services reichlich zwei Fünftel des Charterverkehrs deutscher Unternehmen ab (für 1980 geschätzt nach ICAO [d, 1977-1981, S. D1-26 ff.]).

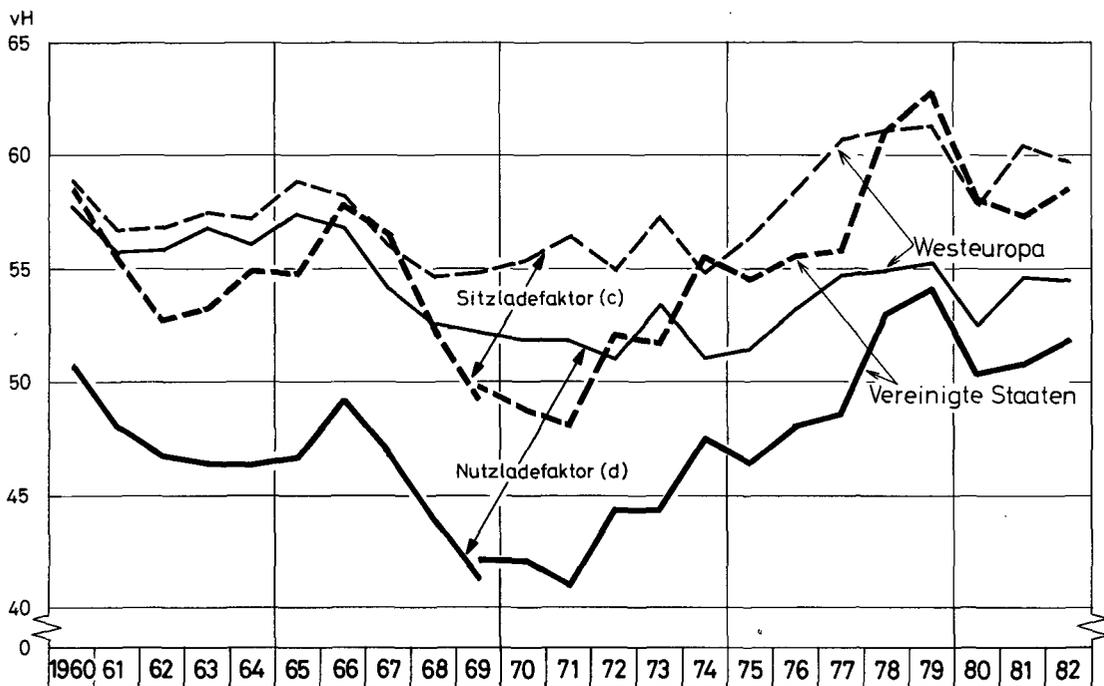
gerung der absoluten Gewinnhöhe [Douglas, Miller, 1974, S. 43]. Bei den Mindestpreisen, die das CAB für erforderlich hielt, damit die Unternehmen die ihnen zugedachten Gewinne auch erzielen konnten, waren die Kapazitäten in den Vereinigten Staaten nicht im gleichen Maße wie im europäischen Luftverkehr ausgelastet, und die Ladefaktoren sanken bis 1971, anders als dort, sehr kräftig (Schaubild). Nach und nach wurden die absurden Konsequenzen, zu denen die spezifische Form der Regulierung in den Vereinigten Staaten führte, die nur die Preise, aber nicht die Kapazitäten erfaßte, immer deutlicher, und die Tatsache, daß dank überhöhter Gewinne im Luftverkehr zunehmend Überkapazitäten aufgebaut und damit Ressourcen verschwendet wurden, stieß auch bei den Politikern auf Widerstand. Die Wende in der Luftverkehrspolitik vollzog sich nun nicht etwa in der Weise, daß man auch die Mengen regulierte, sondern man entschloß sich, den Verkehr weitgehend zu liberalisieren (1). Vor allem wurden die Tarife freigegeben, um es den Unternehmen zu ermöglichen, sich neue Nachfrage zu erschließen. Inzwischen hat sich die Kapazitätsauslastung in den Vereinigten Staaten den Werten angenähert, die Westeuropa bereits früher erreicht hatte. Die Gewinne der etablierten Unternehmen sind teilweise drastisch zurückgegangen, auch erhebliche Verluste wurden gemacht. Eine derartige Entwicklung ist immer zu erwarten, wenn lange Zeit hoch protektionierte Unternehmen der Konkurrenz ausgesetzt werden. Umstrukturierung und Kostenabbau erfordern Zeit, und zuweilen mögen sie auch mißlingen mit der Folge, daß alte Unternehmen in Konkurs gehen müssen - wie es in den Vereinigten Staaten geschehen ist. Auch hat sich die Liberalisierung in Jahren vollzogen, in denen die amerikanische Wirtschaft insgesamt tiefe konjunk-

---

(1) Allerdings gab es eine Zwischenphase. In den Jahren kurz vor der Liberalisierung, zwischen 1971 und 1976, hat das CAB - bei weiterhin grundsätzlich ablehnender Haltung - Absprachen unter einzelnen amerikanischen Fluggesellschaften über die Beschränkung des Angebots auf wichtigen Teilmärkten innerhalb der Vereinigten Staaten zugelassen (erstmalig 1971). Damit sollte die Kapazitätsauslastung erhöht werden. Sie wurden 1973/74 auf weitere Teilmärkte ausgedehnt, nunmehr in erster Linie, um Treibstoff sparen zu helfen [CAB, c, S. 9]. Soweit sie nicht ohnehin zeitlich begrenzt waren, mußten diese Absprachen Mitte 1975 aus rechtlichen Gründen untersagt werden. Sie waren kapazitätspolitisch aber auch fragwürdig, da sie lediglich den Einsatz der Flugzeuge auf bestimmten Märkten, nicht aber die Zahl der vorhandenen Flugzeuge selbst reduzierten. Diese wurden daher zum Teil auf anderen Märkten eingesetzt, die von den Kapazitätsabsprachen noch nicht erfaßt waren, so daß die Probleme der niedrigen Kapazitätsauslastung lediglich verlagert wurden [Meyer, Oster, S. 35]. Zwar ist es demnach richtig, daß die gemessene Kapazitätsauslastung auf den angebotenen Flügen zwischen 1971 und 1976 stieg, aber es wurden unausgelastete Kapazitäten nur verschleiert. Denn um die Mitte der siebziger Jahre standen die insgesamt verfügbaren Flugzeuge zunehmend länger am Boden [Pustay, 1983, S. 271] und wurden gar nicht erst auf Flügen eingesetzt.

turelle Schwächen zeigte. Gleichwohl sind in den Jahren nach dem Abbau der Marktzugangsbeschränkungen sehr viele neue, teilweise schon recht bedeutende Unternehmen entstanden, die durchaus gewinnbringend fliegen, freilich auch zu Lasten der überkommenen Anbieter, denen sie, weil sie billiger sind oder spezielle Dienste anbieten, Passagiere entziehen. Da auf diese Weise die Verbraucher billiger und besser, das heißt, ihren Wünschen entsprechend versorgt werden, sind die Ziele der Reform erreicht.

Schaubild - Kapazitätsauslastung im Linienluftverkehr der Vereinigten Staaten(a) und Westeuropas(b) 1960-1982



(a) Inlandsverkehr der "Certificated route air carriers" (1960-69 auf der Basis von 48 Staaten, ab 1969 auf der Basis von 50 Staaten). - (b) Internationaler Verkehr innerhalb Europas (einschließlich Verkehr mit dem Mittleren Osten) sowie Inlandsverkehr der Mitgliedsunternehmen der Association of European Airlines. - (c) Verhältnis der Zahl geleisteter Personenkilometer zu der Zahl angebotener Sitzplatzkilometer. - (d) Verhältnis der Zahl geleisteter zu der Zahl angebotener Tonnenkilometer (im Personen-, Luftfracht- und Luftpostverkehr).

Quelle: CAB [a; b, Tab. 8, 18]; AEA [b]; eigene Berechnungen.

Wenn man die Konsequenzen der früheren Regulierungspolitik in den Vereinigten Staaten als absurd bezeichnet, so darf das nicht den Blick darauf verstellen, daß die Luftverkehrspolitik in Europa ebenfalls ganz außerordentlich schädliche Wirkungen hat. Die in Europa verfolgte Politik, die Kapazitäten so zu limitieren, daß bei den Preisen, die man gleichfalls setzt, überflüssige Kapazitäten nicht aufge-

baut werden, ist an sich konsistent. Die Verschwendung von Mitteln, die damit verbunden ist, daß die Gesellschaften in Flugzeuge und Flugnetze investieren, die nicht gebraucht werden - wie in den Vereinigten Staaten - mag damit vermieden werden. Gleichwohl heißt dies nicht, daß die Luftverkehrspolitik in Europa geringere Kosten verursacht. Die Unternehmen können ihre Leistungen so teuer anbieten, wie sie es selbst für nötig erachten, und weil die Behörden praktisch alle Tarife genehmigen, die die Unternehmen vorschlagen, können die Verbraucher kaum Druck auf sie ausüben. Und weil es weniger Überkapazitäten als in den Vereinigten Staaten gibt, ist auch der Druck auf die Politiker geringer, darüber nachzudenken, wie man den europäischen Flugverkehr reformieren kann. So sind die Aussichten dafür nicht günstig, daß man den europäischen Flugverkehr so ausgestaltet, daß er besser dem Verbraucherinteresse gerecht wird.

