

Ebke, Werner F.; Wittmann, Markus

**Working Paper**

## Wettbewerb im Linienluftverkehr: Erste Erfahrungen mit der Deregulierung in den USA

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 128

**Provided in Cooperation with:**

Department of Economics, University of Konstanz

*Suggested Citation:* Ebke, Werner F.; Wittmann, Markus (1991) : Wettbewerb im Linienluftverkehr: Erste Erfahrungen mit der Deregulierung in den USA, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 128, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101711>

**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.

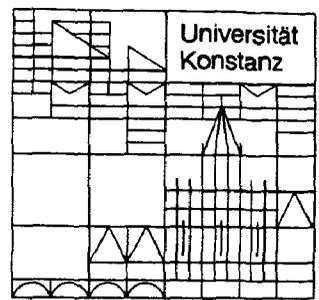
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**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.*



**Sonderforschungsbereich 178**  
**„Internationalisierung der Wirtschaft“**

Diskussionsbeiträge

Juristische  
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-  
wissenschaften und Statistik

---

Werner F. Ebke  
Markus Wittmann

**Wettbewerb im Linienluftverkehr:  
Erste Erfahrungen mit der Deregulierung  
in den USA**

**WETTBEWERB IM LINIENLUFTVERKEHR:  
ERSTE ERFAHRUNGEN MIT DER DEREGULIERUNG IN DEN USA**

**Werner F. Ebke  
Markus Wittmann**

**Serie II - Nr. 128**

**Februar 1991**

### Abstract

This paper presents an analysis of the structural changes the US-airline industry experienced since deregulation of that industry in 1978. The impact of concentration on competition and prices is evaluated for different segments of the market. Finally, conclusions for the ongoing process of liberalization of air transport in Europe are explored.

**Wettbewerb im Linienluftverkehr: Erste Erfahrungen mit der  
Deregulierung in den USA**

von

Prof. Dr. Werner F. Ebke, LL.M. und Wiss. Mitarb.

Dipl. Volkswirt Markus Wittmann, Konstanz

**I. Einleitung**

Die Liberalisierung des Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft ist im Juni 1990 in ihre zweite Phase getreten<sup>1</sup>. Der zweite Liberalisierungsschritt bringt bezüglich des Marktzugangs, der Tarife und der Kapazitäten beachtliche Fortschritte in Richtung auf wettbewerbliche und marktgerechte Strukturen. Die grundlegenden Änderungen der Luftverkehrsordnung innerhalb und außerhalb der Europäischen Gemeinschaft haben das Interesse der deutschen Jurisprudenz an einer Beschäftigung mit den rechtlichen Aspekten der Liberalisierung des Luftverkehrs geweckt<sup>2</sup>. Es ist klar, daß neben historischen und politischen Überlegungen auch ökonomische Erkenntnisse und rechtsvergleichende Erfahrungen in die juristischen Untersuchungen mit einbezogen werden müssen, wenn man den gegenwärtigen Prozeß der Deregulierung des europäischen Luftverkehrs beur-

---

<sup>1</sup> Siehe die Verordnungen (EWG) Nr. 2342/90, 2343/90 und 2344/90 des Rates v. 24.7.1990, ABl. EG L 217 v. 11.8. 1990, S. 1. Zur zweiten Phase und zum Stand der (De-)regulierung des Linienluftverkehrs in der EG siehe Ebke/Wenglorz, Die zweite Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG: Open Skies in Europa?, RIW 1990, 468. Siehe ferner Dempsey, Aerial Dogfights Over Europe: The Liberalization of EEC Air Transport, 53 J. Air L. & Com. 615 (1988).

<sup>2</sup> Siehe vor allem Basedow, Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten, 1989; Kark, Die Liberalisierung der europäischen Zivilluftfahrt und das Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1989.

teilen und dem Ziel diese Prozesses, eine funktionierende Luftverkehrsmarktordnung zu schaffen, näherkommen will. Der nachfolgende Aufsatz will dazu einen Beitrag leisten. Untersucht werden, welche Erfahrungen man in den letzten zehn Jahren in den USA mit der Deregulierung des Linienluftverkehrs gemacht hat. Obgleich die dortigen Erfahrungen nicht ohne weiteres auf Europa übertragbar sind, können sie doch Chancen und Gefahren der Deregulierung aufzeigen und zu einem erneuten Nachdenken über Grundlagen, Methoden und Ziele der Deregulierung des Linienluftverkehrs in der EG Anlaß geben.

## II. Hintergrund

Die USA können auf eine über zehnjährige Erfahrung mit der Deregulierung des Linienluftverkehrs zurückblicken<sup>3</sup>. Ansätze zur Deregulierung finden sich bereits in den 70er Jahren; mit der Ernennung des Ökonomeprofessors Alfred A. Kahn zum Vorsitzenden des Civic Aeronautics Board (CAB)<sup>4</sup> und dem Erlass des Airline Deregulation Act im Jahre 1978<sup>5</sup> gelang der Liberalisierung der Durchbruch.

### 1. Regulierung

Bis in die 80er Jahre hinein oblag es dem 1938 ins Leben gerufenen Civil Aeronautics Board, den Marktzugang, Tarife und öffentliche Beihilfen zu regeln, die Zusammenschlußkontrolle wahrzunehmen und Absprachen zwischen Luftfahrtgesellschaften

---

<sup>3</sup> Siehe statt aller Bailey/Graham/Kaplan, *Deregulating the Airlines*, 1985. Siehe ferner Goetz/Dempsey, *Airline Deregulation Ten Years After: Something Foul in the Air*, 54 J. Air L. & Com. 927 (1989); Crandall, *Deregulation: The U.S. Experience*, ZgS 1983, 419.

<sup>4</sup> Barlow, *Aviation Antitrust*, 1988, S. 19.

<sup>5</sup> 92 Stat. 1705 (1978).

zu überprüfen<sup>6</sup>. Eine weitgehende Regulierung wurde als notwendig erachtet, um die junge Luftfahrtindustrie vor ruinösem Wettbewerb zu schützen. Um die Sicherheitsbelange kümmerte sich in erster Linie die 1958 geschaffene Federal Aviation Administration (FAA).<sup>7</sup>

Unter der schützenden staatlichen Aufsicht wuchsen und erstarkten die Luftfahrtgesellschaften in den 50er und 60er Jahren, ohne daß damit ein Abbau von Regelungen oder sonstige wesentliche Liberalisierungsmaßnahmen einhergegangen wären. Bei der Genehmigung der Tarife orientierte sich der CAB an einer angestrebten durchschnittlichen Rentabilität<sup>8</sup> der gesamten Industrie und nicht an den tatsächlichen, streckenspezifisch unterschiedlichen Kosten der jeweiligen Routen. Die Tarifpolitik des CAB führte zusammen mit seiner zurückhaltenden Vergabe der zu bedienenden Flugrouten und seiner restriktiven Marktzugangspolitik<sup>9</sup> zu einem ausgeprägten Servicewettbewerb der konkurrierenden Fluggesellschaften: Nicht die Kosten bestimmten die Preise, sondern die Preise bestimmten die Kosten<sup>10</sup>.

