

Bedeutung der bisher bekannten Zusammenhänge systematisch einer empirischen Untersuchung zu unterwerfen. Erst nach einer sorgfältigen wissenschaftlichen Erhebung ist es vertretbar, einzelne Zusammenhänge als wenig bedeutsam und somit im Rahmen der Planung von Verkehrsberuhigungsmaßnahmen als vernachlässigbar einzustufen. Bis zu diesem Zeitpunkt müssen verantwortungsbewußte Verkehrsplaner die Möglichkeit der Gefährdung menschlichen Lebens und menschlicher Gesundheit durch Verkehrsberuhigungsmaßnahmen bei ihren Entwürfen in Betracht ziehen und ihre Vorschläge entsprechend vorsichtig ausarbeiten. Die totale Verkehrsberuhigung ist nicht nur für das Verkehrssystem im allgemeinen, sondern auch für die Menschen in den verkehrsberuhigten Gebieten nachteilig, weil es die Sicherheit und damit die Qualität des menschlichen Lebens herabsetzt, anstatt sie – wie eigentlich beabsichtigt – zu erhöhen.

Warum haben sich nicht bereits in der Vergangenheit Rettungsdienste und Feuerwehren engagierter gegen überzogene Maßnahmen der Verkehrsberuhigung geäußert? Der Grund hierfür ist wahrscheinlich im institutionellen Bereich zu suchen. Sowohl Rettungsdienst als auch Feuerwehr werden in der Bundesrepublik Deutschland von den Kommunen getragen. Die Mitarbeiter in diesen Sicherheitsbereichen stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zu den beamteten und politischen Entscheidungsträgern und werden, wenn überhaupt, nur sehr behutsame (und höchst selten öffentliche) Kritik äußern.

Die Verkehrsberuhigung hingegen steht im Rufe einer modernen, bürgerfreundlichen und umweltschützenden Politik, auch wenn sie – zumindest in den Augen der neutralen Verkehrswissenschaft und der betroffenen Bürger – wegen zahlreicher überzogener Beispiele bereits mit einem negativen Beigeschmack versehen ist. Für Kommunalpolitiker ist es reizvoller, sich der Presse vor neu eingerichteten verkehrsberuhigten Zonen als Umweltschützer und Stadterneuerer zu präsentieren, als durch den Verzicht auf übertriebenen Aktionismus die Qualität der rettungsdienstlichen Versorgung der Bevölkerung zu erhalten.

Trotz dieser eher pessimistischen Aussichten sollte weiterhin versucht werden, durch Erforschung der empirischen Zusammenhänge die Konflikte zwischen Rettungsdienst und Verkehrsberuhigung besser als bisher festzustellen. Die vorliegende Untersuchung kann und soll hierzu nicht mehr als einen ersten Anstoß geben.

Abstract

Measures to control, to slow down, and to reduce traffic serve to increase the traffic safety and to improve the quality of living for the residents in areas with lesser and slower traffic. Besides these expected positive effects these measures also represent problems for the rescue service and for the fire brigade. Even if these measures increase the traffic safety, they do not justify the obstacle of the rescue service, because the ambulances usually are not called to the victims of traffic accidents but to other patients. This report systematizes the possible effects of these measures for the rescue service. It is differentiated between obstacles of the rescue service on its way to a patient (longer intervals without treatment), obstacles while transporting a patient in living quarters with measures to slow down traffic with e.g. bumps (danger of having a trauma during transport) and influences of these measures which lead to higher costs, abrasion, shifting of the rescue service's station, and increased organisational efforts of the rescue service. Finally first recommendations are given to consider the matters of the rescue service when planning measures to control, to slow down and to reduce traffic.

Der Prozeß der Deregulierung des EG-Luftverkehrs

VON KLAUS JÄCKEL, BAD SODEN

1. Einführung

Mit den Beschlüssen der EG-Verkehrsminister vom 23. Juni 1992 über die Annahme der Kommissionsvorschläge zum weiteren Vorgehen bei der Liberalisierung des EG-Luftverkehrs haben die Bemühungen zur Reform des „historischen“ Ordnungssystems der EG-Luftfahrt ihr vorläufiges Ende gefunden.

35 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge und immerhin fünf Jahre nach dem ersten konkreten Maßnahmenpaket zur Deregulierung des Luftverkehrs in der Europäischen Gemeinschaft sollen mit den nun getroffenen Beschlüssen in diesem Verkehrssektor Geist und Buchstaben des EG-Vertrages realisiert und mit dem Inkrafttreten des Binnenmarktes ab 01. 01. 1993 die „Freiheit über den Wolken“ erreicht werden.

Es soll im folgenden untersucht werden, ob dieses Globalziel erreicht werden kann, oder ob in bestimmten Bereichen noch Verbesserungen notwendig sind bzw. zusätzlicher Handlungsbedarf besteht. Weiterhin ist zu fragen, ob mit dem nun Erreichten für die europäischen Luftverkehrsgesellschaften adäquate Marktstrukturen geschaffen werden, die ihnen ein Überleben in dem immer stärker werdenden Wettbewerb in der Weltluftfahrt ermöglichen.

Die im Sommer 1992 getroffenen Beschlüsse bilden zusammen das sogenannte dritte Liberalisierungspaket, das sich an die beiden 1987 und 1990 verabschiedeten Maßnahmenbündel zur Deregulierung des EG-Luftverkehrs anschließt. Dieses neue Paket muß in unmittelbarem Zusammenhang und in Fortsetzung der erwähnten Regelwerke gesehen werden. Da diese wiederum sehr eng mit den Ordnungsvorstellungen und der Entwicklung der Verkehrspolitik im Rahmen der europäischen Integration verbunden sind, ist es zunächst erforderlich, auf diese Grundlagen etwas näher einzugehen.

2. Grundlagen und Entwicklung der Deregulierung im EG-Luftverkehr

2.1 Die Liberalisierung des Luftverkehrs im Rahmen der EG-Verkehrspolitik

Die Notwendigkeit zur Liberalisierung des EG-Verkehrssektors im allgemeinen und des Luftverkehrs im besonderen ergibt sich aus der Diskrepanz zwischen den gewachsenen Strukturen des protektionistischen Ordnungssystems auf der einen und den mit der Integration der Gemeinschaft verfolgten Zielsetzungen auf der anderen Seite. Gemeinsame

Anschrift des Verfassers:
Dr. Klaus Jäckel
Wiesenweg 3
65812 Bad Soden/TS

v. d. c. e
b. v. d. d
S

Marktaufteilung sowie Preis- und Kapazitätsabsprachen sind mit der Idee des Gemeinsamen Marktes und einem System unverfälschten Wettbewerbs (Artikel 2 und 3 EWG-Vertrag) nicht vereinbar, so daß – wie in Artikel 74 EWG-Vertrag gefordert – es die Aufgabe einer gemeinsamen Verkehrspolitik ist, durch Reform des alten für ein den Vertragszielen genügendes neues Ordnungssystem zu sorgen.

Die konkrete Ausgestaltung einer solchen gemeinsamen Politik war von Anfang an mit Schwierigkeiten verbunden, die z.T. schon im EWG-Vertrag begründet sind. Das Hauptmanko liegt dabei in der fehlenden Konkretisierung des Kerngehaltes einer gemeinsamen Verkehrspolitik im Sinne einer liberalen oder dirigistischen Grundausrichtung. Der Dissens über Freiheit und Dirigismus ergibt sich aus der Forderung, auch im Verkehrssektor die Ziele des Vertrages erreichen zu wollen (Artikel 74, liberale Ausrichtung), andererseits aber die Besonderheiten des Verkehrs (Artikel 75 Absatz 1 Satz 1) zu berücksichtigen und zusätzliche Ausnahme- und Schutzregelungen (Artikel 75 Absatz 3, Artikel 76-78, dirigistische Ausrichtung) zuzulassen. Dieser Dissens hat die Verkehrspolitik der Gemeinschaft als Ganzes über Jahrzehnte gelähmt.¹⁾ Für den Luftverkehr ergaben sich darüber hinaus aus dem Vertrag besondere Probleme, die aus der Beschränkung des Anwendungsbereichs des Verkehrstitels resultieren. Mit Artikel 84 Absatz 1 wird der Geltungsbereich des Titels IV auf die Binnenverkehrsträger (Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr) beschränkt und in Artikel 84 Absatz 2 festgelegt, daß der Rat einstimmig darüber entscheiden kann, „ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Seeschifffahrt und Luftfahrt zu erlassen sind“.

Die Auseinandersetzung um die Auslegung dieses Abschnittes bestimmte dann für mehrere Jahre die Inhalte der gemeinsamen Politik auf dem Gebiet des Luftverkehrs.²⁾ Nachdem durch die als „Seeleute-Urteil“ in die Liberalisierungsgeschichte eingegangene Grundsatzentscheidung des EuGH die Gültigkeit der allgemeinen Vertragsbestimmungen auch für den Luftverkehr ausdrücklich festgestellt wurde, war der Weg für konkrete Liberalisierungsschritte theoretisch frei.³⁾ Durch die Verknüpfung der Ziele und Inhalte einer gemeinsamen Verkehrspolitik der EG mit denen des Vertrages war somit die Grundausrichtung einer solchen Politik auch im Bereich des Luftverkehrs endgültig vorgegeben.