### III. Die Vorstellungen der EG-Kommission zur Reform des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs

Auf europäischer Ebene sind bereits vor mehr als zwanzig Jahren Initiativen ergriffen worden, den innergemeinschaftlichen Luftverkehr neu zu organisieren. Entsprechende Berichte und Vorschläge des Europäischen Parlaments [EG, k] sowie der Kommission der Europäischen Gemeinschaften [EG, c; d] zielten freilich vor allem darauf ab, einen einheitlich verwalteten europäischen Luftraum zu schaffen und die Verwaltungskompetenzen von den nationalen Regierungen auf supranationale Instanzen zu übertragen. Diese Vorstöße sind gescheitert (1). Seit 1979

---

(1) Zu den Reformbemühungen einzelner Staaten, vor allem des Vereinigten Königreichs, die bislang weitgehend an der bei internationalen Luftverkehrsmärkten stets erforderlichen Zustimmung der Partnerstaaten gescheitert sind, vergleiche Sichelschmidt [1981a, S. 34-36]; gegenüber dem dort dargestellten Stand der britisch-kontinentaleuropäischen luftverkehrspolitischen Beziehungen und der Tarifpolitik ist bislang im wesentlichen nur der Abschluß eines neuen, vergleichsweise liberalen Luftverkehrsabkommens zwischen dem Vereinigten Königreich und den Niederlanden zu nennen [The Wall Street Journal, European Edition, Brüssel, vom 21. Juni 1984], das bereits zu Preissenkungen im Verkehr zwischen diesen beiden Staaten geführt hat [Financial Times vom 4. Juli 1984]. Bei prinzipiell reformfreundlicher Haltung dürfte aber auch das Vereinigte Königreich vornehmlich daran interessiert sein, die eigenen - öffentlichen und privaten - Luftverkehrsunternehmen zu fördern, von denen allerdings angenommen wird, daß sie aufgrund einer besonderen Wettbewerbsstärke von einer Liberalisierung der europäischen Luftverkehrsmärkte begünstigt würden. Zu dieser Auffassung vgl. auch Mulder [1980, S. 676 f.], ferner Wirtschaftswoche vom 18. Mai 1984.

hat die Kommission in zwei Memoranden erneut versucht, Einfluß auf den Flugverkehr innerhalb der EG zu nehmen [EG, e; i]. Sie dachte freilich nicht an eine umfassende Entregulierung des Luftverkehrs nach amerikanischem Vorbild, sondern sie strebte in erster Linie an, Regeln zu etablieren, unter denen mehr interregionaler Flugverkehr auf internationaler Ebene stattfinden könne. Die Kommission schlug dem Ministerrat, das heißt den Vertretern der nationalen Regierungen vor, er möge

- eine Verordnung "über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten" [EG, f],
- eine Richtlinie "über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten" (1) und
- eine Entscheidung "über bilaterale Abkommen, Vereinbarungen und Abmachungen zwischen Mitgliedstaaten über den Luftverkehr" (2)

erlassen.

Was den ersten Vorschlag anlangt, so hat der Ministerrat am 25. Juni 1983 eine Richtlinie für den interregionalen Luftverkehr verabschiedet; die nationalen Regierungen sind aufgefordert, bis zum 1. Oktober 1984 Vorschriften darüber zu erlassen, wie Fluggesellschaften entsprechend der Richtlinie an diesem Verkehr teilnehmen können [EG, a] (3). Hatte schon der Vorschlag der Kommission zahlreiche einengende Bestimmungen vorgesehen, so läßt die Richtlinie des Ministerrats kaum noch Spielräume für eine freie Entfaltung des interregionalen Flugverkehrs. Die Richtlinie sieht vor, daß dieser Verkehr nur Versuchscharakter hat und nach Überprüfung durch den Rat wieder abgeschafft werden kann; diese Bestimmung

- 
- (1) Kommission der Europäischen Gemeinschaften [EG, i, Anhang II]; ursprüngliche Fassung: [EG, h].
  - (2) Kommission der Europäischen Gemeinschaften [i, Anhang I]. - Die außerdem vorgelegte Verordnung "über die Anwendung der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag auf den Luftverkehr" [EG, g] würde bewirken, daß die in den genannten Artikeln enthaltenen Wettbewerbsregeln künftig auch auf den Luftverkehr angewendet würden (zu den Gründen, weshalb dies bislang nicht geschah, vgl. Becher [1980, S. 190 ff.]). Sie wendet sich an Unternehmen und Unternehmensvereinigungen des Luftverkehrs und ist daher kein Beitrag zum Abbau der staatlichen Regulierung der Luftverkehrsmärkte, den sie genau genommen voraussetzt.
  - (3) Verordnungen schaffen verbindliches, einheitliches Gemeinschaftsrecht, das nationales Recht verdrängt. Im Unterschied dazu legen Richtlinien nur die Gemeinschaftsziele fest, es bleibt den Mitgliedstaaten überlassen, mit welchen nationalen Rechtsvorschriften sie die Ziele anstreben wollen.

bewirkt sicherlich, daß potentielle Anbieter von vornherein abgeschreckt werden. Der Kreis dieser Anbieter ist im übrigen ohnehin eingegrenzt, weil sich fast nur Fluggesellschaften im Eigentum von Staatsbürgern der Mitgliedstaaten oder der Staaten selbst am geplanten Regionalverkehr beteiligen dürfen (Art. 2). Darüber hinaus braucht (Art. 1)

- die Beförderung von Post oder Fracht nur in Kombination mit Personen genehmigt zu werden - damit werden Anreize zur Spezialisierung auf reine Fracht- oder Postdienste erheblich geschmälert;
- überhaupt kein Flugverkehr erlaubt zu werden, wenn die einzelnen Flugabschnitte nicht jeweils mindestens 400 km lang sind, die zu bedienenden Flughäfen weniger als 50 km von bereits bedienten Flughäfen entfernt liegen, Flugverbindungen bereits mit Umsteigen ohne allzu großen Zeitverlust (1) bestehen, die Flugzeuge mehr als 70 Sitzplätze bieten oder ein Startgewicht von mehr als 30 t haben oder wenn die verkehrsstärksten Hauptflughäfen der Gemeinschaftsländer mit anderen Flughäfen verbunden werden sollen (2).

Alle diese Bestimmungen zielen nun nicht etwa darauf ab, einen regionalen Flugverkehr ins Leben zu rufen, der bestehenden Verkehr ersetzen und etablierten Unternehmen auf den von ihnen betriebenen Linien Konkurrenz verschaffen könnte; ebenso sollen bestehende andere Verkehrsträger - die Eisenbahnsysteme - geschützt werden. Die Rolle, die dem Regionalflugverkehr aufgrund der Bestimmungen der Richtlinie zugewiesen wird, besteht allenfalls darin, in Lücken vorzustoßen, die nicht schon ausgefüllt sind (3).

- 
- (1) Vgl. zu diesen - im einzelnen recht komplizierten - Ausschlußbestimmungen: EG [a, Art. 3 Abs. 2].
  - (2) Zu diesem Zweck sind alle Flughäfen der Gemeinschaft nach ihrem Verkehrsaufkommen in drei Klassen eingeteilt worden [vgl. EG, a, Anhang A]. Von den Flughäfen der Bundesrepublik sind Frankfurt, Düsseldorf und München in Klasse 1, Hamburg, Stuttgart und Köln/Bonn in Klasse 2, alle übrigen Flughäfen in Klasse 3 eingestuft worden. Gemäß der Richtlinie ist Regionalflugverkehr nur zwischen Flughäfen der Klassen 2 und 3 zulässig. Unter Berücksichtigung der Einteilung der ausländischen Flughäfen sind z.B. Linien wie Bremen-Manchester, Hannover-Neapel oder Köln-Lyon möglich, nicht dagegen - wie noch nach dem Verordnungsentwurf vorgesehen - Verbindungen wie Bremen-London oder Aarhus-Frankfurt.
  - (3) Die deutsche Verhandlungsdelegation gehörte zu denjenigen, die möglichst viel Konkurrenz von nationalen Luftverkehrsunternehmen und von den Eisenbahnen fernhalten wollten. Sie hat sich in vielen Punkten durchgesetzt. So hat sie längere Mindestentfernungen als die von der Kommission vorgeschlagenen 200 km verlangt. Sie wollte nur Flugzeuge mit höchstens 50 Sitzplätzen und maximal 25 t Startgewicht zulassen (Kommission: 130 Sitzplätze, 55 t; Verhandlungsergebnis: 70 Sitzplätze, 30 t). Sie wollte, anders als die Kommission, und so wie es die Richtlinie nun vorsieht, keinen reinen Post- oder Frachtverkehr

Wie die Regionalrichtlinie kann auch die vorgeschlagene Tarifrictlinie kaum als Beitrag zu einer marktwirtschaftlich ausgerichteten Reform bezeichnet werden. Die staatlichen Tarifgenehmigungskompetenzen bleiben ausdrücklich erhalten (Art. 5); die Staaten werden - ähnliche Formulierungen findet man in der Regionalrichtlinie - sogar aufgefordert, "alle zweckdienlichen Maßnahmen (zu treffen), um sicherzustellen, daß die...Flugtarife...in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten des antragstellenden Luftverkehrsunternehmens...stehen, wobei eine angemessene Kapitalverzinsung zu ermöglichen und eine angemessene Berücksichtigung des lokalen Marktes zu gewährleisten ist, (und) genügend Einnahmen verschaffen, um die unmittelbaren Betriebskosten jedes einzelnen Luftverkehrsunternehmens... zu decken..." (Art. 3). Eine minimale Liberalisierung der Preisbildung kann allenfalls in der Möglichkeit der Vereinbarung von Tarifmargen sowie darin gesehen werden, daß unter engen Voraussetzungen Tarife bzw. Tarifmargen nicht nur bilateral, sondern auch einseitig genehmigt werden können (Art. 6). Die Tarifrictlinie hat bislang nicht die Zustimmung des EG-Ministerrats gefunden.

Mit der vorgeschlagenen Entscheidung über bilaterale Luftverkehrsabkommen zwischen EG-Mitgliedstaaten strebt die Kommission vor allem eine Abkehr von der starren Aufteilung der im bilateralen Verkehr angebotenen Kapazitäten im Verhältnis 50:50 auf die jeweils beteiligten Luftverkehrsunternehmen an. Diese Entscheidung würde zwar das bestehende System staatlicher Regulierung in einem Teilbereich nicht unbeträchtlich lockern; die Effizienz des europäischen Luftverkehrssystems dürfte allerdings dadurch allein, d.h. ohne einen weiteren erheblichen Abbau des staatlichen Einflusses vor allem auf die Preisbildung, kaum gesteigert werden.

---

genehmigen. Sie hat auf die Bestimmung gedrängt, daß die Großflughäfen nicht in den Regionalflugverkehr einbezogen werden und bewirkt, daß nun auch München zu ihnen rechnet. Sie hat nicht zugelassen, daß, entsprechend dem Vorschlag der Kommission, Rechte der 5. Freiheit gewährt werden. Schließlich hat die deutsche Delegation auch vorgeschlagen, Flugverkehr dann nicht zulassen zu müssen, wenn er "mit großer Wahrscheinlichkeit umweltschädigend" sei. Dieser Vorschlag ist so dehnbar, daß man Flugverkehr nahezu immer nicht zu erlauben braucht. Angesichts dieser Position einer deutschen Delegation, hier zur Luftverkehrspolitik, braucht man sich nicht zu wundern, wenn die offiziellen allgemeinen Erklärungen aus der Bundesrepublik für Markt und Wettbewerb immer mehr als Lippenbekenntnisse aufgefaßt werden. (Die Stellungnahmen der deutschen Delegation zur Kommissions-Initiative sind wiedergegeben in: EG [b]).