Daraus resultierten Ineffizienzen und Fehlallokationen von

---

<sup>6</sup> 52 Stat. 1027 (1938). Siehe dazu Gilliland, The Role of the Civil Aeronautics Board in the Development of the Domestic Air Carrier Route System, 47 Notre Dame Law. 32 (1971).

<sup>7</sup> 72 Stat. 731 (1958).

<sup>8</sup> Ziel war eine durchschnittliche Eigenkapitalrendite von 12%. Diese Vorgabe wurde jedoch i.d.R. nicht erreicht, die Profitabilität der Luftfahrtindustrie lag meist deutlich unter dem Durchschnitt aller Industriebranchen: Bailey/Graham/Kaplan (Fn. 3), S. 25 (Tabelle 1.2.).

<sup>9</sup> In den Jahren 1938-1978 wurde vom CAB keine einzige neue große Interstate-Fluggesellschaft genehmigt: Council of Economic Advisers, Economic Report of the President, Febr. 1988, S. 202.

<sup>10</sup> Zu Einzelheiten Douglas/Miller, Economic Regulation of Domestic Air Transport: Theory and Policy, 1974, S. 44-50.

Ressourcen: überhöhte Flugpreise, niedrige Ladefaktoren, unterdurchschnittliche Profitabilität der regulierten Luftfahrtunternehmen, zunehmende Subventionszahlungen<sup>11</sup>. Die Folgen der Regulierung riefen die Wissenschaft auf den Plan. Anfang der 70er Jahre mehrten sich die Stimmen derjenigen, welche eine zumindest schrittweise Deregulierung des Linienluftverkehrs forderten<sup>12</sup>. Die Befürworter einer Deregulierung konnten auf Untersuchungen über die Rentabilität von Fluggesellschaften verweisen, die nur Strecken innerhalb einzelner Bundesstaaten, namentlich Kalifornien und Texas, bedienten (sog. intrastate carrier). Die Untersuchungen belegten, daß übermäßige Regulierung der Luftfahrtindustrie zu ineffizienten Marktstrukturen führen<sup>13</sup>. Die Forderungen der Wissenschaft verhallten nicht ungehört: Im Jahre 1977 verabschiedete der amerikanische Bundesgesetzgeber den Air Cargo Deregulation Act; ein Jahr später folgte der bereits erwähnte Airline Deregulation Act<sup>14</sup>. Beide Gesetze wurden 1979 durch den International Air Transport Competition Act ergänzt<sup>15</sup>.

## 2. Deregulierung

Der Airline Deregulation Act von 1978 sah eine stufenweise

---

<sup>11</sup> Dazu Pascher, Die U.S.-amerikanische Deregulation Policy im Luftverkehrs- und Bankenbereich, 1987, S. 181.

<sup>12</sup> Jordan, Airline Regulation in America: Effects and Imperfections, 1970; Douglas/Miller (Fn. 10); MacAvoy/Snow (Hrsg.), Regulation of Passenger Fares and Competition Among the Airlines, 1977.

<sup>13</sup> Douglas/Miller (Fn. 10), S. 170-185; Jordan (Fn. 12), S. 226-244; Keeler, Airline Regulation and Market Performance, 3 Bell J. Econ. & Mgmt. Sci. 399, 421-423 (1972). Siehe auch Note, Is Regulation Necessary: California Air Transportation and National Regulatory Policy, 74 Yale L.J. 1416 (1965).

<sup>14</sup> Goetz/Dempsey (Fn. 3), S. 930-931.

<sup>15</sup> 94 Stat. 35 (1980). Zu Einzelheiten siehe Council of Economic Advisers (Fn. 9), S. 199 -201; Olson/Trapani, Who has Benefitted from Regulation of the Airline Industry ?, 14 J. Law & Econ. 75-93 (April 1981).

Überführung der regulierten Luftverkehrsindustrie in einen unregulierten Markt vor. Zeitlich gestaffelt sollte der CAB die Zuständigkeit über die Routenvergabe (Dez. 1981), die Tariffestlegung (Jan. 1983) und die Wettbewerbsaufsicht (Jan. 1983) verlieren; zum 1. Januar 1985 sollte er seine Tätigkeit als Aufsichtsbehörde ganz einstellen<sup>16</sup>. Ab Januar 1983 konnten die Fluggesellschaften Tarife, Kapazitäten und ihr Streckennetz selbst bestimmen. Bereits in der Zeit von 1981 bis 1983 wurden die zum Teil restriktiven Übergangsregeln durch eine liberale Praxis des CAB gelockert und so faktisch Wettbewerb ermöglicht<sup>17</sup>. Die Zuständigkeiten des CAB für den Bereich des internationalen Luftverkehrs, des "Essential Air Service"-Programms<sup>18</sup> und die Funktion als Wettbewerbsbehörde<sup>19</sup> wurden auf das Bundesverkehrsministerium (Department of Transportation - DOT) übertragen. Am 1. Januar 1989 ging die Zusammenschlußkontrolle (merger control) auf das Bundesjustizministerium (Department of Justice) über.

### III. Wettbewerb im deregulierten Luftverkehrsmarkt

Seit der Deregulierung des Luftverkehrs im Jahre 1978 hat sich die Struktur der amerikanischen Luftfahrtindustrie grundlegend gewandelt. Die Auswirkungen dieses Wandels werden zum Teil kritisch beurteilt: Flugverspätungen, Tendenzen zur Konzentration unter den Fluggesellschaften, Flugpreiserhöhungen, Sicherheitsprobleme bei einzelnen Fluggesellschaften und Einbußen bei der Servicequalität sind, so wird behauptet, Folgen

---

<sup>16</sup> Eine Übersicht über den genauen Zeitplan gibt Bailey/Graham/Kaplan (Fn. 3), S. 35 (Tabelle 2.2).

<sup>17</sup> Ausführlich zur Rolle des CAB in der Übergangsphase Bailey/Graham/Kaplan (Fn. 3), S. 27-66.

<sup>18</sup> Das Programm war als Subventionsprogramm für den Flugverkehr zu kleineren Städten zuerst auf zehn Jahre befristet. Es wurde 1987 noch einmal um denselben Zeitraum verlängert: Kark (Fn. 2), S. 65.