2.2 Generelle Zielvorgaben und Grundsätze der Liberalisierungspolitik im EG-Luftverkehr

Ziel einer Liberalisierung im EG-Linienluftverkehr ist es, auf der Basis der vier Grundfreiheiten (freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr) ein liberales und flexibles Luftverkehrssystem zu schaffen, das den Interessen der Beteiligten gerecht wird und gleichzeitig eine größtmögliche Effizienz im Sinne der Ressourcenallokation aufweist.

1) Vgl. *Basedow, J.*, Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgaben, in: *Basedow, J.* (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik (= Max Planck Studien für ausländisches und internationales Privatrecht 16), Tübingen 1987, S. 12.

2) Vgl. dazu z.B. die ausführliche Darstellung bei *Jäckel, K.*, Kooperationsstrategien im Linienluftverkehr vor dem Hintergrund zunehmender Integrationsentwicklung in Europa, Diss., Bergisch Gladbach, Köln 1991, S. 198-205.

3) Es bedurfte dann aber noch eines weiteren Urteils, um endgültige Klarheit darüber zu gewinnen, ob insbesondere auch die Wettbewerbsregeln des Vertrages auf den Luftverkehr anwendbar sind (sogenanntes *Nouvelles Frontières-Urteil*; Rechtssache 209-214/84 Französische Republik gegen *Lucas Asjes* und andere).

Konkret heißt dies für eine konsequente Liberalisierungspolitik im Luftverkehr, daß die Wettbewerbsgrundsätze (gemäß den Bestimmungen des EWG-Vertrages) mit den besonderen Anforderungen dieses Verkehrsträgers verbunden und dabei die Interessen aller Beteiligten (die Passagiere, die Fluggesellschaften, die Repräsentanten der Infrastruktureinrichtungen und nicht zuletzt die Länder und die Gemeinschaft selbst) berücksichtigt werden.⁴⁾ Bei einer Beurteilung von Liberalisierungsmaßnahmen sollte man sich der dabei gegebenen divergierenden Interessenlagen der Beteiligten stets bewußt sein.

Hauptansatzpunkt für die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrssystems war, wie schon erwähnt, das bestehende Ordnungssystem, da dieses im wesentlichen auf den der Integration entgegengesetzten Praktiken der „nationalen Abschottung“ beruhte. Wichtigstes Anliegen mußte es daher sein, zuerst den Bilateralismus im grenzüberschreitenden Verkehr zu überwinden.⁵⁾ Dabei sollte das Bestehende aber nicht pauschal verworfen und kritiklos durch Neues ersetzt werden. Es wird daher auch ausdrücklich auf die Vorteile des alten Systems hingewiesen und eine Kopie der US-amerikanischen Deregulierung abgelehnt.⁶⁾ Wie in anderen Verkehrsbereichen auch, besteht die Gesamtaufgabe einer Liberalisierung der europäischen Luftverkehrsmärkte somit darin, „ein mit konkreten Leistungsmängeln belastetes Regelungssystem durch eine den Zielansprüchen der Verkehrspolitik tatsächlich genügende Marktordnung zu ersetzen“.⁷⁾

Aus der Art der Leistungsmängel können auch die Ansatzpunkte für konkrete Liberalisierungsmaßnahmen abgeleitet werden. Von besonderer Bedeutung sind dabei die folgenden Bereiche:

- der Marktzugang,
- die Preisgestaltung (einschl. Genehmigungsverfahren),
- die Kapazitätsplanung,
- die Behandlung grundsätzlich wettbewerbswidriger Absprachen und Vereinbarungen im Luftverkehr.

2.3 Erste Ansätze zur Reformierung des alten Ordnungssystems

Hauptträger und wichtigster Initiator im Zusammenhang mit der Liberalisierung des Luftverkehrs war und ist – entsprechend ihrem Auftrag – die Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Sie hatte schon vor dem Urteil des EuGH einige Initiativen auf dem Gebiet des Luftverkehrs unternommen, die aber i.d.R. nicht über den Status eines Entwurfs bzw.

4) Vgl. *Erdmenger, J.*, EG – unterwegs – Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik (= Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, Bd. 11), Baden-Baden 1981, S. 129.

5) Vgl. *Sichelschmidt, H.*, Wettbewerb statt staatlicher Regulierung – Wege zu einem besseren Luftverkehrssystem in Europa, (Kieler Diskussionsbeiträge 100), Kiel 1984, S. 32.

6) Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuß formuliert explizit, daß das gegenwärtige System viele positive Aspekte aufweist. Vgl. Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), Gemeinsame Luftverkehrspolitik (Stellungnahme zum Memorandum Nr. 2 der Kommission), Brüssel 1985, S. 4.

7) *Willeke, R.*, Rationalisierung der Verkehrsmärkte durch Liberalisierung und Harmonisierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jhrg. (1987), S. 54.

eines Vorschlages hinausgekommen waren.⁸⁾ Mit der Vorlage zweier Memoranden,⁹⁾ mit denen die Kommission zum ersten Mal den Versuch unternahm, die einschlägigen Probleme im Luftverkehr in einem Gesamtzusammenhang darzustellen, wurden erstmalig konkrete Maßnahmen zur Reform des alten Systems ergriffen. Die Kommission befürwortet darin eine nicht überhastete Deregulierungspolitik und unterbreitet dem Rat Vorschläge für eine Wettbewerbsordnung im Luftverkehr. Dabei wird besonders darauf geachtet, daß die Interessen der Benutzergruppen, der Fluggesellschaften, der Beschäftigten und der Öffentlichkeit adäquat berücksichtigt werden.¹⁰⁾ Erstes Ergebnis war zunächst ein Regelungskonzept für den Regionalflugverkehr, das den Anfang einer schrittweisen Liberalisierung im Luftverkehr darstellen und gleichzeitig praktische Erfahrungen auf diesem Gebiet liefern sollte, ohne die Beteiligten zu überfordern und das bilaterale Netz zu zerreißen.

Ihren Niederschlag fanden diese Bemühungen dann in einer Richtlinie des Rates über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten.¹¹⁾ Trotz dieser und anderer vielfältiger Aktivitäten der Kommission konnte von einer im Vertrag geforderten gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik nicht die Rede sein, so daß es wiederum eines EuGH-Urteils bedurfte, um der Entwicklung neue Impulse zu geben. Wegen der Passivität des Rates auf dem Gebiet des Verkehrs entschloß sich das Europäische Parlament unter Bezugnahme auf Artikel 175, den Rat wegen Untätigkeit beim Europäischen Gerichtshof zu verklagen.¹²⁾

Diese erstmalige gerichtliche Feststellung der Untätigkeit eines Organs der Gemeinschaft stellte einen tiefen Einschnitt in die Gesamtentwicklung der EG dar. Das Urteil hatte auf die europäische Verkehrspolitik besonders starke Auswirkungen, die nicht nur administrativ anpassender Art, sondern von grundlegendem politischen Gewicht waren.¹³⁾

8) Einige wurden vom Rat gar nicht erst erörtert, andere wanderten zwischen den Instanzen der EG hin und her; vgl. *Becher, G.*, Die Luftfahrt und die Europäische Gemeinschaft, in: *Zeitschrift für Luft- und Weltraumrecht*, 29. Jhrg. (1980), S. 194; *Erdmenger, J.*, EG unterwegs ..., a.a.O., S. 57; eine ausführliche Auflistung und Zusammenfassung der wichtigsten Kommissionsvorlagen bietet der Wirtschafts- und Sozialausschuß der Europäischen Gemeinschaften, *Gemeinsame Luftverkehrspolitik*, a.a.O., S. 21-33.

9) Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Luftverkehr; Ein Vorgehen der Gemeinschaft*, Kom (79) 311 endg., (Beilage 5/79 zum Bulletin der EG), Brüssel 1979 sowie Kommission der Europäischen Gemeinschaften, *Zivilluftfahrt*, Memorandum Nr. 2 vom 15. März 1984, Kom (84) 72 endg., Brüssel 1985.

10) Vgl. dazu und zu einer Diskussion der Vorschläge des Memorandums die Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses der Europäischen Gemeinschaften (*Gemeinsame Luftverkehrspolitik*, a.a.O. S. 27 ff) sowie *Becher, G.*, *Die Luftfahrt* ..., a.a.O., S. 202-207.

11) Vgl. Richtlinie 83/146/EWG vom 25. Juli 1983, Amtsblatt der EG Nr. L 237/19.

12) In seinem Urteil stellte der EuGH u.a. fest, daß der Rat es unter Verletzung des Vertrages versäumt habe, die Dienstleistungsfreiheit auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs herzustellen und die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedslandes, in dem sie nicht ansässig sind, festzulegen. Vgl. zur Vorgeschichte der Parlamentsentscheidung auch *Blonk, W.*, Stand und Perspektiven der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: *Voigt, F., Witte, H.* (Hrsg.), *Integrationswirkungen von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG (= Verkehrswissenschaftliche Forschungen, Band 44)*, Berlin 1985, S. 97-99. Vgl. zu Einzelheiten *Erdmenger, J.*, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht. Das EuGH-Urteil Rechtssache 13/83 vom 22. Mai 1985 und seine Folgen, in: *Europarecht*, 20. Jhrg. (1985), S. 380 ff; *Rogge, R.*, Die verkehrspolitische Untätigkeitsklage des Europäischen Parlaments: Konsequenzen aus dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985, in: *Internationales Verkehrswesen*, 37. Jhrg. (1985), Heft 5, S. 310-314.