#### IV. Reform durch vollständige Entreglementierung

##### 1. Grundlagen der Reform

Die verkehrswirtschaftlichen Bedingungen in Europa sind, durchaus nicht so, daß nicht eine Politik konsequenter Entreglementierung nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten verfolgt werden könnte, die auf einen vollständigen Abbau der behördlichen Regulierungskompetenzen hinausliefe. Die Voraussetzungen, Hauptinhalte und voraussichtlichen Effekte einer solchen grundlegenden Umkehr in der Luftverkehrspolitik der europäischen Staaten werden nachfolgend analysiert.

Eine Entreglementierung des Luftverkehrs hätte zum Ziel, daß der Wettbewerb und die Effizienz der Anbieter zum Zuge kämen. Notwendig wäre, daß die behördlichen Einflußmöglichkeiten vor allem auf

- den Marktzugang,
- die Preisbildung,
- den Angebotsumfang und die Angebotsstruktur

auf den Linienmärkten beseitigt werden. Gleichzeitig wären auch die administrativen Vorschriften über den Charterverkehr aufzuheben, um diese Betriebsform auf eine gleiche Wettbewerbsgrundlage mit dem Linienverkehr zu stellen.

Wichtigste Voraussetzung für vermehrten Wettbewerb unter den europäischen Fluggesellschaften ist der freie Marktzugang; dies schließt die Freiheit ein, jederzeit wieder aus einzelnen oder allen Märkten ausscheiden zu können. Beides müßte für alle Anbieter aus den beteiligten Ländern gelten. Dies erfordert, daß

- die Zulassung neuer Unternehmen nur noch von der Erfüllung gewisser Mindestnormen technischer Zuverlässigkeit abhängt, nicht etwa von einer Prüfung des Verkehrsbedürfnisses oder der wirtschaftlichen Durchführbarkeit des Betriebs;
- der bilaterale Austausch internationaler Verkehrsrechte sowie der Kabotagevorbehalt zugunsten allgemeiner Verkehrsfreiheit aufgegeben werden;
- die Eröffnung einzelner Fluglinien nicht mehr an jeweils besondere Genehmigungen gebunden ist;
- die Betriebspflicht für alle bestehenden Fluglinien aufgehoben wird;

- die Einschränkungen des Charterverkehrs zu beseitigen sind; vor allem darf der Zugang der Nachfrager zu solchen Flügen behördlicherseits nicht länger an die Buchung eines Pauschalarrangements oder die Einhaltung von Vorausbuchungsfristen oder ähnliches gebunden sein.

Unerläßlicher Bestandteil einer effizienzorientierten Luftverkehrspolitik ist, daß die Selektion der Anbieter den Marktkräften überlassen bleibt. Dies schließt neben der Freiheit zur Neugründung von Unternehmen auch die Möglichkeit des Scheiterns im Markt und des Ausscheidens ineffizienter Anbieter ein. Insbesondere müßten auch solche Luftverkehrsunternehmen ausscheiden können, die ganz oder teilweise in öffentlichem Eigentum sind. Auf öffentliche Haushalte sollten diese Unternehmen nur zu Bedingungen zurückgreifen können, zu denen auch private Kapitaleigner oder Banken das Eigen- beziehungsweise Fremdkapital erhöhen würden (1). Das Konzept vielfältig geschützter nationaler Fluggesellschaften sollte von den Staaten aufgegeben werden; damit hätten die Fluggesellschaften auch keinen Anspruch mehr auf einen bestimmten Anteil am Verkehrsaufkommen von und nach ihrem Registerstaat. Alle Vorkehrungen in den Luftverkehrsabkommen, die auf einen gegenseitigen Schutz der Fluggesellschaften vor ungebührlicher Beeinträchtigung ihres Linienverkehrs durch den oder die anderen Anbieter gerichtet sind, widersprechen dem Ziel eines effizienten Luftverkehrssystems und sollten daher beseitigt werden.

Ferner müßte man die Preisbildung von den bestehenden administrativen Regulierungen befreien. Behördliche Vorbehalte, die Flugpreise und Luftfrachtraten zu genehmigen, müßten sowohl im internationalen Verkehr als auch im Binnenverkehr der einzelnen europäischen Staaten fortfallen. Die Kapazitäten, welche die Luftverkehrsunternehmen auf dem von ihnen zusammengestellten Streckennetz anbieten wollen, sollten ebenfalls keiner behördlichen Einflußnahme mehr unterliegen. Dies ist schon deshalb notwendig, weil sonst der Marktzugang "auf kaltem Weg" - über eine knappe Bemessung der zugelassenen Kapazitäten - doch wieder beschränkt werden könnte.

Zu den Bedingungen, die bei einer konsequent marktwirtschaftlich orientierten Reform der Luftverkehrspolitik erfüllt werden müssen, gehört schließlich der Ab-

---

(1) Eine Ausnahme könnte sein: Subventionen für den Betrieb einzelner unrentabler Fluglinien, deren Aufrechterhaltung aus regionalpolitischen oder ähnlichen Gründen gewünscht wird. Durch ein geeignetes Auswahlverfahren könnte man sicherstellen, daß diejenigen Fluggesellschaften den Zuschlag zum Betrieb solcher Strecken erhalten, die jeweils mit den geringsten Subventionen auskommen.

bau von Subventionen an die Fluggesellschaften, und zwar direkter wie indirekter. Dies schließt ein, daß etwaige externe Kosten des Flugbetriebs, die zur Zeit nicht in die Kostenrechnung der Unternehmen eingehen (z.B. die Belastung der Umwelt durch Emissionen), künftig internalisiert werden müssen. Das wird insbesondere bei einer durch den erleichterten Marktzugang und niedrigere Preise hervorgerufenen Zunahme der Verkehrsdichte von Bedeutung sein.

## *2. Wirkungen auf die Produktionsstruktur*

Eine Entreglementierung der Luftverkehrsmärkte würde es ermöglichen, in diesem Wirtschaftszweig die Produktionsstrukturen zu entzerren, den Wettbewerb zu stärken und neue unternehmerische Aktivitäten zu entfalten. Die erleichterte Gründung neuer Luftverkehrsunternehmen und der Verzicht auf den staatlichen Genehmigungsvorbehalt bei Neueröffnung und Einstellung von Liniendiensten würden den bestehenden Anbietern den administrativen Schutz entziehen und sie zwingen, es ihnen aber auch ermöglichen, ihr Streckennetz und ihre Betriebsweise rationeller zu gestalten. Darüber hinaus würde die Chance eröffnet, daß den europäischen Reisenden (und Luftfrachtversendern)

- neue Kombinationen von Beförderungspreis und -qualität,
- neue Linienverbindungen zwischen beziehungsweise von und nach bisher nicht bedienten Flughäfen sowie
- zusätzliche Linien zwischen bislang schon angeflogenen (aber z.B. untereinander nur mit Umsteigen verbundenen) Flughäfen

angeboten werden. Solche neuen Dienste wären vermutlich insbesondere im Regionalverkehr zu erwarten. In allen Fällen sind allerdings nur begrenzte Effekte wahrscheinlich, da mit der Freiheit, einen Linienverkehr ohne Rücksicht auf administrative Genehmigungsverfahren aufnehmen zu können, noch nicht dessen wirtschaftliche Durchführbarkeit gesichert ist. Immerhin gab es - einer Studie der ECAC [vgl. EG, f, S. 8 f.] aus dem Jahre 1978 zufolge - innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (1) 26 Städtepaare, zwischen denen kein direkter Luftverkehr angeboten wurde, obwohl die Nachfrage dafür ausreichend schien. Diese Verbindungen kämen also für neue Fluglinien unmittelbar in Betracht; darüber hinaus

---

(1) Gebietsstand von 1980 (neun Länder).

könnten sicherlich im Laufe der Zeit noch weitere Verbindungen erschlossen werden.

Für eine Effizienzsteigerung im europäischen Luftverkehr wäre es vermutlich besonders wichtig, den Bilateralismus im grenzüberschreitenden Verkehr zu beseitigen. Selbst wenn dies zunächst nur im Rahmen der zehn EG-Länder geschähe, würde damit bereits ein einheitlicher Luftverkehrsraum geschaffen, der mit (1981) rund 270 Mill. Einwohnern und einer Landfläche von rund 1,7 Mill. km<sup>2</sup> bei allen Unterschieden aufgrund der Geographie des Raumes und der Kaufkraft seiner Bewohner dem Binnenmarkt der Vereinigten Staaten (1982: 230 Mill. Einwohner; 9,4 Mill. km<sup>2</sup>) durchaus vergleichbar wäre. Es wäre z.B. möglich, mehrere bilaterale Verbindungen zwischen einem einzelnen Flughafen und anderen Städten in verschiedenen Ländern, die derzeit wegen fehlender Rechte im Zwischenverkehr als Direktdienste teilweise parallel betrieben werden müssen, in eine Linie mit Zwischenlandung und -beförderung umzuwandeln, wenn dies die kostengünstigste Lösung darstellt und von den Benutzern angenommen wird (1). Die zusätzliche Bedienung des Zwischenverkehrs der Unterwegs-Flughäfen (5. Freiheit) könnte häufigere Flüge auf den europäischen Langstrecken ermöglichen oder aber den Einsatz größerer Flugzeuge mit geringeren Stückkosten gestatten. Wo das Verkehrsaufkommen Langstrecken-Nonstop-Dienste (in europäischem Maßstab) rechtfertigt und Kostenersparnisse nicht erzielbar sind, wird es allerdings bei dem bisherigen Zustand bleiben. Eine andere Möglichkeit, das Streckennetz zu rationalisieren, ist die Einrichtung neuer Flugverbindungen dort, wo aufgrund der bisherigen Bindung an strikt bilaterale Verkehrsbeziehungen unausgenutzte Flugzeugkapazitäten im internationalen Verkehr vorhanden sind (2). Im Ergebnis würden zur Erstellung einer

- 
- (1) Der Gedanke, die bestehenden bilateralen Flugverbindungen durch Einführung umfassender Rechte der 5. sowie der 7. und 8. Freiheit zu insgesamt zwanzig "Europa-Transversalen" zusammenzufassen, die von jeder Gesellschaft ohne Rücksicht auf ihre Nationalität befliegen werden könnten, wurde von Kaempf [1972, S. 136 ff.] eingehend analysiert. Als Beispiel nannte er: "Beflog die britische BEA bisher insgesamt sieben Strecken: Belfast-London, London-Paris, London-Mailand, London-Rom, London-Bari, London-Athen, London-Ankara im Nonstop-Direktverkehr, so wird jetzt eine Transversale Belfast-London-Paris-Mailand-Rom-Bari-Athen-Ankara im Direktflug mit Zwischenlandungen befliegen..." [S. 137]. Natürlich hat die Zahl der möglichen Zwischenlandungen auf jeder Transversale eine Obergrenze, unter anderem weil der Zeitvorsprung des Flugzeugs gegenüber den Bodenverkehrsmitteln durch Zwischenlandungen nicht allzusehr vermindert werden darf, wenn es nicht zu Verkehrsverlusten für die Fluggesellschaften kommen soll.
- (2) Ist zum Beispiel nach einem Flug von Land A nach Land B nicht unmittelbar ein Rückflug sinnvoll, weil die Nachfrage zur fraglichen Tageszeit dafür nicht ausreicht, so muß das Flugzeug unter den derzeitigen Bedingungen in Land B

gegebenen Verkehrsleistung im europäischen Luftverkehr weniger, dafür aber zum Teil größere Flugzeuge benötigt.