<sup>19</sup> Siehe Barlow (Fn. 4), S. 34-40

der Deregulierung<sup>20</sup>. Die wachsende Kritik veranlaßte den amerikanischen Verkehrsminister Samuel Skinner, eine Untersuchung über den Wettbewerb in der Luftfahrtindustrie in Auftrag zu geben<sup>21</sup>; die Ergebnisse der Untersuchung wurden Anfang 1990 veröffentlicht<sup>22</sup>. Die Studie an der neben dem DOT auch das Department of Justice, die Federal Trade Commission (FTC) und das Council of Economic Advisers mitgearbeitet haben, stellt die bisher umfassendste Analyse der Entwicklung der deregulierten Luftfahrtindustrie in den USA dar. Im folgenden sollen wichtige Ergebnisse der Studie dargestellt und analysiert werden<sup>23</sup>.

## 1. Marktstruktur

Die im Zuge der Deregulierung veränderten institutionellen und legislativen Rahmenbedingungen sowie der deutlich gestiegene Wettbewerbsdruck haben sich unmittelbar auf die Unternehmensstrategien der US-amerikanischen Luftfahrtgesellschaften ausgewirkt. Insbesondere die Möglichkeit der freien Routenwahl und der Preisbildung nach Kosten- und Marketinggesichtspunkten eröffnen den Gesellschaften neue Perspektiven.

### a) Hub-And-Spoke Netzwerke

---

<sup>20</sup> Dempsey, America's Grand Experiment in Airline Deregulation: Good Intentions Producing Bad Results, 14 Annals of Air and Space Law 21 (1989).

<sup>21</sup> Die Studie sollte wohl auch die Befürworter einer Reregulierung mittels empirischer Daten entwapfen: Knibb, DOT Hails Deregulation "Success", Airline Business, April 1990, S. 16.

<sup>22</sup> U.S.-Department of Transportation, Secretary's Task Force on Competition in the U.S. Domestic Airline Industry, Febr. 1990. Die Studie umfaßt sechs detaillierte Einzelstudien und wurde in einem Zeitraum von neun Monaten erstellt.

<sup>23</sup> Auf die Teilstudien "Regional Airline Competition", "Airline Marketing Practices" und "International Air Services" kann hier nicht näher eingegangen werden.

Von grundlegender Bedeutung ist vor allem der Übergang von einem linearen System direkter Nonstop-Punktverbindungen zum "Hub-And-Spoke"-Prinzip. Darunter versteht man die Verknüpfung weniger großer Drehkreuze (Hubs) mit möglichst vielen Zubringerrouuten (Spokes). In dicht gedrängter zeitlicher Folge treffen die Zubringerflüge am Hub<sup>24</sup> ein; von dort erfolgt dann die Einschleusung der Passagiere in das Netz regionaler und landesweiter Verbindungen<sup>25</sup>. Diese Art der Koordination hat für das Angebot an Flugverbindungen weitreichende Folgen. Sie erweitert für die Passagiere einer Fluggesellschaft insbesondere die Anzahl der online anzufliegenden Destinationen<sup>26</sup>. Dieser Effekt läßt sich für alle großen Carrier nachweisen. "Hubbing" übt darüber hinaus einen starken Anreiz zur geographischen Ausdehnung der Flugnetze der einzelnen Gesellschaften aus. Die Einrichtung von Drehkreuzen hat daher eine Zunahme der täglichen Flugverbindungen, der Flugfrequenz, bewirkt<sup>27</sup>.

Aufgrund unterschiedlicher, zum Teil gegenläufiger Trends auf Teilmärkten ist es schwierig, die Entwicklung der Angebotsvielfalt für den Gesamtmarkt zu beurteilen. Die Tendenz zu einem dichteren nationalen Flugnetz in Verbindung mit einer größeren Auswahlmöglichkeit für die Flugreisenden ist jedoch

---

<sup>24</sup> Nach der FAA gibt es auf dem Gebiet der kontinentalen USA 115 Hubs; davon sind 27 sog. große Hubs: DOT, Teilstudie: Industry and Route Structure, Bd. I, 1990, S. 28.

<sup>25</sup> In Europa wird das "Hub and Spoke"-Prinzip in ähnlicher Form seit langem praktiziert; in den USA existierten vor der Deregulierung ebenfalls Hubs.

<sup>26</sup> Der Anteil des "Interline"-Verkehrs (Wechsel der Fluggesellschaft während einer Reise) nahm dagegen stark ab, und zwar von 24,6% am gesamten Verkehrsaufkommen im Jahre 1978 auf 10,4% im Jahre 1984: Wheatcroft/Lipman, Air Transport in a Competitive European Market, 1986, S. 88-89.

<sup>27</sup> Dies trifft für die großen und die kleineren Flughäfen zu: DOT (Fn. 24), S. 151.

unverkennbar<sup>28</sup>. Der Übergang zum Drehscheibenprinzip hat freilich auch Nachteile: Er führt vor allem zu Komforteinbußen für Flugreisende. Viele Städtepaare, die vordem Direktverbindungen hatten, können nur noch nach ein- oder zweimaligem Umsteigen erreicht werden. Dadurch verlängern sich die durchschnittlichen Reisezeiten<sup>29</sup>. Als problematisch hat sich ferner die systembedingte Verschärfung der Marktkonzentration erwiesen.

## b) Wettbewerb und Konzentration

Eine der auffälligsten Entwicklungen der deregulierten amerikanischen Luftfahrtindustrie seit 1978 ist die anfänglich starke Zunahme des Wettbewerbs unter den Fluggesellschaften bei gleichzeitig erheblich steigender Zahl von Wettbewerbern. Dieser Trend kehrte sich jedoch 1984 um. Seither ist eine Konsolidierung und Oligopolisierung zu verzeichnen. Der Deregulierungszyklus trat bisher in kaum einer anderen Industrie derart deutlich zutage. So lag beispielsweise der Marktanteil der fünf größten amerikanischen Fluggesellschaften 1979 bei 69%, 1984 bei 60% und 1988 bei 74%<sup>30</sup>. Von den im Zeitraum 1979-1988 insgesamt 135 neu in den Markt eingetretenen Fluggesellschaften waren im Januar 1989 nur 46 noch im Geschäft<sup>31</sup>. Der Trend zur Oligopolisierung des Luftverkehrsmarktes wird sich in den nächsten Jahren voraussichtlich noch verstärken.

---

<sup>28</sup> Das umfangreiche statistische Material dazu ist wiedergegeben in DOT (Fn. 24), S. 149-196 (Tabellen II-1 bis II-8).

<sup>29</sup> Siehe dazu statt aller Goetz/Dempsey (Fn. 3), S. 951.