13) Vgl. *Willeke, R.*, Liberalisierung und Harmonisierung als Aufgabe und Chance einer gemeinsamen Verkehrspolitik im EG-Raum, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jahrgang (1987), S. 74.

Die konkrete Umsetzung der Inhalte des Urteils erfolgte auf Ministerratebene anlässlich des Gipfeltreffens in Mailand im Jahre 1985 in Verbindung mit der Verabschiedung der einheitlichen Europäischen Akte (EEA). Im November 1985 stimmte der Rat einem von den Verkehrsministern entworfenen Plan (Masterplan) als Leitlinie für eine freiheitliche Verkehrsmarkordnung zu, die bis Ende 1992 verwirklicht werden sollte.¹⁴⁾ Mit diesen Maßnahmen war nicht nur eine konkrete ordnungspolitische Zielsetzung im Verkehrsbereich formuliert, sondern diese unmittelbar in die Integrationsstrategie zur Vollendung des Binnenmarktes eingebunden und untrennbar mit ihr verknüpft.¹⁵⁾ Damit erhielt die Liberalisierung des Luftverkehrs eine besondere Dimension.

Ihren Niederschlag und vorläufigen Abschluß fand die Entwicklung der gemeinsamen Luftverkehrspolitik der EG zunächst in einem „Luftverkehrspaket“ aus dem Jahr 1987. Dieses mehrere Richtlinien und Verordnungen umfassende Regelwerk liefert zum ersten Mal ein kohärentes Gesamtkonzept, das nicht nur alle wesentlichen Bereiche für eine neue Ordnung des Luftverkehrs berührt, sondern auf Grund der aktiven Beteiligung des Rates auch verbindliche Wirkungskraft entfaltet.

2.3.1 Das erste Liberalisierungspaket von 1987¹⁶⁾

Das Liberalisierungspaket führt erstmalig zu einer Gesamtkonzeption in Form einer umfassenden und verbindlichen Politik auf dem Gebiet des Luftverkehrs, die an die Stelle bzw. in Ergänzung zum traditionellen Ordnungssystem treten kann. Darin liegt die eigentliche Bedeutung des Pakets.¹⁷⁾ Es enthält vier wesentliche Regelungsbereiche, die im folgenden dargestellt werden, da sie die Grundlagen für die sich anschließenden Liberalisierungsmaßnahmen bilden.

(1) Entscheidung des Rates über die Aufteilung von Kapazitäten und den Zugang von Luftfahrtunternehmen zu Strecken des Fluglinienverkehrs zwischen Mitgliedstaaten.¹⁸⁾

Das erklärte Ziel dieser Entscheidung ist es, Flexibilität und Wettbewerb im innergemeinschaftlichen Flugverkehr zu stärken und auch auf diesem Gebiet den Binnenmarkt bis Ende 1992 zu verwirklichen. Dabei sollen allerdings „ungerechtfertigte“ wirtschaftliche Auswirkungen auf die Luftfahrtunternehmen vermieden werden. Grundsätzlich sollen die Fluggesellschaften frei von jeder staatlichen Verpflichtung sein, mit anderen Gesellschaften Vereinbarungen über Kapazitäten oder den Marktzugang zu schließen. Die Liberalisierung erfolgt in Schritten und ist zunächst für die Dauer von drei Jahren vorgesehen; dann soll eine zweite

14) Vgl. dazu etwa *McKay, C.*, Die verkehrspolitische Konzeption der EG – Orientierungen und Konfliktpotentiale, in: *Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe (= Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Heft 111)*, Göttingen 1987, S. 69-71.

15) Vgl. *Erdmenger, J.*, Der gemeinsame Verkehrsmarkt nimmt Gestalt an, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 58. Jhrg. (1987), S. 6.

16) Dieser Ausdruck lehnt sich an den von der Kommission verwendeten Begriff „Luftverkehrspaket“ an. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.), *Ein Europa ohne Grenzen für den Luftverkehr und die Luftfahrtindustrie* (Stichwort Europa 2/89), Brüssel 1989, S. 7.

17) Daher erscheint die Beurteilung des Paketes als inhaltlich von geringer Bedeutung, politisch aber überdimensional ausgeschlachtet („materially minor, but politically herculean“) nicht angemessen. Vgl. *Pelkmans, J., Winters, A.* (Hrsg.), *Europe's Domestic Market (= Chatham House Papers 43, The Royal Institute of International Affairs)*, London, New York 1988, S. 50.

18) Entscheidung des Rates 87/602/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L374/19 vom 31. Dezember 1987.

Stufe (zweites Liberalisierungspaket) folgen. Im einzelnen werden folgende konkrete Regelungen getroffen:

Die Kapazitätsanteile im Linienverkehr nach der 3. und 4. „Freiheit“¹⁹⁾ können in der ersten Phase (bis 30. September 1989) grundsätzlich bis zu einem Verhältnis von 45:55 und in der zweiten Phase (ab 1. Oktober 1989) bis zu einem Verhältnis von 40:60 angepaßt werden. Mehrfachbenennungen von Fluggesellschaften („multiple designation“) durch die Staaten ist auf der Basis von Länderpaaren grundsätzlich, auf der Basis einzelner Strecken unter bestimmten Bedingungen, die von der Größe der Verkehrsströme auf den jeweiligen Strecken abhängen, zulässig.²⁰⁾ Rechte der 5. „Freiheit“²¹⁾ werden gewährt, wenn für die betreffende Strecke Rechte nach der 3. bzw. 4. „Freiheit“ bestehen. Die für derartige Rechte aufgewendete Kapazität darf dabei 30% der betreffenden Jahreskapazität nicht übersteigen.

(2) Richtlinie des Rates über Tarife im Fluglinienverkehr zwischen Mitgliedstaaten.²²⁾

Ziele dieser Richtlinie sind die Einführung flexiblerer Verfahren zur Genehmigung von Flugtarifen, die Erweiterung des Handlungsspielraums der Fluggesellschaften und die bessere Beachtung der Benutzerinteressen.

Die Fluggesellschaften sollen insbesondere

- ihre Kosten überwachen,
- die Produktivität steigern,
- günstige Tarife anbieten.

Grundsätzlich sollen die Fluggesellschaften ungebunden sein, ihren Behörden Tarife zur Genehmigung vorzulegen; eine Pflicht dazu soll jedoch noch mindestens bis zum Ende der zweiten Stufe bestehenbleiben. Darüber hinaus sind in Tariffragen Verbrauchergruppen regelmäßig zu konsultieren. Folgende konkrete Regelungen werden getroffen:

Es werden erstmals Flexibilitätszonen in Form einer Tarifmarge eingeführt. Tarife, die innerhalb dieser Zone liegen, kommen für eine automatische Genehmigung durch die Behörden der Mitgliedstaaten in Betracht. Der Referenztarif für diese Zone ist der Economy-Normaltarif oder eine Vergleichsgröße, die aus Durchschnittswerten der flexibelsten Normaltarife gebildet wird. Die Rabatt-Zone liegt im Bereich von über 65 bis 90%; die Superrabatt-Zone im Bereich von 45 und 65% des Bezugstarifs. Tarife, die sich im Bereich dieser Rabatt-Zonen bewegen, müssen an bestimmte Bedingungen (z.B. Mindestaufenthalt, bestimmte Buchungsrestriktionen usw.) geknüpft sein.

Tarifvorschläge, die im Rahmen von Konsultationen zustandegekommen sind, müssen bestimmten Anforderungen genügen. Tarife, die in die entsprechenden Zonen fallen und alle sonstigen Bedingungen erfüllen, werden genehmigt.

Unbeschadet der beschriebenen formalen Regelung sollen aber darüber hinaus auch Tarife

19) Transport von Fracht und/oder Passagieren von dem Heimatstaat in einen Vertragsstaat und umgekehrt.

20) Vgl. zu Einzelheiten z.B. Jäckel, K., Kooperationsstrategien..., a.a.O., S. 223.

21) Anschlußtransport von einem Vertragsstaat in einen zweiten.

22) Richtlinie des Rates 87/601/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L374/12 vom 31. Dezember 1987.

genehmigt werden, die in „einem angemessenen Verhältnis zu den langfristig voll ausgewiesenen Kosten des antragstellenden Unternehmens stehen, wobei sachdienliche Faktoren zu berücksichtigen sind“. Diese sind etwa die Wettbewerbslage, Bedürfnisse der Verbraucher oder auch Abwehr von Dumping-Praktiken. Die Kommission berät mindestens einmal jährlich mit Verbraucherorganisationen über alle mit Flugtarifen zusammenhängenden Fragen.