Gegner der Liberalisierung sehen allerdings das zusammenhängende Luftverkehrssystem Europas gefährdet, weil die Fluggesellschaften bei freiem Marktzugang und -austritt ihr Angebot auf die lukrativen Hauptstrecken konzentrieren, den Verkehr auf Nebenlinien (sowie möglicherweise auch auf Hauptstrecken zu verkehrsschwachen Zeiten) dagegen vernachlässigen könnten. Soweit jedoch Flüge auf Nebenlinien bzw. zu weniger gefragten Zeiten eingestellt würden, dürften sich vielfach neue Anbieter finden, welche diese Dienste mit kleineren Flugzeugen kostendeckend aufrechterhalten können. Dies ist in den Vereinigten Staaten bereits häufig und auch in Europa schon mehrfach geschehen (1). Wo allerdings kein Anbieter seine Kosten decken kann, wird der Luftverkehr überhaupt eingestellt werden müssen.

Eine spezifische Art der Systemverschlechterung wird von neuen interregionalen Fluglinien zwischen verschiedenen Ländern befürchtet. Diese könnten - so die Kritik - die Rentabilität der bestehenden nationalen Zubringerlinien, die von den regionalen Flughäfen zu zentralen Umsteigeplätzen wie Frankfurt führen, auch schon dann gefährden, wenn nur ein kleiner Teil der Fluggäste zu den neuen Linien abwandern würde (2). Außerdem befürchten die nationalen Fluggesellschaften der europäischen Länder, daß ihnen der lukrative interkontinentale Langstreckenverkehr an Anbieter aus den jeweiligen europäischen Nachbarländern verlorengelange, wenn deren Hauptstädte (als Startpunkte interkontinentaler Flüge) für Fluggäste aus den Regionen des eigenen Landes leichter erreichbar werden. Auch hier müßten aber die Zubringerlinien bei abnehmendem Fluggastaufkommen wohl kaum eingestellt, sondern vielfach lediglich durch neue Anbieter mit kleineren Flugzeugen übernommen werden. Was die Ängste vor einem "Absaugen" des interkontinentalen Luftverkehrs von und nach dem eigenen Land - auf dessen Verkehrsaufkommen

---

warten. Bei liberaler Handhabung der Verkehrsrechte wäre es dagegen unter Umständen möglich, in ein drittes Land C weiterzufliegen.

- (1) Nachdem die Swissair die Strecke Basel-Frankfurt aus wirtschaftlichen Gründen aufgegeben hatte, wurde diese von der Crossair übernommen [Neue Zürcher Zeitung vom 3. Februar 1983]. - Im Vereinigten Königreich haben sich nach Einstellung verschiedener Nebenlinien durch die British Airways jeweils mehrere private Fluggesellschaften um eine Übernahme der Linien beworben.
- (2) Da einem Passagierschwund bei festgelegtem Flugplan und Flugzeugtyp kaum Einsparungen auf der Kostenseite gegenüberstehen, können wenige Fluggäste für das Erreichen oder Nichterreichen einer kostendeckenden Auslastung ausschlaggebend sein [DIHT, 1982, S. 43 f.].

jede der europäischen Fluggesellschaften einen quasi-naturrechtlichen Anspruch zu haben meint - anlangt, so wird übersehen, daß bei allgemeiner Verkehrsfreiheit Fluggäste und Luftfracht interkontinentaler Linien in beliebigem Umfang auch von, nach und über Flughäfen anderer Staaten befördert werden können. So hätte etwa die Deutsche Lufthansa die Chance, außer in Frankfurt auch z.B. in Paris, Rom oder Amsterdam interkontinentalen (Loko- oder Transit-) Verkehr aufzunehmen (1).

Wirkungen auf die Produktionsstrukturen im Luftverkehr sind ferner von der Beseitigung der administrativen Beschränkungen des Charterverkehrs zu erwarten. Schon die Liberalisierung des Zugangs zu den Linienmärkten würde den bislang auf Gelegenheitsverkehr beschränkten Unternehmen ein neues Betätigungsfeld eröffnen; darüber hinaus dürfte vor allem die Aufhebung des Bestimmungen über IT-Reisen die Unterschiede zwischen den Betriebsformen weiter verringern. Die bisherigen Charterfluggesellschaften könnten

- neue Linienflugdienste einrichten, die z.B. lediglich in der Urlaubssaison - eine ganzjährige Betriebspflicht gäbe es nicht mehr - die industriellen Kerngebiete Europas mit den südlichen Zielen der Ferienreisenden verbinden könnten, und/oder
- bei unverändertem Vertriebsweg über Reiseveranstalter, von denen die Plätze im Flugzeug "en bloc" gebucht werden, die Vertragsbedingungen so gestalten, wie es - unter Berücksichtigung der Erfordernisse eines möglichst kostengünstigen Betriebs - den Wünschen der Konsumenten am besten entgegenkommt.

Tatsächlich hat eine solche Entwicklung, bei der die Grenzen zwischen Linien- und Charterverkehr immer mehr verwischt werden, längst begonnen. Häufig ist es - teilweise unter Durchbrechung der derzeitigen gesetzlichen Vorschriften - nicht mehr erforderlich, für den billigen Flug im Charterflugzeug eine echte Pauschalreise zu buchen (2). Andererseits ist nicht anzunehmen, daß die Pauschalreise bei

---

(1) Deshalb würden sich vermutlich aus der Randlage der Bundesrepublik in Westeuropa keine zusätzlichen Nachteile für die Lufthansa ergeben.

(2) Vgl. u.a. Die Zeit vom 16. Januar 1981 (mit Preisbeispielen für Einzelreisen in Charterflugzeugen), Financial Times vom 12. und 23. Juni 1984 sowie die zunehmenden Angebote für "Pauschalreisen" mit einem Campingplatz als "Unterkunftsarrangement". - Die Konkurrenz dieser Reiseform dürfte auch für die Einrichtung des besonders niedrigen "Bungalow-Tarifs" der Lufthansa von und nach spanischen Flughäfen ausschlaggebend gewesen sein.

zunehmendem Angebot preiswerter Linienflüge verschwinden würde (1). Ein großer Teil gerade weniger sprachkundiger Urlauber dürfte nämlich in der Möglichkeit, über ein Pauschalarrangement gleichzeitig das Hotel, passende Hin- und Rückflüge sowie den Transfer zwischen Flughafen und Hotel zu buchen, eine nicht unbedeutliche Erleichterung der Auslandsreise sehen. Allerdings wäre eine größere Flexibilität in der Vertragsgestaltung (z.B. eine individuelle Rückreisemöglichkeit) möglich und zu erwarten.

### 3. Wirkungen auf die Flugpreise

#### a. Änderungen im Flugpreisniveau

Eine Entreglementierung des europäischen Luftverkehrs dürfte außer den Produktionsstrukturen auch Niveau und Struktur der Flugpreise verändern. Ob dabei die einzelnen Flugpreise oder das durchschnittliche Flugpreisniveau eher steigen oder sinken werden, ist für die Beurteilung einer solchen Politik nicht allein ausschlaggebend. Eine Liberalisierung der Luftverkehrsmärkte sollte nämlich nicht - so populär es klingen mag - einfach niedrigere Flugpreise, sondern eine möglichst sinnvolle Verwendung der im Luftverkehr und anderswo eingesetzten Ressourcen anstreben. Im allgemeinen heißt dies, daß jeder Nachfrager die von ihm gewünschte Leistung erhalten können, über den Preis aber auch die Kosten dafür tragen sollte. Zu vermuten ist allerdings, daß das durchschnittliche Flugpreisniveau zumindest auf längere Sicht sinken würde.

Bereits kurzfristig dürfte sich der Preiswettbewerb dort verschärfen, wo bislang ineffiziente Anbieter, die ihren Betrieb nur bei relativ hohen Preisen aufrechterhalten konnten, durch den behördlichen Tarifgenehmigungsvorbehalt geschützt wurden und die effizienten Unternehmen deshalb Differentialrenten erzielten (die allerdings nicht immer in der Bilanz erscheinen mußten, sondern z.B. auch in kurzen Abschreibungsfristen für Fluggerät versteckt werden konnten).

---

(1) Dies wurde vor einigen Jahren befürchtet, als vorübergehend erwogen wurde, neben den Pauschalreisenden auch Fluggäste ohne gleichzeitige Buchung anderer Leistungen im Charterflugzeug zuzulassen, wenn sie eine Mindestvorbuchungsfrist einhalten [Wirtschaftswoche vom 18. Februar 1977].

Die weniger effizienten Unternehmen müßten sich Preissenkungen ihrer kostengünstiger produzierenden Konkurrenten anschließen, um Einbrüche im Verkehrsaufkommen zu vermeiden. Sie müßten dann die Kosten ihrer Ineffizienz, die derzeit den Konsumenten in Form unnötig hoher Flugpreise aufgebürdet werden, selbst tragen und, soweit sie diese Kosten nicht senken können, möglicherweise aus dem Markt ausscheiden (1).