<sup>30</sup> Für die zehn größten Carrier zeigt sich der gleiche Trend: 85% (1978), 78% (1984), 94% (1988). Siehe DOT (Fn. 24), S. 18 (Tabelle I-5).

<sup>31</sup> Von den 1979 bis 1988 insgesamt vom CAB oder DOT zugelassenen 178 Fluggesellschaften waren im Januar 1989 111 ausgeschieden, nur 67 waren noch im Markt: DOT (Fn. 24), S. 13 (Tabellen I-1 - I-4).

Der zunehmenden Konzentration steht ein verstärkter Wettbewerb auf einer Vielzahl von Flugrouten gegenüber. Der Anteil der Städtepaarrouten mit Konkurrenz zwischen drei oder mehr Carriern ist deutlich gestiegen: Während 1979 nur 28% aller Passagiere in so definierten Städtepaarmärkten flogen, waren es 1988 bereits 55%<sup>32</sup>. Weite Bereiche des Luftverkehrsmarktes erfahren demnach heute einen stärkeren Wettbewerb als früher. Interessanterweise ist auf einigen wichtige Flugrouten jedoch weniger Wettbewerb festzustellen. Das ist auf die Vorherrschaft eines oder einer weniger Mega-Carrier auf großen und mittleren Hubs zurückzuführen. Bei einer Gesamtzahl von 27 großen Hubs auf dem US-amerikanischen Kontinent (ohne Alaska) hatten 17 Hubs im Jahr 1988 nur mehr einen oder zwei Wettbewerber; 1979 traf dies nur auf drei Hubs zu<sup>33</sup>. Besonders nachteilig wirkt sich die geballte Marktmacht für Flugreisende auf Kurzstrecken im Einzugsbereich dominierter Knotenpunkte aus.

## **2. Entwicklung der Flugpreise**

Es stellt sich die Frage, ob sich die dargestellten Entwicklungen in der Tarifgestaltung auf den jeweiligen Teilmärkten spiegeln.

### **a) Tarifniveau**

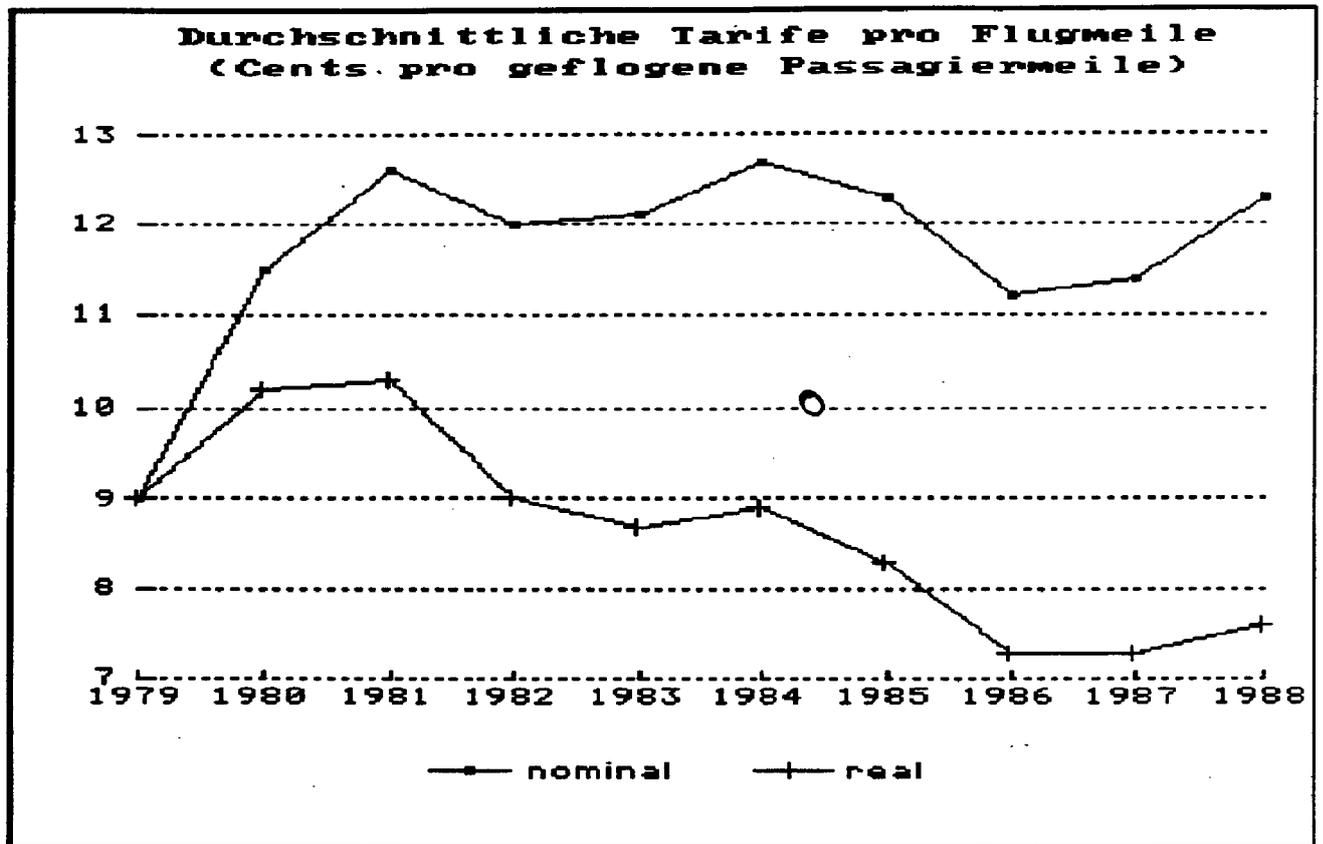
Analysiert man die allgemeine Tarifentwicklung für den Zeitraum 1979 bis 1988, so läßt sich zunächst eine Fortsetzung des langfristigen Abwärtstrends der kaufkraftbereinigten

---

<sup>32</sup> Siehe DOT, Executive Summary, Februar 1990, S. 9.

<sup>33</sup> Bei den mittleren Knotenpunkten ist die Entwicklung ähnlich, nur bei den kleinen Hubs geht der Trend in die andere Richtung: DOT (Fn. 24), S. 19.

Linienflugtarife feststellen. Diesen Zusammenhang verdeutlicht die folgende Graphik:<sup>34</sup>



Danach ist das Fliegen für Reisende real vergleichsweise günstiger geworden<sup>35</sup>. Im Vergleich zu 1984 sind die Flugpreise 1988 inflationsbereinigt um 15% niedriger<sup>36</sup>. Es ist jedoch zu

<sup>34</sup> DOT, Teilstudie: Pricing, Executive Summary, 1990, S. 7. Die Angaben beziehen sich auf den inländischen Linienluftverkehr; inflationsbereinigt wurde mittels des "consumer price index (CPI)"; siehe dazu auch Morrison/Winston, The Economic Effects of Airline Deregulation, 1986, S. 15.

