

Schriften des Vereins für Socialpolitik

Band 183

Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr

Herausgegeben von
Helmut Gröner



Duncker & Humblot · Berlin

Schriften des Vereins für Socialpolitik
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 183

SCHRIFTEN DES VEREINS FÜR SOCIALPOLITIK
Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften
Neue Folge Band 183

Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr



Duncker & Humblot · Berlin

Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr

Herausgegeben von
Helmut Gröner



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr / hrsg. von
Helmut Gröner. — Berlin:

Duncker u. Humblot, 1989

(Schriften des Vereins für Socialpolitik, Gesellschaft für Wirtschafts-
und Sozialwissenschaften; N. F., Bd. 183)

ISBN 3-428-06589-1

NE: Gröner, Helmut [Hrsg.]; Gesellschaft für Wirtschafts- und
Sozialwissenschaften: Schriften des Vereins . . .

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen
Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 1989 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Hagedornssatz, Berlin 46

Druck: Werner Hildebrand, Berlin 65

Printed in Germany

ISSN 0505-2777

ISBN 3-428-06589-1

Vorwort des Herausgebers

I.

Die Vollendung des Binnenmarktes in Europa hat Entwicklungen in Gang gesetzt, die mehr oder minder für alle Branchen weitreichende Folgen haben. Einer derjenigen Sektoren, der im besonderen davon betroffen sein wird, ist der Luftverkehr. Dies lässt sich vornehmlich aus zwei Punkten begründen: Der Luftverkehr ist aus sich heraus auf Grenzüberschreitung ausgerichtet, das heißt, die Fluggesellschaften sind auf den freien Marktzugang in Drittländern angewiesen. Zum zweiten ist der Luftverkehrssektor in den meisten Ländern — eine Ausnahme bilden mittlerweile die USA — weitgehend reguliert, die Marktprozesse werden also mithin durch staatliche Vorschriften und Eingriffe in starkem Maße beeinflusst.

Um die internationale Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Luftfahrt zu erhalten und zu stärken, wird ein Abbau der Regulierungsmaßnahmen und damit eine stärkere Öffnung der nationalen Märkte diskutiert. Die Arbeitsgruppe Wettbewerb des Wirtschaftspolitischen Ausschusses nahm diese Diskussion auf und befasste sich auf ihrer Tagung im März 1987 in Bayreuth mit dem Thema „Regulierung und Wettbewerb im europäischen Luftverkehr“. Um einen umfassenden Einblick in dieses Problem zu erhalten, ergingen Einladungen an Vertreter der zuständigen nationalen und europäischen Behörden, an Unternehmer und an Hochschullehrer.

Das Eingangsreferat übernahm Prof. Dr. Peter Wolf, RWTH Aachen, in dem er sich mit wettbewerbstheoretischen Grundlagen im Luftverkehr beschäftigte.

Herr Hans-Gustav Nüßer von der Deutschen Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt zeigte in seinem Referat die technischen Entwicklungsmöglichkeiten und -grenzen des Luftverkehrs insbesondere im Hinblick auf den terrestrischen Verkehr auf.

Die Haltung der betroffenen Unternehmern erläuterten Herr Ulrich Meier, Deutsche Lufthansa AG, und Herr Hans-Rudolf Wöhrl, Nürnberger Flugdienst.

Herr Ministerialdirigent Werner Niester stellt die Sichtweise und die Politik des Bundesverkehrsministeriums vor.

II.

Gäste der Arbeitsgruppe waren

Dr. Horst Greiffenberg, Generalsekretär der Monopolkommission

Prof. Dr. Henk W. de Jong, Universität Amsterdam

Ulrich Meier, Deutsche Lufthansa AG, Köln

Prof. Dr. Wernhard Möschel, Universität Tübingen

Ministerialdirigent Werner Niester, Bundesministerium für Verkehr, Bonn

Dr. Hans-Gustav Nüßer, Leiter der Hauptabteilung Verkehrsforschung, Deutsche Forschungs- und Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt, Köln

Prof. Dr. Peter Oberender, Universität Bayreuth

Dr. Martina Sindelar, Universität Bayreuth

Frederik Sørensen, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Verkehr, Brüssel

Hans-Rudolf Wöhrl, Präsident des Verbandes der Europäischen Regionalfluggesellschaften, geschäftsführender Gesellschafter des Nürnberger Flugdienstes, Nürnberg

Prof. Dr.-Ing. Peter Wolf, RWTH Aachen

Inhalt

Peter Wolf: Die Grundregeln des Wettbewerbs im Luftverkehr	9
Hans-Gustav Nüßer unter Mitarbeit von Rolf J. Haupt: Wettbewerb im Luftverkehr: Widerstreit von Interessen – Deregulierung – Konkurrenzbeziehungen zum Landverkehr	23
Schwerpunkte der Diskussion	41
Ulrich Meier: Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht der Lufthansa	55
Schwerpunkte der Diskussion	64
Hans-Rudolf Wöhrl: Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht der Regionalfluggesellschaften	73
Schwerpunkte der Diskussion	79
Werner Niester: Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht des Bundesministeriums für Verkehr	87
Schwerpunkte der Diskussion	98

Die Grundregeln des Wettbewerbs im Luftverkehr

Von *Peter Wolf*, Aachen

I. Einführung

Nachdem seit Bestehen des EWG-Vertrages darüber gestritten wurde, ob die Vorschriften aus dem Kapitel Wettbewerb allgemeine Vorschriften sind und für die Luftfahrt gelten oder ob sie wegen der besonderen Ausgestaltung von Artikel 84, Abs. 2 des EWG-Vertrages nicht gelten, hat der Europäische Gerichtshof (EUGH) am 30. April 1986 eindeutig festgestellt, daß alle Vorschriften aus dem Kapitel Wettbewerb für den Luftverkehr uneingeschränkt gelten.

Dort finden sich neben anderem auch die Verbote von Vereinbarungen und abgestimmten Verhaltensweisen sowie der mißbräuchlichen Ausnutzung einer marktbeherrschenden Stellung. Der langwierige Streit ist Geschichte — alle Vorschriften gelten — und die heute gültigen Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr werden in eine Wettbewerbsordnung der EG übergeführt werden müssen. Der Rat wird zu entscheiden haben, was von den Wettbewerbsvorschriften gilt und wo Freistellungen vorzunehmen sind.

II. Grundbegriffe und Abgrenzungen

Der Luftverkehr ist als ein Funktionssystem anzusehen¹. Die Einzelemente ergeben sich dann aus ihrer Funktion bei der Erstellung der Verkehrsleistung. Sie umfassen die eigentliche Beförderung von Personen, Fracht und Post (Beförderungsfunktion) genauso wie alle für die Beförderung notwendigen Nebenleistungen (Abfertigungs-, Wegesicherungs-, Hilfsfunktionen). Bei einer derartigen funktionellen Betrachtung bilden die folgenden fünf Funktionsträger das Luftverkehrssystem:

- Luftverkehrsgesellschaften als Träger der Beförderungs- und Abfertigungsfunktion,
- Flughafengesellschaften als Betreiber der Flugplätze und Flughäfen und damit Träger der Abfertigungs-, Wegesicherungs- und Hilfsfunktion,
- Flugsicherung (Flugwetterdienst) als Träger der Wegesicherungsfunktion,

¹ Rößger, E., Haucke, K., Hünermann, K.-B. und Jaden, E.: Die Bedeutung eines Flughafens für die Wirtschaft in seiner Umgebung. Köln und Opladen 1970, S. 11.

- Reisebüros und Luftfrachtspeditionen als Träger von Abfertigungs- und Hilfsfunktionen bei Personen- und Gütertransport und -umschlag sowie
- sonstige Träger von Hilfsfunktionen, wie Transportversicherung, Wartungs- und Instandhaltungseinrichtungen und anderes mehr.

Im Gegensatz beispielsweise zu den Eisenbahnen, bei denen der größte Teil der Funktionen in einer Hand vereinigt ist, herrscht somit im Luftverkehr eine weitgehende Trennung nach Funktionen vor, woraus letztlich die Möglichkeit zu einem Wettbewerb innerhalb und zwischen gewissen Funktionsträgern überhaupt erst resultiert. Wegen ihrer überragenden Bedeutung sollen in dieser Einführung nur die Wettbewerbsregeln dargestellt werden, denen die Luftverkehrsgesellschaften und die Flughäfen unterliegen.

Dazu ist eine weitergehende Differenzierung dieser Funktionselemente vorzunehmen. So sind die vom Luftverkehrssystem erbrachten Verkehrsleistungen aufgrund ihrer Zweckbestimmung in militärischen und zivilen Luftverkehr und der zivile Anteil wiederum in den öffentlichen und den privaten Luftverkehr zu untergliedern. Der öffentliche Luftverkehr, dessen Träger die Luftverkehrsgesellschaften sind, steht jedermann im Rahmen allgemeiner Beförderungsbestimmungen offen, während der private Luftverkehr lediglich eigenen Zwecken des Flugzeugbesitzers dient.

Im öffentlichen Luftverkehr wird nach Linien- und Gelegenheitsverkehr unterschieden. Das deutsche Luftrecht enthält allerdings nur eine Legaldefinition des Fluglinienverkehrs. Danach ist dieser Verkehrsbereich gekennzeichnet durch die Begriffe „auf bestimmten Linien“, „regelmäßig“ und „öffentlich“². Der öffentliche Charakter des Fluglinienverkehrs kommt in der Betriebspflicht besonders zum Ausdruck. Fehlt eine der drei genannten Voraussetzungen, so handelt es sich um Gelegenheitsverkehr. Die Beförderung von Pauschalreisenden mit Einzelbuchung und Personengruppen im turnusmäßigen Gelegenheitsverkehr wird unter dem Begriff Charterverkehr zusammengefaßt.

Nationaler und internationaler Luftverkehr sind zu unterscheiden je nachdem, ob die Beförderung zwischen Hoheitsgebieten souveräner Staaten oder innerhalb der Staatsgrenzen eines Staates bzw. zwischen einem Staat und den zu ihm gehörenden Gebieten stattfindet. So gilt der Luftverkehr zwischen Großbritannien und der Kronkolonie Hongkong heute noch als nationaler Verkehr. Sowohl nationale wie internationale Linien werden im Regionalluftverkehr beflogen: Das sind innerstaatliche und grenzüberschreitende regelmäßige Verbindungen zwischen kleinen Flughäfen untereinander oder zwischen kleinen Flughäfen und den großen, internationalen Flughäfen (Verkehrsflughäfen). Grenzüberschreitende Fluglinien im Nachbarschaftsverkehr, die bestimmte Bedingungen hinsichtlich der Flugzeuggröße, der Flugdistanz und der Kategorien der zu verbindenden Flughäfen erfüllen, werden im EG-Bereich als

² Schwenk, W.: *Handbuch des Luftverkehrsrechts*. Köln 1981, S. 327.

interregionaler Luftverkehr bezeichnet. Einem Sonderstatus unterliegt der Verkehr von und nach Berlin.

Was schließlich die Flughäfen anbetrifft, so sind sie die Stationen im Luftverkehrssystem. Sie unterscheiden sich von Flug- und Landeplätzen dadurch, daß sie je nach Art und Umfang des Flugbetriebes einer Sicherung durch einen Bauschutzbereich bedürfen³.

III. Rahmenbedingungen für den Linien- und Gelegenheitsverkehr

1. Linienverkehr

a) *Abkommen von Chicago und Bermuda*

Jede Betrachtung der Wettbewerbsbedingungen in der modernen Zivilluftfahrt führt zurück zur Konferenz von Chicago, zu der die USA in den letzten Tagen des Jahres 1944 ihre Verbündeten sowie die neutralen Staaten einluden. Anlaß der Konferenz war der im Zweiten Weltkrieg aufgenommene regelmäßige Luftverkehr über den Nordatlantik und erklärtes Ziel, eine neue, einheitliche Regelung für die internationale Zivilluftfahrt auf multinationaler Basis zu schaffen.

Die USA strebten, analog der Freiheit der Meere, eine weitgehend freie Konkurrenz in der zivilen Luftfahrt an. Das hieß im einzelnen

- Freiheit der Linienführung,
- unbeschränkte Angebotskapazität und
- freie Tariffestsetzung.

Dahinter stand der Wunsch der USA, ihrer großen militärischen Luftflotte, die sich leicht in eine zivile umwandeln ließ, den Luftverkehrsmarkt weltweit zu öffnen. Demgegenüber vertrat insbesondere das durch den Krieg stark geschwächte Großbritannien aufgrund seiner weitgehend zerstörten Luftflotte, aber mit seinen auf der ganzen Welt verteilten Kolonien, einen scharf protektionistischen Standpunkt⁴ und bestand auf

- Vorabfestlegung der Linienführung,
- Vorabfestlegung der Kapazitäten sowie
- einvernehmlichen Tarifbestimmungen.

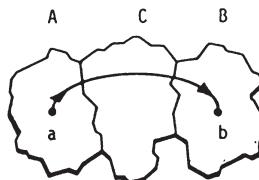
Infolge der weit auseinanderklaffenden Standpunkte kam eine Einigung über diese Grundsatzfragen nicht zustande. Die Teilnehmerstaaten entschieden sich stattdessen, die Freiheit des Luftverkehrs in Teilstücken aufzusplitten. Die Teilstücke sind unter dem Begriff „Fünf Freiheiten der Luft“ bekannt, wie sie Abb. 1 wiedergibt.

³ Schwenk, W.: a.a.O., S. 250.

⁴ Reifarth, J.: Internationale Regelungen der Tarife im Linienluftverkehr. Frankfurt am Main 1985, S. 39.

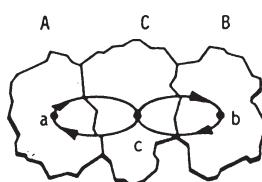
1. FREIHEIT

Überfliegen eines Landes
ohne Landung



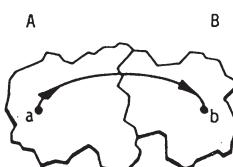
2. FREIHEIT

Technische Zwischenlandungen
in einem anderen Land
(Treibstoffaufnahme,
Reparaturen)



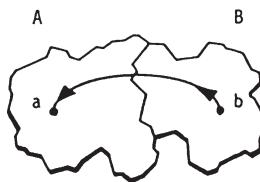
3. FREIHEIT

Personen, Fracht und Post
in einem anderen Land
abzusetzen



4. FREIHEIT

Personen, Fracht und Post
in einem anderen Land
aufzunehmen



5. FREIHEIT

Personen, Fracht und Post
in einem anderen 3. Land
abzusetzen und aufzunehmen

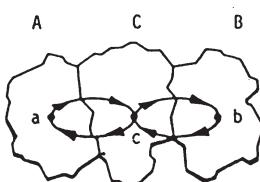


Abb. 1: Die fünf Freiheiten der Luft

Außer diesen fünf Freiheiten gibt es im internationalen Luftverkehr noch Kombinationen der Grundfreiheiten: So erlaubt

- die sechste Freiheit, kommerzielle Ladung zwischen zwei Staaten über das Hoheitsgebiet jenes Staates hinwegzubefördern, dessen Nationalität das Luftfahrzeug hat, ohne daß Rechte der fünften Freiheit zur Verfügung stehen.
- Die siebte Freiheit erlaubt die Beförderung von Passagieren, Fracht und Post durch eine Fluggesellschaft, die diesen Dienst ausschließlich außerhalb ihres Heimatlandes leistet, und schließlich ist
- die achte Freiheit allgemein unter der Bezeichnung Kabotage bekannt. Sie erlaubt die Beförderung von Passagieren, Fracht und Post zwischen zwei oder mehreren Flughäfen desselben ausländischen Staates⁵.

In dem Chicagoer Vertragsbündel gewährten die Unterzeichnerstaaten einander nur die erste und zweite Freiheit, die sogenannten technischen Freiheiten. Die in der dritten bis fünften Freiheit festgelegten kommerziellen Rechte im internationalen Linienverkehr auf multinationaler Basis zu regeln, gelang somit nicht. Da ein wirtschaftlicher Flugbetrieb aber erst im Rahmen der drei kommerziellen Freiheiten möglich wird, gingen die Staaten dazu über, die Verkehrsrechte der verschiedenen Freiheiten nach dem Do-ut-des-Prinzip in zweiseitigen Luftverkehrsabkommen auszuhandeln.

Das schon bald nach dem Ende der Chicagoer Konferenz abgeschlossene zweiseitige Abkommen zwischen den USA und Großbritannien, das sogenannte Bermuda I-Abkommen, kann als Vorbild für viele später abgeschlossene bilaterale Luftverkehrsabkommen angesehen werden⁶. Die gegenseitige Einräumung der kommerziellen Freiheiten wird darin unter anderem von der Einhaltung folgender Bedingungen abhängig gemacht⁷.

- Die Flugstrecken, auf denen von den beiden Vertragsstaaten ‚benannte‘ Unternehmen internationalen Fluglinienverkehr betreiben dürfen, werden in einem Fluglinienplan festgelegt.
- Durch die Benennung räumen sich die Vertragsstaaten das Recht ein, eine oder mehrere Fluggesellschaften mit der Bedienung der ausgehandelten Flugstrecken zu beauftragen. Die Marktzugangsregelung fällt somit dem benennenden Staat zu.
- Beide Länder verbindende Linien sind keinen Beschränkungen hinsichtlich Flugfrequenz (Anzahl Flüge je Woche) und Angebotskapazität (Größe des Fluggeräts) unterworfen; aber auf Wunsch eines Vertragspartners kann im nachhinein die angebotene Kapazität auf ihre Verhältnismäßigkeit zum Verkehrsaufkommen überprüft werden.

⁵ Zantke, S.: ABG des Luftverkehrs. Hamburg 1985, S. 198.

⁶ Hammes, W.: Wettbewerbsregeln für den Luftverkehr in der Europäischen Gemeinschaft. Mainz 1982, S. 34.

⁷ Kloster-Harz, D.: Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland. Diss. Göttingen 1976, S. 21 ff.

- Die Tarife und Frachtraten werden multilateral in den Verkehrskonferenzen der International Air Transport Association (IATA) von den im selben Verkehrsgebiet tätigen Fluggesellschaften gemeinsam festgelegt und später von den beteiligten Regierungen genehmigt.

Die USA gingen also in diesem Vertrag von ihrem Wunsch ab, die Tarife und Raten direkt zu vereinbaren, und Großbritannien verzichtete darauf, die Kapazitätsanteile der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften vorher zu bestimmen.

Nicht überall wurden aber die Voraussetzungen zur Vereinbarung dieser recht liberalen Kapazitätsklausel als gegeben angesehen, etwa dann nicht, wenn das nationale Luftfahrtunternehmen eines Staates im Verhältnis zum Unternehmen des anderen Vertragspartners wesentlich schwächer war und infolgedessen bei der Anwendung der liberalen Bermuda-Regelung Wettbewerbsnachteile hätte befürchten müssen. Der schwächere Partner versuchte in diesem Fall, seinem Luftverkehrsunternehmen von vornherein einen möglichst gleich großen Marktanteil wie dem stärkeren Unternehmen zu sichern, z.B. auf strikt reziproker Basis. In der Wirkung entspricht dies einer vorherigen Festlegung der einzusetzenden Kapazität (Predetermination) — im Gegensatz zu der späteren Nachprüfung bei Anwendung der Bermuda-Klausel — und faktisch einer Unterbindung des Wettbewerbs. Heute überwiegen noch immer die Luftverkehrsabkommen mit einer Kapazitätsbeschränkung.

Angemerkt sei noch, daß sich die gewährten Verkehrsrechte nicht nur auf die Beförderung von Fluggästen beziehen, sondern auch auf den Transport von Post und Fracht (vgl. Abb. 1). Der Luftpostverkehr ist so alt wie der kommerzielle Luftverkehr überhaupt, und die Luftfracht ist bei vielen Luftverkehrsgesellschaften heute der bedeutendste Wachstumsträger überhaupt geworden. So sind beispielsweise im Fluglinienplan zum Luftverkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik und Belgien ausdrücklich zwei Nurfrachtflüge je Woche vorgesehen. Die Postbeförderung unterliegt allerdings nicht den Tariffestsetzungsregularien der IATA, sondern besonderen Vergütungsregeln des Weltpostvereins.

Die 54 Teilnehmer der Chicagoer Konferenz gründeten außerdem die International Civil Aviation Organization, ICAO, die öffentlich-rechtliche Vertretung der Regierungen aller am internationalen Zivilluftverkehr teilnehmenden und der UNO angehörenden Staaten. Das Ziel dieser Organisation ist es, eine Ordnung der internationalen Zivilluftfahrt auf weltweiter Basis nach einheitlichen Regeln zu gewährleisten. Die Bundesrepublik Deutschland gehört der ICAO seit dem 6. Juni 1956 als Mitglied an.

In diesem Zusammenhang sind noch kurz Funktion und Bedeutung der schon erwähnten IATA zu erläutern: Sie wurde 1945 im Anschluß an die Konferenz von Chicago gegründet, als deutlich wurde, daß sich die Staaten nicht multilateral über die Regelung der wirtschaftlichen Fragen eines zwischenstaatlichen Luftverkehrs einigen konnten. Sie ist, auf einen kurzen Nenner gebracht,

die weltweite Interessenvertretung der Linienfluggesellschaften und hat sich die Förderung eines sicheren, regelmäßigen und wirtschaftlichen Luftverkehrs sowie die Zusammenarbeit aller am internationalen Luftverkehr beteiligten Unternehmen zum Ziel gesetzt. Eine enge Zusammenarbeit besteht ebenfalls mit der ICAO. Ihre überragende Bedeutung hat die IATA aber dadurch erlangt, daß sie in den bilateralen Abkommen nach dem Bermuda-Muster von den Staaten als Organisation zur Tarifbildung anerkannt wurde. Das auf diese Weise rechtlich abgesicherte Tarifkartell garantierte der Luftfahrtindustrie lange Zeit gute Gewinnchancen.

b) Die Deregulierung in den USA

Mit der Energiepreiskrise Anfang der siebziger Jahre und der beginnenden weltweiten Wirtschaftsrezession begann sich das Umfeld der Luftfahrt zu wandeln. Insbesondere die Konkurrenz des Charterflugverkehrs wurde größer. Gleichzeitig nahmen die Linienfluggesellschaften zunehmend Großraumjets in Betrieb. Es kam zu Überkapazitäten und härterer Konkurrenz. Dabei wurden auch die den Wettbewerb beschränkenden Regelungen in den bilateralen Abkommen zunehmend hinterfragt.

Entscheidende Anstöße hierzu lieferte die seit dem Jahre 1978 in den USA durchgeföhrte Deregulierung des Luftverkehrs. Sie entließ — zum Nutzen der Verbraucher, wie es hieß — die bis dahin regulierte US-Luftfahrt in den Wettbewerb und sorgte für einen nachhaltigen Strukturwandel. Die drei tragenden Säulen der Deregulierung in den USA waren

- ein freier Marktzugang,
- eine freie Kapazitätsgestaltung,
- eine freie Tariffestsetzung.

Die von der Deregulierung in den USA ausgehenden veränderten luftverkehrspolitischen Bedingungen führten im Jahre 1979 zur Neuordnung der IATA-Verkehrskonferenzen. Sie sind seither in Verfahrens- und Tarifkoordinierungskonferenzen aufgeteilt. Im Gegensatz zur obligatorischen Mitgliedschaft in den Verfahrenskonferenzen (Service, Agenturbeziehungen) steht die Mitarbeit in den Verkehrskonferenzen den Mitgliedern nun frei. Nichtteilnehmer an den Verkehrskonferenzen sind somit auch nicht an die dort vereinbarten Tarife gebunden — wenngleich sie diese auf vielen Relationen aufgrund bestehender bilateraler Luftverkehrsabkommen anerkennen.

Insbesondere die USA hatten ihren im Nordatlantikverkehr tätigen Luftverkehrsgesellschaften nicht mehr gestattet, an der multilateralen Tarifbildung der IATA teilzunehmen. Um dennoch Konfliktfälle mit den Ländern zu vermeiden, die die liberale Luftverkehrspolitik der USA nicht teilten, entwickelten sie zwei Tariffestsetzungsmodelle, nämlich die

- „country of origin rule“ und die noch weiter gehende
- „double disapproval“ Regel⁸.

Nach der Ursprungslandregel steht im Falle einer Uneinigkeit über die anzuwendenden Tarife dem Ursprungsland die letzte Entscheidung darüber zu, welche Tarife für den von seinem Land ausgehenden Verkehr angewendet werden sollen. Sie gibt also zumindest einem Vertragspartner die Möglichkeit, einen Tarif seiner Wahl anzuwenden. Das Double disapproval-Modell geht noch weiter. In ihm wird festgelegt, daß ein Tarif im Verkehr zwischen zwei Vertragsstaaten nur dann nicht angewendet werden darf, wenn er von den zuständigen Behörden beider Seiten abgelehnt worden ist. Dieses Aufzwingen eines Tarifes durch eine Seite ist in der Wirkung eigentlich die freie Tarifvereinbarung. Die USA konnten in einigen wenigen Fällen diese Klausel aber tatsächlich durchsetzen. Inzwischen hat in den USA die Bereitschaft zur Einbindung in die IATA-Regulierung wieder zugenommen.

c) Luftverkehrspolitische Initiativen in Europa

In Europa hatte es seit Beginn der sechziger Jahre verschiedene Ansätze der einzelnen EG-Organe zu einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik gegeben. Sie erhielt durch die Luftverkehrspolitik der USA neue Impulse. So bemüht sich vor allem die Europäische Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) auf der Basis der Grundsätze der ICAO um die Harmonisierung der Luftfahrtspolitik ihrer 22 Mitgliedsstaaten. Die treibende Kraft für eine Auflockerung des bilateralen Ordnungssystems ist heute in Europa jedoch die EG — kann doch auch der EWG-Vertrag in diesem Zusammenhang als ein multilaterales Rechtssystem gesehen werden. So hat beispielsweise der Rat der EG am 25. Juli 1983 eine Richtlinie über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedsstaaten erlassen, die als ein erster Versuch angesehen werden kann, zumindest für einen Teilbereich der europäischen Luftfahrt, nämlich den grenzüberschreitenden Luftverkehr mit Kleinverkehrsflugzeugen, eine liberalisierte multilaterale Ordnung der drei kommerziellen Freiheiten festzulegen. Die Mitgliedsstaaten der EG haben mit dieser Richtlinie den Markt zwar in der Tat ein kleines Stück geöffnet, durch Einschränkungen, wie den Ausschluß der großen Flughäfen (in der Bundesrepublik München, Düsseldorf und Frankfurt) sowie durch die Begrenzung der Größe der Luftfahrzeuge auf 70 Plätze und der Streckenlänge auf mindestens 400 km, die praktische Anwendbarkeit aber erheblich begrenzt. Bei den Beratungen über eine Verlängerung und Ausweitung der EG-Richtlinie ist ein Abbau dieser Hindernisse zu erwarten.

Außerdem richtete die Kommission — nachdem ihre erste luftverkehrspolitische Initiative aus dem Jahr 1979 schnell im Sand verlaufen war — im Jahre 1984 ein zweites luftverkehrspolitisches Memorandum „Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik“ an den Rat mit einer Reihe konkreter Vorschläge für multilaterale Tarifrichtlinien, Kapazitätsrichtlinien und für die Wettbewerbsregeln.

⁸ Schwenk, W.: a.a.O., S. 387.

Die europäische Luftfahrtpolitik ist somit in Bewegung geraten. Stellt man jedoch die Frage, wo die Grenze der zu erreichenden Liberalität liegen wird, dann wohl nach wie vor dort, wo die einzelnen Staaten ihre eigenen luftfahrtpolitischen Interessen, und hier besonders die Wettbewerbsfähigkeit ihres nationalen Carriers, angetastet sehen. Der vorhandene Liberalisierungsspielraum reicht von sehr eng bei Ländern wie Griechenland und Italien, Spanien und Portugal und sicher auch Frankreich, bis recht weit bei Ländern wie Großbritannien und den Niederlanden. Multilaterale Vereinbarungen über konkrete wettbewerbspolitische Schritte im Luftverkehr dürften somit wohl weniger konsensfähig sein als eine wettbewerbsfreundlichere Gestaltung der zweiseitigen Luftverkehrsabkommen. Die Entwicklung der Luftverkehrsverhältnisse in den USA bietet nach allgemeiner Auffassung keine geeignete Vergleichsbasis.

d) Wettbewerb im deutschen Luftrecht

Die Regelung des zivilen Luftverkehrs in der Bundesrepublik erfolgt im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) aus dem Jahre 1959. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für das deutsche LuftVG ergeben sich aus dem Artikel 73 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland sowie aus dem nachträglich im Jahre 1961 in das Grundgesetz eingefügten Artikel 87d. Darin wird bestimmt, daß die Luftverkehrsverwaltung Sache des Bundes ist, sofern nicht bestimmte Aufgaben den Bundesländern als Auftragsverwaltung übertragen werden.

Alle Unternehmen, die Personen oder Sachen mit Luftfahrzeugen gewerbsmäßig befördern, bedürfen danach der Genehmigung (§ 20 LuftVG). Hierfür ist grundsätzlich der Nachweis der flugbetrieblichen, technischen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit durch Gutachten des Luftfahrtbundesamtes oder durch Feststellungen der Länder-Luftfahrtbehörden zu erbringen. Verfügt ein Unternehmen über diese Grundgenehmigung nach § 20 LuftVG, darf es Gelegenheitsverkehr betreiben. Verläßt es den Luftraum der Bundesrepublik, dann ist eine Ausfluggenehmigung erforderlich. Für jede Fluglinie wird in § 21 LuftVG darüber hinaus eine weitere Genehmigung verlangt.

Sie ist verwaltungsrechtlich eine Ermessensentscheidung und erstreckt sich auf die Flugpläne, die Beförderungsentgelte sowie die Beförderungsbedingungen. Außerdem ist die Möglichkeit einer Befristung vorgesehen. Das Ermessen ist jedoch an bestimmte Voraussetzungen gebunden. So kommt als Versagungsgrund beispielsweise die Beeinträchtigung öffentlicher Interessen durch den beantragten Fluglinienverkehr in Betracht. Nach Schwenk⁹ liegt sie zum Beispiel immer dann vor, wenn unter Berücksichtigung der Interessen der Verkehrsteilnehmer

- der Verkehr mit den vorhandenen Verkehrsmitteln — im Inland-Luftverkehr ist auch die Beförderung im Oberflächenverkehr (DB) zu berücksichtigen — befriedigend bedient werden kann,

⁹ A.a.O., S. 42.

- durch den neuen Verkehr keine wesentliche Verbesserung der Verkehrsbedienung eintritt und
- der vorhandene Unternehmer (etwa die Deutsche Lufthansa) bereit ist, den beantragten Verkehr zu gleichen Bedingungen durchzuführen.

Bis zum Jahre 1984 hatte nur die Deutsche Lufthansa die Genehmigung zum Betrieb von Fluglinienverkehr. Inzwischen besitzen auch verschiedene Regionalcarrier Flugliniengenehmigungen für bestimmte Strecken. Schon früher sind aber andere Luftverkehrsgesellschaften im Auftrag der Lufthansa und im Rahmen ihrer Linienfluggenehmigungen, also auch unter deren Flugnummer, im Linienverkehr geflogen und fliegen noch. Wollte in dieser Zeit jedoch ein Luftverkehrsunternehmen einen Linienverkehr auf einer Strecke aufbauen, die von der Lufthansa nicht beflogen wurde, dann erhielt es die erforderlichen Rechte nur, wenn es akzeptierte, im „Bedarfsplanverkehr zu festen Abflugzeiten“ tätig zu werden. Diese — nicht sehr glücklich formulierte — Sonderform des Gelegenheitsverkehrs unterliegt nicht der Betriebspflicht. Mit der Erteilung der Verkehrsrechte verbunden ist aber neben anderem die Auflage, diese wieder abzugeben, sobald die Deutsche Lufthansa sie beansprucht. Die Entwicklung eines stabilen Nichtlufthansa-Linienvverkehrs auf Strecken, die von der Lufthansa nicht beflogen wurden, litt lange Zeit besonders unter dieser Einschränkung.

Der Fluglinienverkehr deutscher Fluggesellschaften in das Ausland wird in den zwischen der Bundesrepublik und den anderen Staaten geschlossenen bilateralen Luftverkehrsabkommen geregelt. Dabei orientiert sich der deutsche Mustervertrag sowohl an dem Mustervertrag der Schlußakte von Chicago wie auch am Bermuda-Vertrag. Gerade die wirtschaftlich bedeutsamen Regelungen dieses Vertrages haben einen entscheidenden Einfluß auf den deutschen Mustervertrag gehabt. Die eingangs gemachten Anmerkungen zu diesen Abkommen beziehen somit den deutschen Mustervertrag mit ein.

Betrachtet man den heutigen Stand der materiellen Regelungen in den Luftverkehrsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Staaten, dann ist festzustellen, daß im europäischen Bereich und im Verkehr mit den USA der Marktzugang durch Mehrfachbenennung überwiegend liberal nachgebessert worden ist. Die vom Bundesministerium für Verkehr (BMV) vorgenommene Designierung als Liniencarrier gibt den Regionalfluggesellschaften darüber hinaus einen gewissen — wenn auch zeitlich begrenzten — Bestandsschutz. Die meisten Verträge enthalten die Bermuda-Klausel, und in der überwiegenden Zahl der Fälle wird die Tarifbildung zunächst den beteiligten Fluggesellschaften überlassen — die das meist im Rahmen der IATA tun — und anschließend die Tarife und Raten den Regierungen zur Genehmigung vorgelegt.

Die Bundesregierung nimmt in den Liberalisierungsdiskussionen heute eine mittlere Position zwischen den liberalen und den restriktiven Ländern ein, eher in Richtung hin zu einer liberaleren Haltung. Seit dem Jahre 1982 wurde, soviel

ich weiß, kein Antrag auf Einführung einer Fluglinie abgelehnt. Auch die Einrichtung eines Frachtknotens der skandinavischen Fluggesellschaft SAS auf dem Flughafen Köln/Bonn, die damit quasi die Rechte der sechsten Freiheit eingeräumt bekommen hat, kennzeichnet das BMV als durchaus aufgeschlossen gegenüber mehr Wettbewerb im Luftverkehr.

e) Qualitätswettbewerb zwischen den Fluggesellschaften

Schließlich ist noch der Qualitätswettbewerb zwischen den Linienfluggesellschaften anzusprechen. Er betrifft insbesondere die Produktgestaltung, und hier in erster Linie die Flugzeugflotte eines Unternehmens. Modernes Fluggerät ist zur Firmenwerbung und Imagegestaltung gut geeignet. Sie unterliegt keinen Wettbewerbsbeschränkungen.

Die Qualität des Borddienstes wurde dagegen lange Zeit durch das Kartell der IATA reguliert. Inzwischen haben die einschlägigen IATA-Abmachungen jedoch ihre Gültigkeit verloren. Jedem Carrier ist es demnach freigestellt, welche Mahlzeiten, Getränke und Unterhaltungen er seinen Fluggästen kostenlos oder gegen Bezahlung bietet. Für die Wettbewerbsrelevanz in diesem Bereich sprechen der gute Service auf stark umkämpften Strecken sowie der kümmерliche Service auf monopolistisch bedienten Flugrouten, wie etwa im Berlinverkehr.