Auf längere Sicht dürften außerdem neue Anbieter auftreten, die mit aggressiven preispolitischen Strategien in bestehende Luftverkehrsmärkte eindringen und neue Märkte erschließen könnten. Voraussetzung dafür wären niedrigere Produktionskosten als im bestehenden System, die sich u.a. aus

- einer Steigerung der Kapazitätsauslastung,
- der Verwendung preisgünstig erworbener gebrauchter Flugzeuge,
- einer rationelleren, weil nicht länger von administrativen Genehmigungsvorbehalten beeinflußten, Streckennetz- und Flugplangestaltung,
- dichteren Sitzabständen und dem Verzicht auf Nebenleistungen zur Beförderung,
- höherer Arbeitsproduktivität und geringeren Arbeitsentgelten (Beseitigung von Rentenelementen in Löhnen und Gehältern)

ergeben könnten. In den Vereinigten Staaten wurden diese Wege zur Kostensenkung meist mit großem Erfolg von neugegründeten Fluggesellschaften beschritten; die Kosten konnten gegenüber bestehenden Unternehmen bis um 50 vH gesenkt werden [Sichelschmidt, 1982, S. 165 ff.; DIW, 1983, S. 446 f.]. Zwar ist nicht zu übersehen, daß mit den niedrigeren Kosten und Preisen der neuen Anbieter häufig auch eine mindere Qualität der Luftverkehrsleistungen (im Vergleich zu den etablierten Unternehmen) verbunden ist, doch wird diese jedenfalls von weiten Teilen des amerikanischen Reisepublikums offenbar akzeptiert, weil das Hauptinteresse dem niedrigen Flugpreis gilt. Durch solche Angebote könnte auch in Europa ein Wettbewerb verschiedener Qualitäts- und Preisstufen auf dem Luftverkehrsmarkt entfacht werden. Er dürfte langfristig alle Unternehmen zu vermehrter Ra-

---

(1) Die erwähnten engen Grenzen, innerhalb derer Subventionen aus öffentlichen Haushalten zu rechtfertigen wären, bleiben dabei unberührt. Der Steuerzahler sollte nicht für die laufenden Verluste eines ineffizienten Unternehmens geradestehen müssen. Was er allerdings - wie die Kapitaleigner eines Privatunternehmens in vergleichbarer Lage - tragen müßte, wäre der Buchverlust, der entstehen kann, wenn die Aktiva eines öffentlichen Unternehmens, das aus dem Markt ausscheiden muß, nicht zu ihren Buchwerten realisiert werden können.

tionalisierung und Innovation zwingen und so dafür sorgen, daß die angebotenen Leistungen im Luftverkehr so differenziert wie von den Konsumenten gewünscht und die Preise in den einzelnen Qualitätsstufen so niedrig wie möglich gehalten werden.

Manche Kritiker einer luftverkehrspolitischen Reform wollen allerdings die Konkurrenz, welche sie grundsätzlich bejahen, auf den Qualitätswettbewerb beschränken (1). Solche Vorstellungen gehen am Ziel der bestmöglichen Versorgung der Konsumenten mit Luftverkehrsleistungen vorbei. Eine effizienzorientierte Luftverkehrspolitik soll nämlich durch Freigabe des Preiswettbewerbs darauf hinwirken, daß am Markt die von den Konsumenten gewünschten Kombinationen von Preis und Qualität angeboten werden und nicht etwa ein künstlich verfeinertes und verteuertes Produkt erzeugt wird, wie es eine intensive Qualitätskonkurrenz bei blockiertem Preiswettbewerb oft hervorbringt. Es ist dann dem Nachfrager überlassen, für welche Qualität zu welchem Preis er sich entscheiden will (2). In den Vereinigten Staaten und auf den Nordatlantik-Strecken hat es sich bereits gezeigt, daß der Verschlechterung von Leistungen durch Billigangebote neue Luxusangebote gegenübergestellt werden, die sich an eine daran interessierte zahlungskräftige Nachfrageschicht richten [Wirtschaftswoche vom 17. Juni 1983; Die Zeit vom 8. Juli 1983].

Die Linienflugpreise in Europa dürften freilich auch bei völliger Entreglementierung des europäischen Luftverkehrs kaum auf das Niveau der entsprechenden Preise für Strecken vergleichbarer Länge in den Vereinigten Staaten fallen. Im Vergleich zu den Vereinigten Staaten werden die Kosten europäischer Flüge durch höhere Flugsicherungs- und Landegebühren (3), Nachtflugbeschränkungen und

- 
- (1) Entsprechend äußerte sich z.B. der frühere Vorstandsvorsitzende der Deutschen Lufthansa AG, Dr. Herbert Culmann [Neue Zürcher Zeitung vom 3. Juni 1981].
  - (2) Befürchtet wird oft auch ein Verschwinden des "Interlining", d.h. der gegenseitigen Anerkennung von Flugscheinen und Transportdokumenten unter den Luftverkehrsunternehmen. Es erhöht die Flexibilität der Reisedisposition beträchtlich und ist daher für viele Benutzer ein geldwerter Vorteil. Deshalb dürfte das Interlining auch unter Wettbewerbsbedingungen nicht vollständig verschwinden.
  - (3) Dafür wird zur Deckung der Kosten der Flugsicherung und zum Teil der Flughäfen in den Vereinigten Staaten eine Steuer von 8 vH des Flugpreises auf inneramerikanische Flugreisen (sowie auf grenzüberschreitende Reisen des Nahbereichs) erhoben. Sie ist in den veröffentlichten Tarifen nicht immer enthalten, müßte aber in einen Vergleich der Flugpreise innerhalb und außerhalb der Vereinigten Staaten einbezogen werden.

ähnliche Faktoren sowie vor allem durch höhere Treibstoffpreise beeinflusst. Deshalb dürften die Kosten je Leistungseinheit auf innereuropäischen Flügen voraussichtlich auch weiterhin höher sein als im Binnenverkehr der Vereinigten Staaten [Taneja, 1981, S. 95; The Economist vom 4. Dezember 1982]. Ein durch Überkapazitäten ausgelöster und nicht nur für einzelne Unternehmen, sondern für die gesamte Luftverkehrsbranche existenzgefährdender Preisverfall ist in Europa wegen der bislang zusätzlich zur Preisregulierung praktizierten Kapazitätsregulierung noch weniger zu befürchten, als es in den Vereinigten Staaten der Fall war (1).

Eine Bewertung des derzeitigen europäischen Linienflugpreisniveaus und möglicher Preissenkungen aus der Sicht der Fluggäste muß ferner das große Angebot äußerst preiswerter Charterflugreisen in Europa berücksichtigen. Das Entgelt für die Teilleistung "Flug" im Rahmen von Pauschalreisen mit Charterflugzeugen liegt schon heute erheblich unter den Linienflugpreisen. Es hält auch dem Vergleich mit den niedrigsten Preisen amerikanischer Fluggesellschaften für vergleichbare "Sonnenrouten" stand (2). Insofern werden die Effekte der erwähnten kostensteigernden Faktoren in Europa dadurch kompensiert, daß der Markt für touristische Flugreisen in wesentlich größerem Maße als jenseits des Atlantiks durch den Charterverkehr bedient wird; diese Betriebsform ermöglicht - u.a. durch höhere Kapazitätsauslastung - erheblich niedrigere Kosten und damit Preise als der Linienver-

- 
- (1) In den Vereinigten Staaten ist es nicht zu generellen Preissenkungen, sondern nur zu einer Erweiterung der Tarifskala nach unten mit dem Ziel einer besseren Auslastung der im wesentlichen bereits vorhandenen Kapazitäten gekommen - eine vor allem in der konjunkturellen Lage Anfang der achtziger Jahre durchaus sinnvolle Maßnahme [Sichelschmidt, 1981a, S. 18 f., S. 30; Kahn, 1982, S. 344]. Was die finanziellen Verluste der amerikanischen Luftverkehrsbranche in den letzten Jahren angeht, so darf man nicht die beträchtlichen Unterschiede zwischen den einzelnen Fluggesellschaften übersehen [Sichelschmidt, 1981b, S. 173]. Die Schwierigkeiten einiger großer Unternehmen und der Konkurs der "Braniff International" dürften daher kaum den Schluß zulassen, daß der Wettbewerb im Luftverkehr nicht funktionieren könne. Im ersten Quartal 1984 hat sich die Ertragslage der amerikanischen Luftverkehrsbranche im Vorjahresvergleich wieder deutlich gebessert [Frankfurter Allgemeine vom 9. Mai 1984].
- (2) Im Winter 1982/83 belief sich z.B. der niedrigste Einfachflugpreis New York - Miami (1092 Meilen) auf 128,57 US-\$ (zuzüglich 8 vH Beförderungssteuer, vgl. ABC World Airways Guide [1982, Teil 1, S. 306]). Lediglich vorübergehend waren im Winter 1981/82 die Einfachflugpreise dieser Strecke bis auf 77 US-\$ gesunken [The Wall Street Journal, New York, vom 22. April 1982]. Für die etwas längere Strecke Düsseldorf - Malaga (1152 Meilen) waren demgegenüber im Sommer 1983 etwa 500 DM (rund 200 US-\$) für den Hin- und Rückflug im Rahmen eines Pauschalarrangements mit Charterflug zu zahlen (geschätzt nach Prospekten verschiedener deutscher Reiseveranstalter). Der ermäßigte Linienflugpreis der Lufthansa betrug für die gleiche Strecke demgegenüber 880 DM.

kehr (1) in seiner gegenwärtigen Form. Mit einer weiteren deutlichen Senkung der europäischen Charterflugpreise kann auch real, d.h. nach Abzug der allgemeinen Inflationsrate, kaum gerechnet werden. Nach Aufhebung der administrativen Beschränkungen des Zugangs der Nachfrager zu Charterflügen, also vor allem der Bestimmungen über IT-Reisen, wäre aber ein schärferer Wettbewerb um Fluggäste durch diese Betriebsform zu erwarten; außerdem könnten bisherige Charterunternehmen auch als neue Anbieter - vorzugsweise niedriger Preisklassen - auf den Linienmärkten auftreten. Beides dürfte die etablierten europäischen Linienfluggesellschaften mehr als bislang veranlassen, niedrige, am Wettbewerb des Charterverkehrs orientierte Flugpreise anzubieten. Dadurch könnten sich am unteren Ende der Linientarifskaala Preise ergeben, die mit den entsprechenden Linientarifen der Vereinigten Staaten vergleichbar wären (2).