(3) Verordnung des Rates über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen²³⁾

Innerhalb des Liberalisierungspakets spielt diese Verordnung eine grundlegende Rolle, denn sie liefert die bis dahin fehlende endgültige Rechtsgrundlage für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Luftfahrt. Das Ziel dieser Verordnung besteht darin, in Anerkennung der Bedeutung des Luftverkehrs für den zwischenstaatlichen Handel und unter Berücksichtigung der Besonderheiten dieses Verkehrsträgers Vorschriften festzulegen, nach denen die Kommission in enger Verbindung mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen für die Anwendung der Artikel 85 und 86 EWGV in bezug auf den internationalen Luftverkehr in der Gemeinschaft treffen kann.

Die sekundärrechtlichen Regelungen für die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehr sollen dementsprechend wie folgt ausgestaltet sein:

Grundsätzlich vom Verbot des Artikels 85 Absatz 1 (Kartellverbot) ausgenommen werden sollen Vereinbarungen, die nur technische Verbesserungen oder technische Zusammenarbeit bezwecken oder bewirken. Darunter fallen z.B. die Einführung und Nutzung vorgeschriebener technischer Normen für Luftfahrzeuge, der Austausch, die Vermietung, die gemeinsame Verwendung oder Wartung von Flugzeugen, Ausrüstungsteilen oder Einrichtungen von Bodendiensten, die gemeinsame Beschaffung von Luftfahrzeugersatzteilen sowie der Betrieb technischer Kommunikationsdienste.

Der Kommission wird das Recht und die Pflicht zur Einleitung von Verfahren zur Abstellung von Zuwiderhandlungen gegen Artikel 85 Absatz 1 und Artikel 86 (Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung) ausdrücklich übertragen. Sie geht dabei von Amts wegen oder auf Grund von Beschwerden vor. Auf Antrag von beteiligten Unternehmen kann die Kommission Negativtests²⁴⁾ durchführen. Die Kommission besitzt – vorbehaltlich der Überprüfung durch den Gerichtshof – die ausschließliche Kompetenz, über Freistellungen vom Kartellverbot nach Artikel 85 Absatz 3 zu entscheiden. Freistellungen können unter bestimmten Bedingungen widerrufen oder erneuert werden bzw. mit bestimmten Auflagen oder Unterlassungsverpflichtungen verbunden sein. Widerspricht die Kommission einem durch Antrag gestellten Freistellungsersuchen innerhalb von 90 Tagen nicht, gilt die betreffende Vereinbarung für maximal sechs Jahre als vom Verbot freigestellt. Widerspricht sie, gilt Artikel 85 Absatz 1. Wird eine Freistellung versagt oder stellt die Kommission anderweitig Verstöße gegen die Wettbewerbsregeln fest, kann sie die Abstellung der Zuwiderhand-

23) Verordnung des Rates 3975/87/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L374/1 vom 31. Dezember 1987.

24) Verbindliche Feststellung der Kommission, daß eine in Frage stehende Vereinbarung oder Absprache zwischen Unternehmen unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten nicht beanstandet werden kann.

lung empfehlen oder verlangen. Zur Durchsetzung ihrer Beschlüsse kann die Kommission Zwangsgelder oder Geldbußen von bis zu einer Million ECU oder bis zu 10% des im letzten Jahr getätigten Umsatzes verhängen.

(4) Verordnung des Rates zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und Verhaltensweisen im Luftverkehr²⁵⁾

Diese Ratsverordnung ist im Zusammenhang mit der zuvor angesprochenen allgemeinen Wettbewerbsverordnung zu sehen, die sich nicht ausschließlich und unmittelbar auf Flugdienste bezieht. Hier geht es um eine Ermächtigung der Kommission zur Gewährung von Gruppenfreistellungen im Sinne von Artikel 85 Absatz 3 für Bereiche, die in einem direkten Zusammenhang mit Flugdiensten stehen. Die Verordnung legt die Voraussetzungen fest, die erfüllt sein müssen, um in den Genuß von Gruppenfreistellungen im Luftverkehr zu kommen. Generell können diese gewährt werden, wenn die allgemeinen Anforderungen von Artikel 85 Absatz 3 erfüllt sind.²⁶⁾ Im einzelnen kann die Kommission Gruppenfreistellungen gewähren für:

- Kapazitätsabsprachen, sofern dadurch verkehrsschwache Zeiten überbrückt werden und jeder Partner sich ohne Vertragsstrafe von solchen Vereinbarungen zurückziehen kann.
- Teilung von Einnahmen aus dem Fluglinienverkehr, sofern die Übertragung 1% der poolfähigen Einnahmen auf einer bestimmten Strecke nicht übersteigt. Der übertragende Partner darf keine Kosten teilen oder übernehmen.
- Konsultationen zur gemeinsamen Erstellung von Vorschlägen für Tarife, Entgelte und Bedingungen im Fluglinienverkehr, sofern diese Konsultationen auf freiwilliger Basis beruhen, Ergebnisse nicht bindend sind und die Kommission sowie betroffene Mitgliedstaaten als Beobachter an den Gesprächen teilnehmen können.
- Zuweisungen von Slots (Zeitnischen für Starts und Landungen) und die Abstimmung von Flugzeiten, soweit die Fluggesellschaften zur Beteiligung an solchen Vereinbarungen berechtigt und diese transparent²⁷⁾ sind. Etwaige Auflagen und Aufteilungsvorschriften sowie früher von Fluggesellschaften erworbene Rechte sind zu berücksichtigen.
- Erwerb, Entwicklung und Betrieb computergesteuerter Reservierungssysteme, sofern den Fluggesellschaften der Mitgliedstaaten ein gleichberechtigter Zugang gewährt wird, Leistungen von angeschlossenen Unternehmen in nicht diskriminierender Weise erfaßt werden und für alle Beteiligten eine angemessene Kündigungsmöglichkeit besteht.

Zusätzlich können Gruppenfreistellungen gewährt werden für bestimmte technische und betriebliche Dienste am Boden sowie für Bodenverpflegungsdienste. Alle auf Grund dieser Kommissionsverordnungen erlassenen Bestimmungen gelten bis Ende 1992.

25) Verordnung des Rates 3976/87/EWG, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L374/9 vom 31. Dezember 1987.

26) Vgl. dazu den Vertragstext sowie zur Interpretation beispielsweise Amt für amtliche Veröffentlichungen der EG (Hrsg.), Die Wettbewerbspolitik im europäischen Binnenmarkt, Luxemburg 1989, S. 19.

27) Es wird in der Verordnung nicht näher erläutert, was darunter zu verstehen ist.

2.3.2 Das zweite Liberalisierungspaket von 1990

Das zweite Paket ist im Grunde nicht als eigenständiges Regelwerk, sondern als Fortsetzung und stringente Weiterentwicklung des ersten Pakets zu sehen. Es setzt unmittelbar an den Regelungen der ersten Stufe an, definiert aber die Bedingungen im Hinblick auf den freien Wettbewerb z.T. wesentlich großzügiger. Die Vorstellungen zur konkreten Ausgestaltung der zweiten Stufe wurden im Juli 1989 durch die Verkehrsminister der EG erörtert, nachdem in einem Bericht des Verkehrskommissars *Van Miert* eine gewisse Enttäuschung über die erste Stufe deutlich geworden war.²⁸⁾ Die zweite Stufe trat am 1. November 1990 in Kraft und umfaßt im wesentlichen:

- Weitere Erleichterungen des Marktzugangs im innergemeinschaftlichen Flugverkehr: zwischen allen internationalen Flughäfen und den für internationale Dienste zugelassenen Regionalflughäfen der Gemeinschaft dürfen Strecken nach der 3. und 4. „Freiheit“ eingerichtet werden.
- Wegfall der bisherigen Genehmigungspraxis für Tarife, die oberhalb der Zone um den Normaltarif liegen; nur wenn beide betroffenen Behörden in den Mitgliedstaaten widersprechen (sogenanntes „double disapproval principle“), ist ein Tarif nicht genehmigt.
- Erweiterung der Mehrfachbenennung.

Ebenfalls ab dem 1. November 1990 gelten neue Tarifzonen (jeweils in bezug auf den Economy-Referenztarif):

Normaltarif	95 – 105%
Rabatt-Zone	80 – 94%
Superrabatt-Zone	30 – 79%

Darüber hinaus können die Kapazitätsanteile im bilateralen Kontingent schrittweise bis November 1992 auf ein Verhältnis von 75:25 ausgebaut werden. Rechte der 5. „Freiheit“ können bis zu einem Anteil von 50% (statt bisher 30%) der entsprechenden Kapazität wahrgenommen und auf mehrere Zielorte im anderen Staat ausgedehnt werden. Alle bestehenden Gruppenfreistellungen werden bis Ende 1992 verlängert.

Sehr deutlich wird in diesem Paket zum Ausdruck gebracht, daß auch die zweite Stufe noch nicht das endgültige Regelsystem darstellen soll, sondern daß der Luftverkehr mit Errichtung des Binnenmarktes ab 1993 prinzipiell den Regeln des freien Wettbewerbs folgen soll. Allerdings wird gleichzeitig von seiten der beteiligten Regierungsvertreter auch ebenso unmißverständlich klargemacht, daß sich die einzelnen Länder durchaus noch als die Hüter der Interessen ihrer staatlichen Fluggesellschaften ansehen.