2. Gelegenheitsverkehr

Für den gewerblichen Gelegenheitsverkehr konnten sich die Vertragsstaaten von Chicago ebenfalls nur auf die Gewährung der technischen Freiheiten einigen. Dennoch wurde im Gegensatz zum Linienverkehr der Marktzugang in diesem Verkehrsbereich recht liberal geregelt. Auch der Gelegenheitsverkehr bleibt aber nicht frei von staatlicher Einflußnahme. Neben der bereits angesprochenen Ausfluggenehmigung für das Verlassen des Hoheitsgebietes des Heimatstaates ist die Einflugerlaubnis des Ziellandes erforderlich. Dank der Arbeit der ECAC sind entsprechende Bestimmungen zwar weitgehend harmonisiert¹⁰, es kann jedoch zu Schwierigkeiten kommen, wenn Ursprungsland und Zielland eine unterschiedliche Verkehrspolitik im gewerblichen Gelegenheitsverkehr betreiben.

Eine völlig neue Marktzugangsregelung ist mit dem deutsch-amerikanischen Protokoll vom 1. 11. 1978, einer Nachbesserung des bilateralen Luftverkehrsabkommens vom 16. 4. 1956, beschritten worden. Darin wird der gewerbliche Gelegenheitsverkehr in vollem Umfang in das bisher nur für den Fluglinienverkehr geltende bilaterale Luftverkehrsabkommen einbezogen. Die für den Fluglinienverkehr geltenden Bestimmungen sind somit auch auf den Gelegenheitsverkehr zwischen beiden Ländern anzuwenden. Besonders bedeutsam ist,

¹⁰ Sichelshmidt, H.: Wettbewerb statt staatlicher Regulierung — Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa. Kiel 1984, S. 13.

daß jetzt jede Seite eine beliebige Anzahl Luftverkehrsunternehmen benennen darf und selbst zu entscheiden hat, ob die Luftverkehrsunternehmen Fluglinienverkehr, Gelegenheitsverkehr oder beide Verkehrsarten betreiben sollen. Hierdurch erfährt der Gelegenheitsverkehr zwischen der Bundesrepublik und den USA eine wesentlich stärkere Rechtsposition als bisher.

Der Bundesminister für Verkehr als zuständige Erlaubnisbehörde für Ein- und Ausflüge verfolgt im Nachbarschaftsverkehr, also für Flüge der dritten und vierten Freiheit, grundsätzlich eine liberale Position. Er hat sich jedoch eine restriktivere Verkehrsrechtsvorgabe vorbehalten für den Fall, daß die Beschäftigungsanteile deutscher Luftfahrtunternehmen nicht mehr in einem vertretbaren Verhältnis zum eigenen Verkehrsaufkommen stehen¹¹. Verkehrsrechte der fünften Freiheit werden im Regelfall nur auf Gegenseitigkeit gewährt. Der Schutz der eigenen Luftfahrtunternehmen genießt somit auch in diesem Verkehrsbereich Priorität.

IV. Der Wettbewerb zwischen den Flughäfen

Bei den Flughäfen gelten sowohl ihre Anlage wie auch ihr Betrieb als typische Aufgaben der öffentlichen Hand. Dies vor allem deshalb, weil nach allgemeiner Auffassung „Investitionen in die Infrastruktur zu den wahrscheinlich wirksamsten und wohl auch erprobtesten Instrumenten einer wachstumsfördernden Wirtschaftspolitik gehören“, wie es Jürgensen formuliert hat¹².

So überrascht es nicht, daß Gesellschafter der Flughafenunternehmen ausschließlich Gebietskörperschaften sind, nämlich Bundesländer, Kreise und Gemeinden, bei einigen Flughäfen auch der Bund (Frankfurt, Köln/Bonn, München, Hamburg, Berlin), obwohl jedermann Träger eines Flughafens sein könnte. Sehen doch die Gesellschafter die Aufgabe eines Flughafens meist nicht nur als Verkehrsstation, sondern für sie sind die Flughafenunternehmen zugleich Instrumente einer aktiven, auf die Region zielenden Wirtschaftspolitik.

Herauszuhoben ist vor allem die Rolle der Bundesländer in dieser Politik. Denn den Ländern wurde vom Bund nicht nur die Genehmigung der Flugplätze und die Aufsicht über sie in Auftragsverwaltung übertragen, die Flugplätze werden durch die Landesplanung auch in den Landesentwicklungsplänen ausgewiesen. Da es Vergleichbares für das ganze Bundesgebiet nicht gibt, liegt die Planungshoheit für die Flughäfen bei den Ländern. Sie entscheiden damit über den Bedarf und den Standort für die Anlage von Flughäfen auf Antrag des Flughafenunternehmens.

Da, abgesehen von Rheinland-Pfalz, alle Bundesländer über einen oder mehrere Flughäfen auf ihrem Territorium verfügen, ist angesichts der von den Gesellschaftern verfolgten, regionalpolitisch orientierten Ziele von einem

¹¹ Schwenk, W.: a.a.O., S. 424.

¹² Jürgensen, H. und Aldrup, D.: Verkehrspolitik im europäischen Integrationsraum. Baden-Baden 1968, S. 77.

bestehenden Wettbewerb zwischen den Flughäfen auszugehen. Die Instrumente hierzu sind jedoch eng begrenzt: denn inwieweit die Fluggesellschaften vorhandene Verkehrsrechte für einen Flughafen ausnutzen, wird durch wirtschaftliche und wettbewerbspolitische Überlegungen der Luftfahrtunternehmen bestimmt. Die Erfahrung hat gezeigt, daß weder eine nationale noch eine ausländische Fluggesellschaft gegen ihren Willen zur Bedienung eines bestimmten Flughafens auf einer bestimmten Strecke veranlaßt werden kann.

Zudem gilt für die Flughäfen in stärkerem Maße als bei den anderen Verkehrsträgern, daß „Verkehr zusätzlichen Verkehr erzeugt“. So fliegen ausländische Fluggesellschaften gewöhnlich zunächst immer die Hauptflughäfen eines Landes an, um von dem Verkehrsaufkommen an diesem Punkte und dem Zubringernetz des nationalen Carriers zu profitieren. Die Konzentration der Luftverkehrsgesellschaften auf den Schwerpunkt Frankfurt, der Basis der Deutschen Lufthansa, ist das Ergebnis eines solchen Marktprozesses.

Der Bund sah in der Vergangenheit keine Möglichkeit, in diesen Marktverlauf regulierend einzugreifen. In jüngerer Zeit zeigt sich aber eine gewisse Wandlung. Möglicherweise ausgelöst durch die schwierige finanzielle Situation des Flughafens Köln/Bonn zu Beginn der achtziger Jahre, an dem der Bund finanziell zu etwa 30 Prozent beteiligt ist, sind verschiedene Versuche zur Angebotsbeeinflussung auf diesem Flughafen unternommen worden. Auch die Genehmigung für den Frachtknoten der SAS in Köln/Bonn ist wohl in diesem Zusammenhang zu sehen.

Der Wettbewerb zwischen den Flughäfen läuft somit meist auf einen Wettbewerb zwischen den Anbietern an verschiedenen Standorten hinaus. So sind die in den letzten Jahren ab Düsseldorf eingerichteten Linienverbindungen der Lufthansa in die Vereinigten Staaten in erster Linie wohl eine Reaktion auf das Charterangebot der LTU ab Düsseldorf und die Billigangebote in Amsterdam und Brüssel. Als ein US-amerikanischer Carrier ab München New York non-stop bediente, zog die Lufthansa mit einer gewissen Zeitverzögerung nach. Andererseits mußten in Köln/Bonn die Linienverbindungen nach Kuba und Tel Aviv aus wirtschaftlichen Gründen eingestellt werden, als LTU ab Düsseldorf Charterflüge in diese Regionen anbot.

Dennoch wären die Wettbewerbsverhältnisse unvollständig dargestellt, wenn nicht auch die Bemühungen der Flughäfen und ihrer Gesellschafter um die am Standort tätigen Fluggesellschaften, z. B. über den Preis für Dienstleistungen an Fluggesellschaften oder die Parkgebühren für die Passagiere und über anderes mehr, in Betracht gezogen werden.

V. Ausblick

Die rechtliche Situation des Luftverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland wird durch den verkehrspolitischen Grundsatz der freien Wahl des Verkehrsmittels in einer kontrollierten Wettbewerbsordnung umrissen. Der Staat setzt

Rahmenbedingungen, innerhalb derer sich Wettbewerb entfalten kann. Er begründet sein Interesse an einer Regelung der Verkehrswirtschaft mit den Funktionen, die der Verkehr im Staats- und Wirtschaftsgefüge erfüllt. Voigt unterscheidet dabei eine Trilogie der Funktionen des Verkehrs¹³, von denen insbesondere

- der Dienst für Produktion und Handel sowie
- die Integration des Staates und der Gesellschaft

die Rechtfertigung für Eingriffe des Staates in das Luftverkehrssystem begründen.

Angesichts des beschriebenen, sehr interdependenten Weltluftverkehrssystems erscheint ein gewisses Maß an staatlichem Einfluß auch in Zukunft wünschenswert. Die Beantwortung der Frage, wie groß dieser Eingriff sein muß oder gerade noch sein darf, um einen ‚gesunden‘ Wettbewerb im Luftverkehrssystem zu ermöglichen und zu sichern, wird darüber entscheiden, was künftig von den Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages gilt und wo Freistellungen vorzunehmen sind. Die folgenden Vorträge werden dazu sicher wesentliche Erkenntnisse liefern.

¹³ Voigt, F.: Verkehr. Bd. 1, 1. Hälfte: Die Theorie der Verkehrswirtschaft. Berlin 1973, S. 7.

Wettbewerb im Luftverkehr: Widerstreit von Interessen — Deregulierung — Konkurrenzbeziehungen zum Landverkehr

Von *Hans-Gustav Nüßer*, Köln unter Mitarbeit von *Rolf J. Haupt*, Köln

I. Widerstreit der Interessen

Zum Einstieg in die Problematik möchte ich zunächst einige Forderungen der verschiedenen Interessengruppen (Abb. 1) aufzeigen. Sie können unschwer erkennen, daß diese Forderungen widersprüchlicher Natur und nur durch Kompromisse erfüllbar sind.

Der *Nutzer*, also der Passagier, hätte gerne niedrige Tarife, eine möglichst einfache Tarifstruktur (im Augenblick geht diese Entwicklung in die entgegengesetzte Richtung), ein gutes Direktangebot zu allen wichtigen Zielen, eine möglichst hohe Frequenz, also die Gelegenheit möglichst zu jeder Tageszeit und zu jeder Stunde fliegen zu können und das mit größtmöglicher Sicherheit und Pünktlichkeit.

Die *Betreiber*, die Luftverkehrsgesellschaften also, möchten gerne ein kostengünstiges Fluggerät von der Industrie zur Verfügung gestellt bekommen, eine hohe Ausnutzung und Auslastung des Geräts, mithin eine hohe Effizienz haben, die Eigenwirtschaftlichkeit und ein angemessener Gewinn sollten erreicht werden. Der freie Marktzugang — immer wichtig für den jeweiligen Nutzer, ungern gesehen für den Konkurrenten — sollte gewährleistet sein. Und als sehr wichtige Forderung: keine Engpässe bei der Infrastruktur, wie sie heute schon auf den Flughäfen Frankfurt, Düsseldorf und München sowie zunehmend im Luftraum erkennbar sind.

Die *Arbeitnehmer*, als die kleinste betroffene Gruppe, möchten die freie Arbeitsplatzwahl, angemessene Arbeitsbedingungen, der Wirtschaftsentwicklung angepaßte Gehälter und sichere Arbeitsplätze. Diese Forderungen wurden in den USA durch die Deregulierung zum Teil ins Gegenteil verkehrt.

Als letzte Gruppe die Forderungen der *Allgemeinheit*, die keine Subventionen an die Betreiber (etwa ein sich selbst tragender Regionalluftverkehr) zahlen will, eine Begrenzung von Lärm- und Schadstoffemissionen sowie eine Einschränkung von Energie- und Landverbrauch fordert. Die Forderung nach Aufrechterhaltung der Verkehrsverbindungen auch zu kleinen Zentren wurden im Rahmen der Deregulierung in den USA nicht immer eingehalten (Stillegung von weniger lukrativen Strecken); auch bei der Aufrechterhaltung der Sicherheits-

standards gab es anfänglich in den USA Probleme (gewisse Einschränkungen bei der Wartung?), die aber sehr bald abgestellt wurden. Weitere Forderungen sind die Schaffung von Arbeitsplätzen, die Beschleunigung der regionalen Wirtschaftsentwicklung und die Arbeitsteilung zwischen Luft- und Bodentransport.

Nutzer:

- Niedrige Tarife
- Einfache Tarifstruktur
- Gutes Direktangebot zu allen wichtigen Zielen
- Hohe Frequenz
- Sicherheit und Pünktlichkeit

Betreiber:

- Kostengünstiges Gerät
- Hohe Ausnutzung und Auslastung des Geräts
- Hohe Effizienz
- Eigenwirtschaftlichkeit, Gewinn
- Freier Marktzugang
- Keine Engpässe bei der Infrastruktur

Arbeitnehmer:

- Freie Arbeitsplatzwahl
- Angemessene Arbeitsbedingungen
- Der Wirtschaftsentwicklung angepaßte Gehälter
- Sichere Arbeitsplätze

Allgemeinheit:

- Keine Subventionen an die Betreiber
- Begrenzung von Lärm – und Schadstoffemissionen
- Einschränkung von Energie – und Landverbrauch
- Aufrechterhaltung der Verkehrsverbindungen auch zu kleinen Zentren
- Aufrechterhaltung der Sicherheitsstandards
- Schaffung von Arbeitsplätzen
- Beschleunigung der regionalen Wirtschaftsentwicklung
- Arbeitsteilung zwischen Luft – und Bodentransport

Abb. 1: Forderungen der Interessengruppen

Diese sicherlich nicht vollständige Liste widersprüchlicher Forderungen ist nicht nur für den Luftverkehr allein zutreffend, aber die im Luftverkehr vorhandene internationale Verflechtung macht Problemlösungen sehr viel komplexer als im nationalen Bereich allein. Betrachtet man etwa die Nutzerforderung nach niedrigen Tarifen bei gutem Direktangebot und hoher Frequenz, so kann dies unter der Betreiberforderung nach Eigenwirtschaftlichkeit und der Forderung der Allgemeinheit, keine Subventionen zahlen zu müssen, zu Netzstraffungen (Wegfall von Direktdiensten), Senkung des Personalbestandes und der Gehälter, Reduktion der Serviceleistungen und ähnlichem führen. Die eventuelle Personalreduktion beim Betreiber steht der Forderung der Arbeitnehmer nach Arbeitsplatzsicherung und angemessenen Lohnzuwächsen sowie dem Wunsch der Allgemeinheit nach Schaffung oder Erhaltung von Arbeitsplätzen entgegen. Der sicherlich berechtigten Forderung der Betreiber nach ausreichender Kapazität der Infrastruktur stehen Forderungen der Allgemeinheit nach Lärm- und Schadstoffmissionsschutz sowie der Landschaftsschutz entgegen. Dies kann zu erheblichen Verzögerungen bei der Planung und dem Bau von Infrastruktureinrichtungen führen, wie die langwierigen Prozesse in Frankfurt, München und Düsseldorf zeigen.

In Abb. 2 habe ich versucht darzustellen, wo zwischen den einzelnen Gruppen, nämlich den *Passagieren*, den *Betreibern* und der *Öffentlichen Hand* (Regierungen, ECAC, EG) tatsächlich Konfliktpunkte vorhanden sind:

Die Gruppe der *Passagiere* hat bedauerlicherweise bisher keine wirksame, eigenständige Vertretung ihrer Interessen gefunden. Vereinigungen, wie die FATURÉC (Federation of Air Transport User Representatives in the European Community), IAPA (International Airline Passenger Association) und die Vertreter der Verbraucherverbände können diesen Anspruch noch nicht erfüllen. Bisher erheben sowohl die Luftverkehrsgesellschaften als auch die Regierungen den Anspruch, die Interessen der Verbraucher — in diesem Falle der Passagiere — am besten zu vertreten. Die Fluggäste erheben Forderungen gegenüber den Luftverkehrsgesellschaften bezüglich des Angebots, (Flugziele, Flugfrequenz, Flugpreis, Flugzeiten, Pünktlichkeit, Service), welche die Airlines in unterschiedlichem Ausmaß und zum Teil abhängig von der Zielgruppe (Geschäfts- oder Privatreisende) erfüllen. Da in Europa insbesondere bei den nationalen Diensten, etwa im innerdeutschen Verkehr, der Anteil der Geschäftsreisenden zwischen 70 Prozent und 90 Prozent liegt, ist im nationalen und europäischen Linienverkehr die Zielgruppe die Geschäftsreisenden. Gegenüber den Flughäfen fordern die Passagiere gute Erreichbarkeit, also kurze, zeitsparende Übergänge von der Land- zur Luftseite und umgekehrt (Eisenbahnan schluß, Autobahnanschluß, kurze Abfertigungszeiten). Gegenüber den nationalen Regierungen und der ECAC bestehen seitens der Fluggäste keine erkennbaren Forderungen, es sei denn diejenigen, die hier der EG zugeordnet wurden, nämlich die Abschaffung der zum Teil aufwendigen Paß- und Gepäckkontrollen innerhalb der Europäischen Gemeinschaft. Darüber hinaus steht die Forderung nach mehr Wettbewerb zwischen den Airlines im Raum.

Forderungen von		Luftverkehrsgesellschaften			Flug – häfen		Regie – rungen		ECAC	EG
		Passa – giere	Linie	Charter	Regional					
Passagiere		#	#	#	#	#	:	:		#
Lini e		:		#	#	#	#	#	#	#
LVG	Charter	O	#	O	O	:		#	#	#
	Regional	O	#	O	O	#	#	#	#	#
Flughäfen		O	#	#	#	#	#	#	#	#
Regierungen		O	#	:	#	:		#	#	#
ECAC		O	#	#	#	#	#	#	#	#
EG		O	#	#	#	#	#	#	#	#

O = Konflikt nicht vorhanden : = Konflikt unwesentlich # = Konflikt vorhanden

Abbildung 2

Bei der Gruppe der *Luftverkehrsgesellschaften* sollte man eine Unterteilung zwischen den *Linien-, Charter- und Regionalcarriern* vornehmen, da zwar teilweise konvergierende aber auch stark divergierende Interessen vorliegen.

- Die *Linienluftverkehrsgesellschaften* (LLVG) Europas, im wesentlichen die Gruppe der sogenannten National Carrier, haben sich in der Association of European Airlines (AEA) zusammengeschlossen. Die Beziehungen zwischen den LLVGs und den Passagieren ist einseitig geprägt vom Angebot der LLVGs an die Geschäftsreisenden. Von den Regionalluftverkehrsgesellschaften erwarten die LLVGs, daß deren Angebot ihre eigenes ergänzt und kein direkter Wettbewerb entsteht. Wunschvorstellung ist, daß die Flugzeuggröße (Sitzzahl) begrenzt sein und weit unter dem des kleinsten Flugzeuges der LLVGs liegen sollte. Gegenüber den Flughäfen erheben die LLVGs die Forderung nach geringen Gebühren, nach Anpassung der Flughafeninfrastruktur an die neuesten technischen Möglichkeiten, nach bevorzugter Abfertigung des nationalen Carriers.

Von den jeweiligen nationalen Regierungen erwarten die LLVGs eine Unterstützung ihrer Geschäftsinteressen, denn im Rahmen der mit anderen Regierungen zu schließenden bilateralen Abkommen werden die Zielflughäfen, Kontingente, die anbietbare Kapazität sonach, und Tarife ausgehandelt. Die Fürsorgepflicht des Staates gegenüber seinen Unternehmen gebietet ihm, möglichst gute Bedingungen auszuhandeln. In Großbritannien scheint man sich erstmals von diesem Prinzip des nationalen Carriers zu entfernen, denn der Verkauf der British Airways durch U mwandlung in eine Aktiengesellschaft ist erfolgt. Die neue British Airways muß sich, nunmehr ohne staatlichen Protektionismus, auf nationaler und internationaler Ebene auch gegenüber der zweiten britischen LLVG British Caledonian Airways behaupten.

- Die *Charterfluggesellschaften* (CLVG) können nahezu unberührt von internationalen Regularien ihrer Aufgabe nachgehen, sie sind nicht an die Beschlüsse oder Empfehlungen etwa der IATA gebunden. Sie brauchen ihre Tarife nicht staatlich genehmigen lassen — ausgenommen im Nordatlantikverkehr —, sie unterliegen nicht den gesetzlichen Forderungen für die Liniengesellschaften nach Flugplanveröffentlichung und Beförderungspflicht. Die Sicherheitsanforderungen sind allerdings gleich. Die Beförderung von Post und Fracht ist ihnen bisher nicht erlaubt. Von den Linienfluggesellschaften erwarten die CLVGs, daß sich ihre Tarife und das damit verbundene Angebot deutlich voneinander unterscheiden, eine Forderung, die in der jüngeren Vergangenheit nicht immer erfüllt wurde. Part Charter bei der Linie und Einzelplatzreservierung auf Charterflügen haben in ganz Europa einen kaum kontrollierbaren grauen Markt entstehen lassen. Von der ECAC und der EG erwarten die CLVGs, daß ihr gut funktionierendes System erhalten bleibt, zumindest nicht verschlechtert wird, und erhoffen sich einige Rechte in Bezug auf Post und Fracht.

- Der *Regionalluftverkehr* (RLV) ist nur schwer zu definieren. Der amerikanische Begriff des Regional Carriers geht alleine aufgrund der unterschiedlichen Netzgrößen (Flugdistanzen) völlig an der europäischen Realität vorbei. Vergleichbar mit dem deutschen oder europäischen Begriff des Regionalluftverkehrs ist am ehesten der Begriff Commuter Traffic; aber auch dieser Begriff beschränkt sich zu sehr auf die Zubringerfunktion zu größeren und mittleren Flughäfen (Hub and Spoke System), während in Europa dem RLV durch die direkte Verbindung von Mittelzentren eine starke Netzwirkung zukommt. Die europäischen RLVGs haben sich in der European Regional Airlines Association (ERA) zusammengeschlossen und versuchen, so Einfluß auf die internationale Verkehrspolitik zu nehmen. Von den Linienflugverkehrsgesellschaften erwarten die RLVGs, daß diese ihr Angebot mit in das Reservierungssystem aufnehmen, einmal erworbene Streckenrechte bei gestiegenem Transportvolumen nicht zurückgefordert werden; letzteres betrifft auch die nationalen Regierungen. In der Bundesrepublik und anderen europäischen Staaten erheben die RLVGs die Forderung nach Ausweitung der Flugsicherung auf die Regionalflughäfen, um einen sicheren und pünktlichen Flugbetrieb, auch bei schlechterem Wetter, zu garantieren. Dies ist indessen vor allen Dingen eine Kostenfrage. Weitere Forderungen der RLVGs bestehen gegenüber den nationalen und europäischen Regierungen in bezug auf die Höhe der Flugsicherungsgebühren und die innerhalb Europas bestehenden Unterschiede der Zulassungsvorschriften für Fluggeräte bis 19 Sitze, denn für Fluggeräte mit 20 und mehr Sitzen werden die FAA-Bestimmungen international angewendet.

An dieser Stelle möchte ich folgendes zu den Aussichten des Regionalluftverkehrs anmerken: Nach Schätzungen der Industrie — andere Prognosen sind mir nicht bekannt — wird für den Zeitraum von 1986 bis 1990 ein mittlerer jährlicher Zuwachs von 8 Prozent und von 1990 bis 2000 von 5-6 Prozent erwartet. Mir erschienen diese Schätzungen zumindest an der oberen Grenze zu liegen. Im gesamten Luftverkehr wird mit Zuwachsen zwischen 4-6 Prozent je nach Region gerechnet. In Deutschland spricht man im Augenblick von einem Aufkommen im RLV von etwa einer Mio. Fluggästen. Diese Zahlen beinhalten allerdings auch das Aufkommen im Ergänzungsluftverkehr (Fliegen mit kleinem Gerät in verkehrsschwachen Zeiten im Netz zwischen den internationalen Verkehrsflughäfen), das nach meiner Ansicht nicht zum RLV gehört.

Die *Flughäfen* sind am Luftverkehr nur mittelbar beteiligt, als Serviceeinrichtung, die von den Airlines und den Passagieren zur Erstellung und Inanspruchnahme ihrer Dienstleistungen benötigt werden. Sie sollen sich den veränderten Kundenwünschen — die oft genug noch im Gegensatz zueinander stehen — dieser beiden Gruppen anpassen. Bei Aus-, Um- oder Neubau stehen sie wegen des Lärms, der Abgase und des Landbedarfs allerdings vor großen Schwierigkeiten und oftmals alleine.

Die *nationalen Regierungen* und deren Fachministerien sind verpflichtet, die Interessen der Nutzer, der Betreiber und der am Luftverkehr beteiligten Industrie (Flugzeughersteller und Zulieferer, Touristikunternehmen, Reisebüros, Speditionen, Versicherungen und so fort) gegeneinander abzuwägen. Dies alleine dürfte bereits schwierig genug sein; verschärft wird dieses Problem aber durch den Umstand, daß die öffentliche Hand in den meisten europäischen Staaten auch als Eigner ihrer größten Linienluftverkehrsgesellschaft auftritt. In der Bundesrepublik ist der nationale Carrier, die Deutsche Lufthansa, Eigner der Charterfluggesellschaft Condor, der Luftfrachtgesellschaft German Cargo Services und mit mehr als 40 Prozent an der Regionalluftverkehrsgesellschaft DLT beteiligt. Ähnlich ist die Situation in anderen europäischen Staaten. Darüber hinaus ist der Staat verpflichtet, auch die Interessen der anderen Verkehrsunternehmen wie etwa der Eisenbahn, bei der er auch Eigner ist, zu berücksichtigen. Die Konflikte sind also programmiert.

Im Rahmen der ECAC wollen die nationalen Regierungen von 22 europäischen Staaten ihre Luftverkehrspolitik koordinieren. In der ECAC sind Vertreter der Fachministerien aktiv.

Die *Europäische Gemeinschaft* hat die Aufgabe, die Interessen der zwölf Mitgliedsländer untereinander, aber auch gegenüber Außenstehenden in Einklang zu bringen. Ihre Basis sind die vor 30 Jahren unterzeichneten Verträge von Rom und die Absichtserklärungen des Europäischen Rates. Mehrere Urteile des Europäischen Gerichtshofs haben die Position der Kommission der Europäischen Gemeinschaft gestärkt. Zwischen der EG und der ECAC ist ein Wettstreit entbrannt, wer nun in welchem Ausmaß und in welcher Form eine liberalere Form des europäischen Luftverkehrs herbeiführt. Dieser Wettstreit scheint mir nicht immer nach dem Wahlspruch „schneller, weiter, höher“, sondern eher nach „weniger (Liberalisierung), langsamer (Marktzugang neuer Gesellschaften), niedriger (Wettbewerbsniveau)“ zu erfolgen. Wie gesagt, mir erscheint dies so, es muß ja nicht stimmen!

II. Deregulierung? — Liberalisierung!

Der Begriff Deregulierung ist eng mit den US-amerikanischen Zuständen verbunden. Da diese nur bedingt auf Europa übertragbar sind, möchte ich für Europa den Begriff Liberalisierung verwenden. Das Umfeld des Luftverkehrs in den USA unterscheidet sich nämlich stark von dem in Europa und auch die Ausgangsposition — die amerikanische Luftverkehrspolitik mit dem CAB vor der Deregulierung — war eine gänzlich andere. Meines Wissens hat bis heute auch noch niemand die Übertragung der amerikanischen Deregulierung auf Europa gefordert, obwohl sie vielfach als Teufel an die Wand gemalt wird. Um es auf einen kurzen Nenner zu bringen: Für Europa kommt lediglich die Liberalisierung einiger Regeln in Betracht, insbesondere der Regularien, die Europa als Einzelstaaten betrachten. Die Schaffung eines europäischen Binnen-

marktes erfordert einfach diesen Wandel, unabhängig davon, wer auch immer diesen Wandel herbeiführt, sei es die EG oder die ECAC oder im Extremfall der Europäische Gerichtshof. Der Binnenmarkt erfordert allerdings auch, daß sich alle an einheitlichen Wettbewerbsregeln orientieren können und sich daran halten.

Die beiden aktuellsten Themenkreise über die Liberalisierung des Luftverkehrs betreffen die Tarife und die Kapazitätsregelungen im bilateralen Luftverkehr. Über die Frage der Tarife wurde bei der ECAC ein Memorandum of Understanding (MoU) erarbeitet, das „Zones of Reasonableness“ bezüglich der Tarifhöhen für Sondertarife vorsieht. Die Airlines erhalten hierdurch Freizügigkeit bei der Festlegung von Sondertarifen, sofern diese sich zwischen 65 und 90 Prozent der Economy Tarife bewegen; spezielle Sondertarife, die an strengere Auflagen gebunden sind, dürfen zwischen 45 und 65 Prozent des Economy Tarifs liegen.

Das zweite bei der ECAC erzielte MoU gestattet es nunmehr einer Airline, von der bisher in bilateralen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Ländern ausgehandelten 50/50-Aufteilung der Nachfrage abzuweichen. Die neuen Grenzen liegen bei 45/55.

Von den 22 ECAC-Mitgliedsstaaten haben bis jetzt fünf Nationen das Kapazitäts-MoU (Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Schweiz) und neben diesen fünf noch zwei weitere auch das Tarif-MoU (Spanien und Portugal) unterzeichnet. Die EG-Mitgliedsstaaten Großbritannien, Irland und die Niederlande haben sich gegen die MoUs ausgesprochen, weil sie ihnen nicht weit genug gehen, also nicht liberal genug sind. Am 24. März 1987 haben auch die EG-Staaten eine Vereinbarung entsprechend dem Tarif-MoU der ECAC erzielt. Auch für die Tarifregelung zeichnet sich eine Lösung im Sinne der ECAC-Regelung ab.

III. Konkurrenz zum Landverkehr

Zum Abschluß möchte ich noch kurz auf die Konkurrenzsituation zwischen dem Boden- und Luftverkehr eingehen. In Abb. 3 ist unter Verwendung einer Signifikanzschwelle von einer Stunde Zeitvorsprung die zeitliche Konkurrenzsituation in Abhängigkeit von der Reiseweite für verschiedene öffentliche Verkehrsmittel dargestellt. Die Darstellung bezieht sich, wie die linke Spalte des Bildes zeigt, auf folgende Konkurrenzsituationen:

- Eisenbahn (EB) und Flugzeug (CTOL)
- Eisenbahn, Rad/Schiene-Schnellbahn (RSS) und Flugzeug
- Eisenbahn, Rad/Schiene-Schnellbahn, Magnetbahn (MSB) und Flugzeug
- Eisenbahn, Magnetbahn und Flugzeug.

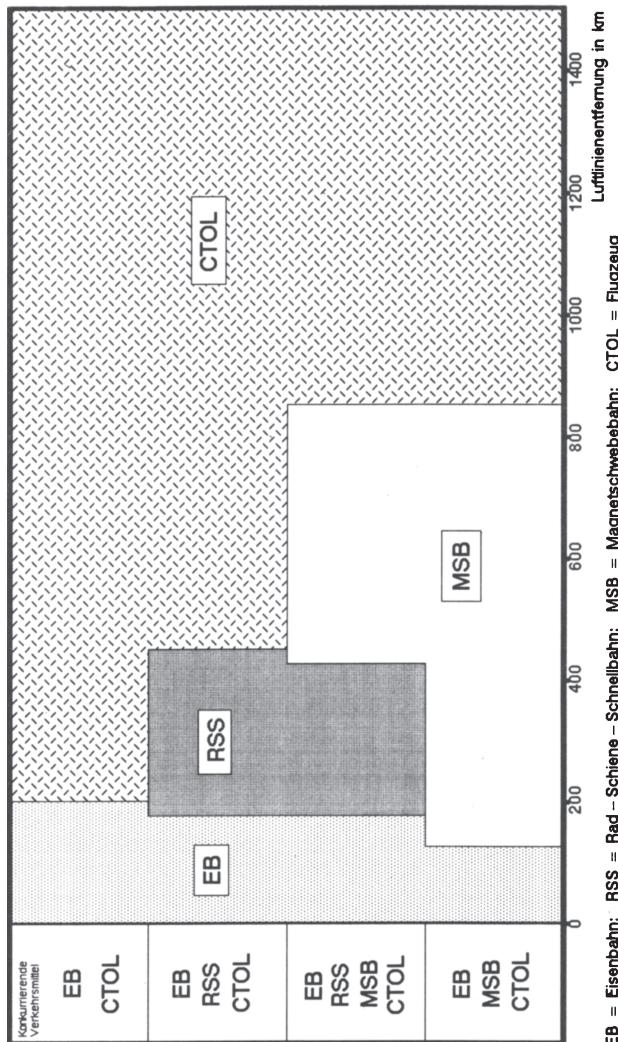


Abb. 3: Reisezeitabhängige Modal-Split-Analysen

Die Darstellung ist so zu verstehen, daß in dem für ein Verkehrsmittel ausgewiesenen Entfernungsbereich mindestens eine einstündige Zeitersparnis gegenüber dem nächstlangsameren Verkehrsmittel erzielt werden kann und andererseits das nächstschnellere Verkehrsmittel keine oder weniger als eine Stunde Zeitersparnis bringt. Der reine Zeitvergleich — Kosten sind nicht einbezogen — zeigt, daß eine Rad/Schiene-Schnellbahn mit 280 km/h den Konkurrenzbereich des Landverkehrs gegenüber dem Luftverkehr von 200 km bei der Eisenbahn auf ungefähr 420 km ausdehnen würde; die Magnetbahn mit 400 km/h sogar auf 840 km.

In Abb. 4 sind die prozentualen Anteile der Verkehrsmittel am Gesamtverkehr (Modal-Split) in Abhängigkeit von der Entfernung und der Einfluß der Geschwindigkeit auf den Modal-Split dargestellt. Das Ganze beruht auf einem sehr einfachen Modell, das bei Änderung der Bahngeschwindigkeit nur eine Substitution zwischen den öffentlichen Verkehrsmitteln zuläßt, was sicher nicht der Realität entspricht. Trotzdem bietet das Bild erste Anhaltspunkte über mögliche Verschiebungen in der Verkehrsteilung bei Erhöhung der Maximalgeschwindigkeit der Bahn von 200 km/h auf 300 km/h und 400 km/h. Bei einer Entfernung von 700 km würde sich der Anteil der Bahn von 22 über 45 auf 55 Prozent bei 400 km/h erhöhen; der Anteil des Flugzeuges würde sich entsprechend verringern. Tatsächlich wird natürlich auch der Anteil des Pkw-Verkehrs beeinflußt.

Wie Abb. 5 zeigt, fallen diese Anteilszuwächse der Bahn bei 700 km Streckenlänge in einen Bereich, wo das Verkehrsaufkommen nur noch etwa ein Prozent des gesamten Fernverkehrsaufkommens ausmacht. Das bedeutet, die absoluten Zuwächse wären klein. Von den im Jahre 1986 in der Bundesrepublik Deutschland beförderten ca. 37 Mrd. Personen entfallen auf den Nahverkehr (0 km - 50 km) etwa 80 Prozent. Vom Rest, dem Fernverkehr, fallen dann 58 Prozent im Entfernungsbereich von 50 km - 100 km an.