#### b. Entzerrung der Flugpreisstruktur

Mit einem intensiveren Wettbewerb wäre auch der Anlaß für die bisherige vielfältige Kritik an der Preisstruktur im europäischen Linienluftverkehr beseitigt, die sich vor allem an den zum Teil beträchtlichen Differenzen entzündet hat, die gegenwärtig

- zwischen den Normaltarifen und den ermäßigten Tarifen auf einzelnen innereuropäischen Flugstrecken (3)
- zwischen den Flugpreisen je Kilometer auf innereuropäischen und interkontinentalen

- 
- (1) Nach Angaben der ICAO [f, S. 3] betragen 1980 die durchschnittlichen Einnahmen je Personenkilometer auf internationalen Flugstrecken innerhalb Europas im Linienverkehr 15,5 US-Cents, im Charterverkehr dagegen nur 4,9 US-Cents (mit nur unwesentlichen Unterschieden zwischen dem Charterverkehr der Linienfluggesellschaften und dem der reinen Charterunternehmen).
  - (2) Soweit in Nordamerika Charterflüge durchgeführt wurden, waren deren Flugpreise allerdings noch niedriger als die europäischen Charterflugpreise. Im Jahre 1980 betragen die Einnahmen je Personenkilometer im Charterverkehr 4,8 US-Cents (im Linienverkehr 5,8 US-Cents) für die Relation USA/Kanada - Mittelamerika/Karibik und 3,8 (bzw. 5,3) US-Cents für die Relation USA - Kanada oder Mexico [ICAO, f, S. 3]. An der Relation der europäischen zu den amerikanischen Charterflugpreisen dürfte sich auch nach einer Entreglementierung des europäischen Luftverkehrs kaum etwas ändern, da sie vor allem auf den genannten Kostenunterschieden beruhen dürfte.
  - (3) Beispiel Frankfurt-Palma de Mallorca Winter 1982/83: Hin- und Rückflug Erster Klasse 1.682,- DM, Economy-Klasse 1.209,- DM, Economy-Klasse (6 Tage Mindestaufenthalt, 1 Monat gültig) 912,- DM, Economy-Klasse (14 Tage Mindestaufenthalt, 1 Jahr gültig) 631,- DM.

talen Flugstrecken (1) sowie

- zwischen den Flugpreisen je Kilometer auf verschiedenen innereuropäischen Flugstrecken (2) (auch bei annähernd gleicher Flugentfernung)

bestehen. Diese Unterschiede sind vermutlich nicht allein auf Kostendifferenzen, sondern teilweise auch darauf zurückzuführen, daß die europäischen Fluggesellschaften dank der Wettbewerbsbeschränkungen im Luftverkehr intern subventionieren können (3). Auf bestimmten Fluglinien oder auch zu bestimmten Flugterminen oder bei bestimmten Kategorien von Fluggästen, bei denen sie keiner oder nur geringer Konkurrenz durch andere Fluggesellschaften oder auch andere Verkehrsträger ausgesetzt sind, dürften sie überhöhte Preise verlangen und ihre Einnahmen dazu verwenden, Leistungen dort künstlich zu verbilligen, wo die Konkurrenz schärfer ist.

Eine Liberalisierung des Marktzugangs im europäischen Linienluftverkehr würde die erwähnten Preisunterschiede, soweit sie Folge interner Subventionierung sind, auf längere Sicht einebnen. Teilmärkte, die bislang mit überhöhten Preisen belastet sind, könnten unter den veränderten Bedingungen durch neu auftretende Spezialanbieter billiger bedient werden; diese würden für einen Preisdruck sorgen. Voraussetzung wäre allerdings, daß die Kosten der Spezialanbieter es diesen erlaubten, auf ihrem Teilmarkt die Preise nicht nur kurzfristig zu unterbieten. Auf bislang durch interne Subventionierung begünstigten Teilmärkten müßten die Preise erhöht werden; sollten die bisherigen Anbieter infolgedessen ihre Wettbewerbsfähigkeit verlieren, so müßten sie sich aus den betreffenden Märkten zurückziehen. Auf diese Weise kämen die spezifischen Kosten, die den einzelnen Teilmärkten jeweils zugerechnet werden müssen, stärker in den relativen Preisen zum Ausdruck; damit könnten Nachfrage und Angebot besser über den Preis koordiniert und die Effizienz des Systems gesteigert werden.

- 
- (1) [Vgl. The Economist vom 4. Dezember 1982; EG, 1; ICAO, f, S. 3].
- (2) Mitte der siebziger Jahre errechnete das Airline Users Committee [1976, S. 31 f.] etwa für die Strecke London-Alicante (902 Meilen) einen Preis von 8,16 Pence/Meile, dagegen für London-Stockholm (908 Meilen) 12,17 Pence/Meile und für London-Rom (891 Meilen) 10,44 Pence/Meile.
- (3) Zu dieser Auffassung vgl. z.B. ECAC [a, S. 52, 63]. - Allerdings ist nicht jede Differenzierung der Preise nach Klassen oder Strecken schon ein Indiz für eine interne Subventionierung; diese setzt voraus, daß die Flugpreise auf einem Teilmarkt (etwa bei Touristen oder jugendlichen Fluggästen) oder auf einer Strecke unter den Grenzkosten der Beförderung liegen. Werden die dann entstehenden Verluste mit Hilfe von Gewinnen aus anderen Teilmärkten ausgeglichen, so liegt eine interne Subvention vor. Vgl. in diesem Sinne etwa Kahn [1970, S. 142 f.].

Eine neuere Studie der ECAC kam allerdings zu dem Ergebnis, daß auf den kurzen Flugstrecken (1) (bis zu 600 km) die auf den Teilmarkt der Geschäftsreisenden orientierten Normaltarife der Economy-Klasse kaum höher sind als es die Kosten eines auf diesen Teilmarkt spezialisierten Liniendienstes wären; deshalb dürften sich die Tarife auch bei schärferem Wettbewerb als bislang zunächst nicht wesentlich ändern. Hier könnten erst längerfristig zu erwartende Rationalisierungsmaßnahmen und Innovationen (z.B. neue Flugzeugmuster für Kurzstrecken) einen Wandel schaffen, die das Kostenniveau im Kurzstreckenbereich nachhaltig senken müßten.

Auf den Strecken von mehr als etwa 600 km Länge überschreiten der Studie zufolge bislang die Normaltarife der Economy-Klasse tendenziell jeweils die Kosten eines auf den Geschäftsreiseverkehr spezialisierten Dienstes. In diesen Relationen fallen somit die Kostenvorteile, die im bestehenden Luftverkehrssystem mit der gemeinsamen Beförderung von Geschäftsreisenden und Touristen bzw. sonstigen Privatreisenden in einem großen Flugzeug mit niedrigen Sitzkilometerkosten verbunden sind, bislang überwiegend den letztgenannten Gruppen zu. Andererseits lassen sich die Gesamtkosten der großen Flugzeuge aus den Einnahmen der niedrigen Tarifklassen (bzw. eines einheitlichen niedrigen Tarifs) nicht decken, so daß eine Tarifstaffelung, die sich an der Nachfrageelastizität orientiert, erforderlich ist. Ob in derartigen Fällen Spezialanbieter, die sich auf den Geschäftsreisemarkt - mit kleineren Flugzeugen - konzentrieren würden, die bestehenden Normaltarife der Economy-Klasse unterbieten könnten, so daß die Tarifspanne bei einer Intensivierung des Wettbewerbs verschwinden oder beträchtlich reduziert würde, kann nur die Erfahrung zeigen. In den Vereinigten Staaten ist es nach der Liberalisierung - z.T. entgegen den ursprünglichen Ansichten maßgeblicher Vertreter dieser Politik - nicht zu einem Abbau der Tarifspanne gekommen; er wird nunmehr auch für die Zukunft nicht erwartet [Kahn, 1982, S. 348].

In den beiden anderen genannten Fällen vermuteter interner Subventionierung - zwischen innereuropäischen und interkontinentalen Routen sowie zwischen verschiedenen innereuropäischen Flugstrecken - dürften die Preisdifferenzen im bestehenden System zum großen Teil durch Kostendifferenzen und eine an der Nachfrage orientierte Zurechnung der fixen Kosten zu erklären sein (2). Soweit diese

(1) Der Studie lagen 26 ausgewählte internationale europäische Flugstrecken zugrunde [ECAC, a, S. 57].

(2) Nach Angaben der ICAO [f, S. 9 f.] betragen 1980 die durchschnittlichen Betriebskosten (einschließlich Abschreibungen und Zinsen) je Personenkilometer

Vermutung zutrifft, dürfte eine Wettbewerbsintensivierung innerhalb Europas die Preisunterschiede reduzieren, weil die Vorteile der Bedienung unterschiedlicher Nachfragergruppen in einem Großraumflugzeug hier keine Rolle spielen. Sollten die Preise im innereuropäischen Luftverkehr deshalb überhöht sein, weil dort unter dem Schutz der Wettbewerbsbeschränkungen erzielte Gewinne zur Unterstützung interkontinentaler Aktivitäten der Luftverkehrsunternehmen (z.B. des Nordatlantik-Verkehrs) benutzt werden, so könnten sie künftig durch das Auftreten spezialisierter Anbieter im Europa-Verkehr gedrückt werden. Die Konsequenz für die traditionellen Anbieter könnte dann teilweise ein Rückzug europäischer Unternehmen aus verlustbringenden interkontinentalen Verkehren sein, so daß die Preise auf diesen Strecken wieder anziehen würden und damit die Rentabilität des dort verbleibenden Angebots verbessert würde. Soweit bislang innerhalb Europas Nebenlinien durch Erträge aus den Hauptlinien intern subventioniert wurden, dürften die Flugpreise auf den Nebenlinien nach einer Liberalisierung auf jenes Niveau steigen, bei dem die Fluggäste die gesamten Kosten für den Betrieb dieser Linien zu tragen haben.

Insgesamt dürfte eine Entreglementierung des Luftverkehrs auf allen Teilmärkten bewirken, daß die Preise längerfristig nicht höher sind als die dem jeweiligen Angebot zurechenbaren Kosten und daß auch die Kosten selbst so niedrig wie möglich gehalten werden. Wo allerdings bislang Teilmärkte intern subventioniert wurden, muß damit gerechnet werden, daß die Preise künftig (auch auf Dauer) steigen oder daß einzelne Angebote ganz verschwinden, wenn sie zu dem höheren Preis nicht mehr nachgefragt werden. Alle diese Entwicklungen würden zu einer effizienteren Gestaltung des Luftverkehrssystems beitragen.

#### *4. Wirkungen auf den Wettbewerb zu anderen Verkehrsträgern*

Die Eingriffe der Luftverkehrsbehörden, insbesondere die restriktive Preisregulierung, werden vielfach damit begründet, daß konkurrierende Verkehrsträger gegen den Substitutionswettbewerb des Flugzeugs geschützt werden müßten. Dies

---

im Linienverkehr für alle internationalen Strecken der Welt 8,3 US-Cents, für die internationalen Strecken in Europa aber 15,4 US-Cents, für die Nordatlantik-Strecken dagegen nur 6,3 US-Cents, für Europa-Afrika 9,7 US-Cents, für Europa-Asien/Pazifik 7,3 US-Cents.

gilt namentlich in bezug auf das Verhältnis zur Eisenbahn. Zwischen diesen beiden Verkehrsträgern bestehen in Europa gegenwärtig vermutlich engere Substitutionsbeziehungen als etwa zwischen Luftverkehr und Seeschiff, Omnibus oder privatem Kraftfahrzeugverkehr. Der Wettbewerb des Flugzeugs erfaßt allerdings nur einen relativ geringen Teil - Frischkorn [1980, S. 196] schätzte ihn auf 12 vH - des Personenverkehrsaufkommens der Schiene; dabei handelt es sich im wesentlichen um den Verkehr von Geschäftsreisenden auf Entfernungen zwischen 200 und 500 km [Hermsen, 1977, S. 27; Lehmann, 1976, S. 19; Süssenguth, 1976, S. 24]. Die verschiedentlich geäußerte Ansicht, die Entregulierung des Luftverkehrs würde - im Hinblick auf die erwarteten Preissenkungen und die Eröffnung neuer interregionaler Direktflugverbindungen - den Personenfernverkehr der europäischen Eisenbahnen bedrohen und sei deshalb abzulehnen, vermag daher kaum zu überzeugen.