Seite Mitte 1991 lag ein Vorschlagspaket der Kommission vor, das dem Ministerrat als Entscheidungsgrundlage zur Vollendung der Schaffung binnenmarktmäßiger Bedingungen der EG-Luftfahrt diene. Das Ergebnis seiner Beratungen stellt das dritte Liberalisierungspaket dar, das im folgenden erörtert wird.

28) Insbesondere seien die im Paket vorgesehenen Möglichkeiten zu Preissenkungen nicht ausgeschöpft worden. Vgl. dazu o. Verf., Übergangslösung auf dem Weg vom Tarif zum Preis, in: Fremdenverkehrswirtschaft Nr. 15/1990, S. 54.

3. Inhalte und Zielvorgaben des dritten Liberalisierungspakets von 1992

3.1 Der Anspruch des Liberalisierungspakets

Das übergeordnete Ziel des Pakets ist die Erhöhung der Wettbewerbsintensität und die Herstellung binnenmarktmäßiger Bedingungen im Bereich der EG-Luftfahrt. In seinen Begründungserwägungen²⁹⁾ weist der Rat daher zunächst auf die allgemeine Bedeutung einer Luftverkehrspolitik für den Binnenmarkt hin. Dieser umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in welchem der freie Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist; der Wettbewerb soll frei von Verfälschungen sein.

Für den Bereich des Luftverkehrs fordert der Rat aber ausdrücklich, daß „bei der Anwendung des Grundsatzes des freien Dienstleistungsverkehrs die Besonderheiten dieses Wirtschaftszweiges zu berücksichtigen sind“ und daß Luftfahrtunternehmen angesichts der Wettbewerbssituation am Markt vor „unvertretbaren wirtschaftlichen Auswirkungen“ bewahrt werden sollen. Auf der Grundlage des Prinzips der Nichtdiskriminierung soll die Sicherstellung „zuverlässiger und angemessener Dienstleistungen“ im Luftverkehr dadurch gewährleistet werden, daß die Fluggesellschaften auf einer „wirtschaftlich soliden Grundlage“ und einem hohen Sicherheitsniveau operieren.

In bezug auf den Zugang zu Strecken des innergemeinschaftlichen Luftverkehrs stellt der Rat fest, daß die bisher eingeleiteten Maßnahmen auf diesem Gebiet (erstes und zweites Paket) nur erste Schritte zur Verwirklichung des Binnenmarktes darstellen und bekräftigt, daß Kabotagerechte fester Bestandteil dieses Marktes sind. Beschränkungen bei der Mehrfachbenennung und der 5. Freiheit sollen abgebaut werden, um die Leistungen für die Nutzer zu verbessern. Zur Aufrechterhaltung einer angemessenen Fluganbindung bestimmter Gebiete können gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegt werden, die eine besondere Regelung erfahren sollen. Die Ausübung von Verkehrsrechten findet ihre Grenzen regelmäßig in den Bestimmungen über Sicherheit, Umweltschutz und den Zugang zu den Flughäfen. Aufgrund existierender Umwelt- und Überlastungsprobleme soll die Ausübung von Verkehrsrechten beschränkt werden können.

Im Hinblick auf die Preisgestaltung soll der Grundsatz gelten, daß „das freie Spiel der Marktkräfte“ die Höhe der Flugpreise bestimmt; gleichzeitig soll die Preisbildung aber „durch geeignete Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der Interessen der Verbraucher und der Industrie“ ergänzt werden. Im übrigen soll der Luftverkehr innerhalb eines Landes auch den gemeinschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen unterliegen. Gruppenfreistellungen, für die besondere Bestimmungen in Anbetracht der geänderten Wettbewerbsbedingungen festzulegen sind, sollen auch weiterhin gerechtfertigt sein.

3.2 Die Maßnahmen des Pakets im einzelnen

(1) Verordnung über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen³⁰⁾

Die Verordnung regelt die Voraussetzungen für die Erteilung und Erhaltung von Betriebsgenehmigungen für in der EG niedergelassene Luftfahrtunternehmen durch die Mitglied-

29) Amtsblatt der EG L240/1992, S. 1.

30) Verordnung (EWG) 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992, Amtsblatt der EG L240.

staaten. Jedes Unternehmen, das die Voraussetzungen dieser Verordnung erfüllt, hat Anspruch auf die Erteilung einer solchen Genehmigung, ohne daß damit jedoch Rechte auf Zugang zu bestimmten Strecken oder Märkten erteilt werden.

Eine Betriebsgenehmigung wird durch den jeweiligen Mitgliedstaat spätestens drei Monate nach Antragstellung erteilt, wenn

- Hauptniederlassung bzw. Sitz der Gesellschaft sich in dem jeweiligen Mitgliedstaat befindet;
- der Luftverkehr die Haupttätigkeit des Unternehmens darstellt;
- sich das Unternehmen unmittelbar oder über Mehrheitsbeteiligung im Eigentum von Mitgliedstaaten und/oder deren Staatsangehörigen befindet;
- es von letzteren tatsächlich kontrolliert wird, d.h. unter Berücksichtigung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände unmittelbar ein bestimmender Einfluß auf das Unternehmen ausgeübt werden kann.

Jedes Unternehmen, das einen Anteil am maßgeblichen Aktienbesitz an einem Luftfahrtunternehmen der EG hält, muß die oben genannten Voraussetzungen ebenfalls erfüllen. Für die erstmalige Beantragung einer Betriebsgenehmigung ist u.a. erforderlich:

- Nachweis der Fähigkeit, den unter realistischen Annahmen festgelegten potentiellen finanziellen Verpflichtungen für einen Zeitraum von 24 Monaten nach Beginn der Tätigkeit nachkommen zu können;
- Nachweis der Fähigkeit, die ermittelten fixen und variablen Kosten der Tätigkeit ab Beginn derselben für drei Monate ohne Betriebseinnahmen decken zu können.

Dazu muß das antragstellende Luftfahrtunternehmen einen Wirtschaftsplan für mindestens die ersten zwei Jahre der Tätigkeit erstellen. Dieser muß u.a. Angaben enthalten über die Gesellschafter, die Finanzierungsquellen, Anlaufkosten, Cash-Flow-Prognosen sowie eine Plan-Bilanz für die nächsten 24 Monate. Der Genehmigungsbehörde sind im voraus zu melden:

- Pläne für die Aufnahme neuer Dienste in Gebiete der Welt, die bisher noch nicht angefliegen wurden;
- Änderung der Art oder Zahl der Flugzeuge;
- wesentliche Änderung in der Größenordnung der Tätigkeit;
- beabsichtigte Zusammenschlüsse oder Übernahmen sowie jede Änderung des Eigentums an Einzelbeteiligungen, die 10% oder mehr des Luftfahrtunternehmens ausmachen.

In jedem Jahr ist der geprüfte Jahresabschluß des vorangegangenen Geschäftsjahres vorzulegen und der Nachweis über ausreichende Haftpflichtversicherung zu erbringen. Gibt es nach Meinung der Genehmigungsbehörde Hinweise für finanzielle Probleme bei einem Luftfahrtunternehmen, kann sie die Genehmigung aussetzen oder widerrufen.³¹⁾ Die Ertei-

31) Die Behörde muß davon überzeugt sein, daß das betreffende Unternehmen während eines Zeitraums von 12 Monaten nicht in der Lage ist, seinen Verpflichtungen nachzukommen.

lung oder Aufrechterhaltung von Betriebsgenehmigungen ist nicht an den Besitz von Luftfahrzeugen gebunden, jedoch muß das Unternehmen mindestens ein Flugzeug geleast haben.

Voraussetzung für eine Betriebsgenehmigung ist dagegen der Besitz eines sogenannten „Luftverkehrsbetreiberzeugnisses“ AOC (Air Operator's Certificate), in welchem der Flugesellschaft durch den zuständigen Mitgliedstaat die fachliche Eignung und Organisation zum sicheren Betrieb von Luftfahrzeugen bescheinigt wird. Eine Betriebsgenehmigung gilt solange, wie die entsprechenden Bedingungen durch das Luftfahrtunternehmen erfüllt werden. Hat ein Unternehmen eine Genehmigung erhalten, aber sechs Monate lang den Betrieb eingestellt bzw. nicht aufgenommen, entscheidet der Mitgliedstaat, ob die Genehmigung erneut zu beantragen ist. Dies gilt auch für den Fall der Änderung wesentlicher rechtlicher Umstände (insbesondere Übernahme oder Fusion). Der Betrieb darf zunächst weitergeführt werden, es sei denn, die Genehmigungsbehörde sieht die Sicherheit als gefährdet an.

Ist gegen ein Luftfahrtunternehmen ein Insolvenz- oder ein ähnliches Verfahren eingeleitet, darf eine Betriebsgenehmigung nicht aufrechterhalten werden, wenn die zuständige Behörde davon überzeugt ist, daß keine realistische Aussicht auf erfolgreiche Sanierung in absehbarer Zeit gegeben ist. Wird ein Antrag auf Erteilung einer Betriebsgenehmigung abgelehnt, kann das Luftfahrtunternehmen die Kommission anrufen.

Zusätzlich zu den Bestimmungen dieser Verordnung muß das Luftfahrtunternehmen alle einzelstaatlichen Vorschriften, die mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sind, beachten.