In einer vor kurzem abgeschlossenen, europaweit angelegten Studie wurde untersucht, welche Zuwächse im Eisenbahnverkehr durch den Ausbau eines Schnellbahnnetzes zu erreichen sind, und welche Kosten etwa entstehen. Abb. 6 zeigt die Netzaalternativen, die untersucht wurden. Für die Neubaustrecken wurden Geschwindigkeiten von 250 km/h bis 300 km/h und für die Ausbau-Strecken von 160 km/h bis 200 km/h unterstellt. Das vollausgebaute Netz (Alternative A3) umfaßt 6200 km und würde 32 Mrd. ECU (1 ECU = 2,4 DM) kosten. Dies ist eine sicherlich sehr grobe Kostenschätzung; nach den einschlägigen Erfahrungen sollte man allerdings von der doppelten Summe ausgehen.

Welchen Einfluß die Reisezeitverkürzungen eines solchen Schnellbahnnetzes haben können, zeigt optisch sehr eindrucksvoll Abb. 7. Die im Zeitmaßstab dargestellten Netze 1982 und Alternative B zeigen das erhebliche Schrumpfen der zeitlichen Entfernungen in Europa.

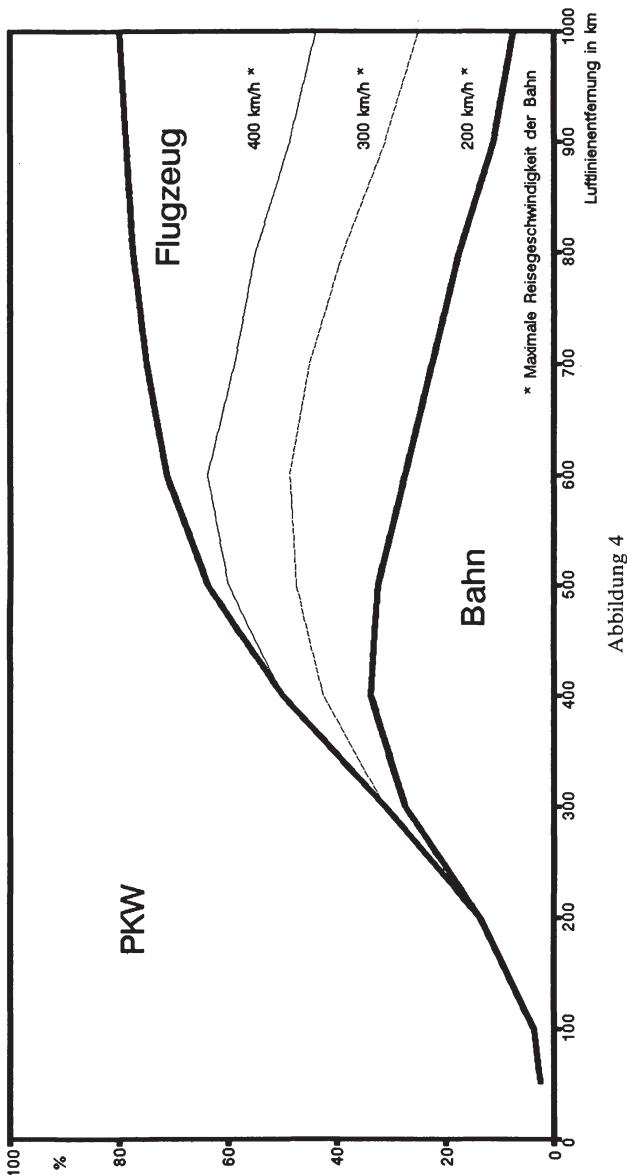


Abbildung 4

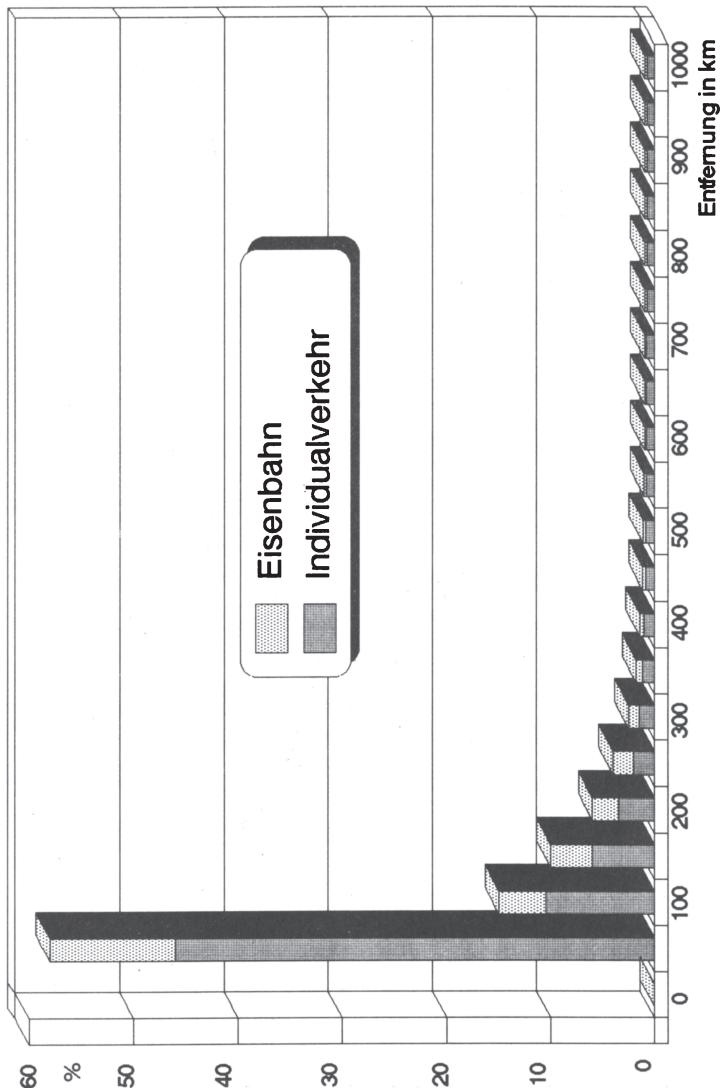


Abb. 5: Anteil am gesamten Personenaufkommen in %

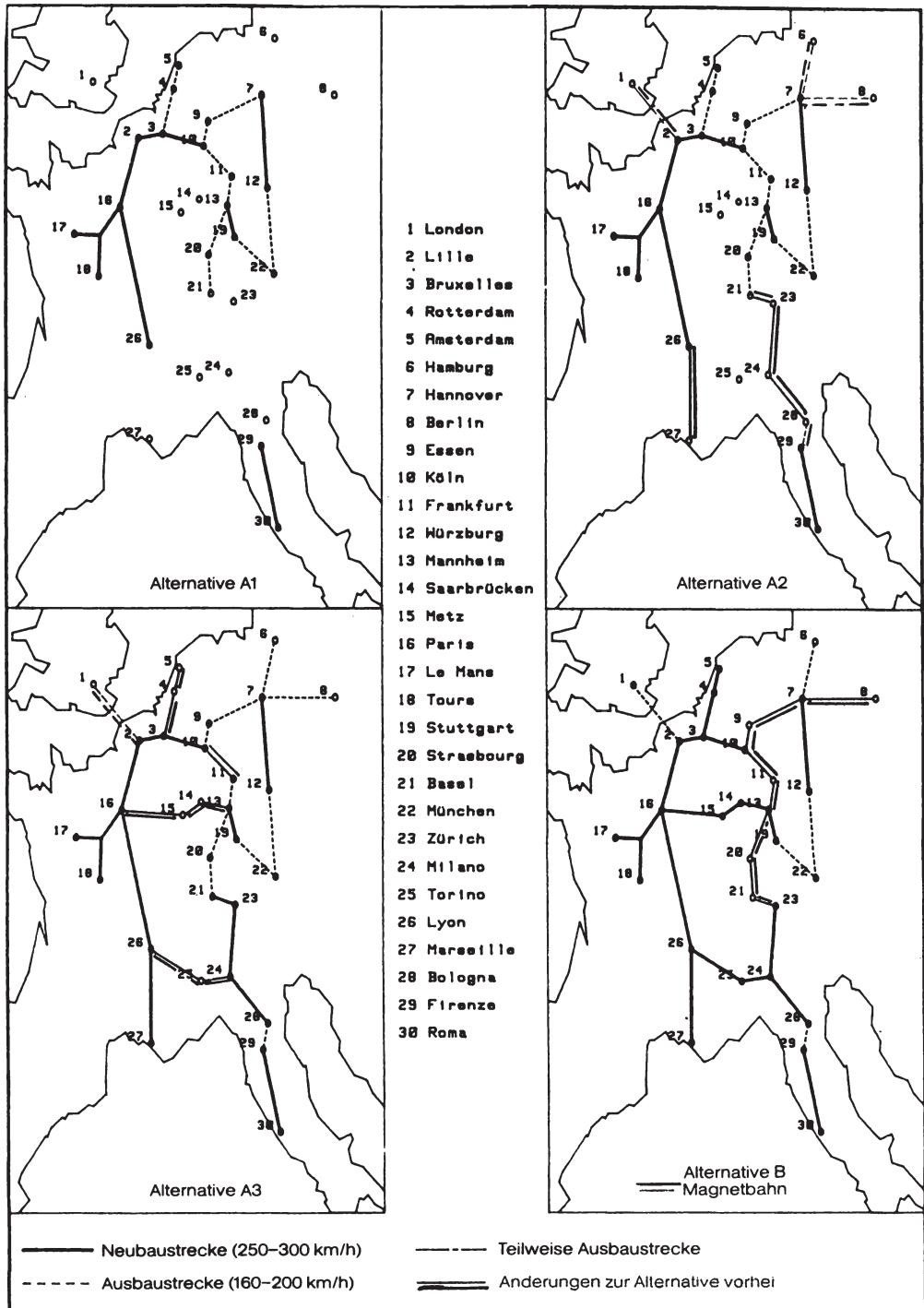


Abb. 6: Europäisches Schnellbahnnetz Alternativen A1, A2, A3 und B

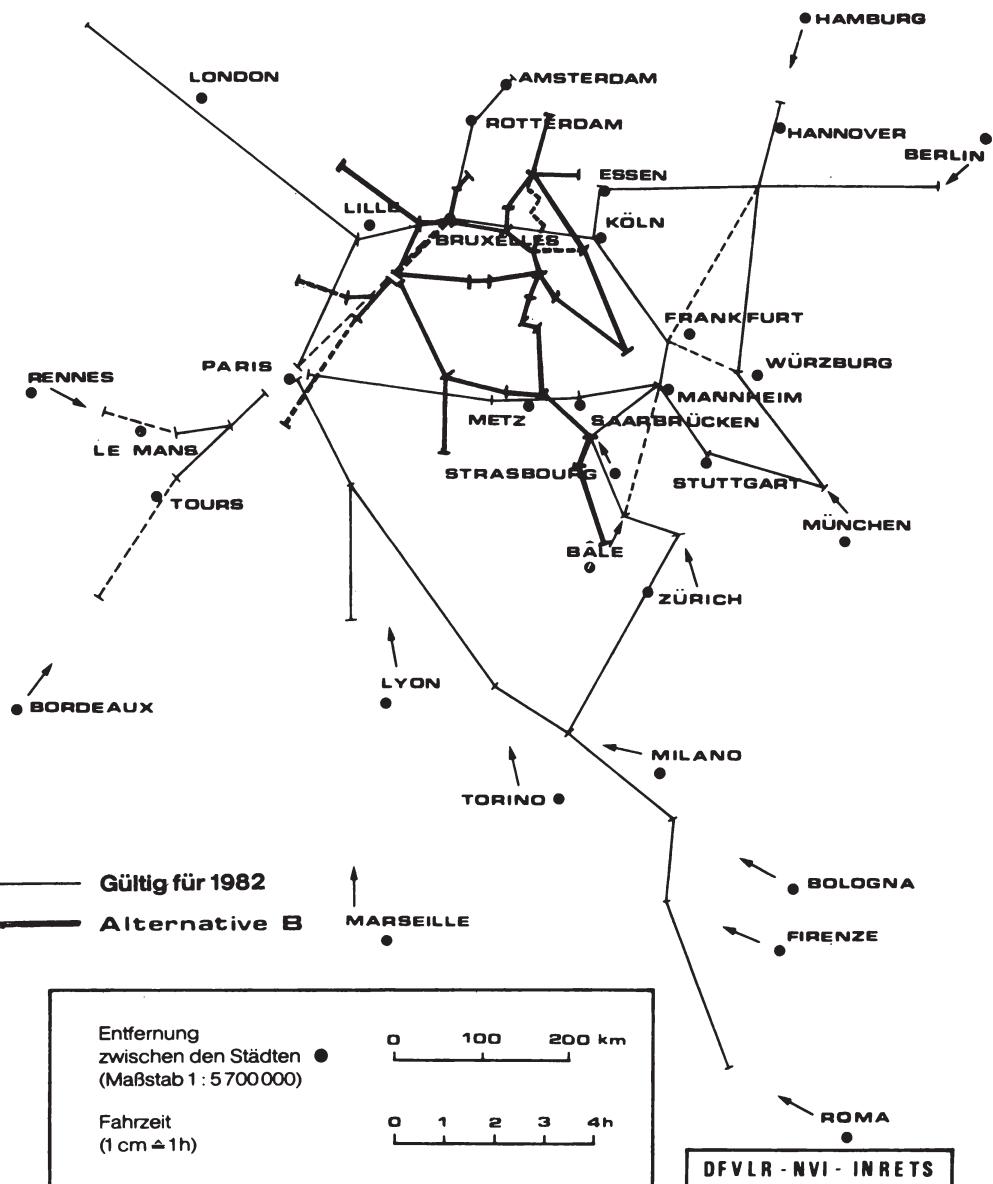


Abb. 7: Fahrzeiten mit der Bahn

Abb. 8 zeigt die Verkehrsanteile für das Jahr 1982 und für ein sogenanntes Moderates Szenario im Jahr 2010. Der Gesamtverkehr im Netz steigt von 1,9 Mrd. Passagiere auf 2,6 Mrd. Passagiere an. Nur der Luftverkehr kann seinen Anteil von drei auf fünf Prozent, d. h. von 65 Mio. auf 135 Mio. erhöhen. Durch die Einführung der Schnellbahnalternativen kann der Bahnanteil zu Lasten der anderen Verkehrsmittel von 12 auf 16 Prozent erhöht werden. Für den Luftverkehr ist eine Reduktion um 25 Mio. Passagiere unterstellt worden. Bei diesem Ergebnis ist allerdings nicht berücksichtigt worden, daß die Zeitkosten, also der Geldwert, den man für eine ersparte Stunde ansetzt, steigen werden, daß das Luftverkehrsnetz sich durch neue Regionalluftverkehrsverbindungen ausweiten wird und es zu realen Tarifsenkungen kommen könnte. Die hier unterstellte Größe der Substitution des Luftverkehrs durch den Bahnverkehr erscheint mir nicht real.

Lassen Sie mich zum Abschluß noch einen kurzen Blick auf die deutschen Verhältnisse tun. In Abb. 9 sind die Neu- und Ausbaustrecken des Bundesverkehrswegeplanes 1985 dargestellt. Die im Bau befindlichen Neu- und Ausbaustrecken umfassen ein Volumen von rund 16 Mrd. DM. Die als Planungen ausgewiesenen Strecken haben ein Volumen von rund 20 Mrd. DM, von denen 16 Mrd. für den sogenannten vordringlichen Bedarf ausgewiesen sind.

Diese Neu- und Ausbaumaßnahmen haben die in Abb. 10 angegebenen Reisezeitverkürzungen zur Folge. Für die Strecke Köln-Frankfurt, mit einer Luftliniendistanz von 135 km, verringert sich die Fahrzeit von 2 h 17 min im IC-Fahrplan 1985 auf 1 h 2 min nach dem BVWP 85, was dazu führt, daß die Haus-Haus-Reisezeiten von Flugzeug und Bahn gleich sind, also ein erheblicher Wettbewerbsvorteil der Bahn (Kosten) zu erkennen ist. Setzt man den bereits erwähnten Zeitvorsprung von einer Stunde als Maßstab an, so werden Strecken über 400 km erst wieder interessant. Bei diesen Entfernungswerten sind Eintagesreisen mit der Bahn nicht mehr möglich und die Gesamtreisekosten einer Flugreise werden im Vergleich zur Bahn wieder konkurrenzfähig.

Wir haben bei der DFVLR versucht abzuschätzen, wieviel Prozent des Luftverkehrs durch die sehr ambitionierten Neu- und Ausbaumaßnahmen des BVWP 85 abgezogen werden könnten. Nach eingehender Betrachtung und wohlwollender Beurteilung aller Umstände für die Bahn, ergibt sich eine Reduktion des innerdeutschen Luftverkehrs um maximal 15 Prozent, also etwa um eine Mio. Fluggäste. Als statistisch nachweisbares Beispiel kann die Strecke Paris-Lyon gelten, auf der nach Einführung des TGV (Reisezeit 2 h für 428 km) der Luftverkehr um 60 Prozent abnahm. Für die Verbindung nach Marseille allerdings, deren Teil Lyon-Marseille (317 km) nur eine Ausbaustrecke ist, gilt dies nicht mehr. Bedingt durch die lange Gesamtstrecke von 745 km ist eine Eintagesreise mit dem Zug, trotz der kurzen Reisezeit Paris-Lyon, nicht möglich; die Reduktion im Luftverkehr belief sich auf ungefähr zehn Prozent.

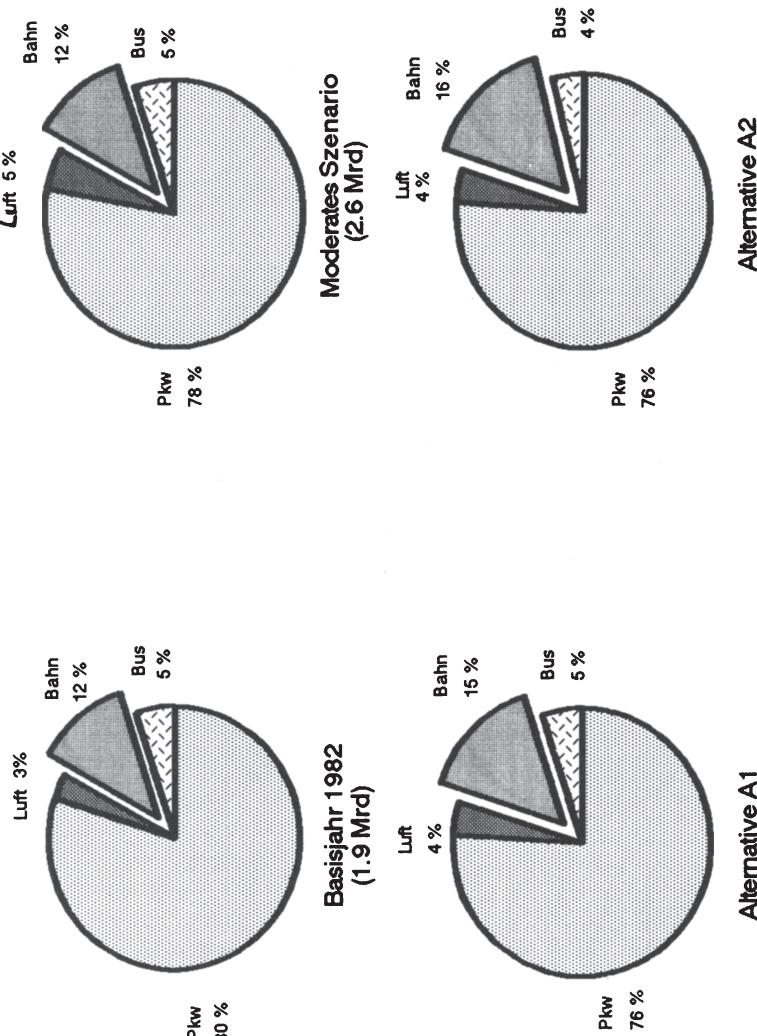


Abb. 8: Europäisches Schnellbahnnetz. Gesamtverkehr — Verkehrsanteile



Quelle: Die Bundesbahn Heft 12/1984

Abb. 9: Neubau- und Ausbaustrecken. Bundesverkehrswegeplanung 1985 (BVWP 1985)

Relation	Luftlinien – entfernung (km)	Eisenbahnfahrzeit (h:min)			Haus – Haus – Reisezeit (h:min)		
		IC85	BVWP80	BVWP85	BVWP80	BVWP85	Flugzeug
CGN – FRA	135	2.17	2.13	1.02	3.25	2.15	2.16
MUC – STR	184	2.11	2.11	1.30	3.22	2.41	2.39
CGN – STR	278	3.44	3.14	2.05	4.24	3.15	2.40
DUS – NUE	360	5.05	4.47	3.20	5.51	4.24	2.34
CGN – MUC	437	6.05	5.31	3.40	6.42	4.51	2.44
HAM – MUC	611	6.59	5.53	5.00	7.13	6.20	3.13

Abb. 10: Beispiele für Reisezeitverkürzungen bei der Eisenbahn im Vergleich zum Luftverkehr

Das Beispiel des Airport-Express zeigt, daß eine Kooperation zwischen Luft- und Bodenverkehr sehr sinnvoll sein kann, insbesondere dann, wenn beide Partner Vorteile daraus ziehen können. Der Luftverkehr müßte nicht mehr in Bereichen (unter 300 km) operieren, für die das Gerät nicht ausgelegt ist; die Bahn könnte zeitlich konkurrieren, preiswerter anbieten, den Kunden zufriedenstellen und die eigene Auslastung erhöhen.

Schwerpunkte der Diskussion

Röper: Im Fusionsverfahren der Hapag-Lloyd AG waren die Wettbewerbsprobleme im Luftverkehr erörtert worden. Das Verfahren endete damit, daß die Hapag-Lloyd von ihrer Fusionsabsicht zurückgetreten ist, weil man nicht erhärten konnte, daß die Gesellschaft auch in Zukunft im Wettbewerb mit Condor und mit der Lufthansa stände. Das Kartellverfahren ist meiner Meinung nach nicht übermäßig fair abgelaufen und ich frage die Referenten, ob dies nicht die sogenannte Capture-Theorie belegt, daß also die Lufthansa wohlwollend behandelt wird, und zwar vor allem vom Bundesverkehrsministerium.

Niester: Ich habe es mir im Laufe der Jahre abgewöhnt, auf Behauptungen, das Bundesverkehrsministerium sei der verlängerte Arm der Lufthansa, im Sinne einer Verteidigung einzugehen. Ich hoffe, Sie werden aus meinem Referat ersehen, wie die Luftverkehrspolitik der Bundesregierung war und wie sie heute ist. Die Dinge sind vielschichtig. Daß die Lufthansa im Verhältnis zum Bundesverkehrsministerium eine große Rolle spielt, hängt damit zusammen, daß sie ja nun seit 1955 die einzige große deutsche Liniengesellschaft ist, und zwar mit einem Personalbestand von fast 40000 Leuten und mit einem der besten Netze in der Welt. Daß das natürlich einen Einfluß hat auf die Politik der Bundesregierung, die sich zuschreibt, auch dafür einen Beitrag geleistet zu haben, das ist selbstverständlich. Ich wäre nur dann bereit, auf diese Dinge näher einzugehen, wenn konkret gesagt würde, Ihr habt hier etwas getan für die Lufthansa, welches irgendwie nicht vereinbar ist mit sonstigen Spielregeln im Wettbewerb und dergleichen mehr.

Meier: Ich habe den Einwand von Herrn Röper nicht ganz verstanden. Er hat sich von vornherein auf das Bundeskartellamt bezogen. Aber wenn ich mich recht erinnere, und soweit war ja das Bundesverkehrsministerium gar nicht betroffen, hat das Kartellamt damals zu prüfen gehabt den Markteinfluß, der dadurch entstehen würde, daß Hapag Lloyd einen sehr starken Reisebürosektor hat und Partner bei TUI ist. Diese Kombination, Kontrolle im Bereich des Vertriebssektors zusammen mit dem Charterverkehr, stand zur Debatte. Da muß ich sagen, daß die Lufthansa vom Kartellamt genauso behandelt worden ist. Denn als wir uns stärker direkt im Vertrieb betätigen wollten, im Reisebürosektor also, in dem wir ja teilweise schon Beteiligungen halten und als wir diese ausweiten wollten, insbesondere als es um einen Sitz der Lufthansa im Aufsichtsrat der TUI ging, da hat das Kartellamt das auch verhindert. Bisher hat das Kartellamt Hapag Lloyd und Lufthansa gleich behandelt und dabei ging

es eben nicht so sehr um Zusammenhänge der Verstärkung der Konzentration im Flugbereich allein, sondern diese Kombination Flugangebot und Vertriebsangebot.

Nieste: Es gibt ja zum Beispiel den Fall People-Express. Diese Gesellschaft hat etwa fünf Jahre existiert. Das Bundesverkehrsministerium hat den Eintritt von People-Express in die Bundesrepublik nicht direkt verhindert, und zwar deshalb nicht, weil People-Express keinen Antrag beim Bundesverkehrsministerium gestellt hat. Dazu ist es nicht mehr gekommen. Die Vertreter von People-Express sind einmal bei uns gewesen. Wir haben ihnen die Spielregeln bekanntgegeben, die in etwa gelten müssen, wenn sie in der Bundesrepublik Flugverkehrsleistungen anbieten wollen. Wir hätten berücksichtigt, daß sie eine andere Sitzplatzversion haben als die Lufthansa. Wir haben unsere Bereitschaft erklärt, möglicherweise 10-15 Prozent niedrigeren Tarifen zuzustimmen. Trotzdem hatte ich den Eindruck, daß die Vorstellungen von People-Express bei den Tarifen so extrem waren, daß sie deshalb — weil sie unseren Widerstand kannten — den Antrag gar nicht gestellt haben. Und wenn sie ihn gestellt hätten, hätten wir ihn in diesem Umfang nicht genehmigt, weil er das Tarifgefüge eines relativ geordneten deutschen Marktes wahrscheinlich völlig aufgerissen hätte. Das haben wir nicht als zweckmäßig erachtet, weil wir glaubten, daß man diese Preise nicht unter vernünftigen wirtschaftlichen Gesichtspunkten kalkulieren kann, und weil wir meinten, daß ein Außenseiter sonst das gesamte Tarifsystem zerstört hätte.

Lenel: Es wurde gesagt, die Passagiere hätten Interesse an einer einfachen Tarifstruktur. Daran zweifle ich. An einer einfachen Tarifstruktur hätte jedenfalls ich nur dann Interesse, wenn die kompliziertere Tarifstruktur mir nicht wesentliche Vorteile bringen würde. Ich bin sehr damit zufrieden, daß für den Flug nach dem Fernen Osten die Tarifstruktur zwar komplizierter ist, daß das aber erlaubt, zur Hälfte des Normalpreises der Lufthansa zu fliegen. Bei einem kürzeren Flug mag das anders sein.

Nüßer: Bei meinen Ausführungen habe ich unterstellt, daß diese einfache Tarifstruktur möglichst leicht zu erfassen und zu verstehen ist. Zum Beispiel nutzt es wenig, wenn es einen besonders günstigen Billigtarif nach London gibt, der dreifach gestaffelt ist, den man aber kaum nutzen kann, weil nur zwei oder drei Sitze tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Das heißt also, die Tarife, die angeboten werden, sollten mehrere Möglichkeiten enthalten, die jedermann leicht erfahren und verstehen kann. Wenn die jetzige Entwicklung weitergeht, wird es eine Vielzahl von unterschiedlichen Tarifen geben, so zum Beispiel auch die Möglichkeit, von London aus billiger zu buchen als in Deutschland. Gut dran sind dann vor allem die Geschäftsleute, die viel fliegen und ihr Ticket in London kaufen können.

Lenel: Das hängt mit dem „geordneten“ Markt zusammen. Wenn man von London aus billiger fliegen kann, dann liegt das doch nur daran, daß man in London liberaler ist als in Deutschland. Und die kompliziertere Tarifstruktur ist

doch für die Ausnutzung der Kapazitäten ausgesprochen nützlich. Neben den Geschäftsleuten sitzen dann im Flugzeug Leute, die zu Tante Emma fahren und die Datum und Uhrzeit des Fluges auf die billigeren Zeiten legen können.

Wolf: Früher hatten auch die Amerikaner eine relativ überschaubare Tarifstruktur. Wenn man heute innerhalb der USA fliegen will, dann braucht man eigentlich einen Personal Computer, um sich informieren zu können, welcher Tarif gerade zu dieser Zeit auf dieser Strecke gültig ist.

Meier: Eine Rolle spielte auch das Problem der Verschlechterung des Services in den USA, die offenbar als eine Reaktion auf die Nachfrage anzusehen sei. Dagegen spricht indessen die Statistik der Beschwerden sowie die Beschwerdeursachen selbst. Dabei stellt sich nämlich heraus, daß die Beschwerdelisten immer länger werden. Ferner wird behauptet, die administrativen Kosten seien gesunken durch Personaleinsparungen. Dazu ergibt sich jedoch, daß in Europa 1985 bei den Unternehmen der Association of European Airlines die Kosten für allgemeine Verwaltung 4,4 Prozent betragen und in den USA bei den vergleichbaren Fluglinienunternehmen 4,0 Prozent.

Schließlich: die Innovation, die Einrichtung neuer Strecken. Es heißt nun, wir hätten auf diesem Gebiet vieles versäumt. Das trifft zu. Die Lufthansa hat seit vielen Jahren offen gesagt, wir betreiben Linienverkehr auf Strecken, auf denen unsere Flugzeuge wirtschaftlich eingesetzt werden können und wir haben eine Flotte, deren kleinstes Flugzeug etwa hundert Sitze hat. Der Verkehrsminister hat immer freizügig Genehmigungen für regelmäßigen Luftverkehr auf neuen Strecken erteilt. Es war also keine Frage der Innovation für uns, sondern wir haben in diesem Bereich das Feld aus guten unternehmenspolitischen Gründen zunächst anderen überlassen. Deshalb kann man nicht sagen, das Kartell hatte kein Interesse daran.

Außerdem möchte ich zum Referat von Herrn Wolf noch folgendes anmerken: Erstens geht es um die Aussage, daß die IATA als Tarifverband im Linienluftverkehr jedenfalls bis vor kurzem Gewinne vereinbart hat. Nun bestreite ich nicht, daß die Tarifkombination innerhalb der IATA zum Ziel hat, daß die Luftverkehrsgesellschaften keine Verluste machen sollen. Natürlich wird man versuchen, Preise festzulegen, die Gewinne abwerfen. Sehen Sie sich die Ergebnisse des Linienluftverkehrs an, und zwar auch die Ergebnisse in den sechziger Jahren und nicht nur die der Lufthansa. Die Lufthansa hat das erste Mal 1969 überhaupt ein in etwa ausgeglichenes Ergebnis gehabt. Aber auch die anderen Gesellschaften, die schon sehr viel länger am Markt waren, dann hat es dort allenfalls marginal positive Entwicklungen erzielt. Sie haben im Linienluftverkehr nie eine Umsatzrendite gehabt, wie sie in anderen Bereichen durchaus üblich ist. Und das läßt für meine Begriffe nicht die Behauptung zu, daß die Kartellvereinbarungen innerhalb der IATA, wenn sie genehmigt worden sind, zu ungerechtfertigten Gewinnen bei den Gesellschaften geführt hätten.

Zweitens wurde als Folge des Monopols auf bestimmten Strecken genannt, daß dann dort der Bordservice schlechter ist. Das Beispiel kann ich nicht

akzeptieren, jedenfalls nicht, soweit es die Lufthansa angeht. Es gibt heute in den USA bei freiem Wettbewerb den schlechtesten Bordservice überhaupt. Und die Lufthansa bietet trotz ihres Monopols im Inlandsverkehr einen hervorragenden Service. Der nächste Punkt: Es hieß, daß die Lufthansa ihr Angebot in Düsseldorf eigentlich erst verbessert hat, als die LTU dort als Wettbewerber groß geworden ist. Das kann ich auch nicht akzeptieren. Wir haben vor der Entwicklung des Charterverkehrs in Düsseldorf Langstreckendienste angeboten und wir haben sie auch in Köln angeboten. Wir sind von Köln zum Beispiel nach Montreal und nach Mexiko geflogen. Solange des Fluggerät, das wir damals eingesetzt haben, nämlich die Boeing 707, für diesen Markt geeignet war, haben wir es getan. Als die Boeing 707 nicht mehr wirtschaftlich war, weil sie zu viel Treibstoff verbraucht hat und wir auf die größere DC 10 umsteigen mußten, erst da sind wir zum größeren Markt Düsseldorf gegangen und erzielten auch entsprechend bessere Ergebnisse. Ich wehre mich gegen die Unterstellung, daß die Lufthansa oder auch andere Luftverkehrsgesellschaften sich nicht nach dem Markt richten, nicht nach dem Bedarf.

Wolf: Zu dem ersten Punkt: Ich glaube nicht, daß Gewinne unrechtmäßig sind; ein Unternehmen muß Gewinne anstreben. Ich glaube aber, daß das Kartell der IATA zu den Gewinnen beigetragen hat. Und nichts anderes wollte ich sagen. Zu dem zweiten Punkt, dem Qualitätswettbewerb: Hierbei wollte ich ganz allgemein ansprechen, daß man auf bestimmten Routen, die umkämpft sind, beim Komfort und beim Service Unterschiede feststellen kann. Ich habe den innerdeutschen Verkehr und auch den Service beim Airbus nicht gemeint, sondern dies war mehr ein allgemeiner Hinweis.

Zum Platz Düsseldorf und dem Angebot dort muß ich meine Position noch etwas verdeutlichen: Ich glaube, daß die Lufthansa gelegentlich nicht agiert, sondern mehr reagiert auf Kräfte des Marktes. Wenn die Lufthansa also aus Wettbewerbsgründen ihr Angebot in Düsseldorf verbessert hat, dann war das aus der Sicht Ihres Unternehmens sicherlich die richtige Antwort auf die Einzelplatzbuchung der LTU. Die Lufthansa hätte aber auch *vor* der LTU den Düsseldorfer Markt erkennen, also agieren können! Auch als ein ausländischer Carrier ab Düsseldorf Chicago anflog, reagierte die Lufthansa, indem sie nun ebenfalls ab Düsseldorf Chicago nonstop anbietet. Man wünscht sich als Passagier freilich viel eher eine Lufthansa-Verbindung ab Düsseldorf nach Atlanta. Das wollte ich mit meiner Bemerkung sagen.

Meier: Ich wollte doch noch einmal auf das eingehen, was Herr Wolf zuletzt gesagt hat: Als ich bei der Lufthansa vor vielen Jahren anfing, war es bereits so, daß die Lufthansa immer wieder mit Beschwerden oder Wünschen etwa von Industrie- und Handelskammern konfrontiert wurde, die Lufthansa fliege zum Beispiel Stuttgart oder Hannover zu wenig an. Und das ist auch heute noch so. Aber es ist einfach wirtschaftlich nicht möglich, ein Angebot bereitzustellen, das so dezentral ist, daß wir mit weltweiten Direktdiensten die einzelnen Flughäfen bedienen. Wenn wir das könnten, würden wir es gerne machen. Das würde

nämlich dazu führen, daß die ausländischen Wettbewerber nicht so einen großen Anteil am deutschen Markt hätten. Wir hoffen jedoch, daß der A 340, den wir jetzt bestellt haben, uns die Möglichkeit zu mehr Direktdiensten gibt.