Allerdings trifft es zu, daß die wertmäßige Bedeutung des Geschäftsreiseverkehrs für die Eisenbahnen größer ist als es seinem mengenmäßigen Anteil am Gesamtverkehrsaufkommen entspricht, da die Reisenden dieses Marktsegments relativ hohe Preise (1. Klasse und ggf. Zuschläge) zahlen. Dem kann man entgegenhalten, daß

- die Eisenbahn auf kurzen (Flug-)Strecken vermutlich sogar zunehmend Wettbewerbsvorteile gegenüber dem Luftverkehr geltend machen könnte, weil auf diesen Strecken am wenigsten mit Flugpreissenkungen, möglicherweise sogar mit deren Erhöhung als Folge der Liberalisierung zu rechnen wäre, wenn konsequent beachtet wird, daß mit einer effizienzorientierten Luftverkehrspolitik öffentliche Subventionen für bestehende oder neugegründete Unternehmen nicht zu vereinbaren sind,
- verschärfter Wettbewerb auch neue Impulse für die Leistungssteigerung der Eisenbahnen auslösen könnte, durch die zusätzliche Passagiere vom Individualverkehr als dem gemeinsamen Konkurrenten von Bahn und Flugzeug gewonnen werden könnten.

Im übrigen sollte der - wie auch immer begründete - Schutz der Eisenbahnen vor dem Wettbewerb anderer Verkehrsträger nicht als Argument gegen jede verkehrspolitische Reform verwendet werden. Eine nicht auszuschließende leichte Verschlechterung der Wettbewerbsposition der Bahn wäre überdies gegen die Effizienzgewinne aus einer Liberalisierung des Luftverkehrs abzuwägen.

## V. Für eine luftverkehrspolitische Wende

Eine Entreglementierung des europäischen Luftverkehrs würde, ähnlich wie in den Vereinigten Staaten, die Effizienz dieses Verkehrszweigs auch unter den spezifisch europäischen Bedingungen beträchtlich steigern können. Die Annahme der Befürworter luftverkehrspolitischer Reformen, daß eine Liberalisierung positive Ergebnisse für die Verkehrsnutzer, aber auch für die Luftverkehrsbranche selbst bewirken werde, dürfte zumindest längerfristig voll zutreffen, da

- die Verkehrsnutzer von neuen Flugliniendiensten und innovativen, vor allem kosten- und preissenkenden Angebotskonzepten profitieren könnten, wenn die bestehenden bürokratischen Hemmnisse dafür entfallen würden,
- die Unternehmen ihre Streckennetze und den Einsatz ihrer Flugzeuge rationeller als bislang gestalten könnten, wenn sie dabei weniger behördliche Vorschriften, sondern hauptsächlich betriebswirtschaftliche Erfordernisse und die Attraktivität des Angebots für den Fluggast zu berücksichtigen hätten,
- die Luftverkehrsleistungen zunehmend von den effizientesten Fluggesellschaften erstellt würden, wenn der Marktzugang freigegeben, das Ausscheiden nicht wettbewerbsfähiger Anbieter gesichert und insbesondere Subventionen beseitigt würden.

Dabei sollte das Ziel vor allem eher in einer möglichst sinnvollen Verwendung knapper Ressourcen gesehen werden; man kann damit rechnen, daß auf diese Weise auch die innereuropäischen Flugpreise sinken werden.

Der Versuch, Reformen im Rahmen der EG zu verwirklichen, scheint wenig erfolgversprechend. Die Kommission der EG ist augenscheinlich in erster Linie an Kompetenzen interessiert, mit denen der europäische Luftverkehr, möglicherweise in modifizierter Form, auch künftig reguliert werden könnte. Bei einer konsequenten Liberalisierung müssen aber die Kompetenzen von Behörden abgebaut werden. Das Schicksal des Kommissionsentwurfs für eine Regionalverordnung zeigt allerdings, daß der Ministerrat der EG sich nicht einmal auf die vorgeschlagenen Ansätze zu einer Liberalisierung einigen konnte. Ausschlaggebend dafür war der Protektionismus der europäischen Nationalstaaten, die weniger an einem effizienten Luftverkehrssystem, sondern mehr am Schutz ihrer nationalen Fluggesellschaften interessiert sind.

Auf dem begrenzten Gebiet der Luftverkehrspolitik böte sich eine gute Gelegenheit, vom Mut zu mehr Markt nicht zu reden, sondern ihn auch zu zeigen. Dies wäre die luftverkehrspolitische Wende: Die bislang auch im Vergleich zu anderen EG-Mitgliedern sehr restriktive Haltung der Bundesrepublik Deutschland müßte zugunsten eines klaren Liberalisierungskurses geändert werden, ähnlich wie es vor einigen Jahren im Vereinigten Königreich geschah, nachdem noch 1977 mit den Vereinigten Staaten ein eher restriktives Luftverkehrsabkommen geschlossen worden war [Sichelschmidt, 1981a, S. 34].

Vermutlich wird es auch weiterhin kaum möglich sein, alle zehn (oder künftig sogar zwölf) EG-Mitgliedstaaten für eine konsequente Entregulierung des Verkehrszweigs zu gewinnen. So erstrebenswert aber eine europaweite gemeinsame Politik sein mag, so ist doch ihr Ausbleiben hier wie in anderen Bereichen kein Alibi für Untätigkeit auf Teilgebieten, die sich auch national oder bilateral behandeln lassen. Ansätze für eine Liberalisierung unterhalb der europäischen Ebene könnten sein

- die Erleichterung des Marktzugangs für neue Anbieter im innerdeutschen Luftverkehr,
- bilaterale Vereinbarungen mit anderen Staaten innerhalb und außerhalb der EG über eine Liberalisierung des internationalen Verkehrs und die gegenseitige Einräumung des Rechts der Kabotage (1).

Mit bilateralen Vereinbarungen könnte man zunächst nur kleine Freiräume für den Luftverkehr schaffen, ähnlich wie es auch die Liberalisierungspolitik der Vereinigten Staaten im internationalen Verkehr auf bilateraler Basis mit einzelnen Partnerstaaten getan hat. Damit können insgesamt rationellere Produktionsstrukturen, die eine umfassende multilaterale Entregulierung voraussetzen, zwar vorerst nicht erreicht werden; aber die Effizienz könnte schrittweise gesteigert werden, und durch weitere Abkommen könnte man in die richtige Richtung voranschreiten.

Alle Maßnahmen und zwischenstaatlichen Vereinbarungen müßten den Unternehmen auch garantieren, daß ihnen einmal erteilte Verkehrsrechte nicht wieder entzogen werden können. Sonst werden sie kaum bereit sein, die hohen Anlaufkosten für einen neuen Luftverkehrsdienst zu tragen. Experimentierphasen, nach deren Ablauf die Behörden ihre Erfahrungen auswerten und dann die einmal eingeräumten Verkehrsrechte widerrufen können, dürften aus diesem Grunde stets nur, und

---

(1) Die EG-Richtlinie zum Regionalluftverkehr läßt ausdrücklich freizügigere bilaterale Vereinbarungen zu [EG, a, Art. 10].

zwar einseitig im Sinne geringer Wirksamkeit der Liberalisierung, verzerrte Ergebnisse liefern; echte Erfahrungen lassen sich mit derartigen Zwischenlösungen kaum sammeln.

Auch wenn Maßnahmen zur Entregulierung zunächst vermutlich nur zwischen einigen europäischen Ländern bilateral vereinbart werden dürften, sollte versucht werden, ähnlich wie nach der Gründung der EWG im Laufe der Zeit auch die noch abseits stehenden Länder für eine "Zone freien Luftverkehrs" zu gewinnen. Diese Zone sollte zudem möglichst über die Grenzen Europas hinaus erweitert werden. Insbesondere läge es nahe, sie auf Nordamerika auszudehnen. Die Vereinigten Staaten streben unter dem Stichwort "open sky" bereits seit 1978 eine weltweite Liberalisierung des Luftverkehrs an. Eine derartige Politik muß jedoch die Freigabe der Kabotage, d.h. des Binnenverkehrs, im Staatsraum der Vereinigten Staaten für Wettbewerber aus anderen Ländern einschließen. Eine Liberalisierung allein der internationalen Luftverkehrsmärkte würde künstliche Wettbewerbsvorteile für die amerikanischen Fluggesellschaften schaffen, da dann nur diese Unternehmen internationale Routen mit Inlandsstrecken der Vereinigten Staaten zusammenfassen könnten. Sie könnten dann mögliche Kostenvorteile des Großbetriebs bedeutend stärker nutzen als Unternehmen aus anderen Ländern. Infolgedessen würde die internationale Arbeitsteilung im Luftverkehrssektor verzerrt. Die Kabotagevorbehalte europäischer Staaten beziehen sich nur auf jeweils kleine Gebiete mit begrenztem internen Verkehr und würden sich bei freiem internationalen Verkehr wesentlich weniger auswirken.

Eine "Atlantische Zone freien Luftverkehrs" in der skizzierten Art würde bei Einbeziehung aller westeuropäischen Staaten knapp 60 vH der tonnenkilometrischen Gesamtleistung im Weltlinienluftverkehr erfassen (1). Ihre Ausdehnung auf weitere wichtige Regionen, etwa Ostasien, wäre wohl nur noch eine Frage der Zeit. Mit einer solchen Liberalisierung des Weltluftverkehrs könnte die im Jahre 1944 mit den "Fünf Freiheiten der Luft" angestrebte multilaterale Ordnung dieses Verkehrszweigs schließlich doch realisiert werden. Wegen der Einbeziehung von Kabotage-rechten und unbeschränkter Beförderungsrechte zwischen Drittländern wäre, alle früheren Ansätze übertreffend, sogar eine totale Verkehrsfreiheit verwirklicht - zum Nutzen der Fluggäste und Luftfrachtversender in aller Welt, aber auch zum Vorteil effizienter Luftverkehrsunternehmen.

---

(1) Basis: ECAC-Staaten, Vereinigte Staaten und Kanada 1981 (einschließlich Leistungen der in diesem Gebiet registrierten Fluggesellschaften im Verkehr mit Drittländern; berechnet nach: ICAO [a, 1982, S. 6].