(2) Verordnung über den Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs³²⁾

Die Verordnung betrifft den Zugang zu Strecken in der Gemeinschaft im Linien- und Charterverkehr. Wichtigste Bestimmung der Verordnung ist Artikel 3, nach dem es Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft mit gültiger Betriebsgenehmigung vorbehaltlich der Vorschriften dieser Verordnung erlaubt ist, Verkehrsrechte auf Strecken in der Gemeinschaft auszuüben. Kapazitätsbeschränkungen sind nur noch in den Fällen der Aufteilung von Flügen auf Flughäfen innerhalb eines Flughafensystems und der Überlastung bzw. bei Umweltproblemen (siehe unten) zulässig.

Jeder Mitgliedstaat ist gehalten, einem Luftfahrtunternehmen mit einer Betriebsgenehmigung eines anderen Landes der EG Verkehrsrechte für einen Linienflug zu gewähren, der eine Erweiterung von oder eine Vorstufe eines Flugdienstes nach dem Registrierstaat des Luftfahrtunternehmens darstellt (d.h. die sogenannte „Anschlußkabotage“), wenn nicht mehr als 50% der Kapazität für den Flugdienst, dessen Erweiterung oder Vorstufe der Kabotageflugdienst bildet, angeboten wird.

Ungeachtet der generellen Freizügigkeit bei der Ausübung von Verkehrsrechten im innergemeinschaftlichen Luftverkehr kann ein Mitgliedstaat bis zum 01. 04. 1997 ohne jegliche Diskriminierung für Luftfahrtunternehmen, denen er eine Betriebsgenehmigung erteilt hat, den Zugang zu Strecken innerhalb seines Hoheitsgebietes regeln. Die sonstigen Rechtsvor-

schriften der Gemeinschaft sind zu beachten, insbesondere bleiben die Wettbewerbsvorschriften hiervon unberührt.

Nach Konsultation mit den betroffenen Mitgliedstaaten, den Luftfahrtunternehmen und nach Unterrichtung der Kommission kann ein Mitgliedstaat im Linienverkehr gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen. Bei den relevanten Flughäfen muß es sich um Orte in Rand- oder Entwicklungsgebieten handeln und eine angemessene Bedienung der Strecke für die wirtschaftliche Entwicklung des entsprechenden Gebietes unabdingbar sein. Dazu muß ein öffentliches Interesse vorliegen und die Angebote anderer Verkehrsträger überprüft sowie die den Benutzern angebotenen Bedingungen und Preise berücksichtigt werden.

Besteht auf einer Strecke mit gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung kein Angebot und ist ein solches nicht absehbar, kann für drei Jahre einem einzigen Luftfahrtunternehmen der Zugang zu dieser Strecke vorbehalten werden. Das Recht zur Aufnahme derartiger Dienste wird im Wege öffentlicher Ausschreibungen vergeben. Zum Ausgleich der auferlegten Pflichten darf der Mitgliedstaat dem durchführenden Luftfahrtunternehmen Entgelte zahlen, die sich nach den Kosten und Einnahmen des Flugdienstes richten müssen. Ist nach Auffassung eines Mitgliedstaates der Zugang zu einer Strecke durch Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung in „unvertretbarer Weise“ eingeschränkt, prüft die Kommission auf Antrag und entscheidet binnen eines Monats, ob die Verpflichtung auf der betreffenden Strecke bestehen bleibt. Der Rat kann auf Antrag jedes Mitgliedstaates die Entscheidung der Kommission durch Mehrheitsvotum binnen eines Monats bestätigen oder außer Kraft setzen.

Ungeachtet dieser Verordnung hat jeder Mitgliedstaat das Recht, ohne Diskriminierung die Aufteilung des Verkehrs auf die einzelnen Flughäfen eines Flughafensystems zu regeln. Verkehrsrechte können nur ausgeübt werden, wenn und solange sie den veröffentlichten gemeinschaftlichen, einzelstaatlichen, regionalen und örtlichen Vorschriften in den Bereichen Sicherheit, Umweltschutz und Zuweisung von Slots genügen. Diesbezügliche Regelungen der Mitgliedstaaten unterliegen der Nachprüfung durch die Kommission. Außerdem ist ein einzurichtender „Beratender Ausschuß“ zu hören, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten und einem vorsitzenden Kommissionsvertreter zusammensetzt.

Weiterhin kann die Ausübung von Verkehrsrechten durch betroffene Mitgliedstaaten im Fall von „ernsthafter Überlastung“ oder Umweltproblemen beschränkt oder verweigert werden. Dies insbesondere dann, wenn andere Verkehrsträger Dienstleistungen in ausreichendem Maße anbieten. Außer im Fall plötzlich auftretender, kurzfristiger Probleme sind die Kommission und die übrigen Mitgliedstaaten mindestens drei Monate vor dem Inkrafttreten der geplanten Maßnahme(n) zu unterrichten. Erfolgt weder von den Staaten noch von der Kommission ein Widerspruch, kann die Beschränkung/Verweigerung von Verkehrsrechten erfolgen. Die Maßnahmen dürfen nicht einschränkender sein, als zur Lösung der Probleme erforderlich, und sie dürfen zu keiner unangemessenen Verzerrung des Wettbewerbs führen.

Führt eine Maßnahme nach diesen Bestimmungen zu einer Beschränkung der Tätigkeit eines Luftfahrtunternehmens, gilt diese Maßnahme auch für alle übrigen Gesellschaften, die auf der betreffenden Strecke operieren. Hat die Anwendung von Kapazitätsbeschränkungen

³²⁾ Verordnung (EWG) 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992, Amtsblatt der EG L240.

unter den genannten Bedingungen zur „erheblichen finanziellen Schädigung“ zugelassener Fluggesellschaften geführt, prüft die Kommission auf Antrag betroffener Mitgliedstaaten, ob die Kapazität im Linienverkehr von und nach dem Registraturstaat der jeweiligen Gesellschaft vorübergehend eingefroren werden kann. Bei ihrer Entscheidung muß die Kommission neben der allgemeinen Marktlage insbesondere prüfen, ob die Chancen von Luftfahrtunternehmen dieses Staates, sich in der gegebenen Situation zu behaupten, übermäßig beeinträchtigt sind. Dabei findet auch die finanzielle Situation und der erzielte Auslastungsgrad der jeweiligen Gesellschaft(en) Berücksichtigung.

Die Kommission teilt ihre Entscheidung dem Rat mit, der sich binnen Monatsfrist auf Antrag jedes Mitgliedstaates damit befassen und unter außergewöhnlichen Umständen anders entscheiden kann. Die Kommission veröffentlicht bis zum 01. 04. 1994, anschließend in regelmäßigen Abständen, einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung.

(3) Verordnung über Flugpreise und Luftfrachtraten³³⁾

Die Verordnung regelt Verfahren und Kriterien für die Aufstellung von Flugpreisen im intergemeinschaftlichen Luftverkehr. Sie gilt nicht für den Streckenbetrieb unter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtung.

Alle von Fluggesellschaften (Linie oder Charter) in Rechnung gestellten Preise werden von den Vertragsparteien grundsätzlich frei bestimmt und auf Anfrage veröffentlicht. Generell gilt, daß ausschließlich Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft neuartige Leistungen oder Flugpreise, die niedriger sind als die für identische Leistungen, anbieten dürfen, d.h. Produkt- oder Preisführerschaft übernehmen können. Die betroffenen Mitgliedstaaten können verlangen, daß Flugpreise bei ihnen hinterlegt werden, allerdings nicht mehr als 24 Stunden (einschließlich eines Arbeitstages) vor der geplanten Gültigkeit, es sei denn, es handelt sich um eine Angleichung eines bestehenden Flugpreises; in diesem Fall genügt eine vorherige Mitteilung.

Flugpreise sind voll anwendbar, sofern sie nicht gemäß den folgenden Bestimmungen außer Kraft gesetzt werden:

Zum einen ist dies dann möglich, wenn ein betroffener Mitgliedstaat entscheidet, daß ein Grundpreis (niedrigster, voll flexibler Flugpreis, der für einfache Flüge und für Hin- und Rückflüge mindestens im gleichen Umfang zum Verkauf angeboten wird wie jeder andere voll flexible Flugpreis für denselben Flugdienst) zum Nachteil der Benutzer „übermäßig hoch“ ist. Bei dieser Entscheidung muß der Mitgliedstaat neben allgemeinen einschlägigen Faktoren, insbesondere die Wettbewerbslage, vor allem auch die Preisstruktur im Verhältnis zu den langfristig voll ausgewiesenen Kosten einschließlich einer angemessenen Kapitalverzinsung berücksichtigen.

Zum zweiten kann ein Mitgliedstaat unter Beachtung des Diskriminierungsverbotes weitere Preissenkungen untersagen, wenn die Marktkräfte zu einem anhaltenden Verfall der Flugpreise und für alle betroffenen Unternehmen zu „umfangreichen Verlusten“ geführt haben. Auch hier sind die langfristig voll ausgewiesenen Kosten zu berücksichtigen.