<sup>35</sup> Der drastische Anstieg des nominalen Durchschnittstarifs in den Jahren 1979 bis 1981 resultierte vorwiegend aus der Treibstoffverteuerung infolge der Ölpreisstigerungen: DOT, Teilstudie: Pricing, Bd. I, 1990, S. 7.

<sup>36</sup> DOT (Fn. 35), S. 7.

beachten, daß die Flugpreise in den USA seit 1986 wieder ansteigen<sup>37</sup>.

## **b) Preisdeterminanten und Tarifstruktur**

Preisdeterminanten im Flugverkehr sind mittelfristig in erster Linie Kosten, Zahl der Wettbewerber, Marktanteil, Marktvolumen und Flugentfernung. Dabei läßt sich für den Gesamtmarkt seit 1979 eine weitgehende Parallelität der durchschnittlichen Tarif- und der Kostenentwicklung feststellen. Dies läßt auf eine Ausrichtung der Preise an den tatsächlichen Kosten schließen. Interessant ist der Vergleich vor und nach der Deregulierung in Bezug auf unterschiedliche Flugentfernungen. Bei Zugrundelegung von Kosten- und Tarifindizes<sup>38</sup> wird deutlich, daß die Tarife für kurze Distanzen relativ gestiegen sind, die Langstrecken hingegen billiger wurden. Die Korrektur der durch die Regulierung bewußt verzerrten Preisstrukturen ist kennzeichnend für die grundlegende Änderung bestehender Strukturen infolge der Marktöffnung.

Die Wettbewerbssituation auf einem Markt ist ein weiterer wesentlicher preisbestimmender Faktor. Hier kann auf die Ergebnisse einer Untersuchung des DOT zurückgegriffen werden. Darin wurden - wiederum für die Jahre 1978, 1984 und 1988 - insgesamt 3674 Städtepaare nach den Kriterien Wettbewerbsintensität, Entfernung und Marktvolumen klassifiziert und die

---

<sup>37</sup> Siehe etwa Goetz/Dempsey (Fn. 3), S. 950-954. Dieses Ergebnis steht im Einklang mit der Theorie des Durchlaufens eines Deregulierungszyklus mit nachfolgender Konsolidierung und Oligopolisierung; siehe dazu unten sub 1.b).

<sup>38</sup> In der Studie des DOT wird hier der "Standard Industry Fare Level" (SIFL) als Kostenindex verwendet. Die Ermittlung des SIFL erfolgt auf der Basis des Tarifniveaus von 1977, mit periodischer Fortschreibung für Veränderungen in den Betriebskosten. Der SIFL fungierte als Referenzwert für die Tarifgenehmigung während der Übergangsphase zu völlig unregulierten Flugtarifen: DOT, Pricing, Bd. II, 1990, S. 1-1 (Tabelle I-2.1).

jeweiligen Tarife verglichen<sup>39</sup>. Dabei zeigt sich, daß Passagiere auf Märkten mit einem dominanten Anbieter im Durchschnitt über alle Entfernungszonen um 14% höhere Preise bezahlen als auf kompetitiven Märkten<sup>40</sup>. Auf den Kurzstrecken mit Monopolcharakter sind die Preisauflschläge noch höher<sup>41</sup>. Der Durchschnittswert von 14% verdeckt somit die tatsächliche Tragweite der Monopolpreisbildung und Tarifiedifferenzierung infolge abgeschotteter Märkte<sup>42</sup>.

Ein weiterer Problembereich ist die zunehmende Konzentration an einer Vielzahl von Drehscheiben. Die Preisauflschläge auf diesen Märkten sind hochkorreliert mit dem jeweiligen Konzentrationsgrad. So liegen die Tarife für Flüge von und zu den acht Drehscheiben, auf denen eine einzige Fluggesellschaft eine marktbeherrschende Stellung besitzt, im Durchschnitt um 18,7 % höher als auf den restlichen vergleichbaren Strecken<sup>43</sup>. Für die Gruppe der Hubs mit zwei dominanten Fluggesellschaft-

---

<sup>39</sup> Es werden 7 Entfernungs- und 5 Marktvolumenintervalle, sowie 4 Abstufungen der Wettbewerbsintensität (ein, zwei, drei, vier oder mehr Carrier) unterschieden. Ein Wettbewerber ist als Carrier mit mehr als 10% Marktanteil definiert: DOT (Fn. 35), S. 10-15.

<sup>40</sup> Die 698 Monopolmärkte repräsentierten 1988 einen Anteil von ca. 10% am gesamten inländischen Flugaufkommen: DOT (Fn. 34), S. 3.

<sup>41</sup> Der Schutz vor potentieller oder tatsächlicher Konkurrenz ist auf den Kurzstrecken wegen des regelmäßig geringeren Marktvolumens weitgehender als auf den heftiger umkämpften Lang- und Mittelstrecken (mit vergleichsweise niedrigeren Aufschlägen).

<sup>42</sup> Dazu kritisch Goetz/Dempsey (Fn. 3), S. 951.

<sup>43</sup> Darunter fallen alle Hubs, an denen ein Carrier mehr als 75% Marktanteil hat: Charlotte, Cincinnati, Dayton, Memphis, Minneapolis/St. Paul, Pittsburgh, St. Louis, Salt Lake City (Daten für 1988). Der höchste Aufschlag gilt in Cincinnati (34,1%). Die höchsten Zuschläge verzeichnen im allgemeinen die Kurzstrecken zwischen 250 und 1000 Meilen: DOT (Fn. 35), S. 28-30.

ten<sup>44</sup> ergibt sich ein ähnliches Bild: Der durchschnittliche Aufschlag beträgt 8,9%. Die Schwankungsbreite der Werte von -18% (El Paso) bis +40,2% (Atlanta) ist hier jedoch erheblich höher als bei Marktdominanz durch nur eine Gesellschaft. Dies zeigt das unterschiedliche Konkurrenzverhalten der beteiligten Unternehmen in Abhängigkeit von der spezifischen Marktsituation<sup>45</sup>.