Möschel: Ich wollte zunächst eine Bemerkung zur EG machen. Der EG-Vertrag hat Verfassungsqualität, die von keinem Mitgliedsstaat, von keinem Gericht und von keinem Konkurrenten in Frage gestellt werden kann. Sie kennen alle das Urteil des Gerichtshofs vom April des Jahres 1986. Ich erwarte eigentlich, daß von daher langfristig der stärkste Auflockerungsimpuls kommt. Der Vertrag ist also mehr als intergouvernementale Zusammenarbeit.

Beim zweiten Referat habe ich nicht so ganz den Stellenwert der Zielkonflikte verstanden, die hier vorgestellt worden sind. Das war eine dramatische Beschreibung des Ist-Zustandes. Es scheint mir nicht das Entscheidende zu sein. Um es mal an einem extremen Beispiel klar zu machen: Mir selbst wäre es am liebsten, ich hätte in fünf Minuten Fußentfernung von mir zu Hause einen Flughafen, der aber keinen Lärm machen darf. Und ich würde am liebsten die Qualität einer Swissair erster Klasse haben, aber bezahlen möchte ich natürlich gar nichts dafür, und zugleich feste Verbindungen überallhin, ständig kalkulierbar, und so fort. Ein dort beschäftigter Pilot will natürlich gerne hoch verdienen. Wer würde das nicht wollen? Das Problem liegt darin, welches Entscheidungsverfahren man wählt, um diese beliebig konzipierbaren Forderungen auf einen Nenner zu bringen. Wenn wir davon ausgehen, daß der Zweck des Wirtschaftens letztlich der Konsum ist, die Befriedigung von frei formulierter Nachfrage, ist der Wettbewerb, die Interaktion von Handlungsfreiheiten, das primäre Verfahren, um das richtige Mischungsverhältnis herauszufinden: Eine ständige Verbindung zu hohen Preisen und mit hohem Komfort oder eine Verbindung, wo man umsteigen muß, ist zwar unbequem, aber billig. Oder es gibt offenkundig eine große Nachfrage nach Flugleistungen im ‚Sardinenmilieu‘, wo man eng aufeinander gepreßt sitzt. Aber viele nehmen das in Kauf, etwa bei Charterflügen oder bei Reisebüroveranstaltungen und dergleichen, weil sie dann Geld sparen dabei.

Dieses Mischungsverhältnis sollte man dem Markt überlassen. Und die Frage ist nur, ob es sachliche Gründe gibt, das umzudrehen und anders zu machen. Auf vier Aspekte gehe ich ein:

- Der eine war der Sicherheitsaspekt. Darin steckt eine gewisse paternalistische These, für die ich Verständnis habe und die ich teile. Man kann auch im Wettbewerb den optimalen Sicherheitsgrad feststellen, aber man würde dann — zu Ende gedacht — in Kauf nehmen, daß Menschen dabei verunglücken und getötet werden. Ob man das vertreten kann, weiß ich nicht. Ich selbst wäre ein wenig skeptisch. Man könnte auch versuchen, es rein ökonomisch zu begründen. Wenn der Staat irgendwelche Sicherheitsvorschriften vorgibt, dann würde das Transaktionskosten sparen. Ich weiß nicht, ob das letztlich tragfähig wäre.

- Dann wurde hingewiesen auf die Konflikte der Infrastruktur, Abfertigung auf Flughäfen und dergleichen. Das wären in den Kategorien der Ökonomie externe Effekte, wie regionaler Landschaftsschutz, Zersiedlung, Lärmprobleme und ähnliches. Von daher wird es wohl nie einen völlig unbegrenzten freien Marktzugang geben. Es bleibt eine gewisse Bottle-Neck-Situation. Aber die ist begrenzt.
- Und dann wurde auf eine rein politische Ebene hingewiesen, auf Reziprozitätsprobleme mit dem Ausland: Wenn die uns nicht reinlassen, dann sehen wir auch keinen Grund, warum wir das umgekehrt machen sollten. Ob das ökonomisch sinnvoll ist, ist noch eine Frage. Aber das ist eine ganz andere Kategorie.
- Und dann wurde intermodal argumentiert im Hinblick etwa auf die Deutsche Bundesbahn. Wenn man diese schützen, die Bundesbahn sozusagen als funktionsfähige Verkehrsreserve vorhalten will, dann muß man dafür einen Preis zahlen. Ein solcher kann die einer staatlichen Wettbewerbsbeschränkung annehmen.

So würde ich die Kategorien sehen und die genannten Aspekte einordnen. Es gibt noch weitere.

Wolf: Ich habe das multilaterale Rechtssystem der EG vor allem deswegen genannt, weil wir im Luftverkehr ansonsten ein bilaterales System antreffen, das Wollen der EG aber multilateral ist. Auch der erste zaghafte Liberalisierungsversuch mit der Richtlinie über den interregionalen Luftverkehr ist ein multilateraler Anlauf. Es sollte jedenfalls keine Qualifizierung des EG-Vertrages bedeuten, wenn ich nur von einem multilateralen Rechtssystem gesprochen habe.

Neumann: Zur Darstellung von Herrn Nüßer über die Anteile der verschiedenen Verkehrsträger am Verkehrsaufkommen: Mir scheint, daß dabei ein Problem insoweit vorliegt als von gegebenen Kosten und Preisen ausgegangen wird. Man darf nicht vergessen, daß die Kosten eben nicht einfach gegeben sind. Ich glaube, die Kosten liegen deswegen so hoch, weil man es sich erlauben kann, diese Kosten zu haben. Potentielle Gewinne haben sich in Kosten verwandelt.

Eine zweite Bemerkung, die ich daran anknüpfte: Die Preiselastizität der Nachfrage, also die Möglichkeit, durch Preissenkungen mehr Nachfrage auf einen bestimmten Verkehrsträger zu ziehen, wird weit unterschätzt. Die Erfahrungen in den USA haben gezeigt, daß die Preissenkungen, die mit der Deregulierung eintraten, einen starken Zuwachs des Verkehrsaufkommens herbeiführten. Die Frage der Kosten, das hat sich auch in Amerika gezeigt, ist eine Frage, über die der Wettbewerb entscheidet. Der Abbau von Serviceleistungen auf interamerikanischen Fluglinien hat auch dazu beigetragen, daß die Kosten und die Preise gesunken sind und damit verbunden, ein höheres Verkehrsaufkommen entstanden ist. Wenn der Wettbewerb eine größere Rolle spielen kann und ihm eine Chance gegeben wird, dann werden Änderungen

erreicht, die weit über das hinausgehen, was man jetzt hypothetisch anhand gegebener Kosten und Preise erwartet.

Nüßer: Die Frage der Kosten, die die Fluggesellschaften bei der Festlegung von Tarifen nachweisen sollten, hängen sicherlich davon ab, wie die einzelnen Gesellschaften ihr Geschäft betreiben. Wenn ein Außenseiter sagt, die Verwaltung ist viel zu groß, dazu benötigt man nur einen Bruchteil der eingesetzten Leute, dann ließen sich natürlich die Kosten sofort verringern. Gewiß könnte man den Wettbewerb über die Höhe der Kosten befinden lassen. Dies würde allerdings — wie wir in Amerika gesehen haben — beträchtlichen Anpassungen auch und vor allem bei den Beschäftigten hervorrufen, die sich freilich in Europa schon wegen des Gewerkschaftseinflusses kaum durchsetzen lassen.

Meier: Zur Kostenproblematik muß ich Widerspruch anmelden: Selbstverständlich sind die Preise kostenbezogen. Gewiß kann man so argumentieren: die Gesellschaften haben wenig Gewinne gemacht, das läßt darauf schließen, daß die Preise nicht hoch genug waren. Aber ich kann dazu sagen, wir haben heute durchschnittlich über 55 Prozent direkte Betriebskosten. Dann haben alle Gesellschaften einen Anteil von ungefähr 30 Prozent der Personalkosten an den Gesamtkosten. In den USA betrug dieser Anteil vor der Deregulierung 42 Prozent im Durchschnitt. Die amerikanischen Gesellschaften hatten also sehr viel höhere Personalkosten. Der Anteil ist jetzt zurückgegangen auf etwa 32 Prozent. Wir haben außerdem Betriebsvergleiche gemacht mit der British Airways in Europa. Wir haben Betriebsvergleiche gemacht mit der Delta, einer wirtschaftlich besonders gut geführten Gesellschaft in den USA. Und wir sind eigentlich immer wieder davon überzeugt worden, daß wir bei den Kosten nicht schlecht liegen.

Was den Service angeht: So heißt es, eigentlich wolle man gar keinen Service, die Bundesbahn biete auch von Nürnberg nach Frankfurt nichts zu essen. Wir machen demgegenüber gerade diese Erfahrung: von der Lufthansa erwartet man eben, daß es irgend etwas gibt. Unsere Produktänderungen, die sich auf ständige und intensive Marktuntersuchungen stützen, sind immer darauf abgestellt, daß wir der Nachfrage so nahe wie möglich kommen.

Was nun die Preiselastizität anbelangt, so ist die gegeben. Sie ist relativ gering bei Geschäftsreisenden und sie ist sehr groß bei den privat Reisenden. Wer die höchste Flexibilität beansprucht, zahlt den höchsten Preis und derjenige, der mehr auf Flexibilität verzichten kann, wie zum Beispiel Vorausbuchungen in Kauf nehmen kann, der kriegt den niedrigsten Preis. Wir machen nichts anderes als uns auf die Preiselastizität der Nachfrage zu stützen.

Hamm: Ich möchte darauf hinweisen, daß es für die Kunden schwer ist, sich auf Märkten mit staatlicher oder supranationaler Preisreglementierung zurechtzufinden, und zwar deshalb, weil es einen illegalen Markt gibt, auf dem sich der normale Sterbliche nicht auskennt. Man würde viel für die Markttransparenz tun, so widersinnig das klingt, wenn man die staatliche oder supranationale Regulierung beseitigte.

Ein zweiter Punkt: Es ist viel über die Nachteile durch die Deregulierung in den USA gesprochen worden, jedoch weniger über die Vorteile. Eigentlich müßte doch an erster Stelle gesagt werden, warum man überhaupt auf die Idee gekommen ist, in den USA zu deregulieren. Warum werden ähnliche Überlegungen innerhalb der EG angestellt? Diese Gründe müßten in den weiteren Diskussionen eigentlich stärker in den Mittelpunkt gerückt werden.

Ein dritter Punkt: Als Nachteil der Deregulierung werden die Gefahren für die Verkehrssicherheit bezeichnet. Ich möchte darauf verweisen, daß die Verkehrssicherheit eine Aufgabe sorgfältiger staatlicher Kontrollen ist, die sich gleichermaßen auch ohne Deregulierung stellt. Wenn mehr Unternehmen zugelassen werden, steigen möglicherweise die Kontrollkosten. Aber die Verkehrssicherheit braucht keineswegs zu leiden. Auf der anderen Seite werden Reglementierungskosten eingespart. Zumindest müssen wir eine Gegenrechnung aufmachen. Was spart man an Bürokratiekosten beim Staat und bei den Unternehmen durch Deregulierung und welche zusätzlichen Kosten entstehen für die Aufsicht auf dem Gebiet der Verkehrssicherheit.

Noch ein Wort zur Regionalpolitik: Es konnte der Eindruck entstehen, als ob sich das Angebot auf kleineren Flughäfen drastisch verschlechtert hätte. Doch dies ist nicht der Fall. Im Gegenteil ist das Angebot zum Teil verbessert worden. Allerdings ist das Direktflugangebot zwischen Kleinflughäfen und größeren Zentren zum Teil verschlechtert worden durch die Einschaltung von Drehscheiben. Die Fluggäste müssen daher in größerem Umfang umsteigen. Weiterhin war von den Verspätungen auf vielen Flughäfen während der Flutstunden des Verkehrs die Rede. Eine befriedigende Lösung wäre die Rationierung der Nachfrage nach Starts und Landungen über den Preis in Zeiten besonders starker Nachfrage.

Zur Frage der internen Subventionierung in den Luftverkehrsunternehmen: Die Gewinne aus bestimmten Verkehrsrelationen werden derzeit dazu benutzt, unrentable Linien zu alimentieren. Bei einer Deregulierung im internationalen Bereich sinken die Möglichkeiten der internen Subventionierung. Wenn aus politischen Gründen unrentable Linien weiterbetrieben werden sollen, dann müßten künftig die Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt kommen.

Seidenfus: Kurz eine Anmerkung zum Thema Zuwachs des Fluggastaufkommens in Abhängigkeit von Preissenkungen: Ich glaube, wenn man hierzu Überlegungen anstellt, sollte man bedenken, daß es in den USA nicht um Umsteigereffekte geht, sondern um Zusatzverkehr. Man erlaubt sich einen zusätzlichen Weekend-Trip von New York nach Los Angeles beispielsweise, weil das viel billiger geworden ist. Ganz anders in Europa. Hier würde es um Umsteigeeffekte gehen.

Nun einige Anmerkungen und Fragen zum Marktzugang und zur Wettbewerbsintensität: Der Charterverkehr bewältigt immerhin 50 Prozent des europäischen Flugaufkommens. Ich frage mich, ob es richtig ist, diese beiden Marktkomplexe, den Linien- und den Charterverkehr, starr voneinander zu

trennen. Ich glaube das geht nicht mehr, da ja ein Teil der Fluggäste eine reale Auswahlmöglichkeit zwischen der Benutzung eines Linien- oder eines Charterfluges besitzt. Dazu die erste Frage: Wenn man sich nun vorstellt, daß durch eine Deregulierung der Preise im europäischen Flugverkehr Ermäßigungen von 45 Prozent der derzeitigen Preise für die Economy-Klasse möglich sein werden, wird das nicht dem Charterverkehr seine Basis entziehen? Und könnte man nicht wiederum dem entgegenwirken, indem man dem Charterverkehr eine Liberalisierung der Zulassungsvoraussetzungen für Liniendienste anbietet, so wie das in den Niederlanden für die Transavia jetzt schon der Fall ist? Ich weiß nicht, wie man diese Entwicklungsmöglichkeit beurteilen soll. Es wird im Endeffekt vielleicht darauf hinauslaufen, daß bei uns das passiert, was wir in den USA heute schon feststellen können, daß nämlich die Unterschiede zwischen Linie und Charter praktisch bedeutungslos geworden sind. Zweite Frage im Zusammenhang mit dem Anwachsen des Fluggastaufkommens: Mehr Verkehr bedeutet ja nicht nur bessere Auslastung der schon eingerichteten Linien, sondern auch zusätzliche Flüge. Sind unsere Großflughäfen dafür überhaupt noch aufnahmefähig oder wird es dann vielleicht zu einem Kollaps auf den Verkehrsflughäfen kommen mit der Folge, daß Landerechte versteigert werden müssen, wenn man nicht andere Zugangsbeschränkungen auf den Verkehrsflughäfen in Kauf nehmen will?

Hoppmann:

1. Herr Nüßer hat eine Projektion über die Entwicklung verschiedener Bereiche (Eisenbahn, Pkw) und verschiedener Techniken vorgetragen. Die Projektionen sind jedoch sehr technisch gedacht ohne Berücksichtigung der Wechselwirkungen mit dem Preissystem. Derartige rein technische Projektionen hatten wir auch bei den Projektionen des „Club of Rome“ über „Die Grenzen des Wachstums“ kennengelernt, bei denen man beispielsweise den zukünftigen Bedarf an Heizöl extrapoliert hat, ohne die Rückwirkungen zu berücksichtigen, die sich aus der Interdependenz mit dem Preissystem ergeben würden. Diese Projektionen stellten sich empirisch schon bald als falsch heraus, weil die Preisentwicklung entsprechende Anpassungsprozesse auslöste, die nicht berücksichtigt waren.

Wenn derartige Projektionen aber in regulierten Bereichen gemacht werden, besteht die Gefahr, daß man die vorzunehmenden Investitionen an ihnen ausrichtet. Die zukünftigen Investitionen, sei es im Straßenverkehr, bei der Bundesbahn oder bei anderen Verkehrsträger werden dann „falsch“ sein. Wenn dann solche Fehlinvestitionen in großem Umfange vorhanden sind, wird man sagen, man brauche jetzt „kostengerechte“ Preise, wobei die getätigten Fehlinvestitionen zur Grundlage der Kostenrechnung gemacht werden. So entsteht ein Zirkel, die Projektion begründet die Investitionen und die Investitionen bestätigen die Projektion. Die falsche Projektion „rechtfertigt“ die regulierten Preise. So werden Fehlentwicklungen eintreten. Deshalb habe ich große Bedenken gegen solche rein technischen Projektionen, in denen von der Interdependenz mit dem Preissystem abstrahiert wird.

2. Herr Meier hatte wohl den Eindruck, daß man die Lufthansa oder ihn persönlich angegriffen habe. Das wäre ein Mißverständnis. Deshalb möchte ich den Sachverhalt, um den es hier geht, noch einmal verdeutlichen:

Herr Meier sagte, die IATA sorge zwar für Preise, die Gewinne und keine Verluste entstehen lassen, aber die Umsatzrendite sei immer relativ niedrig gewesen. Die IATA habe nie ungerechtfertigte Preise genommen. Auch bei den Kosten liege die Lufthansa gar nicht schlecht, es seien ununterbrochen Betriebsvergleiche gemacht worden. Außerdem produziere die Lufthansa nachfragegerecht, mache fortlaufend Marktuntersuchungen und Marktanalysen, und auch die Preiselastizität werde dabei berücksichtigt.

Alles dies wird nicht bestritten. Das Problem, mit dem wir uns hier befassen, ist ein ganz anderes. Auch ein Monopolist, sogar der reine Lehrbuchmonopolist, richtet sich am Markt aus und nimmt „marktgerechte“ Preise. Auch ein Lehrbuchmonopolist orientiert sich an der Preiselastizität der Nachfrage, macht fortlaufend Marktuntersuchungen und versucht, die Kosten zu senken. Alles, was Herr Meier vorgetragen hat, würde auch ein reiner Monopolist machen. Das Problem in diesem Arbeitskreis ist nicht, was die Lufthansa tatsächlich — und zwar effizient — als Monopolist tut, sondern die Frage, wie die Märkte, auf denen sie tätig ist, aussähen, wenn mehr dereguliert wäre, wenn wir mehr Wettbewerb hätten. Wie würde sich die Lufthansa verhalten, wenn andere, alternative Rahmenbedingungen vorlägen? Die Antwort erfordert eine Als-Ob-Analyse. Aber man könnte noch so gute Betriebsvergleiche machen und noch so gute Marktuntersuchungen anstellen, es ist unmöglich, auf diese Weise die Als-Ob-Verhältnisse zu ermitteln. Wir könnten das alternative Verhalten der Lufthansa nur kennenlernen, wenn *tatsächlich* (empirisch) mehr dereguliert, mehr liberalisiert wäre, wenn wir also mehr Wettbewerb hätten. Das ist das Problem. Es geht nicht um die Frage, was die leistungsfähige Lufthansa unter den jetzigen Rahmenbedingungen tatsächlich tut, sondern wie ihr Verhalten sich ändern würde, wenn wir andere Rahmenbedingungen hätten, die mehr Wettbewerb hervorbringen würden.

Noch eine Bemerkung zur Kostenfrage: Herr Meier sagte, daß die Lufthansa eigentlich immer nur eine mäßige Umsatzrendite habe. Das ist durchaus erklärbar. Aus der empirischen und theoretischen Kartellforschung wissen wir, daß Kartelle auf längere Sicht eigentlich nie große Gewinne, sondern sogar oft rote Zahlen geschrieben haben. Solange Kartelle effektiv sind, liegt auch eine Interessengleichheit zwischen Gewerkschaften und dem Kartell vor. Das war auch im Ruhrkohlenbergbau der Fall. Als aber beispielsweise das Ruhrkohlenkartell unter Wettbewerbsdruck geriet, traten relativ schnell enorme Rationalisierungserfolge ein, die zu erheblichen Kostensenkungen führten. Unter Wettbewerbsdruck ergaben sich dann eine ganz andere Planung der Kapazitäten, andere Arten der Kapazitätsausnutzung und eine ganz andere Art der Neuinvestitionen. Diese und ähnliche Fragen sind es, die uns auch heute und morgen hier beschäftigen werden.

Herr Meier möge deshalb unsere Überlegungen nicht als gegen ihn persönlich oder als gegen die Lufthansa gerichtet ansehen, sondern wir wollen über die institutionellen Rahmenbedingungen diskutieren, in denen die Lufthansa zur Zeit steht und die ihr jetziges Verhalten bestimmen. In diesem institutionellen Rahmen handelt die Lufthansa sicherlich effizient und adäquat, aber wir müssen doch die Frage stellen, wie die Rahmenbedingungen verbessert werden könnten und wie die Lufthansa dann ihr Verhalten ändern würde.

Nüßer: Als positive Aspekte der Deregulierung in Amerika würde ich vor allem zwei nennen: einmal die Entwicklung des Tarifniveaus und zum anderen den Abbau der Kontrollbehörde. Dann zur Frage des Verhältnisses von Linie und Charter. Ich hatte schon angedeutet, daß sich sehr wohl eine Vermischung vollzieht. Ich gehe allerdings davon aus, daß in der nächsten Dekade der Unterschied zwischen Charter- und Linienangebot bestehen bleibt, zumal diese einzelnen Formen sich ergänzen können. Nun zur Infrastruktur, zur Ausrichtung der Infrastruktur auf die Spitzenbelastung. Sicherlich ist es richtig, daß man einen derartigen Kapazitätsausbau schon aus Kostengründen nicht verwirklichen kann. Auf der anderen Seite stellt auch die Versteigerung der Landerechte an den Meistbietenden keine sinnvolle Lösung dar. Es bietet sich sehr viel eher an, den Versuch einer Dezentralisierung zu unternehmen. Das heißt, die weniger ausgelasteten Flughäfen mehr als bisher zu beladen. Dann noch kurz zu der vorgestellten Projektion: Dieses war eigentlich eine Vorstellung von Fakten aus der Statistik, um einmal zu sehen, wo könnten denn die Grenzen zwischen den einzelnen Systemen liegen. Das hat nichts mit Nachfragevorhersage zu tun. Dazu müßte man sich in der Tat Gedanken darüber machen, was geschieht, wenn im Luftverkehr die Preise sinken und wie wird sich das auswirken?

Schmidtchen: Zunächst zu dem Punkt ‚Service an Bord‘: Der Service an Bord ist ein Kuppelprodukt und die Frage ist, ob die Leute dieses Kuppelprodukt auch wirklich haben wollen. Warum bieten sie denn den Service — ähnlich wie die Bahn — nicht einfach gegen Entgelt an, so daß jeder, der den Service haben will, ihn kaufen kann und der andere, der ihn nicht haben will, einfach seine Stullen mitnimmt.

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Deregulierung: Als die Deregulierung in Amerika durchgeführt wurde, las man in den Zeitungen häufiger von Sicherheitsproblemen. Die Frage ist, ob die Sicherheitsprobleme wirklich zugenumen haben, oder ob Journalisten nur in diesem Zusammenhang das Problem eher bewußter sehen. Wurde nicht etwas zur Nachricht, was vorher nicht Nachricht gewesen war? Mit der Folge, daß bei uns der Eindruck hervorgerufen wurde, es sei tatsächlich ein Sicherheitsproblem aufgetaucht. Im übrigen darf man nicht übersehen, daß es sich bei der Festlegung des Sicherheitsstandards um ein Optimierungsproblem handelt. Wir optimieren auch heute. Wir nehmen zum Beispiel bewußt 20000 Verkehrstote im Jahr in Kauf. Niemand will einen

4*

Sicherheitsgrad von eins im Straßenverkehr, denn das wäre gleichbedeutend mit der Aufgabe desselben. Und etwas Ähnliches gilt natürlich auch im Luftverkehr. Die volkswirtschaftlich relevante Frage lautet dann, wie findet man den volkswirtschaftlich optimalen Sicherheitsgrad heraus? Kann der Markt es besser oder der Staat? In diesem Zusammenhang schlage ich folgendes Gedankenexperiment vor. Stellen wir uns vor, alle gesetzlichen Sicherheitsvorschriften im Luftverkehr würden von heute auf morgen beseitigt. Was glauben Sie würde passieren? Die einzelnen Fluggesellschaften würden einen neuen Wettbewerbsparameter entdecken. Nämlich ihre Sicherheitsvorkehrungen. Sie würden mit einer Art TÜV-Siegel oder sonst etwas in den Markt hineingehen, und der Sicherheitsstandard würde zu einem Aktionsparameter im Wettbewerb werden. Ist es wirklich zwingend, daß durchschnittlich gesehen die Sicherheit gegenüber heute sinken würde? Den *Grenztoten* gäbe es natürlich. Aber den vermeidet man auch heute nicht, weil niemand einen Sicherheitsfaktor von eins anstrebt.

Nieste: Der Einwand zur Sicherheit ist ein interessantes Argument. Ich bin auch für die Zulassung von Luftfahrtunternehmen in der Bundesrepublik und damit auch für deren Überwachung zuständig. Ich muß sagen, daß ich auch nicht das geringste Risiko einer Unsicherheit übernehmen könnte und würde. Wir entdecken im Rahmen der Zulassung von Luftfahrtunternehmen manchmal Vorstellungen, die mit dem Gesichtspunkt der Sicherheit einfach unvereinbar sind. Theoretisch betrachtet könnte der Sicherheitsstand ein wichtiger Wettbewerbsfaktor sein. Die Praxis jedoch sieht bei der Vielzahl der Unternehmen anders aus.

Nun noch eine Bemerkung zu Großbritannien als ein Beispiel dafür, wie eine Regierung den Schutz ihrer Gesellschaften abbaut. Das Beispiel Großbritanniens ist sehr interessant. Es ist richtig, daß in Großbritannien mehr Liniengesellschaften bestehen als bei uns. Auch der Stellenwert der Luftfahrt in Großbritannien ist wesentlich höher als bei uns. Aber es ist nicht so, daß etwa British Caledonian, die im Vergleich zur British Airways ein kleines Unternehmen ist, nun hinfliegen dürfe, wohin sie wolle. Vielmehr werden die Strecken und Verkehrsgebiete genau zugeteilt, etwas was wir überhaupt nicht kennen. Interessant ist auch, daß, wenn man die britische Luftverkehrspolitik genauer analysiert, man feststellt, daß sie je nach den betroffenen Verkehrsgebieten sehr unterschiedlich ist. Man darf ruhig unterstellen, und zwar ohne jeden Vorwurf, daß sie so ausgerichtet sind, daß sie den eigenen Unternehmen den höchsten Nutzen bringt. Da ist zum Beispiel die Luftverkehrspolitik Großbritanniens gegenüber den USA. Die ist überhaupt nicht vergleichbar mit der Luftverkehrspolitik Großbritanniens in der EG. Großbritannien hat ein sehr restriktives Luftverkehrsabkommen mit den USA. Da kann nicht jede Gesellschaft zwischen jedem Punkt fliegen, vielmehr ist genau festgelegt, wieviele Flüge eine amerikanische Gesellschaft zwischen Punkt X in den USA und zum Beispiel London machen darf. Das bedeutet eine ganz strikte Kapazitäts- und Zugangs-

festlegung. Dagegen ist man großzügiger bei den Preisen. Zum Vergleich: unser Luftverkehrsabkommen mit den USA bringt völlige Kapazitäts- und Frequenzfreiheit. Jede amerikanische Gesellschaft kann von jedem Punkt in den USA in die Bundesrepublik fliegen. Das macht die britische Seite nicht, weil sie sich gegenüber den amerikanischen Gesellschaften sonst im Nachteil fühlen würde. Dasselbe gilt für den Verkehr mit Fernost. Völlig anders ist die Politik in der EG. Mit etwas Erfahrung kann man schnell den Grund dafür finden, warum eine Luftverkehrspolitik so oder so ist. Die Kostenstruktur der britischen Gesellschaften ist zum Beispiel aus verschiedenen Gründen im Vergleich zur Bundesrepublik günstiger. Es hängt aber auch damit zusammen, daß die britische Regierung seit jeher darum bemüht ist, London als Gateway für interkontinentale Flüge aufzubauen. Wenn man die britischen Vorschläge für die neue Tarifstruktur in der EG genauer analysiert und wenn man die Flugpläne nebeneinander legt, zum Beispiel von British Caledonian, von der Bundesrepublik nach London mit interkontinentalen Weiterflügen der British Caledonian, dann wird man feststellen, daß Verkehrspolitik und Tarifpolitik auch darauf ausgerichtet sind, sehr günstige Zu- und Abflüge nach London herzustellen. Damit steht Großbritannien nicht allein. Alle Regierungen versuchen, Luftverkehrspolitik pragmatisch je nach den Besonderheiten des Verkehrsgebietes durchzusetzen. Man kann also nicht generell sagen, daß die britische Regierung den Schutz ihrer eigenen gegenüber anderen Gesellschaften zurückgedrängt hat, vielmehr kämpft sie mit vorbildlichem Elan für die Interessen auch ihrer eigenen Gesellschaften, nur sind es dort mehrere. Am Ergebnis ändert das nichts.

Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht der Lufthansa

Von *Ulrich Meier, Köln*

Die Frage nach der Zweckmäßigkeit vorhandener Regulierungssysteme stellt sich immer wieder neu, so wie sich Wettbewerbsstrukturen verändern. Der Wirtschaftswissenschaftler beurteilt Markteintritte nach ihren Wirkungen auf die betriebs- und volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit. Der Politiker muß andere Beziehungen und Interessen zusätzlich bewerten und versuchen, daraus das öffentliche Interesse zu bestimmen. Für den Unternehmer steht die Chancengleichheit bei der Marktordnung im Vordergrund.

Der Luftverkehr gehört — wie generell der Verkehrssektor — zu den stärker regulierten Sektoren, jedenfalls soweit der Fluglinienverkehr betroffen ist. Er ist daher verständlicherweise zum Objekt von Deregulierungsdiskussionen geworden.

Ein wirtschaftlich gut fundiertes Unternehmen wie die Lufthansa kann sich, bei gleichen Voraussetzungen für alle Wettbewerber, leichter auf neue Formen des Wettbewerbs einstellen. Ich verstehe die mir hier gestellte Aufgabe so, daß ich mich vor allem zu den *Auswirkungen* gegebener und beabsichtigter wettbewerbspolitischer Bedingungen in Europa aus der Sicht eines betroffenen Unternehmens äußern soll.

Die Verwendung einiger Zahlen soll zur Anschaulichkeit beitragen, insbesondere für Vergleiche Europa/USA. Sie werden häufig in wissenschaftlichen Veröffentlichungen herangezogen, wie beispielsweise in der im letzten Jahr herausgekommenen Deregulierungs-Studie des Kieler Instituts für Weltwirtschaft.

I. Bestehende Wettbewerbsregeln und -strukturen im Luftverkehr in Europa

Die Wettbewerbsbedingungen im europäischen Luftverkehr haben sich seit Gründung der EWG erheblich geändert. Nahezu 50 Prozent der innereuropäischen Beförderungen im Personenluftverkehr, darunter der überwiegende Teil des Ferienreiseaufkommens im Luftverkehr, werden heute durch *Charterflüge* befördert. Für sie gibt es im wesentlichen nur eine Auflage: Die Flugreise muß durch einen Reiseveranstalter mit einem zusätzlichen Reisearrangement verbunden und vermittelt werden. Für die Luftfahrtunternehmen gibt es im Charterverkehr kaum Beschränkungen etwa bei Verkehrsrechten, Marktzu-

gang, Angebots- und Preisgestaltung. Der *Fluglinienverkehr* wird auch in Europa vornehmlich im Rahmen bilateraler staatlicher Luftverkehrsabkommen geregelt. Sie bieten einen auf die zweiseitigen Marktverhältnisse bezogenen Interessenausgleich und gehen vom Grundsatz gerechter und gleicher Möglichkeiten für beide Vertragsparteien aus.

Die konkreten Regelungen beinhalten den gegenseitigen Austausch von Verkehrsrechten, die Überwachung von Marktzugang und Angebotsumfang, die Genehmigung von Tarifen und Flugplänen. Vorbereitende Vereinbarungen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften werden zugelassen, um zu allseits anwendbaren und annehmbaren Tarifen zu gelangen und um ein möglichst umfangreiches und nachfragebezogenes Angebot zu erreichen.

Dieser verkehrspolitische Rahmen hat auf den vom Aufkommen her schwächeren innereuropäischen Verbindungen meist zu einer Art duopolistischer Marktteilung geführt. Auf stärker nachgefragten innereuropäischen Strecken sind dagegen regelmäßig mehr als zwei Flugliniengesellschaften tätig: zwischen Frankfurt und London beispielsweise elf und zwischen Frankfurt und Paris sieben. Dazu kommen noch Charterflüge. In den USA hat die Deregulierung des Luftverkehrs bei der Angebotsentwicklung auf den stärker nachgefragten Strecken zu einem Verdrängungswettbewerb geführt. Auf schwächeren Strecken finden sich häufig marktbeherrschende Angebote einzelner Gesellschaften.

Wie hoch die Marktstellung einzelner Unternehmen in Teilbereichen des inneramerikanischen Streckennetzes — ungeachtet der bestehenden Wettbewerbsbedingungen — bewertet wird, ergibt sich aus der Anzahl von Aufkäufen und Fusionen. Die Aufteilung Europas in eine große Anzahl nationaler Luftverkehrsmärkte hat solche Konzentrationsprozesse verhindert.

Bezüglich Marktgröße und Anzahl der Wettbewerber ergibt sich folgender Vergleich (Stand 1985):

- Anzahl der Flugreisen:
 - Europa 160 Mio.
 - USA 380 Mio.
- Anzahl der Luftfahrtunternehmen, die Flugzeuge mit mehr als 45 Sitzen einsetzen:
 - Europa 90
 - USA 83

Hinzu kommt in Europa — wie sich auch aus den Verkehrsanteilen ergibt — ein stärkerer Wettbewerb der Flugliniunternehmen zum Charterflugverkehr und zu den Eisenbahnen als in den USA oder in vielen anderen Regionen der Erde.

Untereinander konkurrieren die Flugliniunternehmen in einer Anzahl von Wettbewerbsfeldern wie: Flugplan- und Flugzeugumlaufgestaltung, Produktgestaltung und Marketing, Preisbildung, Flottenpolitik, Service am Boden und in

der Luft sowie Verkaufsorganisation, die in der Form von computergesteuerten Reservierungssystemen eine immer größere wettbewerbliche Bedeutung erlangt. In den ISA sind Auflagen erlassen worden, die die Wettbewerbswirksamkeit dieser Verkaufssysteme neutralisieren sollen.

Das Endprodukt des Luftverkehrs, die schnelle Beförderung von A nach B, wird weitgehend homogen angeboten. Der interessierte Flugreisende nimmt auch kleinere, weniger komfortable und langsamere Flugzeugtypen an, wie die außerordentlich hohen Wachstumsraten der letzten Jahre im sogenannten Regionalluftverkehr zeigen.

II. Liberalisierungsbestrebungen in Europa

Die Liberalisierung des Fluglinienverkehrs in Europa ist zunächst eine bilaterale Frage. Je nach den Marktverhältnissen und den beiderseitigen Interessen sind von den Regierungen liberale oder weniger liberalere Abkommen abgeschlossen worden. Eine Reihe bilateraler Vereinbarungen sind in den letzten Jahren freizügiger gestaltet worden. Den Staaten bleibt auch künftig die Option, bilateral über die Mindestbedingungen multilateraler Regelungen hinauszugehen.