Entsprechende Entscheidungen sind zu begründen und allen Mitgliedstaaten, der Kommission und den Luftfahrtunternehmen mitzuteilen. Teilen binnen 14 Tagen weder ein betroffener Mitgliedstaat noch die Kommission ihre Ablehnung mit, kann der entsprechende Grundpreis außer Kraft gesetzt, bzw. die weitere Preissenkung untersagt werden. Bei Meinungsverschiedenheit kann jeder beteiligte Mitgliedstaat Konsultationen zur Überprüfung der Lage innerhalb von 14 Tagen verlangen.

Auf Antrag eines beteiligten Mitgliedstaates oder einer Partei, die ein berechtigtes Interesse geltend macht, prüft die Kommission, ob eine Entscheidung eines Mitgliedstaates über eine Außerkraftsetzung eines Grundpreises bzw. einer Preissenkung mit den Kriterien der Verordnung kompatibel ist. Auf Antrag der betroffenen Mitgliedstaaten kann der Rat binnen vier Wochen anders entscheiden. Während der Prüfung (maximal 20 Arbeitstage) bleibt der in Frage stehende Flugpreis gültig, es sei denn, Kommission oder Rat haben in den letzten sechs Monaten vorher entschieden, daß ein ähnlicher oder niedrigerer Grundpreis nicht mit den Kriterien der entsprechenden Vorschrift vereinbar ist. Das betroffene Luftfahrtunternehmen kann darüber hinaus während der Überprüfung keinen Grundpreis festsetzen, der höher ist als der, der unmittelbar vor dem zu überprüfenden Grundpreis gültig war. Die Kommission berät mindestens einmal jährlich mit Vertretern der Luftverkehrsnutzerverbände über die Flugpreise und damit im Zusammenhang stehende Fragen. Die Kommission veröffentlicht bis zum 01. 04. 1994, anschließend in regelmäßigen Abständen, einen Bericht über die Durchführung dieser Verordnung.

(4) Verordnung zur Änderung der Verordnung über die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen³⁴⁾

Gegenstand dieser Verordnung ist die Modifizierung der Verordnung aus dem Jahre 1987, die die Einzelheiten der Anwendung der Wettbewerbsbestimmungen in der EG-Luftfahrt festlegt. Der Kommission standen keine Mittel zur Verfügung, die ihr Einschreiten gegen vermutete Verstöße im Sinne der Artikel 85 und/oder 86 EWG-Vertrag innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaates erlaubt hätten. Da der Luftverkehr innerhalb eines Landes aber ebenfalls binnenmarktmäßigen Bedingungen folgen soll, wird der Geltungsbereich dieser Verordnung entsprechend geändert und durch die Streichung des Wortes „international“ ganz allgemein auf den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft bezogen. Alle übrigen Bestimmungen bleiben von dieser Verordnung unberührt.

(5) Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Anwendung von Artikel 85 Absatz 3 des Vertrages auf bestimmte Gruppen von Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen im Luftverkehr³⁵⁾

Die Intention dieser Verordnung besteht in der Feststellung der weiteren Notwendigkeit von Gruppenfreistellungen im EG-Luftverkehr. Der Geltungsbereich dieser Freistellungen und die Bedingungen im einzelnen sollen von der Kommission in Verbindung mit den Mitgliedstaaten und unter Berücksichtigung der erfolgten Veränderungen im Wettbewerbsumfeld festgelegt werden. Ebenso wie in der vorherigen Verordnung wird der Anwendungsbereich für diese Freistellungen auch auf die Gegebenheiten innerhalb eines Mitgliedstaates bezogen.

33) Verordnung (EWG) 2409/92 des Rates Amtsblatt der EG L240.

34) Verordnung (EWG) 2410/92 des Rates vom 23. Juli 1992, Amtsblatt der EG L240.

35) Verordnung (EWG) 2411/92 des Rates vom 23. Juli 1992, Amtsblatt der EG L240.

Die Bereiche, die *expressis verbis* für Freistellungen in Frage kommen, werden gegenüber der Verordnung aus dem Jahre 1987 beschränkt (z.B. sind keine Kapazitäts- und Poolabsprachen mehr zulässig). Gewährt werden können Freistellungen insbesondere für gemeinsame Flugplan- und Tarifkoordination und – sofern die entsprechenden Verfahrensvorschriften des Rates eingehalten werden – für die Slotvergabe an Flughäfen sowie für Betrieb und Erwerb computergesteuerter Reservierungssysteme. Unabhängig davon ist es Fluggesellschaften der Gemeinschaft gestattet, Flugdienste betrieblich zu verbinden und gleiche Flugnummern zu verwenden.

Die Gültigkeitsdauer der Verordnung wird nicht genau festgelegt, jedoch soll sie begrenzt sein.

4. Kritische Würdigung der Deregulierungsmaßnahmen

4.1 Bestandsaufnahme des Erreichten

Das dritte Liberalisierungspaket stellt nicht nur eine Fortsetzung der bisherigen Deregulierungspolitik dar, sondern es geht in Inhalt und konzeptionellem Ansatz deutlich über die bisherigen Maßnahmen hinaus. Im Gegensatz zu den ersten Liberalisierungspaketen setzt es in seinen Regelungsbereichen nicht mehr an Elementen des alten Ordnungsrahmens (z.B. schrittweise Freigabe festgelegter Kapazitätsanteile, Liberalisierung der bestehenden staatlichen Genehmigungspraxis) an, sondern es kreiert ein neues, dem Marktgedanken folgendes einheitliches System, das den traditionellen Bilateralismus vom Grundsatz her ablöst.

Als eines der wichtigsten Elemente ist die Institution der Betriebsgenehmigung zu sehen, die anstelle der bisherigen Regelung zum entscheidenden Instrument für den Zugang zum gemeinsamen Luftverkehrsmarkt wird. Damit ist gleichzeitig auch das Prinzip der Niederlassungsfreiheit verwirklicht, da eine Betriebsgenehmigung aus einem Mitgliedstaat ausreicht, um sich in einem anderen niederzulassen. Diese Tatsache sollte nicht unterschätzt werden.³⁶⁾ Im übrigen dürfte dies dazu beitragen, daß sich die seit dem ersten Liberalisierungspaket zu beobachtende Tendenz zur deutlichen Zunahme der neu beflogenen Strecken³⁷⁾ weiter verstärken wird. Darüber hinaus wird durch die Einführung der grundsätzlichen Kontrahierungsfreiheit und den Wegfall der staatlichen Tarifgenehmigung der Spielraum der Fluggesellschaften zur Flexibilisierung der Preisbildung signifikant erweitert.³⁸⁾ Bei Preiserhöhungen sind die staatlichen Interventionsmöglichkeiten auf den Normaltarif (Grundpreis) begrenzt; bei Preissenkungen ist dies nicht der Fall, so daß sowohl überhöhte als auch zu niedrige Tarife (Dumping) generell verhindert werden können. Die im Paket enthaltenen interventionistischen Eingriffsmöglichkeiten bieten den Behörden erheblichen Ermessensspielraum, und bei dem vorgesehenen *Procedere* ist mit einer sehr starken Zunahme

36) Vgl. dazu auch Hill, M., Luftverkehr im Umbruch, in: Das Reisebüro, Nr. 9/92, S. 8.

37) Allein in den ersten zwei Jahren nach dem Paket von 1987 betrug diese Anzahl 127; vgl. Momberger, M., Binnenmarkt und Luftverkehr – Chancen und Risiken, in: Deutsche Lufthansa AG (Hrsg.), Lufthansa Jahrbuch '92, S. 38.

38) Ob diese dann auch genutzt werden, ist eine andere Frage; vgl. dazu auch Fußnote 28.

bürokratischer Abstimmungs- und Prüfverfahren zu rechnen. Die Wirkung der Liberalisierung auf die Flugpreise wird dabei in großem Maß von der Einstellung und dem Verhalten der einzelnen Mitgliedstaaten abhängen. Die konkrete Anwendung wird zeigen müssen, ob das Verfahren praktikabel und vor allem jeweils in der erforderlichen kurzen Zeit durchführbar ist, so daß Marktprozesse nicht verfälscht werden.

Die Kabotage, obwohl vom Rat als fester Bestandteil des Binnenmarktes bezeichnet, ist zwar in der reinen Form noch nicht verwirklicht. Jedoch dürfte das befristete Moratorium bzw. die Ersatzregelung im Rahmen der Anschlußkabotage den Wünschen der Fluggesellschaften in der Praxis genügen, zumal sie unabhängig von der Übergangsregelung die Möglichkeit haben, im Zuge der Niederlassungsfreiheit (z.B. Gründung einer Tochtergesellschaft mit separater Betriebsgenehmigung in dem betreffenden Land) die gewünschten Streckenrechte zu erlangen.

Ohne Zweifel wird aufgrund dieser Faktoren tendenziell mit einer sich noch weiter verstärkenden Wettbewerbsintensität im EG-Luftverkehr zu rechnen sein. Damit ist man insgesamt einem der Globalziele der Liberalisierung, der Schaffung von mehr Wettbewerb, zumindest nach den theoretischen Voraussetzungen sehr nahe gekommen. Daß dieser Wettbewerb in der Praxis angesichts des beschlossenen Pakets trotz des durchgängig verankerten Prinzips der Nichtdiskriminierung nicht – wie im EWG-Vertrag und im Rahmen des Binnenmarktes gefordert – unverfälscht und von Verzerrungen frei sein wird, sollen die folgenden Ausführungen zeigen.