Im Zeitreihenvergleich 1984-1988 fällt es schwer, allgemeingültige Aussagen über die Zu- oder Abnahme der Konzentrationserscheinungen zu machen. Die Entwicklungen in den einzelnen Marktsegmenten sind dafür zu unterschiedlich. Eine Untersuchung des DOT<sup>46</sup> über den Zusammenhang von Marktzutritten und Veränderungen der Preise zeigt die grundlegende Bedeutung von Marktzutritten als Mittel der Preisdisziplinierung. Das Aufbrechen stabilisierter Märkte mit geringem Wettbewerb durch neue Anbieter hat jedoch in den letzten Jahren abgenommen. Es ist zu erwarten, daß sich diese Entwicklung fortsetzen wird.

### **3. Infrastrukturengpässe und Marktzugangsschranken**

Für die zukünftige Entwicklung des deregulierten Luftverkehrsmarktes in den USA ist eine Infrastruktur, die einen funktionsfähigen Wettbewerb ermöglicht, eine entscheidende Voraus-

---

<sup>44</sup> Der gemeinsame Marktanteil liegt über 70%; in diese Kategorie fallen: Atlanta, Chicago, Dallas, Denver, El Paso, Houston, Nashville, Raleigh/Durham: DOT (Fn. 35), S. 18-20.

<sup>45</sup> Das Spektrum reicht hier von aggressivem Preiswettbewerb bei neuen Marktzutritten bis hin zu akkommodierendem Oligopolverhalten, wenn die Hauptkonkurrenten über längere Zeit gemeinsam im Markt bleiben: DOT (Fn. 35), S. 19.

<sup>46</sup> DOT (Fn. 35), S. 151-187. Die Untersuchung stützt sich auf Städteverbindungen zwischen wichtigen Knotenpunkten (mit mehr als 200 Passagieren pro Tag). Es wird eine hohe Korrelation zwischen Marktzu- und Marktaustritten und der Tarifentwicklung nachgewiesen.

setzung<sup>47</sup>. Insbesondere ist von Bedeutung, ob die in vielen Bereichen des Luftfahrtsystems zu beobachtenden Kapazitätsengpässe Marktzutrittsbarrieren errichten, welche eine Konkurrenz durch neue Anbieter erschweren. Marktzutrittsschranken<sup>48</sup> können sich auf den Gesamtmarkt oder spezifische Marktsegmente wie beispielsweise strategisch wichtige Flughäfen beziehen. Charakteristisch für die Luftfahrtindustrie ist der kumulative Effekt der einzelnen Marktzutrittsbarrieren. Dies ist bedingt durch die enge strukturelle Verknüpfung der Komponenten des Systems; so sind Slots für eine Fluggesellschaft nur in Verbindung mit Terminalkapazitäten nutzbar<sup>49</sup>. Darauf wird im Anschluß an die Untersuchung der einzelnen Problemfelder noch näher einzugehen sein.

#### a) Flughafenkapazitäten

Für die Mehrzahl der Flugreisenden in den USA ist die Überlastung einer großen Zahl von Flughäfen eine der negativen Auswirkungen der Deregulierung<sup>50</sup>. Fraglich ist, ob die seit

---

<sup>47</sup> Siehe Ebke/Wenglorz (Fn. 1), S. 477-478.

<sup>48</sup> In der Literatur finden sich unterschiedliche Definitionen für Marktzutrittsbarrieren. Die Studie des DOT versteht unter Marktzutrittsschranken eine Situation, in der ein neuer Anbieter in den Markt nicht oder nur zu höheren Kosten als die bereits im Markt befindlichen Unternehmen eindringen kann: DOT, Teilstudie: Airports, Air Traffic Control And Related Concerns (Impact on Entry), 1990, S. 1-1 - 1-2 .

<sup>49</sup> Zu den Interdependenzen der verschiedenen Funktionsträger des Linienluftverkehrs Wolf, Die Grundregeln des Wettbewerbs im Luftverkehr, in: Gröner (Hrsg.), Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr, 1989, S. 9-40, 9-11.

<sup>50</sup> Goetz/Dempsey weisen auf die in den letzten Jahren drastisch zunehmende Zahl beim DOT eingegangener Beschwerden von Flugreisenden wegen Verspätungen hin: Goetz/Dempsey (Fn. 3), S. 948. Kahn, der als letzter Vorsitzender des CAB federführend für die Durchführung der Deregulierung war (siehe oben bei Fn. 4), sieht die Staus und Verspätungen ebenso als gravierendes Problem. Er sieht in

der Deregulierung zunehmenden Staus und Verspätungen im inner-amerikanischen Luftverkehr als solche Markzutrittsbarrieren darstellen. Aufgrund der Gleichbehandlung der betroffenen Flugzeuge in einer Warteschlange treffen die Kostenbelastungen neue und alte Gesellschaften gleichermaßen<sup>51</sup>. Dennoch ergeben sich wettbewerbsspolitische Bedenken, wenn das Ausmaß der Verspätungen dazu führt, daß die Slots an betroffenen Flughäfen kontingentiert werden. In den USA wurde bereits 1969 für einige Flughäfen ein Allokationsverfahren für Slots ("High Density Rule - HDR") eingeführt<sup>52</sup>. Die Vergabepraxis war dem gestiegenen Wettbewerb infolge der Deregulierung aber schließlich nicht mehr gewachsen; die Praxis wurde im April 1986 durch das neue "Buy-Sell Rule"-Verfahren abgelöst<sup>53</sup>. Im Rahmen dieses Verfahrens werden heute unter Aufsicht der FAA auf vier amerikanischen Großflughäfen die An- und Abflugslots für bestimmte Zeitzeonen nach komplexen Regeln vergeben. Im Grundsatz gilt, daß Fluggesellschaften, die einmal einen Slot erhalten haben, diesen Slot bei der nächsten Vergabe wieder beanspruchen können ("grandfather rights"). Daneben bestehen für andere Gesellschaften Möglichkeiten, Slots zu erwerben. Aus diesem Verfahren ergeben sich jedoch Wettbewerbsnachteile für Marktneulinge. Aufgrund der grandfather rights sind die wichtigsten An- und Abflugzeiten den etablierten Fluggesellschaften vorbehalten. Außerdem sind Slots kostspielig: Der gesamte Wert der Slots an den vier HDR-Flugplätzen wird gegen-

---

ihnen jedoch richtigerweise auch ein Zeichen des Erfolgs der Deregulierung: Kahn, Surprises of Airline Deregulation, Am.Econ.Rev. 1988, 316, 320.

<sup>51</sup> Dies stellt die Anwendung des "first come-first served"-Prinzips sicher.

<sup>52</sup> Derzeit fallen darunter: National Airport (Washington, D.C.), Kennedy Airport und LaGuardia Airport (New York) sowie O'Hare Airport (Chicago). Bis 1985 wurde die Vergabe der Slots von "scheduling committees" der Fluggesellschaften untereinander geregelt. Die Ausschüsse waren gemäß section 414 FAA Act durch den CAB von der Anwendung der Antitrust-Bestimmungen ausgenommen.