Multilaterale Regelungen des Fluglinienverkehrs haben sich bereits in der Vergangenheit naturgemäß als sehr viel komplizierter herausgestellt. An mehrseitigen Liberalisierungsbemühungen hat es weder weltweit noch auf regionaler Ebene gefehlt. Die 1944 anlässlich der Konferenz von Chicago verabschiedete sogenannte Transportvereinbarung, die zu Liberalisierung und Meistbegünstigung beim Austausch von Verkehrsrechten führen sollte, und andere Bestrebungen verliefen im Sande. Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) mit ihren über 150 Mitgliedstaaten und die regionalen staatlichen Luftfahrtorganisationen, wie die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC), haben sich daher vor allem um die Standardisierung im technischen Bereich verdient gemacht. Wettbewerbspolitisch ging es mehr um die Harmonisierung bilateral anzuwendender Grundsätze als um konkrete Vereinbarungen über Wettbewerbsbedingungen.

Dies soll sich in Europa nun ändern, jedenfalls innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Multilaterale Regelungen sollen mehr und mehr die bilateralen Regelungen überlagern und ersetzen. Dem Rat liegen Vorschläge der Kommission auf folgenden Gebieten im Luftverkehr vor:

- Verordnung zur Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages,
- Richtlinie für Tarifregelungen,
- Richtlinie für Kapazitätsregelungen,
- Neufassung der bestehenden Richtlinie für den sogenannten interregionalen Luftverkehr.

Alle genannten Vorschläge sind im Rat und in seinen Beratungsgremien bereits mehrfach erörtert worden. Einigungsmöglichkeiten für die eine oder

andere Maßnahme zeichneten sich ab, jedoch verlangt die Kommission eine Paketlösung, die bislang nicht erreichbar war.

Die Luftverkehrsunternehmen sind primär an der Verabschiedung der Wettbewerbsverordnung interessiert und dies nicht erst seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 30. 4. 1986, wonach die Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages auch auf den Luftverkehr Anwendung finden sollen.

Wesentlich sind hier vor allem Fragen, inwieweit bestimmte Verhaltensweisen der Unternehmen nicht wettbewerbsrelevant sind und ausgenommen oder inwieweit sie im öffentlichen Interesse liegen und freigestellt werden können. Bei den anderen Verkehrsträgern, zuletzt beim Seeverkehr, sind Ausnahmetbestände und Freistellungsmerkmale gebildet worden, die deren besondere Lage berücksichtigen. Wir gehen davon aus, daß Rat und Kommission im Luftverkehr ebenfalls zunächst von dem bestehenden Ordnungsrahmen ausgehen, der sich ja auch den öffentlichen Interessen der Mitgliedstaaten, die unter anderem die wettbewerbspolitischen Gesichtspunkte einschließen, ergeben hat. Die Fluglinienunternehmen haben sich dazu offiziell mit Vorschlägen geäußert.

Wenig hilfreich erscheint uns in diesem Zusammenhang das Verfahren, das die Kommission nach Artikel 89 EWG-Vertrag wegen bestimmter Verhaltensweisen gegen nahezu alle in den EG-Mitgliedstaaten beheimateten Fluglinienunternehmen eingeleitet hat, darunter auch gegen die Lufthansa. Beanstandet werden Vereinbarungen auf Gesellschaftsebene, die aufgrund nationalen Rechtes und/oder bilateraler staatlicher Verträge vorgeschrieben oder jedenfalls zulässig sind. Man sollte die Carrier nicht zu Prügelknaben machen, solange die Frage, in welcher Weise gemeinschaftliches Wettbewerbsrecht auf den Luftverkehr anzuwenden ist, noch nicht entschieden ist. Der Europäische Gerichtshof hat ja diese Frage gerade offen gelassen. Was den Kommissions-Entwurf einer Tarifrichtlinie angeht, so haben die Fluglinienunternehmen ebenfalls sorgfältig abgewogene konkrete Vorschläge unterbreitet. Im Laufe der Erörterungen im Rat sind von interessierten Parteien Nachbesserungen eingebracht worden, die den Rat in technische Details verwickelt und Beschlüsse bisher blockiert haben. Es wird das eintreten, was eigentlich keiner will: die Festlegung von Tarifbedingungen durch Behörden.

Inzwischen hat die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) eine Margentarifregelung verabschiedet. Sie beruht auf den gleichen Grundsätzen, wie sie dem im EG-Ministerrat diskutierten Regelungsentwurf zugrunde liegen, und berücksichtigt weitestgehend die Vorschläge der Fluglinienunternehmen. Wir haben immer Lösungen im größeren europäischen Gebiet der 22 Mitgliedstaaten der ECAC befürwortet und begrüßen diesen Schritt. Da hier Neuland betreten wird und nach gewissen Fristen Überprüfungen vorgesehen sind, da es sich außerdem nur um Mindestbedingungen handelt, die im gegenseitigen Einvernehmen bilateral weiter gelockert werden können, sind die Auseinandersetzungen in der Gemeinschaft um gewisse technische Details nicht immer

verständlich. Bei so unterschiedlichen Märkten, wie sie sich im europäischen Luftverkehr ergeben, sind einheitliche Tarifbedingungen ohnehin fragwürdig.

Zur Schaffung eines größeren Spielraums bei der bilateralen Gestaltung des Kapazitätsangebots ist es ebenfalls die ECAC, die sich bereits im Dezember 1986 über eine gewisse Mindestflexibilität verständigt hat. Die Erörterungen in der Gemeinschaft sind noch nicht abgeschlossen, da noch keine Einigung über den zweiten Liberalisierungsschritt nach der Einführungsperiode erzielt werden konnte. Außerdem sind gewisse Marktzugangsregelungen noch strittig. Was schließlich die Neufassung der 1984 in Kraft getretenen ersten Richtlinie über den sogenannten interregionalen Linienluftverkehr angeht, so stimmen wir mit der Kommission überein, daß ein Änderungsbedarf besteht. Die Vorschläge der Kommission gehen jedoch nunmehr weit über den Bereich des interregionalen Luftverkehrs hinaus, so wie er bisher nach allen abgegebenen Erklärungen zu verstehen war. Entsprechend schwierig ist die Entscheidungsfindung im Rat.

Diese hier kurz angesprochenen, in der EWG noch anstehenden und in der ECAC teilweise bereits verwirklichten Regelungsvorhaben sind im Zusammenhang zu sehen mit der vom Europäischen Rat verabschiedeten und von nahezu allen Parlamenten der Mitgliedstaaten ratifizierten einheitlichen Europäischen Akte. Sie sieht auf der Grundlage eines von der Kommission vorgelegten Weißbuches die Verwirklichung des gemeinschaftlichen Binnenmarktes und insbesondere der vier Grundfreiheiten aus dem EWG-Vertrag — Freiheit des Personen-, Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs — bis zum Jahresende 1992 vor. Die Akte führt außerdem zu Modifizierungen des EWG-Vertrages. Insbesondere die Stärkung der Stellung des Europäischen Parlaments, die Änderungen zur Anwendung des Artikels 84 EWG-Vertrag und die teilweise Abschaffung des Einstimmigkeitserfordernisses bei Entscheidungen des Ministerrats sind für den Luftverkehr relevant.

Bis jetzt ist noch nicht ersichtlich, zu welchen konkreten Schritten die angestrebte Verwirklichung des gemeinsamen Binnenmarktes bis Ende 1992 im Luftverkehr — über die von der Kommission bereits vorgeschlagenen Maßnahmen hinaus — führen wird. Ich möchte mich dazu auch nicht in Spekulationen ergehen. Fragen, wie die Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen und nach dem gemeinschaftlichen Interesse an einer Verlagerung lufthoheitlicher Befugnisse von den Mitgliedstaaten an die Gemeinschaft, werden dabei aber sicherlich eine Rolle spielen.

III. Die Auswirkungen weiterer Liberalisierungsschritte in Europa

Stellt man die Frage nach der Zweckmäßigkeit einer Entregulierung, ist zunächst zu prüfen, inwieweit der Wettbewerb in dem betreffenden Bereich funktionsfähig ist.

Der Luftverkehr unterliegt infrastrukturellen Einschränkungen, selbst unter den wesentlich günstigeren Voraussetzungen in den USA. An den am stärksten

nachgefragten Luftverkehrsknotenpunkten gibt es Engpässe am Boden und in der Luft. Zu den am stärksten nachgefragten Tageszeiten sind zusätzliche Starts und Landungen nicht mehr möglich. Bereits geringfügige Störungen im Flugbetrieb, wie sie durch die verschiedensten Ursachen immer wieder auftreten, führen zu Verzögerungen im Ablauf bei der Flugsicherung und am Boden, die sich für den Heimatcarrier eines überlasteten Flughafens leicht während eines Jahres zu Folgekosten in zweistelliger Millionenhöhe summieren. Die Verluste, die sich aus der Unpünktlichkeit ergeben, sind nicht mitgerechnet. So viele zusätzliche Rationalisierungsmaßnahmen sind in einem einigermaßen gut geführten Unternehmen gar nicht möglich, die diese Kosten wieder aufwiegen könnten.

Alternativen gibt es kaum. Der Bau neuer und der Ausbau bestehender Flughäfen stößt auf größte Schwierigkeiten, jedenfalls in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in anderen Teilen Europas. Der Aufbau neuer Knotenpunkte ist wegen der Abhängigkeit von den internationalen Verkehrsströmen ebenfalls nur begrenzt möglich. Allenfalls könnte man durch Einsatz größerer Flugzeuge bei gleichzeitiger Reduzierung der Flughäufigkeit eine gewisse Erleichterung schaffen. Dies setzt Abstimmungen zwischen den Gesellschaften voraus. Immerhin sind die USA dabei zu prüfen, warum die weltweit und früher auch in den USA übliche Abstimmung der Gesellschaften über Flughafenbenutzungszeiten nicht wieder zugelassen werden sollte, jedenfalls für kritische Flughäfen.

Einige Bemerkungen zur Marktstruktur: Es gibt nur relativ wenige innereuropäische Verbindungen, die bei der gegebenen Produktivität der eingesetzten Flugzeuge mehr als vier Dienste pro Tag und Richtung wirtschaftlich tragen können. Vier Dienste unter mehr als zwei Unternehmen aufzuteilen, hieße den Wettbewerb ad absurdum führen. In den USA gibt es allein 21 Verbindungen mit einem Aufkommen von mehr als einer Mio. Flugreisenden, in Europa nur zwei (1985). Ein größerer Markt bedeutet größere Bedienungshäufigkeit und damit rentableren Einsatz von Fluggerät, Bodeneinrichtungen und Personal.

Im Verhältnis zur Marktgröße gibt es im Fluglinienverkehr innerhalb Europas bereits heute mehr Wettbewerber als in den USA. Es ist daher nicht verwunderlich, daß die Tendenzen zu weiterer Liberalisierung auch in Europa Fusionsgespräche auslösen. Nur handelt es sich hier um Unternehmen unterschiedlicher Staatszugehörigkeit und damit um rechtlich wie wirtschaftlich schwieriger zu lösende Aufgaben.

Zu den Marktstrukturen in Europa gehört auch, daß die durchschnittliche Streckenlänge wesentlich kürzer und damit produktionstechnisch teurer ist als in den USA. Beispiel: Entfernung zwischen den jeweils größten Bevölkerungszentren in den USA und Europa (Paris — London 365 km, NYC — LAX 3.970 km).

Die externen Kosten, insbesondere Flugsicherungs- und Flughafengebühren als wesentlicher Block, sind in Europa wesentlich höher als in den USA: Für die

Lufthansa betrug der Anteil dieser Gebühren an den gesamten Streckenbetriebskosten 1985:

weltweit 11 %,
in Europa mehr als 15 % und
in Deutschland sogar fast 18 %.

In den USA liegen sie im allgemeinen bei etwas über 5 %.

Schließlich sind eine Reihe anderer Betriebs- und Personalkosten durch die Internationalität in Europa höher als auf einem Binnenmarkt wie den USA¹. Von der Kommission veranlaßte und auch andere offizielle Untersuchungen haben ergeben, daß Preisniveau und Tarifstruktur im Fluglinienverkehr in Europa grundsätzlich angemessen sind.

Diese und andere Faktoren, wie die Wettbewerbsfähigkeit des Bodenverkehrs über die in Europa kürzeren Entfernung zwischen Verkehrszentren, sprechen dagegen, daß wir in absehbarer Zeit mit vergleichbarem Luftverkehrsaufkommen wie in den USA rechnen können.

Nun hat aber die Deregulierung in den USA unter von den Nachfrage- und Angebotsstrukturen her wesentlich günstigeren Voraussetzungen bereits gezeigt, daß der Luftverkehr leicht zu negativen Wettbewerbsentwicklungen wie Konzentrationsprozessen, Abhängigkeit kleinerer von großen Unternehmen und Verdrängungswettbewerb führt. Berücksichtigt man die 1986 in den USA stattgefundenen Fusionen, so hatten 1985 die aufgrund ihrer Beförderungsergebnisse (PKT) zehn größten Luftverkehrsunternehmen einen Marktanteil in den USA von 92,5 Prozent und in Europa von nur 45,2 Prozent. Ein anderes Beispiel: Die Kommission hat wettbewerbspolitische Bedenken geäußert gegen sogenannte Gemeinschaftsdienste, bei denen zwei Gesellschaften mit gemeinsamer Flugnummer anbieten und sich je nach Interessenlage auch Kosten und Erträge teilen. Sie werden in Europa nur in wenigen Fällen angewandt und zwar auf Märkten, wo sich ein beiderseitiges Angebot nicht lohnt. Sie kamen auch in den USA früher nicht häufig vor. Zur Absicherung von Märkten und aufgrund der Wettbewerbsvorteile, die sich daraus bei der Darstellung in den Reservierungssystemen ergeben, sind diese Formen der Zusammenarbeit heute in den USA weit verbreitet. Andere Folgeerscheinungen der Deregulierung in den USA sind weniger Flugplan-Zuverlässigkeit, Leistungsmängel bei Service und Wartung und noch andere.

Ungeachtet der nach der Deregulierung gestiegenen Nachfrage in den USA und der großen Anzahl von aufkommensstarken Verbindungen, auf denen auch höhere Auslastungen zu erzielen sind, haben die Ladefaktoren in den USA generell *nicht* zugenommen. Sie liegen im europäischen Fluglinienverkehr — von den Charterflügen ganz abgesehen — höher (1985: 65,9 Prozent), obwohl

¹Insgesamt waren die direkten Betriebskosten 1985 in Europa etwa doppelt so hoch wie in den USA.

die Verkehrsströme in Europa schwächer sind. Dies ist ein eindeutiger Erfolg der Flugplanabstimmung in Europa.

In den USA wird auf der Erfolgsseite meist der Preiswettbewerb verbucht. Er hat nach der Deregulierung zu einer drastischen Zunahme der Sondertarife und zu einem Rückgang der Fluggäste geführt, die den sogenannten Normalpreis bezahlen, der heute kein Normalpreis mehr ist. Im Jahr 1985 waren das in den USA noch 14 Prozent der Fluggäste. In Europa hat es unter Berücksichtigung des Charterverkehrs bereits seit langer Zeit einen sehr hohen Anteil von zu ermäßigen Preisen reisenden Passagieren gegeben. Im Jahr 1985 zahlten noch 19 Prozent der Fluggäste den vollen Preis.

Die Fluglinienunternehmen in Europa kommen allerdings mit einer geringeren Anzahl von Sondertarifen aus. Ohne die heutige Speicherkapazität der Computer wären laufende Preisänderungen in den USA nicht denkbar. Hunderte von Mitarbeitern sind dort erforderlich, um allein eine aktuelle Tarifinformation für Reisebüros und Fluggäste zu gewährleisten. Aussagefähige Preisvergleiche sind im übrigen nicht nur wegen des hohen Anteils von Beförderungen zu unterschiedlichen Sondertarifen, sondern auch wegen der Schwankungen der Wechselkurse und der divergierenden streckenbezogenen Preisentwicklung in den USA kaum noch möglich. Die Kompensation der Flugpreisentwicklung in den USA fand im wesentlichen auf dem Rücken der Arbeitnehmer der Luftfahrtunternehmen statt, und zwar durch umfangreiche Lohnkürzungen. Bei den acht größten US-Luftfahrtunternehmen sind die durchschnittlichen Löhne für alle Mitarbeiter von 1978 bis 1984 real um 33 Prozent gesunken. Es gibt berechtigte Zweifel, daß dieses Vorgehen in Europa erwünscht und nachvollziehbar ist.

Die Herstellung eines einheitlichen Binnenmarktes in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft sollte die Wettbewerbsbedingungen für den Luftverkehr weiter annähern und erleichtern. Das vom Europäischen Rat verkündete politische Ziel eines Staatenbundes läßt vermuten, daß nationale Lufthoheit und damit auch die internationale Natur des Luftverkehrs innerhalb der Gemeinschaft bestehen bleiben. Dies darf bei allen Regelungsvorhaben mit wettbewerblichen Auswirkungen nicht übersehen werden.

IV. Schlußbemerkungen

Wenn die Frage lautet, ist mehr Wettbewerb im Luftverkehr in Europa und innerhalb der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft möglich, so kann dies nur bejaht werden. Die Anzahl der Fluglinienanbieter hat sich in den letzten Jahren durch den Aufschwung des Regionalverkehrs bereits erhöht. Es finden sich nicht nur in den USA immer wieder Kapitalgeber, die sich im Luftverkehr versuchen. Zunächst lassen sich für den Flugbetrieb erforderliche Leistungen zusammenkaufen, bis man sie später selbst darstellen kann. Die Luftverkehrspolitik stellt im Fluglinienverkehr allerdings auf längerfristig gewährleistetes Angebot ab.

Schwieriger ist die Frage nach dem Deregulierungspotential in Europa zu beantworten. Was kann größerer Wettbewerb der Öffentlichkeit dem interessierten Flugreisenden unter den gegebenen Produktionsbedingungen noch bringen? Die wirtschaftlichen Ergebnisse nicht nur der europäischen Fluglinienunternehmen zeigen allenfalls eine marginale Rendite. Dies gilt auch für neu hinzugekommene Wettbewerber. Die Auslastungen lassen sich mit dem im Interesse des Reisenden liegenden festen Flugplan und Betriebspflicht einerseits und zum Teil erheblichen Nachfrageschwankungen andererseits kaum erhöhen. Zusätzliches Angebot führt zunächst zu niedrigeren Ladefaktoren, wie das Beispiel der USA zeigt.

Ein größeres Rationalisierungspotential bei den Fluglinienunternehmen zu unterstellen hieße, den bestehenden Wettbewerb zu unterschätzen und den Managern im Luftverkehr generell Unfähigkeit zu bescheinigen. Wo war das Rationalisierungspotential in den USA? Andererseits bringen die verschiedenen Formen der Zusammenarbeit zwischen den Fluglinienunternehmen in Europa, so wettbewerbsfeindlich sie auch gelten mögen, betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Kostenvorteile.

Die Grundlage für die bestehende bilaterale Wettbewerbsordnung sind national geprägte öffentliche Interessen. In der EG werden nationale Gesichtspunkte zunehmend zurücktreten müssen. Solange wir es mit einem internationalen Markt zu tun haben, ergibt sich allein daraus eine unvollkommene Wettbewerbsbasis. Die weiter bestehende nationale Lufthoheit wird auch bilaterale Luftverkehrsabkommen nicht gegenstandslos machen. Die Frage bleibt, wie weitgehend sollen EG-Regelungen nationale und bilaterale Luftverkehrspolitik aufheben, jedenfalls soweit der innergemeinschaftliche Luftverkehr betroffen ist.

Die Kommission verfolgt das Ziel einer gemeinschaftlichen Luftverkehrs- und Wettbewerbspolitik im Rahmen eines Binnenmarktes. Sie hat zwar an verschiedenen Stellen erklärt, sie wolle das bilaterale Vertragssystem im Luftverkehr der Gemeinschaft nicht auflösen und sie wolle keine Deregulierung wie in den USA. Ein abschließendes luftverkehrspolitisches Konzept für die Gemeinschaft liegt jedoch noch nicht vor. Die Vorschläge der Kommission an den Rat sind ausdrücklich als Zwischenschritte definiert. Parlament und Wirtschafts- und Sozialausschuß haben pragmatische Lösungen empfohlen und auf eine weitergehende Festlegung ihrer luftverkehrs politischen Visionen jedenfalls vorläufig ebenfalls verzichtet.

So bleibt zunächst offen, wohin der wettbewerbspolitische Weg in Europa schließlich gehen wird. International tätige Luftfahrtunternehmen müßten schon immer anpassungsfähig sein und sich kurzfristig auf neue Konstellationen am Markt und in der Politik einstellen. Andererseits fallen flottenpolitische und Investitionsentscheidungen langfristig. Wir werden auch diese geschäftspolitischen Unwägbarkeiten überstehen, solange der Luftverkehr weiter zunimmt, wovon wir allein schon aufgrund unserer eigenen Bemühungen überzeugt sind.

Schwerpunkte der Diskussion

Gröner: Einige Male tauchten im Referat Vorschläge auf, die die Linienfluggesellschaften in Brüssel eingebracht haben. Nun zeichnet sich offenbar ab, daß der Rat der EG diesen Vorschlägen folgt. Interessant wäre es zu erfahren, welchen Inhalt diese Vorschläge der Linienfluggesellschaften haben.

Meier: Die Kommission hat im Laufe der Zeit, das erste kam 1979 heraus und das zweite 1981, zwwei Memoranden veröffentlicht, die ihre Auffassungen über luftverkehrspolitische Maßnahmen in der Gemeinschaft enthalten. Und wir haben insbesondere zu dem zweiten Memorandum, das konkrete Vorschläge gemacht hat, im September 1986 Stellung genommen, und zwar im Rahmen der Association of European Airlines. Dabei ging es im wesentlichen um zwei Bereiche: einmal um die Tarife, für die die Kommission ein Margen-Tarifsystem vorgeschlagen hat, das wir im Grundsatz akzeptiert haben. Wir haben es aber noch aus unserer Sicht etwas praktikabler gemacht und das vorgeschlagen, was von der ECAC mehr oder weniger am 19. September 1986 durch Vereinbarungen verwirklicht worden ist, nämlich eine Margen-Struktur im Bereich der Sondertarife. Die Margen belaufen sich auf 65-90 Prozent vom Economy-Tarif in der ersten Marge und auf 45-65 Prozent in der zweiten Marge, wobei sich die beiden Margen durch unterschiedliche tarifliche Bedingungen unterscheiden. Das heißt: in der zweiten Marge sind die Tarifbedingungen stärker eingeschränkt. Derjenige, der den noch niedrigeren Flugpreis erreichen will, muß sich demnach starken Anstrengungen wie etwa Vorausbuchungen, größeren Stornogebühren und anderem mehr unterwerfen. Es gibt also ein ganzes Paket von Tarifbedingungen, die zum Teil alternativ von den Gesellschaften genutzt werden. Im Rahmen dieser Margen wird also eine automatische Genehmigung der Tarife durch die Behörden eintreten, und die Gesellschaften können sich bei der Preisbildung innerhalb der Margen bewegen. Sie können einseitig Tarife beantragen und davon ausgehen, daß diese Tarife anwendbar sind, ohne daß sie sich vorher abgestimmt haben. Den Gesellschaften bleibt es überlassen, ob sie sich trotzdem über Tarife innerhalb der Marge abstimmen, aber das Erfordernis ist nicht mehr gegeben.

Dieses System wird jetzt auch im Ministerrat diskutiert, und zwar auf der Basis der Vorschläge der Kommission sowie der Vorschläge der Gesellschaften und der bereits von den gleichen Staaten innerhalb der ECAC angenommenen Margen. Allerdings haben bestimmte Regierungen andere Tarifbedingungen, über die die ECAC sich verständigt hat, anwendbar sein sollen. Das hat die Diskussion wieder völlig neu aufleben lassen.

Der zweite Bereich ist die Regelung des bilateralen Kapazitätsangebots: Dazu haben wir im Kreis derselben Gesellschaften (ECAC) vorgeschlagen, nicht mehr ein Arbeitsverhältnis 50 zu 50, sondern 45 zu 55 vorzusehen und dies dynamisch zu handhaben. Das heißt: wenn sich eine Seite zu 55 bewegt, kann die jeweils andere nachziehen. Das ist von der ECAC so vereinbart worden, und zwar mit einer Überprüfung nach 18 Monaten nach Inkrafttreten. Es besteht die Absicht, es dann noch auszuweiten. In der Gemeinschaft steht im Rat zur Diskussion ein Verhältnis von 45 zu 55 auf zunächst zwei Jahre, aber dann schon die Festlegung von 40 zu 60. Die Kommission hatte in ihrem Memorandum ein Verhältnis von 25 zu 75 vorgeschlagen. Wenn der Marktanteil der nationalen Unternehmen auf weniger als 25 Prozent sinkt, soll der betreffende Staat eingreifen können. Das alles muß als multilaterale Minimumregelung bilateraler Sitzplatzangebote gelten. Offensichtlich besteht auch über das Verhältnis 40 zu 60 im Ministerrat so gut wie Einigkeit. Es geht nur noch um zusätzliche Fragen des Marktzugangs.

Oberender: In der Tat bestehen erhebliche Differenzen zwischen uns, und zwar über die unterstellten Prämissen. Zunächst halte ich es für äußerst problematisch, amerikanische Margen als Referenzbasis anzusehen. In den USA trifft man nämlich völlig andere Bedingungen an. Außerdem möchte ich auch davor warnen, allein mit der Anzahl der anbietenden Luftverkehrsgesellschaften zu argumentieren. Es sagt überhaupt nichts aus, ob es in Europa 90 Marktteilnehmer gibt und in den Vereinigten Staaten 80. Für eine Marktanalyse muß man viel detaillierter vorgehen.

Zu dem Punkt der Überlastung der Flughäfen ist zu bemerken, daß dies auf einem Steuerungsdefizit beruht. Wir müssen fragen, warum diese Überlastung und warum treten Warteschlangen auf? Liegen vielleicht staatliche Regulierungen vor, die dort verhindern, daß überhaupt Märkte entstehen können? Ich denke da insbesondere an den leider völlig regulierten Wettbewerb der Transportsysteme (Bahn, Taxi und andere). Vereinfacht ausgedrückt, bilden sich vermutlich deshalb Warteschlangen auf den Flughäfen, weil die öffentlichen oder quasi-öffentlichen Beförderungsalternativen so gut wie konkurrenzunfähig sind. Könnte man die Slots nicht versteigern oder handelbar machen? Diese Lösung funktioniert im Grunde auch in anderen Bereichen sehr gut.

Ein anderer Punkt liegt in der Angemessenheit der Tarifstruktur. Es ist für mich die Frage, welche Referenzgröße, welches Beurteilungskriterium dieser Aussage zugrunde liegt? Dies ist mir völlig schleierhaft.

Ebenso unklar ist mir, warum Sie sich gegen Konzentration oder gegen Abhängigkeit kleinerer Unternehmen oder auch gegen sogenannten Verdrängungswettbewerb wenden. Ich sehe darin zunächst nichts Negatives. Wettbewerb ist für die weniger Leistungsfähigen immer ruinös und führt bei Immobilität zur Verdrängung bestimmter Unternehmen. Dieses so entstehende Angebotsvakuum bietet dann einem neuen Anbieter die Chance, in den Markt einzusteigen. Sie müssen sich darüber im klaren sein, daß Sie mit einer Unterminderung dieses Prinzips letztlich das bestehende Wirtschaftssystem

5 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 183

aushebeln. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang vielmehr, daß keine oder wenigstens möglichst niedrige administrative Markteintrittsschranken vorliegen.

Es wird immer im Wettbewerb der eine und der andere ausscheiden müssen, während neue Anbieter hinzutreten. Auslastungsgraphiken sagen hierbei wenig aus. Wir wissen aus der Stahlindustrie, daß dort bereits der Break-even-point bei einer Auslastung von 40 Prozent erreicht wird. Um genauere Aussagen machen zu können, müßten wir wissen, wo dieser Punkt im Flugverkehr liegt.

Ein weiterer für mich nicht nachvollziehbarer Punkt ist, daß als Folge der Deregulierung die Löhne sinken. Ist denn das wirklich kategorisch negativ zu bewerten? Es hat sich die Arbeitsmarktsituation offenbar so geändert, daß sich bestimmte Berufsgruppen einer sinkenden Nachfrage seitens der Industrie gegenübersehen, was sich nicht zuletzt auch auf den Arbeitspreis auswirkt. Gleichzeitig finden sich andere Bereiche auf dem Arbeitsmarkt, in denen die Situation genau umgekehrt ist. Das ist eine ganz typische Erscheinung, die man allgemein als Strukturwandel bezeichnet. Natürlich können Sie sagen, das kann gesellschaftlich unerwünscht sein. Das ist aber ein Argument, das ich gegen alles vorbringen kann, weil niemand in der Lage ist, die „gesellschaftlichen Präferenzen“ hinreichend genau zu präzisieren. Das führt dann freilich unausweichlich zu dem Eingeständnis, daß Deregulierung überhaupt unerwünscht ist. Man muß dann allerdings darauf hinweisen, mit welchen negativen Begleiterscheinungen alle Versuche der Strukturkonservierung bisher verbunden waren.

Hinsichtlich der Deregulierungspotentiale gehen Sie von bestimmten Produktionsbedingungen aus. Das ist eine statische Argumentation, die meines Erachtens der Veränderlichkeit von Marktprozessen zu wenig Rechnung trägt. Es ist vielmehr höchstwahrscheinlich, daß stärker wettbewerbliche Marktprozesse völlig andere Produkte und Verfahren hervorbringen, die unseren sich ständig ändernden Bedürfnissen angemessener sind. Ein Blick in die Wirtschaftsgeschichte bestätigt dies eindrucksvoll.

Als letzten Punkt möchte ich noch die Kostenvorteile ansprechen. Es scheint mir äußerst problematisch zu sein zu behaupten, daß die Regulierung Kostenvorteile brächte. Das heißt aber doch, es müßte völlige Transparenz bei den Kosten bestehen. Ein solches Wissen besitzt jedoch niemand. So kann man etwa die bestehenden Opportunitätskosten überhaupt nicht erfassen oder auch nicht die Kosten, die bei dem Verbraucher anfallen, weil er eben nicht über breitgefächerte Wahlmöglichkeiten verfügt, sondern sich mit ganz bestimmten Einschränkungen abfinden muß.

Meier: Zunächst einmal: Wenn es überhaupt einen idealen Markt oder eine ideale Marktstruktur bei der Nachfrage für den Luftverkehr gibt, dann in den USA. Ferner muß man berücksichtigen, die USA sind ein Binnenmarkt, Europa ein internationaler Markt. Aber darauf habe ich ja gerade abgestellt, daß nämlich der europäische anders ist als der amerikanische Markt und daß man deshalb nicht so deregulieren kann wie die USA, selbst wenn man das wollte.

Nun zu den Überlastungseffekten bei den Flughäfen: Es geht dabei nicht nur um ein oder zwei Stunden. Nehmen Sie den Flughafen London-Gatwick. British Caledonian, die der Kommission mitgeteilt hat, sie wünsche sich Regelungen, die fortschrittlicher und liberaler sind, wünscht sich nun, daß die britische Regierung keine Fluggenehmigungen mehr für Gatwick erteilt, weil zwischen 9.00 und 17.00 Uhr es keine Lücke mehr gibt, während der man noch anfliegen könnte. Das ist das Problem, das ich angesprochen habe: der Engpaß der Infrastruktur. Und dieser Engpaß muß bei der Regulierung des Luftverkehrs berücksichtigt werden. In den USA hat man eine Slottery gemacht. Man hat gesagt, wir verkaufen diese Slots, diese An- und Abflugzeiten auf den Flughäfen, und dann regelt sich alles von allein. Es hat in einigen Fällen zwar dazu geführt, daß Fluggesellschaften an andere Slots verkauft haben, aber das ändert doch die Engpaßsituation nicht. Letztlich hat es nichts bewirkt, und die amerikanischen Behörden haben gesagt, wir müssen die Gesellschaften wieder verhandeln lassen. Das hätten sie nicht gesagt, wenn die Slottery funktioniert hätte.

Nun zur Frage der angemessenen Tarifstruktur: Die Kommission hat nach Abschluß einer vor ihr in Auftrag gegebenen Untersuchung festgestellt, daß die Tarife in Europa im allgemeinen „adequate“ sind, und das ist im Deutschen „angemessen“. Es hat sich beispielsweise herausgestellt, daß die stärker belasteten Kurzstrecken höhere Preise bedingen als die Langstrecken in Europa. Ein neutraler Gutachter und die Kommission haben also die Tarife als angemessen bezeichnet. Dann hat Herr Oberender gesagt: Verdrängungswettbewerb ist nichts Schlechtes. Ich kann das nicht beurteilen. Jedenfalls ist er teuer, betriebswirtschaftlich und volkswirtschaftlich auch.

Ferner hat Herr Oberender angeführt, daß ein Sinken der Löhne nicht negativ sei. Das kann man sicherlich so sagen. Nur für uns als Unternehmen bringt das nichts. Zunächst ist es aufgrund des Verhältnisses zwischen den Sozialpartnern nicht zu erwarten, daß wir die Tarife senken können. Zum anderen muß man das ja immer beziehen auf die Löhne in vergleichbaren Wirtschaftsbereichen. Wenn wir niedrigere Löhne zahlen, dann kriegen wir weniger Fachkräfte für unser Unternehmen. Insoweit sind wir schon daran interessiert, daß wir mit anderen Wettbewerbern, mit anderen Wirtschaftsbereichen gleichziehen und Tariferhöhungen bezahlen können.

Weiterhin: die *notwendige* Auslastung der Liniendienste liegt bei uns höher als 40 Prozent, vor allem auf den Kurzstrecken. Man rechnet in Europa im Durchschnitt mit 62 Prozent. Aber das ist auf den einzelnen Strecken sehr unterschiedlich und im Grunde genommen sagt das nichts über die Effizienz der Unternehmen.

Sie haben mir vorgeworfen, daß ich das Regulierungspotential statisch gesehen habe. Ich habe versucht, eine Tatsachenbeschreibung zu geben. Welche Schlüsse Sie daraus ziehen, ist Ihre Sache. Ich kann nur die Entwicklung beobachten, die die Maßnahmen in den USA ausgelöst haben. Ich kann auch nicht beurteilen, wie der Wettbewerb sich künftig in den USA entwickeln wird.

5*

Ich habe ja nicht nur gesagt, es gibt in Europa mehr Fluggesellschaften als in den USA, sondern ich habe auch gesagt, daß die zehn größten amerikanischen Gesellschaften einen Marktanteil von 92,5 Prozent haben, darunter als größte Gesellschaft die United Airlines, die im letzten Jahr mehr als 50 Millionen Passagiere befördert hat. Das ist mehr als die 21 Gesellschaften der Association of European Airlines zusammen genommen in Europa befördern. Aber es trifft zu, daß es nicht so sehr um die Anzahl der Wettbewerber, sondern um das Angebot geht.