Literaturverzeichnis

- ABKOMMEN UBER DIE INTERNATIONALE ZIVILLUFTFAHRT vom 7. Dezember 1944.  
Abgedruckt in: Siegfried ZANTKE, ABC des Luftverkehrs. 3. überarb.  
Aufl., Hamburg 1976, S. 9-29.
- ABC WORLD AIRWAYS GUIDE. No. 582, Dunstable, Dezember 1982.
- AIRLINE USERS COMMITTEE, European Air Fares. A Report by the Airline Users  
Committee to the Civil Aviation Authority. London 1976.
- AIR TRANSPORT ASSOCIATION OF AMERICA (ATA), Air Transport 1979.  
Washington 1979.
- ASSOCIATION OF EUROPEAN AIRLINES (AEA) [a], Air Fares in Europe. Brüssel  
1977.
- [b], Traffic and Operating Data of AEA Airlines. Brüssel, lfd. Jgg.
- BECHER, Günter, "Die Luftfahrt und die Europäische Gemeinschaft". Zeitschrift  
für Luft- und Weltraumrecht, Vol. 29, 1980, H. 3, S. 189-208.
- BELOTTI, Jean, L'Economie du Transport Aérien. Châtillon 1976.
- BUNDESGESETZBLATT (BGBl), Berlin, versch. Jgg.
- CIVIL AERONAUTICS BOARD (CAB) [a], Air Carrier Traffic Statistics. Washing-  
ton, lfd. Monatshefte.
- [b], Handbook of Airline Statistics. 1973 Edition. Washington 1974.
- [c], Reports to Congress, Fiscal Year 1974. Washington 1974.
- DAGTOGLOU, Prodromos D., "Der Luftverkehr und die Europäische Gemeinschaft-  
Eine Bestandsaufnahme". In: Roland BIEBER, Albert BLECKMANN, Francesco  
CAPOTORTI et al. (Hrsg.), Das Europa der zweiten Generation. Gedächtnis-  
schrift für Christoph Sasse. Bd. I, Baden-Baden 1981, S. 539-564.
- DEUTSCHER INDUSTRIE- UND HANDELSTAG (DIHT), Regionalluftverkehr mit  
mehr Markt. EG-Konzept zum interregionalen Luftverkehr. DIHT 204, Bonn  
1982.
- DEUTSCHES INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG (DIW), "Auswirkungen der  
Entregulierung im Luftverkehr der USA". DIW-Wochenbericht, Vol. 50, Berlin  
1983, S. 443-448.
- DOUGLAS, George W., James C. MILLER III, Economic Regulation of Domestic Air  
Transport: Theory and Policy. Washington 1974.
- EUROPAISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG) [a], Richtlinie des Rates vom 25. Juli 1983  
über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung  
von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten. Amtsblatt der  
EG, L237, Luxemburg, 26. August 1983, S.19-24.

- EUROPAISCHE GEMEINSCHAFTEN (EG) [b], Der Rat. Beratungsergebnisse der Gruppe "Verkehrsfragen" in ihrer besonderen Zusammensetzung zur Untersuchung von Fragen des Luftverkehrs vom 27. Oktober 1981. Dokument 10235/81, Brüssel, 4. November 1981.
- [c], Kommission: Vorschlag für eine Entscheidung über die ersten Maßnahmen eines gemeinsamen Vorgehens auf dem Gebiet des Luftverkehrs. Europäisches Parlament, Dokument 134/72, Luxemburg 1972.
- [d], Kommission: Mitteilung an den Rat betreffend ein Aktionsprogramm für die europäische Luftfahrtindustrie und Luftfahrt. Europäisches Parlament, Dokument 319/75, Luxemburg 1975.
- [e], Kommission: Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens. Memorandum der Kommission. (KOM(79) 311 endg.), Brüssel, 30. August 1979.
- [f], Kommission: Vorschlag einer Verordnung (EWG) des Rates über die Genehmigung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten. (KOM(80) 624 endg.), Brüssel, 1. Dezember 1980.
- [g], Kommission: Vorschlag für die Verordnung (EWG) des Rates über die Anwendung der Artikel 85 und 86 EWG-Vertrag auf den Luftverkehr (für Unternehmen geltende Wettbewerbsregeln). (KOM(81) 396 endg.), Brüssel, 31. Juli 1981.
- [h], Kommission: Vorschlag für eine Richtlinie des Rates (EWG) über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten. (KOM(81) 590 endg.), Brüssel, 26. Oktober 1981.
- [i], Kommission: Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik. Memorandum Nr. 2. (KOM(84) 72 endg.), Brüssel, 15. März 1984.
- [k], Parlament: Bericht im Namen des Verkehrsausschusses über die Probleme des Luftverkehrs im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft von Herrn E. Corniglion-Molinier. Dokument 107/1961-1962, Luxemburg 1962.
- [l], Parlament: Bericht im Namen des Ausschusses für Wirtschaft und Währung über die Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt. Berichterstatter: Herr Roger-Gérard Schwarzenberg. Dokument 1-724/79, Luxemburg 1980.
- [m], Parlament: Sitzungsperiode 1980-1981, Ausführliche Sitzungsberichte vom 13. bis 17. Oktober 1980. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Anhang, Verhandlungen des Europäischen Parlaments, Nr. 1-261, Luxemburg 1980.
- EUROPEAN CIVIL AVIATION CONFERENCE (ECAC) [a], Report on Intra-European Scheduled Air Fares. ECAC.CEAC Doc No 23, Paris 1981.
- [b], Statistics of Non-Scheduled Traffic Reported in ECAC States. Year Ending 31 October 1980. ECAC.CEAC Doc No 24, Paris 1981.
- [c], Report on Competition in Intra-European Air Services. ECAC.CEAC Doc No 25, Paris 1982.

- FRISCHKORN, Günter, Der Wettbewerb zwischen der Deutschen Bundesbahn und den Luftverkehrsgesellschaften im innerdeutschen Personenfernverkehr unter Berücksichtigung verkehrsgeographischer Aspekte. Frankfurter Wirtschafts- und Sozialgeographische Schriften, H. 32, Frankfurt/Main 1980.
- GIDWITZ, Betsy, The Politics of International Air Transport. Lexington 1980.
- HAANAPPEL, Peter P.C., Ratemaking in International Air Transport. A Legal Analysis of International Air Fares and Rates. Deventer 1978.
- HERMSEN, Willi, "Europäischer Luftverkehr und Eisenbahn - konkurrierende oder komplementäre Verkehrsträger?". Verkehrsannalen, Vol. 24, Wien 1977, S. 19-37.
- INTERNATIONAL CIVIL AVIATION ORGANIZATION (ICAO) [a], Annual Report of the Council. Montreal, lfd. Jgg.
- [b], Civil Aviation Statistics of the World. Montreal, lfd. Jgg.
- [c], Digest of Statistics, Series F: Financial Data. Montreal, lfd. Jgg.
- [d], Digest of Statistics, Series T: Traffic. Montreal, lfd. Jgg.
- [e], Manual on the ICAO Statistical Programme, 2nd Ed. Montreal 1980.
- [f], Regional Differences in Fares, Rates and Costs for International Air Transport 1980. ICAO Circular 171-AT/64, Montreal 1983.
- KAHN, Alfred E., The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Vol 1: Economic Principles. New York 1970.
- , "Is it Time to Re-regulate the Airline Industry?". The World Economy, Vol. 5, 1982, S. 341-360.
- KAEMPF, Jörg, Verkehrstheoretische Überlegungen zur Effizienzsteigerung des europäischen Linienluftverkehrssystems. Diss. Göttingen 1972.
- LEHMANN, Heinrich, "Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr. I. Beurteilung aus der Sicht der Eisenbahn". Internationales Verkehrswesen, Vol. 28, 1976, S. 16-21.
- MEYER, Alex, Internationale Luftfahrtabkommen. Schriftenreihe der Forschungsstelle für Luftrecht, Köln 1953.
- , Internationale Luftfahrtabkommen. Band II, Schriftenreihe der Forschungsstelle für Luftrecht, Köln 1955.
- , Internationale Luftfahrtabkommen. Band III, Schriftenreihe des Instituts für Luftrecht, Köln 1957.
- MEYER, John R., Clinton V. OSTER, Jr. (Eds.), Airline Deregulation. The Early Experience. Boston 1981.
- MORRELL, Peter S., Nawal K. TANEJA, "Airline Productivity Redefined: An Analysis of U.S. and European Carriers". Transportation, Vol. 8, Amsterdam 1979, S. 37-49.

- MULDER, P.R. "Bewegingsvrijheid van het commerciële luchtvervoer in de Europese Gemeenschappen". (Bewegungsfreiheit des gewerblichen Luftverkehrs in den Europäischen Gemeinschaften.) Sociaal-Economische Wetgeving, Vol. 28, 1980, S. 672-685.
- O'CONNOR, William E., An Introduction to Airline Economics. New York 1978.
- PREDÖHL, Andreas, Verkehrspolitik. 2., verb. u. erw. Aufl., Grundriß der Sozialwissenschaft, Bd. 15, Göttingen 1964.
- PUSTAY, Michael W., Deregulating Air Transportation: The U.S. Experience. In: Herbert GIERSCH (Ed.), Reassessing the Role of Government in the Mixed Economy. Symposium 1982. Tübingen 1983, S. 265-286.
- RAMSDEN, J.M., "Airline efficiency". Flight International, London, 3. Januar 1981, S. 16-18.
- SICHELSCHMIDT, Henning [1981a]. Die neue Luftverkehrspolitik der Vereinigten Staaten - ein Modell für Europa. Institut für Weltwirtschaft, Kieler Diskussionsbeiträge, 81, Oktober 1981.
- [1981b]. "Weltluftverkehr: Im Umbruch". Die Weltwirtschaft, 1981, H. 2, S. 168-178.
- . "Weltluftverkehr im Sog der Rezession". Die Weltwirtschaft, 1982, H. 2, S. 161-170.
- STRASZHEIM, Mahlon R., The International Airline Industry. Washington 1969.
- STATISTISCHES BUNDESAMT, Fachserie 8, Reihe 6: Luftverkehr 1982. Stuttgart 1983.
- SUSSENGUTH, Hans, "Möglichkeiten und Grenzen des Wettbewerbs zwischen Eisenbahn und Flugzeug im innerdeutschen und grenzüberschreitenden Verkehr. II. Beurteilung aus der Sicht des Luftverkehrs". Internationales Verkehrswesen, Vol. 28, 1976, S. 21-26.
- TANEJA, Nawal K., The Commercial Airline Industry. Managerial Practices and Regulatory Policies. Lexington 1976.
- , Airlines in Transition. Lexington 1981.
- WHEATCROFT, Stephen, The Economics of European Air Transport. Manchester 1956.
- WOLF, Gerd, Die Entwicklung des Weltluftverkehrs nach dem Zweiten Weltkrieg. Kieler Studien, 83, Tübingen 1967.