<sup>53</sup> Zu Einzelheiten DOT (Fn. 48), S. 2-4 - 2-7.

wärtig auf ca. drei Milliarden Dollar geschätzt. Das sind umgerechnet auf die mehr als 3300 täglichen Slots auf diesen Flughäfen durchschnittlich über 850.000 Dollar pro Slot<sup>54</sup>. Das Handelsvolumen auf den Slotmärkten ist dennoch eher gering. Im Zeitraum von 1969 bis Januar 1990 konnten Marktneulinge insgesamt nur 145 Slots erwerben. Davon verblieben nach einer Reihe von Slotverkäufen und Firmenzusammenschlüssen nur 15 in der Hand der ursprünglichen Käufer<sup>55</sup>. Die eingesessenen finanzkräftigen Fluggesellschaften sind sich der strategischen Bedeutung der Slots bewußt und spielen ihre Marktmacht gezielt aus<sup>56</sup>.

Zusätzlich erschwert wird der Marktzutritt<sup>57</sup> dadurch, daß neben Slots noch Terminaleinrichtungen, insbesondere Abfertigungsanlagen (Gates) vorhanden sein müssen, um einen Flugbetrieb aufnehmen zu können<sup>58</sup>. Nach einer Erhebung des Airport Operators Council International (AOCI) hatten im Jahr 1989 von den befragten dreißig großen und mittelgroßen Hub-Flughäfen<sup>59</sup> neun-

---

<sup>54</sup> DOT (Fn. 48), S. 2-8 - 2-10.

<sup>55</sup> DOT (Fn. 48), S. 2-15.

<sup>56</sup> Auf dem Chicago O'Hare Airport haben die dominierenden Fluggesellschaften United Airlines und American Airlines ihre Position sogar noch verbessern können. Ihr gemeinsamer Anteil an den gesamt verfügbaren Slots stieg von 65% im Juni 1986 auf 75% im Juni 1989: DOT (Fn. 48), S. 2-15.

<sup>57</sup> Diese Aussagen beziehen sich nur auf die gegenwärtig im HDR-Programm verwalteten Flughäfen. Infolge der Zugangsbeschränkungen konnte man den Ausbau benachbarter Flughäfen zu Hubs konkurrierender Fluggesellschaften beobachten. Diese haben aber gewisse Standortnachteile gegenüber den Hauptflughäfen. Siehe dazu DOT (Fn. 48), S. 2-18.

<sup>58</sup> Dazu zählen etwa Schaltereinrichtungen, Warteräume für Passagiere, Gepäcksysteme, Wartungshallen: DOT (Fn. 48), S. 3-1.

<sup>59</sup> Der Anteil dieser Flughäfen am gesamten Passagieraufkommen des Jahres 1988 betrug 69%; diese Flughäfen gehören zu den wichtigsten und lukrativsten Marktsegmenten: DOT (Fn. 48), S. 3-3.

zehn kurzfristig keine freien Gates; lediglich sechs Flughäfen hätten in diesem Zeitraum drei oder mehr Gates zur Verfügung stellen können<sup>60</sup>.

Längerfristig sind der Nutzung bestehender Kapazitäten oder deren Erweiterung Grenzen gezogen. Zwischen den Flughafenbetreibergesellschaften und Fluggesellschaften geschlossene exklusive langfristige Verträge über die Nutzung von Terminal-einrichtungen, "Majority-in-Interest"-Klauseln und andere vertragliche Vereinbarungen betreffend die Flughafenentwicklung erschweren den Ausbau der Kapazitäten und damit den Marktzugang<sup>61</sup>. In Verbindung mit der begrenzten Verfügbarkeit von Slots stellen die mangelnden Gate-Kapazitäten ein bedeutendes Wettbewerbshindernis dar.

#### **b) Umweltschutzauflagen**

In den USA bestehen vielfältige Auflagen zum Schutz vor Fluglärm, die sich ebenfalls auf den Wettbewerb unter den Fluggesellschaften auswirken können. Zur Zeit wird ein landesweit verbindlicher Plan bezüglich des Ausstiegs aus der sog. Kapitel 2-Technologie<sup>62</sup> diskutiert. Viele Flughäfen haben die in der Diskussion befindlichen zeitlichen und technischen Auf-

---

<sup>60</sup> Das AOCI bewertet drei Gates als Mindestausstattung für den Aufbau einer kleineren Drehscheibe.

<sup>61</sup> Zu den einzelnen vertraglichen Bindungsformen siehe DOT (Fn. 48), S. 3-5 - 3-11. Als Beispiel kann das erfolgreiche Intervenieren der Gesellschaft USAir bei der Planung eines neuen Terminals am von ihr dominierten Greater Pittsburgh Airport herangezogen werden. USAir konnte erreichen, daß der alte Terminal in Zukunft nicht mehr für Abfertigungszwecke zur Verfügung steht. Das Aufkommen von Wettbewerb wird dadurch im Keime erstickt: Gellman, Deregulation: The Dos And Don'ts, Airline Business, März 1990, S. 53, 57.

<sup>62</sup> Dies ist ein von der IATA definiertes technisches Kriterium für die Lärmentwicklung eines Flugzeugstyps: Bailey/Graham/Kaplan (Fn. 3), S. 182-183.

lagen zur Eindämmung des Fluglärms bereits eingeführt<sup>63</sup>. Damit sind grundsätzlich alle Fluggesellschaften in gleicher Weise kostenmäßig belastet. Man darf aber nicht übersehen, daß die relativ lauten und preiswerten Gebrauchtflugzeuge älteren Datums eine Chance für finanzschwache Carrier eröffnen, in den Markt einzusteigen bzw. sich in ihrer Nische zu behaupten. Es ist deshalb nur folgerichtig, daß die etablierten großen Fluggesellschaften nach vollzogener Umstellung ihrer Flotten auf die strengere Kapitel-3 Technologie versuchen werden, diese als Standard verbindlich vorschreiben zu lassen<sup>64</sup>.

### c) Verfügbarkeit von Fluggerät

Die anhaltende Expansion des Luftverkehrs<sup>65</sup> beschert den Flugzeugherstellern riesige Auftragsbestände und den Fluggesellschaften jahrelange Lieferfristen. Dies entspräche einer Marktzugangsbeschränkung, wenn der Kauf von neuen Flugzeugen direkt vom Hersteller die einzige Möglichkeit wäre, Fluggerät zu erwerben. Allerdings gibt es außer einem expandierenden Leasingmarkt einen ausgeprägten Handel mit Gebrauchtflugzeugen und Bestelloptionen für Neuflyzeuge. Die Kostenvorteile der großen Fluggesellschaften bei Beschaffung und Wartung ihrer Flotten stellen wohl keine nennenswerten Marktzutrittsbarrieren dar<sup>66</sup>.