Möscher: Unser Redner hat die Frage nach der Funktionsfähigkeit von Wettbewerb in Europa gestellt, pragmatisch, was seine Berechtigung hat. Das ganze hat freilich auch eine konzeptionelle Dimension. Dazu haben Sie manches gesagt. Es scheint mir ergänzungsfähig zu sein. Der Hinweis auf infrastrukturelle Einschränkungen bedeutet doch nur, daß ein knappes Vorprodukt vorliegt. Das ist eine Marktzugangsschranke, genauso wie sie in der Automobilindustrie wegen der Investitionserfordernisse besteht. Versuchen Sie einmal in Deutschland, als Neuzugänger im Markt, ein Automobilwerk aufzubauen. Das ist mindestens ebenso schwierig. Aber das bedeutet nicht, daß man daraus die Schlußfolgerung zu ziehen habe, Wettbewerb im übrigen wäre nicht funktionsfähig. Das Gegenteil trifft zu. Umso wichtiger ist der Wettbewerb, den man dann als einen sehr weiten Restwettbewerb ansehen kann.

Außerdem haben Sie dann auf Verdrängungswettbewerb abgestellt. Dies ist keine in sich aussagekräftige Kategorie, wenn nach der Funktionsfähigkeit von Wettbewerb gefragt wird. Genauer könnte es die These vom natürlichen Monopol sein. Dann müßte ein nicht marktzutrittsresistenter Monopol gegeben sein. Das vertritt in der Luftverkehrsindustrie niemand. Es kann weiter die These sein von der sogenannten ruinösen Konkurrenz mit ständigen Überproduktionen. Das wäre letztlich ein Informationsproblem. Aber auch hier gibt es keinerlei Anhaltspunkte, daß ein ‚Closed Shop‘ von Verkehrsunternehmen oder gar ein Ministerium klüger sein könnten als der Findungsprozeß des Marktes.

Ein Hinweis noch zur Aussage, die zehn größten Anbieter hätten in den USA einen Marktanteil von 92 Prozent und in Europa von 45 Prozent. Wettbewerbsrelevant ist dabei nur, ob der Marktzugang offen ist, ob wir Wettbewerbsbeschränkungen haben oder nicht.

Was könnte man nun von Wettbewerb positiv erwarten? Ich habe den Eindruck, es könnte zu einer Optimierung der Streckennetze kommen. Die gegenwärtige bilaterale Praxis führt dazu, daß es immer wechselseitige Geschäfte gibt. Aber das bedeutet nicht, daß dabei die günstigsten Netzstrukturen herauskommen, etwa daß man irgendwelche Verteilknoten hat, die dann von den kleinen Fluggesellschaften oder auch von der Bundesbahn bedient werden. Dann haben wir in Europa keine optimale Kapazitätsausnutzung. Das hängt mit diesen nicht realisierten Freiheiten zusammen, etwa damit, daß bei Zwischenlandungen keine neuen Passagiere zusteigen können. Und wir haben keine wirkliche Wahl der Passagiere bei den Preis-Qualitäts-Optionen anbe-

langt, die alleine der Wettbewerb eröffnet. Zu erwarten wäre bei mehr Konkurrenz auch ein elementarer Druck auf die Kosten, und zwar überall einschließlich der Personalkosten. Die Monopolrente wird gegenwärtig auch an das Personal verteilt, etwa über hohe Pilotengehälter. Was derzeit vorliegt, sind Quotenkartelle, Preiskartelle und einen Marktzutritt, der hoheitlich gebremst ist. Das ist sozusagen der Traumzustand eines jeden Kartells.

Hamm: Die Deregulierung zwingt die Luftverkehrsgesellschaften dazu, ihr Angebot noch stärker als bisher an der Nachfrage zu orientieren und vermeidbare Kosten, vor allem Personalkosten, einzusparen. Außerdem werden die Märkte für innovative Leistungen gerade der kleinen Luftverkehrsgesellschaften geöffnet. Diese erwünschten Wirkungen der Deregulierung werden häufig vernachlässigt.

De Jong: Ich möchte noch etwas bemerken zu Kosten und Preisen in Europa im Vergleich mit den Vereinigten Staaten. Die Kosten werden berechnet je Passagier-Kilometer und sind um so niedriger, je größer die zurückgelegte Strecke ist. Wenn diese Passagier-Kilometerkosten abgesetzt werden gegen die geflogenen Distanzen, ergibt sich eine Kurve, die kontinuierlich fällt, bis sie etwa bei 2500-3000 km flach wird. Berechnungen des Londoner Economist Intelligence Service (The Economist, 1. November 1986, S. 19/20) bringen heraus, daß die europäische Kostenkurve ungefähr 20 Prozent über der amerikanischen liegt. Der Unterschied ist verschiedenen Ursachen zuzuschreiben, wie Größe der benutzten Flugzeuge, Energiepreise, Landungsrechte und Kosten des Verkaufs.

Immerhin sind die europäischen Flugpreise für vergleichbare Dienste im Durchschnitt etwa 35 bis 40 Prozent höher als die amerikanischen. Daraus könnte erstens gefolgt werden, daß ein größerer Wettbewerb zwischen den Fluggesellschaften in Europa die Preise für vergleichbare Dienste mit 15 bis 20 Prozent herabsetzen kann. Zweitens würde dieser Wettbewerb Kostenermäßigung erzwingen, weil eine verbesserte europäische Organisation zumindest einige dieser genannten Ursachen im europäischen Flugverkehr unwirksam machen kann.

Insgesamt verspricht also eine Liberalisierung nicht unbeträchtliche Vorteile zu bringen. Es sei allerdings noch hinzugefügt, daß ich nicht der Meinung bin, daß bei gegebenen nicht-wettbewerblichen Verhältnissen in Europa die Fluggesellschaften im Durchschnitt ineffizient arbeiten, sondern nur, daß ein Wettbewerbsmarkt im Flugverkehr Ersparnisse und niedrigere Preise hervorbringen würde.

Greiffenberg: Man kann davon ausgehen, daß die interne Subventionierung von Kurzflugstrecken die gleichen unerwünschten Wirkungen hat wie die Subventionierung des Brief- und Paketverkehrs der Deutschen Bundespost durch ihre Überschüsse, insbesondere im Fernsprechdienst. Hier wie dort sind mit der Subventionierung Fehlallokationen verbunden; außerdem entsteht eine Belastung von Gebührenzahlern mit quasisteuerlichem Charakter. Bei den

Kurzflugstrecken kommt noch hinzu, daß außerhalb des Flugverkehrs die Rückwirkungen auf die Eisenbahnen zu beachten sind, zu denen insbesondere auf den Kurzstrecken eine Konkurrenz besteht. Eine Verbesserung der Rentabilität auf Kurzflugstrecken durch interne Subventionierung verschlechtert somit zugleich die Rentabilität der ohnehin stark defizitären Eisenbahnen, bewirkt also auch Umverteilungseffekte zwischen Bahn und Luftverkehrsanbietern. Es mag politisch Gründe für eine (staatliche) Subventionierung geben, ein Beispiel dafür sind die Zuschüsse im Berlin-Verkehr. Aber außerhalb derartiger Motivationen sehe ich in der Gesamtschau nicht so recht die Begründung für die Subventionierung der Kurzflugstrecken.

Zohlnhöfer: Wenn ich die Position des Referenten richtig interpretiere, so seien zwar von einer Deregulierung im Luftverkehr wenig Vorteile zu erwarten, aber auch keine Nachteile für die Lufthansa zu befürchten. Dabei fiel mir allerdings auf, daß die Entwicklungen, die im Referat kritisch beurteilt wurden, geradezu typische Auswirkungen eines in Deregulierung befindlichen Marktes sind. Ich möchte mir daher die Frage erlauben: Sehen Sie eigentlich doch noch Gründe, die gegen eine Deregulierung im Luftverkehr sprechen?

Meier: Die Frage der Subventionierung hier eine große Rolle gespielt. Der Luftverkehr in Europa konkurriert zunächst einmal mit den Eisenbahnen, die subventioniert werden. Aber was die interne Subventionierung angeht, so ist das eine ganz andere Frage. Warum gibt es diese interne Subventionierung? Wir subventionieren sicherlich nicht Indien mit Bangkok oder Europa mit Fernost. Wir versuchen vielmehr jedes Verkehrsgebiet, also Fernost, Südamerika, Europa in sich geschlossen wirtschaftlich zu betreiben. Aber innerhalb des Verkehrsnetzes in Europa, beispielsweise im Verhältnis Großbritannien/Bundesrepublik, gibt es Strecken, auf denen wir die Preise senken könnten, etwa für die Strecke London/Frankfurt. Dort ist der Verkehr so stark, daß man höhere Auslastungen erzielen kann, als etwa auf einer Strecke wie Nürnberg oder Köln/London. Aber wir müßten dann auf den schwächer nachgefragten Strecken die Preise erhöhen. Wenn wir Frankfurt/London billiger fliegen als Köln/London, dann wird die stärkere Strecke noch stärker angefragt, die schwächere Strecke weniger, so daß wir sie bald aufgeben müßten.

Wir befinden uns heute in einem bestimmten Rahmen wettbewerbspolitischer Bedingungen. Dem haben wir uns angepaßt und den habe ich hier auch versucht darzustellen. Wenn es einen neuen Bedingungsrahmen geben wird, stellt sich die Frage neu, was kommt dabei unterm Strich nicht nur für die Gesellschaften heraus, sondern auch für den Kunden und für die Allgemeinheit insgesamt. Und heute sind die öffentlichen Interessen im Luftverkehr primär nationale Interessen, die künftig mit europäischen kollidieren können.

Herr Zohlnhöfer gab zu bedenken, ich sei nicht sehr optimistisch, weil die Anpassungsprozesse aus einem Kartellverhalten heraus eben schwierig seien. Eigentlich habe ich demgegenüber versucht darzulegen, daß wir nicht unter Kartellbedingungen tätig sind. Wir waren auf jeden Fall immer und wir sind es

heute noch, Wettbewerber. Wenn man Preise abstimmen kann, die dann von allen betroffenen Behörden zunächst genehmigt werden müssen, wenn man sich neben den Preisen nicht gleichzeitig auch über die Kapazitäten abstimmt, dann ist das mindestens ein sehr unvollkommenes Kartell. Und wenn das Kartell noch die Preiskontrolle aufgibt, dann ist das ein sehr fragwürdiges Kartell, und insoweit wird der Anpassungsprozeß nicht so schwierig sein.

Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht der Regionalfluggesellschaften

Von *Hans-Rudolf Wöhrl*, Nürnberg

Wenngleich ich als Präsident der ERA eingeladen war, möchte ich doch im wesentlichen aus der besonderen Sicht des NFDs argumentieren, ganz einfach deswegen, weil die Probleme europaweit nahezu identisch sind und man anhand eines konkreten Beispiels oftmals besser in der Lage ist, über diese Probleme zu referieren. Es war sehr interessant für mich, einen Teil der Ausführungen von Herrn Meier zu hören. Es ist interessant festzustellen, daß man, wenn man viele Jahre in diesem Geschäft tätig ist und die Argumente des ‚großen Bruders‘ hört, zugegebenerweise viele Fakten respektieren muß. Die Frage ist nur, wie interpretiert man sie. Und bei der Interpretation habe ich doch einige andere Gesichtspunkte, einige andere Merkmale. Aber dazu später mehr.

Jede Airline, die etwas auf sich hält, hat irgendeinen Vogel als Omen. Die Lufthansa hat den Kranich, die Tochter hat den Condor, andere haben den Adler. Und da wir relativ spät auf den Markt gekommen sind, blieb für uns nicht allzu viel übrig, außer einem Flamingo. Der Flamingo ist unser Wappentier. Wer sich mit der Vogelkunde beschäftigt, weiß, daß der Flamingo ein guter Flieger ist, wenngleich er mit seinen Geschwindigkeiten nicht unbedingt an der Spitze liegt. Aber das wollen wir auch gar nicht, wir wollen nur gut fliegen. Wir brauchen nicht die schnellsten zu sein, unsere Strecken, die wir zu überwinden haben, sind ja nicht die allergrößten. Und mit dem Flamingo als Wappentier ist der NFD 1980 angetreten, um den Linienverkehr zu betreiben.

Zunächst einmal eine wohl entscheidende Aussage zum Thema Wettbewerb: Wenn man das Wort Wettbewerb hört, denkt man zuerst zwangsläufig an günstigere Preise. Viel Wettbewerb gleich günstige Preise, wenig Wettbewerb gleich hohe Preise. Ich möchte dies überhaupt nicht in Abrede stellen. Daneben sollte man indessen auch ein ganz anderes, viel wesentlicheres Argument für Wettbewerb sehen, nämlich die Vielfältigkeit des Angebotes. Ich glaube, daß das große Manko des europäischen Luftverkehrs bis zum Ende der siebziger Jahre nicht die Frage des Preises war, sondern vielmehr die Tatsache, daß man dort, wo man hin wollte, nicht oder nur sehr beschwerlich hinreisen konnte. Um es deutlich zu sagen, alle Luftverkehrsgesellschaften hatten in den Jahren vom Beginn der Fliegerei an zunächst ein ungeheuer engmaschiges Streckennetz. Ich habe Unterlagen der Nordbayerischen Regionalflugverkehrsgesellschaft von 1933, bei der es ein Streckennetz von Nürnberg über Bayreuth nach Hof, nach Halle sowie über Leipzig nach Berlin gab, ein enorm komplexes Netz also. Diese

Art des Luftverkehrs hat sich so lange erhalten, bis die Flugzeuge größer wurden und diese verhältnismäßig kleinen Strecken nicht mehr mit der entsprechenden Flugzeugkapazität bedient werden konnten. Es setzte eine enorme Konzentration auf Großstrecken ein, die letztlich zu der berühmten Verkehrsknotenbildung und zu den Zubringerdiensten geführt hat.

Das ist sicherlich in vielen Bereichen wirtschaftlich sinnvoll gewesen und wird für weite Strecken auch in Zukunft richtig sein. Dort, wo man lange Aufenthalte am Zielort plant, wo eine Reisedauer von Stunden oder Tagen nicht zu vermeiden ist, spielt das Umsteigen auch gar keine Rolle. Aber im Rahmen der ständig zunehmenden wirtschaftlichen Verflechtungen innerhalb Europas oder innerhalb Deutschlands wird eben für den Geschäftsreisenden eine schelle direkte Verbindung von A nach B immer wichtiger, und dieser schnellen Verbindung ist man in diesem Knotenkonzept nicht gewachsen.

Tatsache ist also, daß wir uns als NFD auf den Geschäftsreisenden konzentrieren mußten. Wir sagten uns, über den Preise — und dazu komme ich später noch — können wir niemals in den Wettbewerb zu den großen nationalen Fluggesellschaften treten. Das geht schon aufgrund der Produktionsgröße nicht, aber mit Flexibilität, mit Verkürzung der Reisezeit haben wir eine gute Chance. Denn da gibt es sehr viele Strecken, die vom Großflugzeug nicht bedient werden können, weil das Passagiervolumen fehlt oder weil sich von den Flugfeldern her kein großes Gerät einsetzen läßt. Und hier bieten wir einer Zielgruppe optimale Verbindungen, die ihr helfen, Zeit zu sparen. Damit war die Zielgruppe erkannt. Wir wollten den Wettbewerb vielfältiger gestalten, alle regionalen Fluggesellschaften wollen ihn vielfältiger gestalten und befinden sich damit eigentlich nicht in direktem, sondern eher in indirektem Wettbewerb zu den großen Gesellschaften.

Nun ist Deutschland ein verhältnismäßig kleines Land. Wir haben zwar eine hervorragende Infrastruktur am Boden, aber gleichwohl müssen wir bedenken, daß man in Deutschland jeden Punkt, wenn man nicht gerade die größte Nord-Südverbindung nimmt, in einer Reisedauer zwischen drei und acht Stunden mit dem Auto erreichen kann. Mit der Bahn dauert es auch nur etwas länger. Die Nachfrage des Regionalflugverkehrs kommt deshalb aus dem gesamten europäischen Raum. Entgegen dem flüchtigen Eindruck, daß es im europäischen Raum für den Flugverkehr kaum mehr Schranken gebe, sind in Wirklichkeit die Hindernisse auf diesem Markt auch für kleine Gesellschaften doch außerordentlich vielfältig. Ein Beispiel aus der jüngsten Geschichte war Cross Air. Diese Gesellschaft hat man brutal aus dem Markt geworfen. Heute macht nicht mehr der nationale Carrier die Kleinen kaputt, sondern das machen die Carrier im Ausland. Jedenfalls ist die Marktsituation nach wie vor außerordentlich kompliziert. Ein Beispiel hierfür: Der NFD beantragte die Verkehrsrechte von Hannover nach Mailand, eine Verbindung, die von der Wirtschaft seit Jahren gefordert wird. Das Bundesverkehrsministerium, da kann ich Herrn Meier nicht widersprechen, war immer außerordentlich liberal und außerordentlich koope-

rativ bei der Unterstützung von kleinen Unternehmen. Aber was nützt das, wenn sie von deutscher Seite die Genehmigung erhalten, die italienischen Behörden aber mit Hinweis auf das bilaterale Abkommen diesen Antrag ablehnen. Das hindert jedoch die Alitalia nicht daran, einen eben solchen Antrag zu stellen und selbst zu fliegen. Kurzum, eine Strecke, die sicherlich für ein unabhängiges regionales Luftfahrtunternehmen interessant gewesen wäre, geht aufgrund der derzeit bestehenden politischen Verhältnisse an eine Staatsgesellschaft.

Da die Verhältnisse in Europa insgesamt dennoch freier geworden sind, stellt sich die Frage, wie steht es denn eigentlich um die Beziehung zwischen den nationalen Großfluggesellschaften und den kleinen Anbietern? Dort, wo die nationalen Carrier zugreifen können, tun sie es. Und dort, wo sie nicht zugreifen können, denken sie darüber nach, wie man miteinander gut auskommt. Nun stellt sich die Frage, wie sieht denn das Umfeld für eine kleine Fluggesellschaft aus, die unabhängig am Markt agieren will, die Verkehrsrechtsfragen gelöst hat, die sich ein kleines Flugzeug gekauft hat und die die großen Hürden der Genehmigung hinter sich gebracht hat. Wenn alle diese Hürden genommen sind, wie kann sich ein kleines Unternehmen am Markt behaupten?

Zuerst zu den Zielen: Im allgemeinen muß der Geschäftsreisende ja dorthin, wo Geschäfte gemacht werden. Das bedeutet, er muß entweder von der Provinz in die Großstadt oder von der Großstadt in die Provinz oder von Subzentrum zu Subzentrum. Doch es gibt die berühmte Definition der Kategorien für die Flughäfen: Bei Kategorie drei ist praktisch alles offen, Kategorie zwei ist mit bestimmten Einschränkungen offen, aber Flüge zu Plätzen der Kategorie eins sind bisher nur nach den bilateralen Abkommen möglich. Hier liegt nur ein geringer Öffnungsgrad vor. Doch steht andererseits fest, daß der Zugang zu den Großflughäfen eine existentielle Frage ist und es fast keine Strecken gibt, geschweige denn ein gesamtes Streckenprogramm, welches sich wirtschaftlich unter Auslassung der Großflughäfen verwirklichen läßt. Nun gibt es ja Großflughäfen, die sich über Jahrzehnte hinaus den Bedürfnissen der großen Gesellschaften angepaßt haben und selbst für diese großen Gesellschaften sehr teuer sind. Eine Landung in Frankfurt, eine Landung in London oder eine Landung in Paris ist auch für einen Airbus der Lufthansa nicht mehr aus der „Portokasse“ zu bezahlen. Die Benutzergebühr, Eurocontrol, und all diese ganzen Dinge sind in Europa ungemein teuer und sind in Amerika, soweit diese Gebühren dort überhaupt erhoben werden, ungleich billiger. Alles das, was wir unter dem Begriff der Wegekostendeckung kennen, kennt man in den Vereinigten Staaten nicht. Und wer weiß, welche ungewöhnlichen Größenordnungen hier vor allem im Kurzstreckenverkehr auf eine Fluggesellschaft zukommen, der weiß, daß hier von einer Kostengleichschaltung überhaupt nicht die Rede sein kann. Was für die großen Gesellschaften schon außerordentlich problematisch ist, entwickelt sich für eine kleine Gesellschaft zu einer ungeheueren Belastung. Denn die Großflughäfen sind auf die Belange der Großflugzeuge ausgerichtet, so daß die kleinen Fluggesellschaften Leistungen bezahlen müssen, die sie

überhaupt nicht benötigen. Kurzum, wenn der regionale Luftverkehr tatsächlich mittelfristig eine Überlebenschance haben soll, dann müssen alle Verantwortlichen bereit sein, eine Infrastruktur zu schaffen, die diesem Verkehr mit seinen geringen Anforderungen gerecht wird. Wir haben desweiteren große Probleme mit unseren großen Verkehrs Kreuzen bei der Slotzeit. Nach wie vor gibt es nämlich sogenannte Großvaterrechte: wer immer um 6.55 Uhr gelandet ist, der darf dies weiterhin, und wer neu dazu kommt, der muß die Zeiten buchen, die übrig bleiben. Hier kann nur der Staat helfen, indem er Flugsicherungsverfahren zur Anwendung oder zur Genehmigung freigibt, die eine höhere Verkehrs dichte ermöglichen. Die gibt es. Man ist bestrebt, neue Landesysteme einzuführen und vieles mehr, aber heute liegen noch Wettbewerbshindernisse vor, die vor allen Dingen die Neulinge am Markt treffen.

Kommen wir zu der Frage, weshalb der Verkehr mit kleineren Flugzeugen verhältnismäßig aufwendig und teuer ist. Dies machen einige wenige Zahlen klar, und zwar von zwei Flugzeugen, die der NFD betreibt, nämlich der neunzehnsitzige Dornier 228 und des neuen Flugzeuges einer sehr modernen Technologie, einer ATR 42 mit 46 Plätzen. Wichtig ist zunächst einmal die Betrachtung der Betriebskosten. Ein neunzehnsitziges Flugzeug verursacht Fixkosten je Jahr für Versicherungen, Besatzungen usw. von 1 575 000 DM und ein 46-sitziges von 3 140 000 DM. Das Vorhalten eines Sitzplatzes kostet in einem Fall 83 000 DM, im anderen Fall 69 000 DM. Setzt man diese Rechnung fort, dann ergibt sich, daß insbesondere im Bereich der Besatzungen die stärkste Degression anfällt. Denn eine Dornier 228 wird auch von einem Luftfahrtzugführer mit Linienfluglizenz gesteuert. Er verdient sicherlich weniger als seine Kollegen bei der Lufthansa, aber er ist immerhin in einer Einkommensschicht, die doch verhältnismäßig hoch ist. Nur, hinter ihm sitzen neunzehn Leute, bei den Großen sitzen 250 Leute und die fliegen auch noch schneller. Nicht viel anders sieht es dann bei den Betriebskosten aus: auch hier eine ganz klare Kostendegression. So etwa bei der Benutzergebühr, das sind Flughafen-, Eurocontrolgebühren usw.: Beim kleinen Flugzeug liegen sie bei 1250 DM, beim 46-sitzigen Flugzeug bei 1920 DM. Auch hier also eine ganz klare Kostendegression, zugunsten des größeren Flugzeuges, die bei Großflugzeugen noch viel größer ausfällt.

Wie sieht es nun mit den Erlösen aus? Wir berechnen nur die normalen IATA-Tarife. Obwohl wir Produktionseinheiten haben, die zweifellos teurer produzieren, fliegen wir also zu den gleichen Tarifen, wie auch unsere großen Wettbewerber. Das heißt, wir bieten erhebliche Zeitvorteile, wir bieten ein erheblich dichteres Netz und berechnen dafür die gleichen Tarife. Nun wird den Fluggesellschaften sehr häufig angekreidet, der innerdeutsche Flugtarif sei viel zu hoch. Blickt man jedoch auf die Kostendeckung und auf den Break-even-point, so läßt sich dies nicht halten. Denn beim Neunzehn-Sitzer wird eine Kostendeckung bei einer Auslastung von 63 Prozent erreicht, also bei 12,0 Passagieren, bei einem 46-Sitzer bei 48 Prozent, allerdings — und das ist der ganz entscheidende Punkt bei der Rechnung — zunächst ohne jegliche Verwaltungs-

kosten. Warum habe ich den Mut, hier eine Rechnung zu machen ohne Verwaltungskosten? Ganz einfach deshalb, weil die meisten Branchenuelinge, die hier im regionalen Luftverkehr antreten, auch keine Verwaltungskosten haben, weil sie sich keine leisten können. Teilweise übernehmen die Piloten diese Arbeit, teilweise die Sekretärin. Macht man aber eine ordentliche Kostenermittlung, dann liegt der Verwaltungskostenanteil zwischen 10 und 20 Prozent. Dann benötigt man bei kleinen Flugzeugen einen Auslastungsfaktor von deutlich über 70 Prozent, eine Zahl, die fast nicht zu erreichen ist. Bei einem größeren Flugzeug liegt er nur in einer Größenordnung zwischen 58 und vielleicht 62 Prozent. Kurzum: je größer die Kapazität, desto leichter ist es, von der wirtschaftlichen Seite her Tarife zu bieten, die interessant sind, die den Leuten attraktive Alternativen bieten.

Ich glaube, man muß folgendes genau unterscheiden: Es gibt in Deutschland und in Europa längst einen sehr harten Wettbewerb auch auf der Preisschiene, der in einem wesentlich größeren Maße ausgefochten wird als man gewöhnlich annimmt, nämlich in einem Wettbewerb zwischen Wettbewerbern, die ein gleich großes Fluggerät anbieten. Nur sind dies in Europa traditionsmäßig nicht die Liniengesellschaften, sondern die Chartergesellschaften. In Amerika gibt es diesen Chartermarkt indessen nicht. Dieser Markt wird in Form von Sondertarifen weitgehend von den großen Fluggesellschaften bedient. Hier werden Sondertarife, die teilweise auch nur in kleinen Kontingenzen verfügbar sind, dem Kunden offeriert. Ob er die jemals auch bekommen kann, ist fraglich. Solche Tarife aber sind es, die wir heute in Europa gern als Beispiel für die Tarifsituation in Amerika heranziehen.

Der entscheidende Punkt ist, in welchem Rahmen gibt es Marktzugangssegmente für Unternehmen, die Wettbewerb in qualitativer Hinsicht, nämlich in Form von Mehrangeboten, betreiben möchten. Hier stößt man auf das große Problem der hohen Anlaufkosten und Anlaufverluste. Wird beim Aufbau einer neuen Flugstrecke nach drei oder vier Jahren Kostendeckung erreicht, so beantragen häufig ausländische Carrier parallele Streckenrechte. Hier kommt ein großes Problem der gesamten regionalen Gesellschaften zutage, nämlich die Tatsache, weshalb Unternehmen sehr häufig fusionieren oder Konkurs erleiden, kurzum alleine nicht mehr weitermachen können, vor allem dann, wenn sie relativ großen Streckennetze versuchten aufzubauen. Der Verlust im ersten Jahr wird addiert mit dem geringeren Verlust aus dem zweiten und dem Verlust aus dem dritten Jahr, und erreicht eine kritische Phase. Und diese Phase ist es, die für die Unternehmen meistens wirtschaftlich nicht vorhersehbar war, die die Kapitalstruktur überfordert. Denn aufwärts geht es dann erst ganz langsam. Zwar fallen dann Erträge an, aber es dauert in der Regel zwischen sechs und acht Jahren bis die akkumulierten Verluste nebst Zinsen überhaupt erst einmal hereingewirtschaftet sind und für die Strecke der tatsächliche erste Gewinn erreicht wurde. Ein weiteres Problem ist, daß nach acht Jahren neue Investitionen notwendig sind. Hier ist also der Punkt, bei dem die Probleme häufig von neuem beginnen. Kurzum, um einem Unternehmen tatsächlich den

Markt zu öffnen, ist eine relativ lange Phase des Bestandsschutzes unerlässlich. Nur wenn das Unternehmen irgendwann einmal den Punkt erreicht, bei dem es Überschüsse erzielt und Substanz schaffen kann, wird es langfristig den Wettbewerb im qualitativen Bereich weiter fördern und ausbauen können. Ich bin übrigens überzeugt, daß die Situation beim Aufbau neuer Verbindungen auch bei großen Gesellschaften wahrscheinlich ähnlich aussieht. So stellt sich die Frage, was tut ein Unternehmen möglicherweise in einem solchen kritischen dritten Jahr? Sollte man sich unter die ‚Fittiche‘ des ‚großen Bruders‘ begeben? Die Frage muß ich bejahen und verneinen gleichermaßen. Ich glaube, wir brauchen einen Wettbewerb in der ‚unteren Ebene‘, bei dem wir den Passagieren eine Alternative und ein verbessertes Netz innerhalb Deutschlands und innerhalb Europas anbieten können. Wir brauchen aber dabei auch das Wohlwollen und die Quasi-Unterstützung unserer großen nationalen Fluggesellschaften, damit sie uns gewähren lassen. Das setzt voraus, daß wir nicht den Fehler machen und in die Domäne der großen Carrier einbrechen wollen, denn das können wir wirtschaftlich nicht durchhalten. Aber, wollen uns die großen Gesellschaften auch unter ihre ‚Fittiche‘ nehmen? Hier handelt es sich um einen heiklen Punkt. Aber insgesamt muß man davon ausgehen — was sich mit vielen Beispielen belegen läßt —, daß es an der wünschenswerten Kooperation zwischen nationalem Carrier und den inländischen Regionalfluggesellschaften mangelt.

Und nun zum letzten Punkt: Ist es sinnvoll, daß sich große Fluggesellschaften kleinere Töchter im regionalen Bereich zulegen? Herr Meier sagte sehr deutlich, für die Lufthansa selbst ist es unwirtschaftlich und uninteressant, ein Flugzeug mit weniger als hundert Sitzen im Rahmen der normalen Kostenstrukturen einzusetzen. Ist es nun sinnvoll, daß sich die Lufthansa an der DLT beteiligt, dort praktisch die unternehmerische Verkehrspolitik bestimmt und damit sozusagen eine ‚zweite Lufthansa‘ betreibt? Oder wäre es stattdessen nicht sinnvoll, wenn die Lufthansa sich nicht selbst im Regionalverkehr betätigen würde, um den kleinen Unternehmen den Marktzugang zu öffnen und der Privatinitiative eine echte Chance zu geben? Ich glaube, daß sich das Modell Cross Air/Swissair zwischenzeitlich recht vernünftig entwickelt hat. Deshalb bin ich überzeugt, daß eine nationale Fluggesellschaft mittelfristig gut beraten ist, wenn sie sich mit einem wirklich unabhängigen Privatunternehmen als Minderheitsgesellschafter mit einer Beteiligung von etwa 25 Prozent arrangiert, um über gewisse Mitbestimmungsmöglichkeiten zu verfügen. Denn der nationale Carrier braucht die Sicherheit, daß die Regionalfluggesellschaft nicht seine elementaren Eigeninteressen stört. Das mag vielleicht wieder nach einem neuen Monopol klingen, ich bin aber der Meinung, daß gerade die Möglichkeit der kleinen Unternehmen darin liegt, mit ihrem spezifischen Kostensystem Linien zu betreiben, die kein anderer betreiben könnte — im volkswirtschaftlichen Interesse ein durchaus wichtiges Ziel.

Schwerpunkte der Diskussion

Barnikel: Mich interessiert, welche Bedeutung die Nürnberger Gesellschaft im Rahmen der ERA hat. Ist sie eine der mittleren oder ist sie die größte? Gibt es sonst noch deutsche Gesellschaften? Dann interessiert auch die Rechtsform der Nürnberger Gesellschaft. Wenn ich den Namen Wöhrl höre, denke ich auch an Bekleidung; gibt es da Zusammenhänge?

Sie haben geklagt, daß die großen Gesellschaften, nachdem die Kleinen den Markt getestet, eine Strecke erschlossen und für gut gefunden haben, ebenfalls diese Strecken bedienen und den kleinen Wettbewerbern, die die Pionierleistung vollbracht haben, den Markt abnehmen. Sollte das Bundeskartellamt unter dem Aspekt der Mißbrauchsaufsicht über marktbeherrschende Unternehmen dagegen etwas unternehmen? Es gibt meines Wissens bisher keine Beschwerde dieser Art gegen die Lufthansa, aber wir können durchaus unsere Zuständigkeit in Anspruch nehmen. Ehrlicherweise möchte ich zugeben, daß ich nicht weiß, ob man ein solches Mißbrauchsverfahren durchführen sollte. Ich könnte mir vorstellen, daß hierüber die Meinungen beträchtlich auseinandergehen.

Dann interessiert auch noch, wie man herausfindet, daß für die Bedienung bestimmter Strecken überhaupt zukünftiger Bedarf geweckt werden kann. Sie haben etwas pauschal gesagt, man fliegt von Zentren ins Umland und vom Umland in Zentren. Aber so, wie Sie Ihre Strecken gefunden haben, wird das allein wohl nicht genügen, etwas mehr an Marktforschung wird wohl notwendig sein.

Letzte Frage: Wenn ich Sie recht verstanden habe, sind Sie Mitglied der IATA. Sind Sie freiwillig oder müssen Sie das sein?

Wöhrl: Zunächst zur Unternehmensgröße des NFD: Grob gesprochen, nehmen wir mit 130 000 Passagieren im Jahr im europäischen Regionalflugverkehr einen guten Mittelpunkt ein. Die kleinste Gesellschaft befördert etwa 10 000, die größte etwa 400 000 Passagiere im Jahr.

Mitglieder bei der ERA sind alle deutschen Unternehmen, die selbständig Luftverkehr betreiben. Nicht Mitglied ist die DLT, da nach den bisherigen Satzungen eine zu mehr als 25 Prozent staatlich kontrollierte Gesellschaft nicht Mitglied werden sollte. Zwischenzeitlich ist dies zwar gelockert worden, aber die DLT zeigt bisher kein Interesse, als Mitglied beizutreten. Ansonsten gehören alle deutschen Unternehmen der ERA an. Europaweit betrachtet sieht es so aus, daß in manchen Ländern alle Gesellschaften, in anderen wiederum keine Mitglieder sind.

Der NFD ist eine Gesellschaft, die zu 80 Prozent mir und zu 20 Prozent Herrn Möschel gehört, dem Geschäftsführer im kaufmännischen Bereich. Es besteht also keinerlei Einfluß der Firmengruppe Wöhrl, noch irgendwelche wirtschaftlichen Verflechtungen zur Familie Wöhrl oder zum Bekleidungsunternehmen Wöhrl. Wir hatten eine sehr gut funktionierende Infrastruktur innerhalb des Unternehmens, die es uns ermöglichte, die erheblichen Verluste der ersten Jahre zu neutralisieren. Und ich muß auch sagen, daß wir von der öffentlichen Hand auf manchen Strecken Unterstützung bekommen haben und noch bekommen. So erhielten wir auf den Flughäfen Gebührenerleichterungen, heute unter dem Begriff der Starthilfe. Der Grenzlandverkehr wird seit Jahrzehnten subventioniert und läßt sich auch anders gar nicht aufrecht erhalten. Ich glaube, daß Starthilfen in dieser Form nichts verwerfliches sind, denn man sollte bedenken, daß auch bei der Lufthansa Anfangsverluste von der öffentlichen Hand abgedeckt worden sind. Daß die Lufthansa heute schwarze Zahlen schreibt, ist der Beweis dafür, daß nicht jede Subventionierung ein Dauerzustand sein muß. Ich bin daher der Meinung, daß man Unternehmen auf bestimmten Strecken, die man aus irgendwelchen Gründen erhalten möchte, mindestens bei den Gebühren unterstützt.

Über Streckenverbindungen gibt es gutes statistisches Material vom Statistischen Bundesamt. Daran kann man sich bei seinen Entscheidungen orientieren. Im übrigen ist der Ausbau einer Strecke eine Frage des Kontaktes mit den Kunden, denn man kann durchaus von einer ‚Provinzstadt‘ zu einer anderen Verkehrsströme haben, die man eigentlich nie vermutet hätte. Ein typisches Beispiel dafür ist die Verbindung Paderborn — München, eine Strecke, die normalerweise niemand betreiben würde, wenn es nicht die Nachfrage der Firma Nixdorf gäbe. Unsere Überlegung war nun, daß dort, wo wir einen Lufttaxiverkehr für die Topmanager einrichten, auch irgendwann Privatpersonen fliegen möchten. Diese Rechnung ist für uns aufgegangen.

Mitglied der IATA sind wir freiwillig geworden, weil wir hauptsächlich die Geschäftsreisenden ansprechen und gezwungen sind, im Bereich der Normaltarife mit den großen Airlines zu kommunizieren. Die IATA gibt eben Spielregeln vor, an die sich halten muß, wer sich im internationalen Fluggeschäft betätigen will.

Barnikel: Wie ist das mit dem firmeneigenen Flugverkehr? Das ist doch unmittelbare Konkurrenz für den Regionalflugverkehr und umgekehrt. Wenn ich richtig informiert bin, nimmt der firmeneigene Flugverkehr in letzter Zeit etwas ab.

Möschel: Ich wollte zwei Bemerkungen machen: Die eine bezieht sich auf eine offenbar typische Marktstruktur, die sich entwickelt, wenn ein regionales Unternehmen längere Zeit im Markt war. Es landet dann sehr häufig bei einer Kooperation mit dem dominanten Carrier, in dem Sinne, daß dieser sich daran beteiligt. Bei der DLT ist es auch so. Die Lufthansa besitzt 25 Prozent. Das ist ein Phänomen, das wir verhältnismäßig häufig haben. Ein Beispiel sind Mantelzei-

tungen, die meistens im Anteilsbesitz der lokalen Zeitungsunternehmer sind. Sie beziehen den Mantel von der gemeinsamen Gesellschaft, eliminieren den Wettbewerb und haben dann das lokale Monopol. Ähnliches finden wir bei den Anzeigenblättern die Hälfte oder zwei Drittel gehören heute den Zeitungsverlegern. Bei transportintensiven Gütern liegen vielfach lokale oder regionale Monopole vor und bei den Überlappungszonen haben wir dann die gemeinsamen Töchter. Das hat nach meiner Einschätzung offenkundig auch Kartellwirkung und blockiert im Regelfall für potentielle Konkurrenten den Markt total. Wenn sich der dominante mit dem lokalen Carrier verbindet, ist für Dritte meistens nichts mehr drin. Das ist die Dimension, die man im Auge behalten muß.

Dann das Zweite, die etwas überraschende Frage von Herrn Barnikel, ob man möglicherweise den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung darin sehen kann, wenn etwa die Lufthansa in einen Markt hineingeht, nachdem ein Pionierunternehmen ihn erschlossen hat. Auf den ersten Blick würde man sagen, das ist fast abwegig. Das große Unternehmen spielt einfach seine überlegene Finanzkraft, seine Effizienz aus und alles andere würde auf eine Art Marktstrukturkonservierung, Besitzstandesdenken hinauslaufen. Auf den zweiten Blick ist die Frage nicht so abwegig. Wenn man sie in ein theoretisches Gerüst einbringt, läuft es auf die These hinaus: Wir beschränken den imitiativen Wettbewerb (den Marktzugang), um den innovativen Wettbewerb möglich zu machen (die Markterschließung überhaupt). Wir begründen ein Monopol, sei es auf Dauer, sei es zeitlich begrenzt. Überlegungen solcher Art kennen wir in anderen Bereichen durchaus: das Patentmonopol und seine zeitliche Begrenzung. Beim Copyright ist der Zeitraum sehr viel größer. Im unlauteren Wettbewerb gibt es ein Institut, das man sklavische Nachahmung nennt: Etwa bei Modeneuheiten, die ganz kurzlebig sind, gewährt die Rechtsprechung einen Schutz für die Kopie. Dies ist sonst nicht der Fall. Wettbewerb lebt vom Vorstoß und von der Imitation. Hier begrenzen wir die Imitation, um die Innovation möglich zu machen. Es gibt also ein theoretisches Gerüst, ich selbst halte freilich wenig davon.

Hoppmann: Ich möchte kurz etwas zu der zweiten Bemerkung von Herrn Möschel sagen. Herr Möschel wies darauf hin, daß durch den Patentschutz, das Copyright und den durch das UWG gewährten Schutz gegen sklavische Nachahmung bei Modeneuheiten der *imitative* Wettbewerb beschränkt wird, um *innovative* Wettbewerbsvorstöße zu ermöglichen. Dieser Hinweis betrifft — theoretisch gesprochen — die alte Frage nach dem optimalen ‚Time-lag‘ zwischen Innovation und Imitation.

Herr Möschel sagte dann sinngemäß, es wäre ähnlich zu beurteilen, wenn ein regionales Luftfahrtunternehmen innovativ einen neuen Markt erschließe und die Lufthansa als der dominierende Carrier dann als *imitierender* Wettbewerber in den regionalen Markt eindringe. Diese Analogie scheint mir verfehlt zu sein. Bei unserem Problem der Luftfahrt haben wir keinen normalen Wettbewerbs-

6 Schriften d. Vereins f. Socialpolitik 183

markt, in den die Imitatoren eindringen, sondern wir haben einen regulierten Markt, bei dem es sich um eine ganz andere Situation handelt. Die Frage des optimalen ‚Time-lag‘ betrifft einen wettbewerblichen Markt, in dem auch die Imitatoren untereinander im Wettbewerb stehen und der Innovator auch seinerseits in die Märkte der Imitatoren eindringen kann. Im regulierten Markt der Luftfahrtunternehmen hat nur der große Carrier Möglichkeiten, in den Regionalmarkt einzudringen, wobei er gleichzeitig durch die nationale Regulierung dagegen geschützt ist, daß regionale Luftfahrtgesellschaften ihm selbst Konkurrenz machen. Das Konzept des optimalen ‚Time-lag‘ ist meines Erachtens auf regulierte Märkte nicht anwendbar.

Seidenfus: Ich habe drei Fragen: Haben Sie schon überdacht, welche Kooperationsspielräume Sie vorsehen könnten? Beispielsweise Kooperation der Regionalfluggesellschaften untereinander, um ihre Marktposition zu stärken. Ich denke daran, daß der Nürnberger Flugdienst und die regionalen Fluggesellschaften auch noch vor einiger Zeit gemeinsam Flugzeuge gekauft haben, um günstigere Konditionen von Seiten der Hersteller zu erhalten.

Frage zwei bezieht sich auf die Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft, die 1982 verabschiedet wurde und nach der der interregionale Verkehr bei gewissen Einschränkungen in verschiedenen Punkten liberaler behandelt werden soll. Hat diese Richtlinie irgendwelche Auswirkungen auf den interregionalen Flugverkehr gehabt zu Lasten der Abmachungen auf bilateraler Ebene?

Und eine dritte Frage in diesem Zusammenhang: Aus dieser Richtlinie ist ja ganz bewußt die Kategorie I der Flughäfen herausgenommen worden, womit man fragen könnte, ob diese Richtlinie die Anbindung von Regionen an Oberzentren verhindert oder erschwert.

Wöhrl: Zur Frage der Auswirkungen auf den Werksverkehr: Der Werksverkehr hat in Deutschland nachgelassen, bevor es Regionalgesellschaften gab. Der Grund dafür ist die Kostenbelastung bei kleineren Flugzeugen, so daß das Geschäftsreiseflugzeug für die meisten, selbst für die großen Betriebe, nicht mehr wirtschaftlich genug ist. Man muß klar sehen, daß der regionale Luftverkehr den Vorteil des Jets auch für kleine Unternehmen erschwinglich macht.

Zu dem Punkt Kooperation ist folgendes zu sagen: Im Rahmen der ERA versuchen wir, Einzelgesellschaften zusammenzubringen oder zumindest in vernünftige Bahnen zu lenken. Bis es allerdings eine SAS im regionalen Luftverkehr gibt, in der sich tatsächlich die unabhängigen Unternehmen zusammenschließen, wird es mindestens genauso lange wie bei den Großunternehmen dauern; das waren immerhin zwanzig bis dreißig Jahre. Ich glaube, daß es mittelfristig für viele Unternehmen unerlässlich sein wird, sich in größeren Einheiten zusammenzuschließen, um sich auch nach außen hin als ein Markenzeichen darstellen zu können. Wer dies nicht tut, wer sich diesen Gesetzen widersetzt, wird entweder spezielle Segmente selbstständig weiter bedienen

können und keine Chance auf Wachstum haben oder er wird sich irgendwie mit einem größeren Carrier, vielleicht dem nationalen Carrier arrangieren müssen und bestimmte zusätzliche Funktionen in dessen Programm mitanbieten müssen. Beides sicherlich vernünftige Wege. Deshalb bin ich davon überzeugt, daß eine vernünftige Kooperation mit einem Großen der einzige Weg ist, langfristig am Markt zu bleiben. Die Kooperation darf allerdings nicht so gestaltet sein, daß der große Partner dominant wird. Dann können alle Parteien davon profitieren. Freilich wären völlig unabhängige Unternehmen besser. Nur wenn Sie sich vor Augen halten, daß eine Gesellschaft wie die LTU, die zweitgrößte nach der Lufthansa, bis heute nicht den Schritt in Richtung Linienflug gegangen ist, muß das doch Gründe haben, und zwar vor allem finanzielle.

Der regionale Luftverkehr hat sich immer dort stark entwickelt, wo er ein gewisses Vakuum vorgefunden hat. Das war die Nachfrage nach Strecken, die bisher von niemandem bedient wurden. Auf diese Lücken machten die Industrie- und Handelskammer oder die Flughäfen aufmerksam. Nachdem die großen nationalen Fluggesellschaften diese Strecken nicht bedienen wollten, kamen die privaten Fluggesellschaften. Sie erklärten sich unter der Bedingung bereit, die Strecke zu fliegen, daß die Flughäfen bestimmte Dienstleistungen übernehmen oder diese zu Grenzkosten anbieten. Dies ist übrigens kein verwerfliches Ansinnen, denn die Lufthansa erhält auch einen Rabatt, den auf allen deutschen Flughäfen sogenannten nationalen Homecarrier-Rabatt, der anderen Gesellschaft nicht zuteil wird. Dies trifft sogar uns, wenn wir Frankfurt anfliegen. Dagegen hat eine Gesellschaft wie der NFD bei einem Flughafen wie Nürnberg einen Homecarrier-Status. In der Anfangsphase entscheidet dieser eine Punkt über Sein oder Nichtsein, denn die Berechnung von Leistungen zu Grenzkosten bei der prozentual hohen Belastung bringt Vorteile. Bestandschutz in der Anlaufphase sollte nicht heißen, diese Strecke gehört mir jetzt ganz alleine. Er muß vielmehr mit bestimmten Verpflichtungen verbunden sein. Dazu ein Beispiel: Eine Gesellschaft fliegt heute eine Strecke von A nach B mit einem neunzehnsitzigen Flugzeug einmal am Tag. Jeden Tag ist das Flugzeug voll besetzt, und es bleiben jeden Tag zehn bis zwölf Passagiere stehen. Die Gesellschaft stellt also eine zu geringe Kapazität bereit. In diesem Fall muß das Ministerium, wenn Beschwerden kommen, ganz klar sagen, die Gesellschaft X ist bereit, diese Strecke mit einem größeren Flugzeug und mehrmals am Tage zu fliegen. Wenn diese Bereitschaft fehlt, dann ist es auch unmöglich, den Regionalflugverkehr selbst in einer Anlaufphase zu unterstützen. Das ist die Linie, die die ERA verfolgt. Im grenzüberschreitenden Verkehr sollte man im Rahmen dieses Bestandsschutzes zumindestens in der Form festhalten, daß es keinen Sinn hat, wenn etwa auf der Strecke von Nürnberg nach Mailand der NFD am Abend fliegt, dann eine italienische Gesellschaft diese Strecke auch am Abend bedienen will. In dieser Situation sollte der Bestandsschutz dahin gehen, daß man der zweiten Gesellschaft nur eine Fluggenehmigung für den Morgen erteilt. Es nützt doch nichts, wenn ein nicht passagierbezogener Wettbewerb stattfindet, sondern ein auf Verdrängung gerichteter Wettbewerb.

6*

Niester: Zu dem Stichwort Bestandsschutz habe ich eine Frage an Herrn Wöhrl: Sie haben in Ihrer farbigen Darstellung hervorragend die Besonderheiten des regionalen Luftverkehrs dargestellt und Sie haben insbesondere das Verhältnis Bestandsschutz gegenüber den Großen, verkehrsrechtlich gesehen, dargestellt. Das ist nur ein Problem. Ich habe manchmal den Eindruck, daß in Ihrem Verband ERA die Probleme des Wettbewerbs der Regionalgesellschaften untereinander ein bißchen ausgeklammert werden. Man fängt an, man hat die gleichen Interessen, die gleichen Probleme und vielleicht sagt man, wir kommen uns gegenseitig entgegen. Aber das funktioniert ja immer nur in der Anfangsphase. Wenn alle dann etwas ‚erwachsen‘ sind und der Verkehrsmarkt besser wird, wenn Kosten steigen, dann wird man diese Rücksichtnahme fallen lassen und wird dann auch gegeneinander handeln. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, plädieren Sie eigentlich dafür, daß für diesen Verkehrsbereich, der zunächst weiter wächst, doch im Grunde ein Ordnungssystem besteht, welches der Liberalisierungsdiskussion in der EG entgegensteht. Es sind ganz verschiedene Entwicklungen im Gange, diese treffen sich irgendwo bei einem 50- oder 70-Sitzer. Ich sehe da sehr große Probleme. Ich meine auch, daß der Verband, und er ist ja sehr aktiv bei den Beratungen über eine Anpassung der interregionalen Luftverkehrsrichtlinie, diesen Gesichtspunkten sehr große Bedeutung beimessen muß und daß er sie entschieden vorbringen sollte. Sonst läuft es darauf hinaus, daß auch dieser Bereich völlig liberal gestaltet wird. Dann müssen Regionalfluggesellschaften nicht mehr gegen die Großen geschützt werden, sondern dann sind sie auch untereinander einem sehr starken Wettbewerb ausgesetzt. Das würde sicher bedeuten, daß nur noch wenige übrigbleiben. Das ist meines Erachtens ein sehr großen Problem, das von Ihnen noch nicht so scharf erkannt wurde.

Wöhrl: Das ist ein wesentlicher Punkt, der auch bei der ERA ausführlich diskutiert wurde. Es ist übrigens nicht richtig, daß die ERA von sich aus hier die völlige Öffnung gefordert hatte. Die ERA vertritt die Meinung, daß ein gewisses Regulativ unerlässlich ist. Man machte uns daraufhin den Vorwurf, wir verhielten uns schon wie die Großen. Dagegen habe ich — leicht ironisch — erwidert, daß den Großen von 1955 bis 1985, also für 30 Jahre, Sicherheit gewährt wurde. Nun kann sie uns wenigstens für fünf oder sechs Jahre gewährt werden. Diese Forderung ist angesichts der hohen Kapitalintensität des Flugverkehrs berechtigt und notwendig, will man unabhängige Unternehmen haben. Aber vielleicht will man das gar nicht! Uns geht es nur um den Marktzugang zu noch nicht erschlossenen Märkten. Das ist der springende Punkt. Es gibt unzählige Strecken in Europa, die nach Grundverkehr verlangen. Diese Verbindungen zu erschließen, das ist unsere Absicht. Das bietet ein Tätigkeitsfeld für die nächsten zehn Jahre. Über das, was danach kommt, müssen wir uns dann unterhalten.

Hamm: Es gibt Randbereiche, in denen Sie mit den großen Luftverkehrsgeellschaften zwar konkurrieren, in denen Sie sich aber offensichtlich vor

Preiswettbewerb hüten. Eigentlich müßte ein kleiner Konkurrent leicht seine Kapazität ausnutzen können, indem er die großen Gesellschaften etwas unterbietet. Aber auf der anderen Seite wollen Sie mit den Großen kooperieren. Das ist wohl der Grund, der Sie veranlaßt, Wohlverhalten zu zeigen. Was bringt also der regionale Luftverkehr für den Kunden? Im wesentlichen eine Ergänzung des umfassenden Angebots der Großen, aber zu streng reglementierten Bedingungen.

Zweiter Punkt: Ihre Lohntarife weichen offensichtlich von denen der Großen ab. Sind Sie nicht an die Abmachungen mit der ÖTV gebunden oder gelten für Sie Spezialabmachungen? Wie groß sind die Lohnsatzunterschiede, die zwischen Ihnen und der Lufthansa bestehen?

Wöhrl: Aufgrund der Größe unserer Flugzeuge und des höheren Einsatzes der Mannschaft haben wir eine Eigenwirtschaftlichkeit, die es uns erlaubt, zu günstigeren Preisen als die großen Fluggesellschaften anzubieten. Der entscheidende Vorteil aber ist die Verbesserung des Angebotes, und zwar vor allem die spürbare Zeitersparnis durch zahlreiche Direktverbindungen. Hier glaube ich, findet ein echter Wettbewerb statt.

Nun zum Problem der Tarifverträge: Es gibt in der Fliegerei keinen Rahmentarifvertrag, sondern nur Einzeltarifverträge, also Haustarifverträge. Und auch diese gibt es bisher nur bei der Lufthansa, seit neuestem auch bei der DLT und vielleicht noch bei zwei oder drei anderen großen Fluggesellschaften. Die meisten Gesellschaften haben demgegenüber überhaupt keine Tarifverträge. Wir haben unser Tarifgefüge im Rahmen einer Betriebsvereinbarung mit den Arbeitern selbst geregelt, indem wir unsere ‚Zahlen‘ gegenüber den Mitarbeitern offen dargelegt haben. Das heutige Durchschnittsgehalt eines Kapitäns bei der Lufthansa dürfte wahrscheinlich bei 160000 DM im Jahr liegen, bei uns liegt das Durchschnittsgehalt eines Kapitäns bei 75000 DM im Jahr. Tatsache ist, daß beim NFD die Kosten für das fliegende Personal zwölf Prozent der Gesamtkosten ausmachen. Bei der Lufthansa liegt dieser Satz bei 4,5 oder 5 Prozent. Man sieht deutlich, daß die kleinen Unternehmen ihre große Chance darin haben, sich auf kleine Segmente zu beschränken. Deswegen fallen bei ihnen im personellen Bereich, im Verwaltungsbereich, im Werbebereich und in anderen Bereichen finanzielle Aufwendungen weg, die die großen Gesellschaften zwangsläufig zu tragen haben.

Wettbewerb und Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs aus der Sicht des Bundesministeriums für Verkehr

Von Werner Niester, Bonn

I. Einleitende Überlegungen zu den Begriffen Wettbewerb, Liberalisierung und Europa

Es gibt im Bundesverkehrsministerium eine Abteilung Luft- und Raumfahrt, die aus 9 Referaten besteht. Diese befassen sich mit Rechtsfragen über Flughafenangelegenheiten, Linienverkehr, Charterverkehr, multilateralen Aufgaben, Wetterdienst und Flugsicherung. Das alles ist die Abteilung Luftfahrt, die etwa 55 Leute einschließlich Schreibkräften beschäftigt. Ich leite das Referat Fluglinienverkehr. In dieser Eigenschaft habe ich zu tun mit dem Aushandeln von Verkehrsrechten im Luftlinienverkehr und Luftverkehrsverhandlungen. Ferner werden von meinem Referat alle Tarifregelungen im Fluglinienverkehr genehmigt, gleichzeitig wird der gesamte interregionale Luftverkehr behandelt. Außerdem werden alle Luftfahrtunternehmen, die ein Fluggerät über 5,7 Tonnen einsetzen und damit in die Bundeszuständigkeit fallen, in meinem Referat genehmigt und überwacht. Dazu kommt noch der Berlin-Verkehr und mittelbar auch multilaterale und damit EG-Fragen. Das ist ein relativ breites Arbeitsgebiet.

Unter Liberalisierung verstehe ich eine Änderung der bestehenden Marktregulierung mit dem Ziel einer stärkeren Handlungsfreiheit der am Luftverkehr Beteiligten oder mit anderen Worten, eine Auflöckerung der bestehenden Marktordnung zugunsten einer stärker ausgeprägten Wettbewerbsordnung in Europa. Das bedeutet gleichzeitig eine schrittweise Umwandlung des vorherrschenden bilateralen Ordnungssystems in ein multilaterales, teilweise auch gemeinschaftsrechtliches System. Daß dieser Übergang schrittweise erfolgen sollte, haben eigentlich alle Referenten betont. Desgleichen wurde fast einstimmig eine Deregulierung nach amerikanischem Beispiel abgelehnt. Auf beide Gesichtspunkte möchte ich später aber noch kurz eingehen. Wir sprechen im übrigen permanent von Europa, es besteht aber wohl Einvernehmen darüber, daß leider nicht auch das Europa der Ostblockländer damit gemeint ist. Dort fehlen jegliche Voraussetzungen für einen Wettbewerb. Um ein Beispiel zu nennen: Wenn man nicht berechtigt ist, Flugscheine in der UdSSR zu verkaufen, dann muß man sich nicht mehr über Wettbewerb unterhalten. Zu dem verbleibenden Resteuropa zähle ich ECAC- und EG-Europa.

II. Bisheriger Ordnungsrahmen und Wettbewerb im europäischen Wettbewerb bis 1978/79

Der Fluglinienverkehr wird in Europa auch heute noch überwiegend aufgrund von bilateralen Luftverkehrsabkommen abgewickelt. Es handelt sich hierbei um Staatsverträge im Sinne von Artikel 59 Absatz 2 des Grundgesetzes. Weltweit haben wir 81 solcher Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Die Abkommen gleichen sich in großem Maße, jedenfalls die, die in Europa abgeschlossen worden sind. Sie enthalten im materiellen Teil Regelungen über den Zugang zum Markt, den Umfang der Verkehrsrechte, die Kapazitäten sowie Bestimmungen über Tarifbildung und Tarifgenehmigung.

Es ist interessant, einen Blick in die Luftverkehrsabkommen zu werfen, die mit den EG-Partnern abgeschlossen worden sind, übrigens fast alle in den Jahren zwischen 1955 und 1960. Von den elf Abkommen zwischen den EG-Partnern enthalten zum Beispiel neun schon heute die Möglichkeit einer Mehrfachbenennung. Diese Mehrfachbenennung ist also nicht eine Erfindung der Gegenwart, sondern ist seit langem dort verankert. Auch die Kapazitätsklauseln sind keineswegs so restriktiv wie das teilweise dargestellt wird. Von elf Abkommen enthalten neun eine liberale Kapazitätsklausel, und zwar die Kapazitätsklausel des Bermuda 1-Typs, das heißt, es wird verzichtet auf eine vorherige Festlegung der Kapazitäten. Jeder Carrier kann entsprechend der vorhersehbaren Verkehrs nachfrage die Kapazitäten einsetzen und lediglich im nachhinein — ex post facto — erfolgt eine Kontrolle. Es ist auch in der Praxis so, daß wir in den letzten Jahren lediglich mit zwei europäischen EG-Partnern Schwierigkeiten auf dem Kapazitätssektor hatten. Mit den übrigen Partnern bestehen diese schon lange nicht mehr. Das bedeutet also, daß die Diskussion über einen Kapazitätsspielraum 45:55 oder 40:60 in der Praxis eigentlich nur in bezug auf diese beiden Länder unmittelbare Wirkung hat, daß aber selbstverständlich darüber hinaus eine grundsätzliche verkehrspolitische Wirkung davon ausgehen kann.

Wenn man damals trotz anderer rechtlicher Möglichkeiten im Ergebnis nur eine Flugliniengesellschaft benannt hat, dann hatte das historische Gründe und entsprach der wirtschaftlichen Auffassung und wirtschaftlichen Situation in jenen Jahren. Nach dem Zweiten Weltkrieg waren die Ressourcen sehr knapp bemessen, so daß mehr als eine Flugliniengesellschaft kaum möglich war und auch zunächst das Verkehrspotential nicht erkennbar war. Es ist daher wohl verständlich, wenn seitdem von der nationalen Flugverkehrsgesellschaft gesprochen wird. Dieser Begriff wird heute, nicht ganz zu Unrecht, negativ bewertet. Er hatte aber für die Handels- und die Verkehrspolitik der Staaten nach dem Zweiten Weltkrieg durchaus eine Berechtigung und hat sie im weltweiten Verkehr in vielen Staaten auch heute noch. Übrigens möchte ich daran erinnern, daß in den Jahren 1953/54, als es um die Frage ging, ob eine deutsche Liniengesellschaft wiedergegründet werden sollte, der damalige Verkehrsminister Dr. Seeböhm die Wirtschaft dringend gebeten hatte, sich irgendwie daran zu

beteiligen. Allerdings ohne jeglichen Erfolg, so daß die Bundesregierung die Initiative und damit auch die Kapitalbeteiligung übernehmen mußte.

Die Knappheit der Ressourcen, die ich erwähnte, hatte schon damals dazu geführt, daß die beiden jeweiligen nationalen Gesellschaften bei der Gestaltung und Durchführung sehr eng zusammenarbeiteten. Pools entsprachen damals durchaus einer Notwendigkeit. Man kann vereinfacht sagen, die Herstellung und Aufrechterhaltung einer Luftverkehrsverbindung erschien damals wichtiger als ein etwaiger Tarifvorteil, der durch die Konkurrenz mehrerer Luftverkehrsgeellschaften entstehen könnte¹.

Nun noch zum Charterverkehr: Es ist mehrfach erwähnt worden, daß im europäischen Charterverkehr etwa 50 Prozent der gesamten Luftverkehrsleistung abgewickelt werden. Das wird so leicht und selbstverständlich gesagt. Es ist indessen ein ungeheuerer Entwicklungsprozeß, der hier stattgefunden hat. Die Möglichkeiten, die dadurch für die Reisenden in Europa geschaffen worden sind, kann man nur immer wieder betonen. Vor allem bei einem Vergleich der Diskussion mit den USA wird das meist nicht ausgiebig genug dargestellt. Die Preise im Charterverkehr sind normalerweise wesentlich niedriger als im Linienverkehr, so daß Europa beim Angebot niedrigerer Tarife keinen Vergleich mit den USA zu scheuen braucht. Dieser Gesichtspunkt muß immer wieder betont werden. Im Charterverkehr haben wir von Anfang an ein anderes Regime gehabt. Es hat niemals Luftverkehrsabkommen gegeben. Er wird aufgrund unilateraler Erteilung von Verkehrsrechten der einzelnen Staaten durchgeführt. Wichtig sind dabei in der Praxis die sogenannten Ein- und Ausflugbestimmungen, die aber dank der Arbeit der europäischen Zivilluftfahrtkonferenz, der ECAC, weitgehend vereinheitlicht werden konnten. Die Bundesregierung hat im Bereich des Charterverkehrs von Beginn an eine ausgeprägt liberale Verkehrsrechtspolitik betrieben. Der oberste Grundsatz ist die freie Wahl der Luftverkehrsgeellschaft durch den Passagier oder durch den Veranstalter. Diese Politik war keineswegs immer leicht durchzuhalten, da es etliche Zielländer im Charterverkehr gibt, die immer wieder versucht haben, eine quotenmäßige Beteiligung ihrer eigenen Luftverkehrsgeellschaften durchzusetzen. Meistens waren diese Staaten aber zu schwach, sich insbesondere gegenüber ihrem Touristikminister zu behaupten. Deshalb konnte diese Quotierung bisher immer abgewendet werden.

Der dritte Block ist der regionale und interregionale Luftverkehr und der sogenannte Ergänzungsluftverkehr. Diese Begriffe sind bisher nicht allgemein gültig definiert. Ich verstehe unter regionalem und interregionalem Luftverkehr eine nationale und grenzüberschreitende regelmäßige Verbindung zwischen Verkehrslandeplätzen untereinander oder zwischen Verkehrslandeplätzen und Verkehrsflughäfen, und zwar in Flugzeugen, die grundsätzlich kleiner sind als eine Boeing 737 oder ein vergleichbares Fluggerät. Zum Ergänzungsluftverkehr

¹Gewisse Parallelen zum Referat von Hans-Rudolf Wöhrl lassen sich unschwer erkennen.

zählen wir normalerweise die Verbindung zwischen Verkehrsflughäfen mit kleineren Luftfahrzeugen. Aber wie gesagt, diese Begriffe sind bisher nicht Allgemeingut. Ich erwähne dies deshalb, weil bei der Nennung von Zahlen im Bereich des regionalen und interregionalen Luftverkehrs dadurch Unstimmigkeiten auftreten können. Dieser Verkehr hat uns übrigens auch schon in der Zeit bis 1978 sehr stark beschäftigt. Ich erinnere daran, daß wir 1972 eine Kommission für den binnengesetzlichen Luftverkehr ins Leben gerufen haben. Es war der damalige Bundesverkehrsminister Leber. Diese Kommission hat einen Bericht gefertigt, der — so meine ich — sich mit diesem ganzen Problemkreis befaßt und der heute auch durchaus noch lesenswert ist. Wenn sich dieser Verkehr mit den kleineren Luftfahrzeugen damals noch nicht durchsetzen konnte, so gibt es im wesentlichen hierfür die folgenden Gründe:

- Das Fluggerät war noch nicht geeignet. Das kleinere Fluggerät wurde von den Geschäftsreisenden weitgehend abgelehnt.
- Die Flugplätze, also die Infrastruktur, waren darauf nicht vorbereitet.
- Die großen Flugliniengesellschaften zeigten ein starkes Desinteresse. Sie betrachteten diesen Verkehr weitgehend als einen unerwünschten Konkurrenten, übrigens auch die Eisenbahnen, soweit ich das übersehen kann. Sicher kam hinzu, daß damals die Kapitalausstattung ungenügend war und auch die Managementerfahrung auf diesem Gebiet völlig unzureichend war.
- Den Garaus der vielen kleineren Luftverkehrsgesellschaften machte schließlich der große Fluglotsenstreik im Jahre 1973.

Zusammenfassend zum ersten Abschnitt nochmals die Frage: Gab es damals schon Wettbewerb und in welchem Umfang? Es gab ihn sicherlich, vielleicht sogar stärker als manche Teilnehmer an der Liberalisierungsdiskussion es wahrhaben wollten. Im Bereich Charterverkehr, 50 Prozent des gesamten Verkehrs, gab es eine fast perfekte Wettbewerbsordnung. Es gab einen starken Wettbewerb zwischen dem Charterverkehr einerseits und dem Fluglinienverkehr auf der anderen Seite. Ich habe damals den Charterverkehr betreut und wir haben immer stets betont: Wenn es noch keinen Charterverkehr gäbe, müßte man ihn erfinden, um ein Regulativ gegenüber dem Fluglinienverkehr zu haben, damit dort die Bäume nicht in den Himmel wachsen. Auf bestimmten Märkten war der Charterverkehr dem Linienverkehr beinahe überlegen. Ich will nur den Nordatlantik erwähnen. Der Charterverkehr war ja keinerlei Restriktionen unterworfen. Die Unternehmen waren an keine Preise gebunden, sie hatten keine öffentlich-rechtliche Betriebs- und Beförderungspflicht. Außerdem wurde der Charterverkehr meist von sehr potenteren Großveranstaltern durchgeführt. Es gab Jahre auf dem Nordatlantik, in denen der Charterverkehr über 30 Prozent des gesamten Verkehrs abwickelte. Dabei war der Nordatlantik keineswegs ein Verkehrsgebiet, in dem Touristik im Vordergrund stand. Der Charterverkehr auf dem Nordatlantik war immer ein Charterverkehr eigener Art. Es ging einfach um die Beförderung von Personen. Das touristische Paket fehlte damals noch weitgehend.

Freilich hat die Konkurrenz des Charterverkehrs auf dem Nordatlantik dazu geführt, daß sich die Liniengesellschaften mehr mit diesem Verkehr und damit befaßt haben, wie Abwehrmechanismen entwickelt werden können. Sie haben systematisch die Preise gezielt gesenkt, so daß der Anteil des Charterverkehrs zurückgegangen ist. Man kann heute vereinfacht sagen, daß der Ruf nach einem Schutz des Charterverkehrs vor dem Linienverkehr stärker ist, als der Ruf nach einem Schutz des Linienverkehrs vor dem Charterverkehr. Schließlich gab es auch noch einen Wettbewerb im innerstaatlichen Verkehr, nämlich zum Schienenverkehr und zum Autoverkehr. Man kann davon ausgehen, daß der Konkurrenzbereich Luftfahrt und Schiene etwa zwischen 250 und 500 km liegt.

III. Entwicklung des Ordnungsrahmens und des Wettbewerbs im bilateralen und multilateralen Bereich seit 1978

Nun zur Entwicklung nach 1978/79. Wenn ich dieses Datum nehme, dann deshalb, weil 1978 Professor Kahn in den USA die Ideen für eine Deregulierung nach amerikanischem Muster entwickelt und sehr schnell in die Tat umgesetzt hat. Diese Entwicklung, selbst wenn man mit Parallelen vorsichtig sein muß, hat zweifellos auf die Diskussion um eine Liberalisierung in Europa einen starken Einfluß ausgeübt. Das ist glaube ich heute nicht mehr umstritten. Hinzu kamen allerdings weitere Faktoren:

- zunächst die politischen Auswirkungen des EWG-Vertrages.
- dann zeitweilige Überkapazitäten auf dem Markt mit der Folge der Bildung von Schwarzmärkten.
- Es meldeten sich verstärkt Verbraucherwünsche nach stärker differenzierten Tarifen.
- Die IATA leistete sich eine Teilkapitulation, indem sie darauf verzichtete, ihren eigenen Kontrollapparat weiter einzusetzen und Kartellstrafen gegen ihre Mitbewerber festzusetzen. Das hat sicherlich wesentlich zu einem Auflösungsprozeß beigetragen. Selbstverständlich waren auch die europäischen Gesellschaften inzwischen wirtschaftlich stärker geworden und der Spielraum für eine Liberalisierung dadurch größer geworden.

EG und ECAC waren und sind die treibenden Kräfte für eine Auflockerung des Ordnungssystems in Europa. Ich will dazu mehr zusammenfassend nur kurz erwähnen: am 1. Juli 1979 erstes Memorandum der EG, am 29. Juni 1983 Richtlinie für die Zulassung des interregionalen Linienluftverkehrs, am 5. März 1984 das zweite Memorandum der Kommission mit dem Titel „Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinsamen Luftverkehrspolitik“. Bereits im Mai 1984 erschienen erste Richtlinien des Ministerrates der EG für bestimmte Untersuchungen auf dem Luftverkehrsgebiet mit bestimmten Vorgaben, wie zum Beispiel keine 50 zu 50 Kapazitätsaufteilung mehr und keine zwingende Abstimmung der Tarife zwischen den Luftverkehrsgesellschaften. Seitdem wird in einer fast unübersehbar großen Anzahl von Sitzungen auf verschiedenen

Ebenen in Brüssel über Richtlinien beraten. Die letzte EG-Ministerratssitzung vom 23. März hat uns wieder etwas Hoffnung gegeben. Wir waren vorher verhältnismäßig skeptisch, daß man den Durchbruch schaffen könnte. Wenn man jahrelang über dieselben Dinge diskutiert, dann verbeißt man sich in bestimmte Probleme, die möglicherweise gar nicht so dringlich sind. Aber es hat einen frischen Wind gegeben. Wir haben die Hoffnung, daß auf dem nächsten Ministerrat, der von der belgischen Präsidentschaft für den 9. Juni 1987 einberufen worden ist, nun endlich eine Verabschiedung dieses Paketes möglich ist. Die Zeit ist dafür überreif, denn was sich in der Zwischenzeit an Rechtsunsicherheit und Diskussionen ergeben hat, ist für alle Beteiligten kaum noch erträglich. Ich verstehe auch die Luftverkehrsgesellschaften, die fragen, was sollen wir denn eigentlich jetzt machen? Dürfen wir noch über Tarife sprechen, in welchem Umfang gilt eigentlich noch das bilaterale Ordnungssystem, was ist denn noch rechtens? Das ist ein Zustand, der sicherlich nach einer schnellen Entscheidung ruft.