---

<sup>63</sup> So haben acht der zwanzig größten Flughäfen der USA den Einsatz von Flugzeugen mit Kapitel-2 Lärmstatus eingeschränkt bzw. feste Zeitpläne für das Betriebsverbot solcher Flugzeugtypen beschlossen: DOT (Fn. 48), S. 4-4.

<sup>64</sup> Dazu Gialloretto, Selective Reregulation: A Trend of the '90s, The Avmark Aviation Economist, Dez. 1989, S. 15, 17.

<sup>65</sup> Seit 1982 ist das Weltluftverkehrsaufkommen durchschnittlich um 7,13% pro Jahr gewachsen (gemessen in "revenue passenger miles"): Boeing Commercial Airplanes Group, Current Market Outlook, 1990, S. 5.

<sup>66</sup> Siehe DOT (Fn. 48), S. 5-6 - 5-8.

#### IV. Lehren für die Liberalisierung des Luftverkehrs in der EG

Die Erfahrungen mit der Deregulierung des Luftverkehrs in den USA sind eine wertvolle, da empirisch belegbare Informationsquelle für die Gestaltung der europäischen Luftverkehrsmarktordnung. Die US-amerikanischen Erfahrungen lassen sich allerdings nicht ohne weiteres auf Europa übertragen<sup>67</sup>; dafür sind die Ausgangsbedingungen und Strukturen zu unterschiedlich<sup>68</sup>. Der US-Binnenmarkt ist in mancher Hinsicht homogener als der europäische<sup>69</sup>. Hinzu kommt, daß im EG-Binnenmarkt auf absehbare Zeit noch ein Nebeneinander nationaler und EG-Rechtsetzungskompetenzen bestehen bleiben wird<sup>70</sup>. Ein wichtiger Unterschied besteht ferner darin, daß sich viele europäische Carrier noch immer teilweise oder ganz in staatlicher Hand befinden<sup>71</sup>. In den USA hat die gute Versorgung des Marktes mittels einer Vielzahl privater Fluggesellschaften die weitgehende Deregulierungspolitik erst ermöglicht. Fusionen oder der Konkurs einzelner ineffizienter Fluggesellschaften konnten hingenommen werden, solange die Versorgung des Marktes mit Linienflugverbindungen gesichert war.

Dennoch lassen sich aus den Erfahrungen mit der Deregulierung

---

<sup>67</sup> In diesem Sinne auch der Erste Bericht der Deregulierungskommission "Marktöffnung und Wettbewerb", 1990, S. 173.

<sup>68</sup> Dies wird bereits im 2. Memorandum der EG-Kommission betont, KOM(84) 72 endg., S. 26-27 (Rz. 43).

<sup>69</sup> Siehe dazu Wheatcroft/Lipman (Fn. 26), S. 80.

<sup>70</sup> Die nationalen Kompetenzen werden jedoch zunehmend abgebaut, insbesondere mit der am 1. November 1990 in Kraft tretenden zweiten Stufe der Liberalisierung des EG-Linienluftverkehrs; siehe dazu die Nachweise in Fn. 1.

<sup>71</sup> Eine Auflistung der europäischen Carrier mit einer Angabe der Höhe der jeweiligen Staatsbeteiligungen findet sich bei Claßen/Seyfried, Europas Airliner: Ende der Schonzeit, Capital Nr. 10, 1989, S. 207. Zu den damit zusammenhängenden Aspekten siehe Sochor, Deregulation Dilemma in International Aviation: Where is the Flag in the Megacarryer?, 12:2 World Competition 17 (1988).

des Linienluftverkehrs in den USA für die Luftverkehrsmarktordnung in der EG wichtige Erkenntnisse gewinnen: Der Luftverkehrsmarkt ist ein grundsätzlich kompetitiver Markt. Der Abbau überzogener staatlicher Regulierungen läßt ebenso wie in den USA positive Wohlfahrtseffekte für die europäischen Volkswirtschaften erwarten<sup>72</sup>. Aus diesem Grunde ist eine möglichst umfassende Deregulierung des Linienluftverkehrs anzustreben. Nötig sind insbesondere die Freiheit der Tarifgestaltung, des Marktzugangs und der Routenauswahl sowie die freie Festsetzung der Kapazitäten. Die Privatisierung der nationalen "flag carriers" ist eine wesentliche Voraussetzung für wirklichen Wettbewerb in der Europäischen Gemeinschaft. Die nationalen Reglementierungen sind ebenso wie die Markteingriffe von Seiten der Gemeinschaft auf Kernbereiche zurückzuführen. Dazu gehören in erster Linie die europäische Flugsicherung und die Sicherheit des Fluggerätes. Unerläßlich ist darüber hinaus eine funktionierende Wettbewerbsaufsicht. Die Erfahrungen in den USA unterstreichen die Notwendigkeit einer aktiven Durchsetzung des Wettbewerbsrechts<sup>73</sup>. In den USA scheint sich diese Einsicht ebenfalls durchzusetzen; Verfahren gegen verschiedenen US-amerikanischen Fluggesellschaften aus jüngster Zeit belegen das<sup>74</sup>.

---

<sup>72</sup> Für die USA wurde in zahlreichen Untersuchungen versucht, die Wohlfahrtseffekte der Deregulierung zu schätzen. Der Council of Economic Advisers geht von einer Summe von ca. \$ 100 Mrd. für die erste Dekade der Deregulierung aus: Council of Economic Advisers (Fn. 9), S. 229. Eine ausführliche Untersuchung einzelner Einflußfaktoren bietet Morrison/Winston, Enhancing the Performance of the Deregulated Air Transportation System, Brookings Papers: Microeconomics, 1989, S. 61-112.

<sup>73</sup> Siehe Hawk, Airline Deregulation After Ten Years: The Need for Vigorous Antitrust Enforcement and Intergovernmental Agreements, Antitrust Bull. 1989, 267; Keyes, The Regulation of Airline Mergers by the Department of Transportation, 53 J. Air L. & Com. 737 (1988).

<sup>74</sup> Siehe "Are U.S. Airlines Using a Price-Data Network to Cut Competition?", Wall St.J. (Europe) Nr. 104 v. 29./30.6.1990, S. 1. Siehe ferner "U.S. Begins Probe Into Carriers' Domination of Airports by Seeking Data From USAir", Wall St.J. (Europe) Nr. 95 v. 18.6.1990, S. 6.