Erwähnt werden muß in diesem Zusammenhang auch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Mit Urteil vom 30. April 1986 wurde ein seit langem unter Juristen bestehender Streit endgültig beendet. Es ging um die Frage der Anwendbarkeit der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages, nämlich darum, ob die Artikel 85, 86 EWGV unmittelbar für den Luftverkehr gelten. Diese Frage ist bejaht worden. Dieses Urteil hat die Position der Kommission gestärkt. Fachzeitschriften und Presse sind seitdem voll von Berichten über das Vorgehen der EG-Kommission. Man muß nüchtern feststellen, und das ist keineswegs ein Vorwurf, daß die Kommission, insbesondere die Wettbewerbsdirektion, die ihr durch dieses Urteil zugeflossene Machtfülle dankbar aufgenommen hat und auch geschickt einsetzt.

Eine wichtige Rolle im Liberalisierungsprozeß spielt auch die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz, die ECAC, der 22 europäische Staaten angehören, gewissermaßen ein Großeuropa, wogegen die EG im Luftverkehr eher ein Kleineuropa darstellt. Es ist äußerst interessant zu beobachten, welche Wechselwirkungen zwischen den Beratungen und Beschlüssen der ECAC auf der einen Seite und der EG auf der anderen Seite bestehen. Sie spornen sich gegenseitig an. Was in der ECAC konsensfähig ist, ist mit Sicherheit auch in der EG konsensfähig. Die EG sattelt freilich immer ein Stückchen mehr an Liberalität darauf. Ich halte das auch für berechtigt mit Rücksicht auf den kleineren Kreis, die stärkere wirtschaftliche Verflechtung und die wirtschaftliche Struktur der EG-Mitgliedsstaaten. Es war aber dennoch erstaunlich, daß es gelungen ist innerhalb der ECAC, der zum Beispiel auch Länder wie Zypern oder Malta angehören, am 19. Dezember 1986 in Form von zwei Memoranden zwei Entwürfe über eine internationale Vereinbarung über das Verfahren für die Festsetzung von Tarifen im europäischen Luftlinienverkehr und über die Kapazitätsaufteilung im innereuropäischen Luftlinienverkehr zu vereinbaren. Die Anzahl der Unterzeichner wächst ständig.

Übrigens hat sich auch der bilaterale Ordnungsrahmen in den letzten Jahren fortentwickelt. Die Bundesrepublik hat zum Beispiel mit Großbritannien ein relativ liberales Memorandum in Ergänzung zum bestehenden Luftverkehrsabkommen abgeschlossen. Faktisch bedeutet das eine verkehrsrechtliche Liberalisierung zwischen beiden Staaten, die übrigens auch intensiv genutzt wird. Ich glaube, wir haben zwischen Großbritannien und der Bundesrepublik inzwischen elf Flugliniengesellschaften. Ein ähnliches Memorandum haben wir auch mit Frankreich parahiert.

Am erstaunlichsten ist aber die Entwicklung des Ordnungsrahmens, multilateral und bilateral, und auch die Genehmigungspraxis der Regierungen im Bereich des regionalen Luftverkehrs. Rückblickend kann man sagen, daß die wegen ihres vorsichtigen Ansatzes sehr stark gescholtene Richtlinie über den interregionalen Linienflugverkehr vom 25. Juli 1985 sich durchaus als richtungsweisend erwiesen hat. Ihre Überarbeitung ist mehr als fällig, konnte aber wegen der Vordringlichkeit der Arbeiten am Gesamtpaket noch nicht abgeschlossen werden. Heute aber steht wohl schon fest, daß etliche Restriktionen abgebaut werden. Man kann auch davon ausgehen, daß die Richtlinie Flughäfen der Kategorie 1 umfassen wird. Strittig ist noch, in welchem Umfang und mit welcher Einschränkung das geschehen soll und wie groß das Fluggerät dann sein darf. Wenn man zu hoch geht, etwa auf 70 Sitze, besteht die Gefahr, daß möglicherweise einige Mitgliedsstaaten die Anrechnung dieser Kapazität auf die bilateralen Kapazitätsschlüssel fordern. Ist man etwas vorsichtiger im Ansatz und nimmt vielleicht 50 Sitze, dann sehe ich eine Chance, daß diese Kapazität überhaupt nicht bei der Anrechnung berücksichtigt wird.

Wie ist nun die Situation in der Bundesrepublik? Wir haben neun deutschen und sechzehn ausländischen Luftverkehrsgesellschaften Verkehrsrechte erteilt. Im Winterflugplan 1987 wurden wöchentlich etwa 730 Dienste im Inland und 1230 Auslandsverbindungen durchgeführt. Die Anzahl der Fluggäste betrug etwa 1,1 Millionen. Noch plastischer wird die Intensität dieses Verkehrs, wenn man sich einmal den Flugplan einiger deutscher Flughäfen ansieht, zum Beispiel den von Nürnberg. Sie können im regionalen Luftverkehr von Nürnberg aus nach Hannover, München, London, Amsterdam, Brüssel, Genf, Kopenhagen, Mailand, Paris und Zürich fliegen. Das schien vor wenigen Jahren undenkbar. Ich glaube sicher, daß diese Liberalisierung von unten her, was das Gerät anbetrifft, eine sehr große Bedeutung hat und sicherlich auch noch in Zukunft haben wird. Denn entscheidend ist, daß die Herstellung dichter Flugverbindungen mit wesentlichen Zeitersparnissen für den Reisenden unter wettbewerblichen und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten ebenso wichtig sein kann, wie eine Tarifsenkung um x Prozent. Übrigens haben inzwischen fast alle großen Flugliniengesellschaften Gefallen an diesem Verkehr gefunden. Sie haben die Zeiten erkannt, sich über Tochtergesellschaften intensiv in diesem Verkehr engagiert. Die Frage, ob und wie der Wettbewerb dieser kleineren Gesellschaften untereinander geordnet werden soll, ist angesichts der Liberalisierungstendenz in der EG sicher ein außerordentlich schwieriges Problem. Ich meine, man

muß sich bei der Diskussion über die Ausweitung der interregionalen Fluglinien verstärkt auch mit diesem Thema befassen.

IV. Bewertung von Wettbewerb und Liberalisierung aus der Sicht des Bundesministers für Verkehr

Wir sind der Meinung, daß die Ordnungspolitik im Verkehr grundsätzlich frei von Dirigismus sein sollte. Das entspricht der marktwirtschaftlich orientierten Wirtschaftspolitik. Die freie Wahl des Verkehrsträgers ist ein wichtiger Grundsatz. Im Luftverkehr müssen wir sehen, daß unsere hochspezialisierte außenhandelsorientierte Wirtschaft ein zuverlässiges, leistungsfähiges und wirtschaftlich arbeitendes Luftfahrtssystem braucht. Der Luftverkehr muß verstärkt in die Bemühungen um einen integrierten europäischen Verkehrsmarkt einbezogen werden. Diese Einbeziehung bedeutet zunehmenden Wettbewerb, öffnet aber auch leistungsstarken deutschen Luftverkehrsunternehmen, hierzu zählen neben der Lufthansa, selbstverständlich auch die deutschen Chartergesellschaften, zusätzliche Betätigungschancen. Die Bundesrepublik gehört zu den Verfechtern einer schrittweisen Liberalisierung in Europa. Wir gehen nicht so weit wie Großbritannien und die Niederlande. Wir sind aber die treibende Kraft an der Spitze des Mittelfeldes. Das hängt wesentlich mit der verkehrsgeographischen Position der Bundesrepublik inmitten der EG und ECAC zusammen. Wir bemühen uns deshalb, Kompromisse zu finden. Es ist naheliegend für einen Randstaat, die Liberalisierung bestimmter Verkehre zu fördern, weil es zum eigenen Nutzen ist. Wenn man Flugpläne mancher Luftverkehrsgesellschaften in bezug auf ihre Europastrecken und auf interkontinentalen Gateways hin untersucht, dann ist leicht verständlich, warum bestimmte Staaten bestimmte Arten der Liberalisierung unbedingt möchten.

Es würde sicherlich den vorgegebenen Rahmen sprengen, die einzelnen Aktivitäten des Bundesverkehrsministeriums im Hinblick auf den Wettbewerb und die Liberalisierung darzustellen. Wichtig scheint wohl die Frage zu sein, wie erfolgt denn eigentlich die Genehmigung im Rahmen von § 21 LuftVG, gibt es eine Monopolsituation in der Bundesrepublik? Ich will das kurz erläutern. Man muß unterscheiden zwischen dem innerdeutschen Verkehr und dem grenzüberschreitenden Verkehr.

Im innerdeutschen Verkehr ist entscheidende Grundlage der § 21 LuftVG. Der besagt ganz klar, daß jede Linie einschließlich der Tarife und Beförderungsbedingungen einer Genehmigung bedarf, und zwar zusätzlich zu der Grundgenehmigung von Verkehrsunternehmen gemäß § 20 LuftVG. Nach § 21 LuftVG kann die Genehmigung abgelehnt werden, wenn öffentliche Interessen entgegenstehen. Diesen Begriff der öffentlichen Interessen finden wir weit verbreitet in den Verkehrsgesetzen. Es ist ein relativ weiter Begriff. Er würde nach meiner Auffassung auch zum Beispiel berechtigte Interessen des Bahnverkehrs mit umfassen. Sicher ist allerdings, daß er kein Monopol der Lufthansa umschließt.

Die Genehmigungspolitik im Bereich des Regionalluftverkehrs ist sehr liberal. Um die hierbei auftretenden Schwierigkeiten einmal aufzuzeigen, möchte ich kurz darlegen, wie wir gegenwärtig in diesem Verkehrsbereich entscheiden. Wir hatten für den Sommerflugplan eine ganze Reihe von Anträgen dieser Gesellschaften für neue Linienverkehrsdiene. Wir hatten eine Reihe von Anträgen, die von neuen Gesellschaften stammten, wobei mehrere Gesellschaften gleichzeitig nur eine Strecke bedienen wollten. Wenn eine Linie bisher nicht beflogen wird, dann erteilen wir die Genehmigung. Wird eine Linie bereits von einer Regionalfluggesellschaft beflogen, und wird die Linie ausreichend bedient, dann gewähren wir einen gewissen Bestandsschutz. Derjenige, der schon fliegt, kann zumindest für einen gewissen Zeitraum weiterfliegen. Ein neuer Carrier wird dann nicht zugelassen. Diese Interpretation des öffentlichen Interesses basiert auf einer entsprechenden Anwendung der Vorschriften des Personenbeförderungsgesetzes (§ 13). Hierzu gibt es ein Urteil des Verwaltungsgerichts Köln. Der dritte Fall, wenn mehrere Gesellschaften neu eine Strecke bedienen wollen, ist für mich aufgrund der Rechtslage nur dadurch lösbar, daß beide oder mehrere Gesellschaften die Genehmigung erhalten. Das ist die gegenwärtige Genehmigungspraxis. Ich darf sagen, daß sich die Regionalluftverkehrsunternehmen auf diese Situation eingestellt und im Grunde diese Spielregeln voll akzeptiert haben. Im grenzüberschreitenden Verkehr kann nun hinzukommen, daß die bilateralen Luftverkehrsabkommen nur eine Einfachbenennung vorsehen. Das ist aber eine Situation, die durch die EG-Regeln in Kürze der Vergangenheit angehören wird.

Abschließend möchte ich noch einige Grundsätze und Gesichtspunkte zusammenfassen, die ich für besonders wichtig für die weitergehende Diskussion in der EG halte. Ich meine, wir müssen fortfahren, den Ordnungsrahmen Schritt für Schritt aufzulockern und dabei möglichst Lösungen finden, die für möglichst viele Partner in der EG oder in der ECAC, unbeschadet ihrer unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung und Struktur, annehmbar sind. Zu große Schritte, die übrigens auch durch Entscheidungen des EuGH erfolgen können, sind meines Erachtens politisch nicht vertretbar. Eine Politik des „Alles oder Nichts“, die hin und wieder auch bei einigen EG-Partnern durchscheint, muß die anderen Partner in eine Abwehrposition bringen. Selbst wenn deren Zögern und deren Widerstand durch Mehrheitsbeschuß in der EG überwunden werden kann, bleiben doch innere Widerstände, die durchaus geeignet sein können, einen reibungslosen Luftverkehr zu erschweren. Zumaldest gilt das so lange, wie nicht die EG-Staaten zu einer politischen Union verschmolzen sind.

Wir müssen uns weiter vor Augen halten, daß jeder Liberalisierungsschritt in Neuland führt und daß — jedenfalls nicht ohne riesige Probleme — ein Zurückgehen kaum möglich sein wird. Vielleicht darf ich noch einmal einen kurzen Blick auf die USA werfen. Dort waren die Voraussetzungen für eine Deregulierung, da es sich um einen binnenländischen Markt handelte, viel günstiger. Auch gibt es wichtigste Unterschiede wie Dichte des Verkehrs,

Streckenlänge, Vielzahl der Gefahren, Stärke der Gesellschaften und dergleichen mehr. Aber wenn man sich etwas intensiver mit den Ergebnissen dieser Deregulierung befaßt, wird man auch heute, acht Jahre danach, wohl feststellen müssen, daß eine eindeutige Bewertung der Vor- und Nachteile für den Verbraucher und für die ganze Luftfahrtindustrie noch nicht möglich ist. Klaren Vorteilen stehen eindeutige Nachteile gegenüber. Ich habe den Eindruck, daß die Anpassung der Luftfahrt an den Deregulierungsprozeß und die damit verbundenen neuen Bedingungen noch nicht abgeschlossen ist. Das Problem bei der Beurteilung ist, daß objektive Maßstäbe für das gegenseitige Aufwiegen von Vor- und Nachteilen nicht bestehen.

Wir sollten bei der Liberalisierungsdiskussion auch den Charterverkehr in Europa nicht vergessen. Dieser hat, wie schon dargestellt, eine enorme wirtschaftliche, aber auch gesellschaftliche Bedeutung. Man wird es den Flugliniengesellschaften nicht verübeln können, wenn sie bei einer weitergehenden Freigabe der Preise, jede Zielgruppe anzusteuern versuchen. Ich kann mir gut vorstellen, daß Flugliniengesellschaften zu bestimmten Saisonzeiten auf bestimmten Märkten ihre Beschäftigung suchen, die bisher durch Chartergesellschaften befriedigend bedient worden sind. Da die Flugliniengesellschaften den Vorteil haben, auf eine Mischkalkulation zurückgreifen zu können, könnte das auf bestimmten Verkehrsstrecken manche Chartergesellschaft zur Aufgabe zwingen. Man muß natürlich auf der anderen Seite auch sehen, daß die Chartergesellschaften, wenn sie so in die Ecke gedrängt werden, ihrerseits reagieren und Anträge auf Fluglinienverkehr stellen.

Denken wir auch noch einmal an den regionalen und interregionalen Luftverkehr. Ich habe die liberale Genehmigungspraxis schon erwähnt. Allerdings darf man nicht übersehen, daß in diesem Verkehr relativ kleine und kapitalschwache Gesellschaften operieren und hohe Gewinne dort nicht erwartet werden können. Wenn wir in diesem Bereich zum Beispiel zu früh Tarife freigeben würden, und nicht in Form eines bestimmten Bestandsschutzes die Konkurrenz auf relativ verkehrsschwachen und gerade eröffneten Strecken mildern würden, könnte manche Regionalluggesellschaft ein schnelles Ende finden, oder sie müßte sich an einen großen Partner anlehnen.

Auch etwas anderes macht mir im Hinblick auf die USA Sorgen. Ich bin kein Wettbewerbsexperte, aber ich habe die Befürchtung, daß das wettbewerbsrechtliche Instrumentarium möglicherweise noch nicht so ausgebaut ist, daß es, wenn wir einen ähnlichen Konzentrationsprozeß erleben wie in den USA, wirklich durchschlagskräftig genug ist, um hier eingreifen zu können und die echten Wettbewerbsspielregeln zur Geltung zu bringen. Vielleicht bin ich da zu skeptisch, aber ich habe nach wie vor große Sorgen.

Wir sollten auch nicht übersehen, daß die Entwicklung der Luftfahrt in den letzten Jahren überraschend positiv gewesen ist. Wir haben Jahre eines stetigen Verkehrswachstums hinter uns. Man kann grundsätzlich sagen, daß es der Luftverkehrswirtschaft gut geht. Aber wir sehen, welche Unwägbarkeiten und

Risiken auf diesem Gebiet bestehen, etwa bei Kostenblöcken wie Personalkosten und Treibstoffkosten. Ich bin überzeugt, daß viele große Luftverkehrsgeellschaften nur dadurch ‚schwarze Zahlen‘ schreiben konnten, weil sie 1986 unerwartet hohe Einsparungen bei den Treibstoffkosten hatten. Wenn das nicht der Fall gewesen wäre, hätte kaum eine europäische Gesellschaft einen Gewinn erwirtschaftet. Ob das so weitergeht, wissen wir nicht. Ferner muß man bedenken, daß wir durch den Einfluß der Gewerkschaften relativ unbeweglich sind. Ich habe erfahren, daß sich der Vorstand der Lufthansa vorgenommen hat, eine Nullrunde für 1987 durchzustehen. Es dürfte interessant zu beobachten sein, ob das tatsächlich gelingt. Daß im übrigen der Vorstand der Lufthansa die Zeichen der Zeit erkannt hat, können Sie aus der Tatsache ersehen, daß man intensiv bemüht ist, die Gesellschaft umzuorganisieren, um flexibler am Markt reagieren zu können — keineswegs ein leichtes Unterfangen.

Ich habe die günstige wirtschaftliche Situation nur deshalb erwähnt, um vor Augen zu halten, daß die eigentliche Bewährung einer verstärkten Liberalisierung und des erhöhten Wettbewerbs in Europa erst heranrückt, wenn sich die Nachfrage abschwächt und die Kosten unvermeidbar weiter steigen. Ich möchte jedoch auf keinen Fall, daß meine letzten Bemerkungen falsch verstanden werden. Ich persönlich bin der Auffassung, daß eine Rückkehr zum alten Ordnungssystem weder möglich noch wünschenswert ist. Soweit ich das beobachte, sind alle Regierungen, Verkehrsgesellschaften und Verkehrsteilnehmer bereit, den eingetretenen Wandel fortzuführen. Bei allen ist inzwischen die Überzeugung vorhanden, daß mehr Flexibilität möglich und wirtschaftlich sinnvoll ist. Ich plädiere demnach für Geduld, insbesondere bei den Beratungen in multilateralen Gremien. Diese Geduld wird sich auszahlen, denn nur bei einem hohen Grad an Konsens aller Beteiligten, wird der Prozeß reibungslos vonstatten gehen. Noch ist das wirtschaftliche Umfeld günstig. Man sollte die Gelegenheit nutzen. Wir sehen dem nächsten EG-Rat im Juni 1987 mit großer Zuversicht entgegen. Wir werden all unsere Verhandlungsmöglichkeiten nutzen, um die erste und bedeutende Liberalisierungsstufe in der EG zum Durchbruch zu bringen. Daß wir danach die Hände nicht in den Schoß legen können, das zeigt ein Ausblick auf die Vollendung des EG-Binnenmarktes bis zum Jahr 1992. Wir sollten jedoch, bevor wir hierzu konkrete Überlegungen anstellen, eine gewisse Zeit die Auswirkungen der ersten Liberalisierungsstufe beobachten, um aus diesen Erfahrungen weitere Schlüsse zu ziehen.

Schwerpunkte der Diskussion

Heuss: In Ihren Ausführungen vermisste ich den allgemeinen Rahmen, in welchen auch der Luftverkehr gestellt ist. Als 1948 der Wiederaufbau der deutschen Wirtschaft erfolgte, stellte dieser keineswegs eine Rekonstruktion der Verhältnisse in der Zwischenkriegszeit dar. Im Gegensatz dazu wurde in der Ära Ludwig Erhard der deutschen Wirtschaft eine bestimmte Wirtschaftsordnung, bestimmt von ordoliberalen Vorstellungen, zugrunde gelegt, nach welcher alle Unternehmungen demselben Ordnungsprinzip, nämlich dem Wettbewerb, unterworfen sind. Es ist daher ausgeschlossen, wie es in der Vorkriegszeit gang und gäbe gewesen ist, daß jeder Wirtschaftszweig bzw. dessen Verband glaubt, sich nach eigenem Ermessen eine Art ‚Marktordnung‘ zurecht zu legen, mit welcher in der Regel der Wettbewerb weitgehend ausgeschaltet wird. Man gewinnt den Eindruck, daß diese Vorstellung im Luftverkehr noch heute virulent ist. Die Einsicht, daß nicht der staatliche Interventionismus, sondern der Wettbewerb im Prozeß des Experimentierens herausfindet, welche Produktions- und Absatzformen schließlich zu realisieren sind, ist nicht präsent. Es bedarf daher in bestimmten Branchen noch einer grundlegenden Umorientierung im wirtschaftspolitischen Denken. Es wäre bedenklich, wenn die Bundesrepublik Deutschland, die einmal der geistige Vorkämpfer dieser Vorstellungen gewesen ist, zum Nachzügler gegenüber Brüssel werden würde.

Niester: Zunächst einmal rechne ich damit, daß es gelingen wird, auch den Luftverkehr in eine neue Wettbewerbsordnung zu überführen und daß wir wahrscheinlich nur wenige Jahre dazu benötigen. Trotzdem darf man nicht verkennen, daß in vielen Verkehrsbereichen Europas keineswegs die reine Wettbewerbslehre gilt. Sie haben übersehen, daß nach dem Zweiten Weltkrieg seit 1955 nun einmal ein bestimmtes bilaterales System aufgebaut worden ist, daß im Luftverkehr vieles stärker normiert ist als in anderen Verkehrsbereichen und daß die in Artikel 1 des Chicago-Abkommens verankerte Souveränität der Staaten eine große Rolle spielt. Deshalb kann mich niemand von der Überzeugung abbringen, daß ein schrittweises Vorgehen angesichts der gegebenen Situation die einzige vernünftige Lösung ist, die auch einzig politisch vertretbar ist. Es ist möglich, daß derjenige, der sich in diesem Entwicklungsprozeß befindet, der also verhandeln muß, der sehen muß, was kann man Schritt für Schritt erreichen, wo liegt die Konsensfähigkeit innerhalb der EG, diese grundlegenden Wettbewerbssgesichtspunkte etwas zurückstellen muß. Das gebe ich gerne zu, aber ich sehe im Augenblick einfach nicht die Möglichkeiten, das völlig zu ändern.

Lenel: Erste Frage: Wenn ich es recht verstanden habe, haben Sie angedeutet, daß ein Blick in den Flugplan uns klarmacht, warum bestimmte Fluglinien ein Interesse an mehr Freiheit im Luftverkehr haben und andere nicht.

Zweiter Punkt: Zugunsten der Regelung des innerdeutschen Flugverkehrs, haben Sie auch das öffentliche Interesse erwähnt. Welches ist das öffentliche Interesse dafür, daß von Hamburg nach München nur die Lufthansa fliegen darf?

Dritter Punkt: Sie haben angedeutet, daß es bei der amerikanischen Deregulierung doch auch schwerwiegende Nachteile gibt. Ich habe bisher nicht verstanden, welche schwerwiegenden Nachteile eigentlich aufgetreten sind. Dann haben Sie in diesem Zusammenhang gesagt, es könnte sein, daß der Charterverkehr durch die Deregulierung beeinträchtigt wird. Wäre das schlimm? Der Charterverkehr ist doch wohl vor allem durch die Regulierung des Linienverkehrs entstanden.

Niester: Zunächst zu den Flugplänen: Ich weiß nicht, ob es ganz klar herausgekommen ist, warum es einige Staaten gibt, die eine andere Politik vertreten. Es ist ganz offensichtlich, daß zum Beispiel für eine britische Gesellschaft, die von London über München nach Rom fliegt, Rechte zwischen Frankfurt und Rom eine ganz andere Bedeutung haben als etwa für eine deutsche Gesellschaft, die über Amsterdam nach London fliegt. Von daher ist die Interessenlage unterschiedlich. Es kann schon sein, daß eine regionale Fluggesellschaft in der Bundesrepublik oder in einem anderen Land, die bestimmte neue Dienste aufgenommen hat, durch das Hinzutreten eines ausländischen Carriers in der Entwicklung der Strecke sehr stark gehemmt wird. Es muß ja nicht immer die Lufthansa betroffen sein. Ich möchte nur ausdrücken, daß unsere Interessenslage, da wir im Zentrum liegen, eine etwas andere ist.

Der Hinweis auf den Flugplan berührt auch noch etwas anderes: Wir haben in den vielen Verhandlungen mit Großbritannien die Erfahrung gemacht, daß die Tarifgestaltung und die Erfindung, in verkehrsarmen Zeiten billiger zu fliegen, auf dem Hintergrund der Interkontinentalflüge zu sehen sind, die in London in großem Umfang konzentriert sind. Das heißt, ein großer Teil des Verkehrs ist nicht eigenständiger EG-Verkehr, sondern im Grunde Zu- und Abbringerverkehr. Das ist nicht unzulässig. Ich will nur darauf aufmerksam machen, daß hier durchaus ganz bestimmte wirtschaftliche Eigeninteressen eine Rolle spielen.

Nun zum öffentlichen Interesse: Der Passagier möchte natürlich zum Nulltarif fliegen. Aber in der Praxis kommt man nicht daran vorbei, neben den Interessen des deutschen Konsumenten auch die Interessen der Luftfahrtunternehmen mit in Betracht zu ziehen. Andernfalls wäre alles furchtbar leicht zu regeln. Die ganze Diskussion in der EG gäbe es vermutlich überhaupt nicht.

Schließlich noch die Gefährdung des Charterverkehrs durch die Flugliniengesellschaften. Ich würde eine wesentliche Beeinträchtigung des Charterverkehrs sehr bedauern. Der Charterverkehr ist sehr stark saisonal ausgeprägt. Es könnte

7*

durchaus sein, daß der Fluglinienverkehr, dessen Saisonzeiten oft mit denen des Charterverkehrs zusammenfallen, in der Saison kein Interesse am Charterpotential hat. Dadurch könnte möglicherweise eine Lücke in der Verkehrsbedienung entstehen. Wenn man den Charterverkehr auf den verkehrsdünnen Strecken und im Winter keine Flugmöglichkeiten mehr läßt, wird möglicherweise dessen Kapazität im Sommer nicht mehr im vollen Umfang zur Verfügung stehen. Darin sehe ich eine Problematik, die uns noch Sorgen machen könnte.

Hamm: Mir scheint, daß die Marktspaltung in den Linienluftverkehr und in den Charterluftverkehr ein typisches Produkt der staatlichen Reglementierung ist. Dafür spricht, daß es in den USA diese Trennung von Charterverkehr und Linienverkehr zumindest nicht im gleichen Maße gibt wie in Europa. Müssen wir nicht umdenken in dem Sinne, daß diese willkürlichen Grenzen aufgehoben werden?

Ein zweiter Punkt: Warum sollte eigentlich nicht ein Regionalluftverkehrsunternehmen mit kleinen Flugzeugen in Zeiten geringer Verkehrsnachfrage auch auf Hauptstrecken zum Füllen der Fahrplanlücken zugelassen werden?

Ein dritter Punkt: Mich würde interessieren, ob die Poolung der Erlöse zwischen mehreren auf derselben Linie tätigen Luftverkehrsgesellschaften verschiedener Nationalität heute noch eine wesentliche Rolle spielt. Wenn die Pools weiter existieren, fürchte ich, daß staatliche Reglementierungen durch Absprachen innerhalb der Pools lückenlos ersetzt werden können und daß insofern die Deregulierung unterlaufen werden könnte.

Ein weiterer Haupteinwand gegen die Deregulierung im amerikanischen Luftverkehr ist die Sorge, daß die Flugsicherheit beeinträchtigt werden könnte. Ist eigentlich im deutschen Charterluftverkehr, der keiner staatlichen Preisreglementierung unterliegt, diese Gefährdung der Sicherheit eingetreten?

Zohlnhäuser: Ich habe den Eindruck gewonnen, daß Sie, Herr Niester, im Grunde nach der Devise argumentieren, im Zweifelsfall wäre ein Weniger an Wettbewerb besser als jenes Mehr an Wettbewerb, das durch die Deregulierung angestrebt wird. Nach Ihrer Auffassung sind mit der Deregulierung offenbar vor allem (zunehmende) Probleme verbunden. So befürchten Sie, daß die kleineren, regionalen Fluggesellschaften einander ins Gehege kommen, wenn sie über die (nationalen) Grenzen fliegen, obgleich der dadurch entstehende Wettbewerb doch eigentlich gesamtwirtschaftlich letztlich mit Vorteilen (vor allem für die Fluggäste) verbunden sein sollte. Auch die tatsächliche oder mutmaßliche Bedrohung des Charterflugs bewerten Sie negativ, obgleich doch Charterflüge letztlich ein Kind der Regulierung sind und daher vermutlich in dem Maße verschwinden, wie die Deregulierung im Luftverkehr greift, so daß man das Ausmaß, in dem Charterflüge an Boden verlieren, geradezu als Indikator für erfolgreiche Deregulierung betrachten kann. Ich frage mich daher, welcher Art die Befürchtungen sind, die Sie hegen, wenn der Wettbewerb im Luftverkehr, um aus Ihrer Sicht zu argumentieren, gleichsam außer Kontrolle

gerät? Ich wäre Ihnen daher dankbar, wenn Sie einmal deutlich machen könnten, was nach Ihrer Ansicht letztlich vielleicht noch gegen eine Deregulierung im Flugverkehr spricht? Auch wenn es außerökonomische Überlegungen sind, sollte man sie doch zur Sprache bringen; denn nur dann ist eine Diskussion darüber möglich, ob ein sich entfaltender Wettbewerb wirklich mit den erwarteten Nachteilen, wie etwa einer Bedrohung der nationalen Luftverkehrsgeellschaft, verbunden ist.

Nieste: Es ist sicher richtig, daß der Charterverkehr ein Produkt der Regulierung ist und daß er sich einen Freiraum ausgesucht hat. Je stärker die Regulierung abgebaut wird, desto geringer wird der Unterschied zwischen Charter- und Linienvverkehr sein. Das ist meines Erachtens ein zwangsläufiges Ergebnis nach Ablauf von ein oder zwei Liberalisierungsstufen. Ich sehe darin auch nichts Negatives, plädiere aber dafür, daß wir keine Stufen überspringen, damit der Liberalisierungsprozeß möglichst reibungslos vor sich geht. Denn ich habe eine große Sorge: Wenn nämlich die Entwicklung zu schnell vorangetrieben wird, dann werden die schwächeren National Carrier in der EG keine Ruhe gegenüber ihren eigenen Regierungen und der EG geben, um möglichst im Markt zu bleiben. Es würde mich überhaupt nicht wundern, wenn eines Tages der Ruf nach Subventionen nicht mehr gegenüber der eigenen Regierung, sondern gegenüber der Kommission laut werden würde. Die Vorstellung einer Deregulierung etwa in Form bestimmter Mindestquoten für den eigenen Carrier ist für mich so schlimm, daß ich lieber den pragmatischen, vorsichtigen Weg einschlage, als dieses Risiko einzugehen. Das ist meine Grundeinstellung zu diesem Punkt.

Zu den Pools kann ich versichern, daß diese die staatliche Regulierung oder Entregulierung nicht unterlaufen werden. Die Pools spielen im EG-Verkehr mit der Bundesrepublik praktisch keine Rolle mehr. Ich glaube sogar, daß die Lufthansa froh wäre, wenn sie aus den restlichen Pools herauskommen würde, weil sie nämlich Einzahlungen leisten muß.

Nun zum Sicherheitsproblem: Sie werden sicherlich nicht überrascht sein, wenn ich sage, daß unsere Chartergesellschaften zu den sichereren Luftverkehrsgeellschaften zählen und in dieser Hinsicht keine Vergleiche mit den Liniengesellschaften zu scheuen brauchen. Allerdings ist das auch die Folge einer sehr strengen Zulassung und Überwachung in der Bundesrepublik. Eine sorgfältige Überprüfung in flugbetrieblicher, technischer und auch — was sehr häufig kritisiert wird — wirtschaftlicher Hinsicht ist hierfür Voraussetzung.

Möschel: Ich habe nur zwei kurze Fragen: Ein Carrier braucht offenbar etwas, was Sie eine Grundgenehmigung genannt haben, um zugelassen zu werden. Was sind die konkreten Kriterien, die für Ihre Entscheidung eine Rolle spielen, jetzt bezogen auf das Unternehmen?

Zweite Frage: Das Personenbeförderungsgesetz ist beim Bundesverfassungsgericht gewesen und akzeptiert worden. Ist § 21 Luftverkehrsgesetz auch schon

einmal auf dem Prüfstand des Bundesverfassungsgerichts gewesen, und zwar, ob die Vorschrift mit Artikel 12, also mit dem Grundrecht der Berufsfreiheit, in Einklang zu bringen ist?

Nieste: Die Genehmigung nach § 20 LuftVG ist im Grunde eine gewerbepolizeiliche Erlaubnis. Kriterien, nach denen im Rahmen von § 20 Luftverkehrsgesellschaften zugelassen werden, sind solche der Sicherheit und Ordnung. Gesichtspunkte der Verkehrspolitik spielen dabei keine Rolle. Der ganze „Apparat“ einer Fluggesellschaft muß technisch und flugbetrieblich in Ordnung sein. Wir prüfen bei der Erstzulassung, ob zumindest für einen Zeitraum von einem Jahr, die wirtschaftlichen Betriebsmittel vorhanden sind. Auch dabei handelt es sich um eine reine Sicherheits- und Ordnungspolitik. Wir erachten einen bestimmten wirtschaftlichen Fundus als Voraussetzung für einen sicheren Flugbetrieb.

Das § 21 LuftVG ist schon mehrmals vor den höchsten Gerichten geprüft worden. Allerdings ist die Frage, ob im Rahmen des § 21 Gesichtspunkte, wie sie in § 13 des Personenbeförderungsgesetzes genannt sind, bisher ausschließlich vom Verwaltungsgericht Köln — und zwar positiv — entschieden worden. Das Berufungsverfahren ist damals nicht durchgeführt worden. Die betroffene Luftverkehrsgesellschaft, die berühmte Atlantis, hat dies wirtschaftlich nicht überlebt. Insoweit gibt es dazu keine weitere Rechtssprechung, sondern nur einige Kommentare, die aber teilweise von Insider stammen.