4.2 Schwachstellen und Handlungsfelder

Zur Analyse der Defizite der Deregulierungsmaßnahmen bietet es sich zunächst an, nicht nur von dem Anspruch des Rates, sondern von den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission auszugehen, die dem dritten Liberalisierungspaket zugrunde lagen. Das Vorschlagspaket der Kommission³⁹⁾ sah eine umfassendere Konzeption zur Fortsetzung der Liberalisierung vor, das in folgenden vier Bereichen Handlungsbedarf sieht:

- (1) Liberalisierung,
- (2) Harmonisierung,
- (3) Infrastruktur,
- (4) externe Politik.

Im Bereich der Liberalisierung (im engeren Sinne) sollten die allgemeine Luftverkehrspolitik, der Schutz vor wettbewerbsfeindlichem Verhalten und die Subventionspraxis im Vordergrund stehen. Harmonisierung soll im Zusammenhang mit der Liberalisierung gesehen werden und sich primär auf die Sicherheits- und Arbeitszeitbestimmungen, die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen (insbesondere im Hinblick auf die Slotproblematik) und den Konsumentenschutz (vor allem Umwelt- und Lärmschutzvorschriften) erstrecken. Auf dem Gebiet der Infrastruktur sieht die Kommission Handlungsbedarf sowohl auf dem Gebiet der Flugsicherung als auch auf dem des Flughafenausbaus. In bezug auf die externe

39) Vgl. dazu auch das ausführliche Vorschlagspaket der Kommission, abgedruckt im Amtsblatt der EG C258 vom 4. Oktober 1991.

Politik spricht die Kommission in erster Linie die Notwendigkeit an, endlich für Luftverkehrsverhandlungen mit Drittländern ein Verhandlungsmandat seitens der Mitgliedstaaten zu erhalten; ein erster Vorschlag dazu datiert aus dem Jahre 1990.

Es ist ohne weiteres ersichtlich, daß das Paket schon bereits im Hinblick auf den Regelungsumfang weit hinter den Kommissionsvorschlägen zurückbleibt. Aber auch in den Bereichen, in denen Regelungen getroffen werden, sind Defizite zu erkennen, die im folgenden kurz angesprochen werden sollen.

Insgesamt deckt das Paket mehr oder weniger nur den Bereich der Liberalisierung (im engeren Sinne) ab und schafft dabei meist nur die theoretischen Voraussetzungen, isoliert einzelne Ziele im Hinblick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes im EG-Luftverkehr zu erreichen. Was in weiten Teilen nicht erreicht wird, ist die Schaffung der praktischen Voraussetzungen, die notwendig sind, um die vorgegebenen theoretischen Möglichkeiten auch in die Praxis umzusetzen. Die Folge ist, daß Einzelziele des Pakets de facto nicht erreicht werden.

Ein wichtiges Beispiel hierfür ist die im Paket nicht erfolgte Regelung für eine angemessene Verteilung der Slots. Auch nach dem im Dezember 1992 unter Zeitdruck zustande gekommenen Vorschlag der Verkehrsminister⁴⁰⁾ ist es für neu in den Markt eintretende Wettbewerber aufgrund des letztlich unangetasteten Besitzstandes der etablierten Carrier und der äußerst angespannten Situation auf fast allen wichtigen Flughäfen der Gemeinschaft sehr schwer, überhaupt marktmäßige An- und Abflugszeiten zu belegen, da diese von den großen Fluggesellschaften in jedem Fall weiter genutzt werden. Die Konsequenz dieser Regelung ist, daß das Grundziel des freien Marktzugangs und die damit mögliche marktgerechte Angebotsstruktur unter Wettbewerbsbedingungen in der Praxis nicht realisierbar ist.

Eine weitere Schwachstelle ist das Fehlen einer über die allgemeinen Bestimmungen des EG-Vertrages hinausgehenden Regelung der speziellen Subventionsproblematik im Luftverkehr. Es ist bekannt, daß sich außer British Airways alle europäischen Nationalcarrier zu unterschiedlichen Anteilen in Staatsbesitz befinden, einige sogar den Tatbestand des „Öffentlichen Unternehmens“ erfüllen. Obwohl Artikel 92 und 93 EWG-Vertrag grundsätzlich auf den Luftverkehr anzuwenden sind, ist dies in der Vergangenheit kaum durchgängig geschehen, weil ökonomisch (scheinbar) wichtigere Regelungen über Tarife, Kapazitätsabkommen und Marktzugang den potentiell verzerrenden Effekt von Beihilfen überwogen.⁴¹⁾ Gerade in den letzten beiden Jahren haben die Aktivitäten der Staaten zugunsten ihrer Fluggesellschaften stark zugenommen. In einer Untersuchung der Kommission werden fünf verschiedene Formen staatlicher Subvention unterschieden, und allein die Kapitalleistungen der Regierungen von Belgien, Spanien und Frankreich in diesem Zeitraum betragen fast 4 Mrd. DM⁴²⁾

Entscheidend ist in diesem Zusammenhang weniger das Volumen derartiger Leistungen – sie wurden bisher alle von der Kommission genehmigt – als die Tatsache, daß sie im Endeffekt

40) Vorgesehen ist die Institution „neutraler“ nationaler Slot-Koordinatoren, die dafür Sorge tragen, daß von den etablierten Gesellschaften nicht genutzte Slots neuen Airlines zur Verfügung gestellt werden.

41) Vgl. Hilbrecht, H., Preventing Distortions of Competition: The EC Policy on State Aids in the Air Transport Sector (Notes at the Airline Business Conference in London am 30. 6. 1992), S. 2.

42) Report on the Evaluation of Aid Schemes established in favor of Community Air Carriers, SEC (92) 431 vom 19. 3. 1992.

zu einer einseitigen Begünstigung der Marktposition einzelner Gesellschaften und damit zu unterschiedlichen Bedingungen im Wettbewerb führen. Darüber hinaus führt die bisherige Beihilfepraxis zu falschen Allokationsentscheidungen und schafft außerdem einen „Disincentive“ zur Kostenreduktion. Auch im Hinblick auf die herzustellende externe Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fluggesellschaften ist hier eine einheitliche, politische Lösung vonnöten. Darauf wird noch einzugehen sein. Neben dem Bereich der Subventionspraxis wird in bezug auf die Harmonisierung in dem Paket auch sonst kein Regelungsbedarf gesehen. Die Auswirkungen verstärken die tendenziellen Verzerrungen des Wettbewerbs durch unterschiedliche Bedingungen im Wettbewerb wie z.B. bei der Arbeitszeit von Piloten.

Eine weitere Schwäche des Pakets ist das Regelungsdefizit für die Bereiche Flughafeninfrastruktur und Flugsicherung. Das Fehlen einer einheitlichen Regelung führt nicht nur dazu, daß durch eine unterschiedliche Kostenbelastung für gleiche Dienstleistungen in den einzelnen Ländern ungleiche Bedingungen im Wettbewerb beibehalten werden, sondern auch dazu, daß die Regelungsdefizite selbst zu Ursachen einer höheren Kostenbelastung der Fluggesellschaften werden.⁴³⁾ Dies gilt zunächst für die Gebühren auf den europäischen Flughäfen. Durch die unterschiedliche und von Eigeninteresse gekennzeichnete Gebührenpolitik der Mitgliedstaaten als Träger der Flughafengesellschaften kommt es z.B. gegenüber dem amerikanischen System bei höchstens gleicher Leistung zu einem wesentlich höheren Preisniveau.

Weitaus bedeutender ist aber das Regelungsdefizit im Bereich der europäischen Flugsicherung. Die Vielzahl der untereinander meist inkompatiblen und teilweise veralteten Systeme der einzelnen Staaten führt zu einer ineffizienten und überbeurteilten Leistungsbereitstellung. Die Folge dieser Unzulänglichkeit ist in Europa ein Zusatzaufkommen von rund 116.000 Flugstunden, was einem Gesamtkostenvolumen von fast 10 Mrd. DM jährlich entspricht.⁴⁴⁾

Da den Fluggesellschaften in Europa gleichzeitig auch eine solide Finanzstruktur – insbesondere durch die Garantie der Vollkostendeckung einschließlich angemessener Kapitalverzinsung – zugesichert wird, ergibt sich leicht ein direkter Widerspruch zur Zielsetzung, ein insgesamt niedriges Preisniveau im europäischen Linienluftverkehr zu realisieren. Würden die aktuellen Flugpreise dem existierenden Kostenniveau angepaßt, wären sie noch deutlich höher, als es jetzt schon der Fall ist, und dies, obwohl das europäische Tarifniveau immer noch gut ein Drittel über dem amerikanischen liegt.⁴⁵⁾ Im übrigen hat es weder das erste noch das zweite Paket vermocht, das Preisniveau insgesamt mehr als nur marginal zu senken, obwohl die Möglichkeiten dazu durchaus auch schon bestanden haben.⁴⁶⁾ Es spricht nichts dafür, daß dies angesichts der gegebenen Kostensituation durch Regelungen des dritten Pakets anders werden wird.

43) Bei der Deutschen Lufthansa z.B. ist der Kostenanteil für die Flughafen- und Flugsicherungsgebühren gleich nach den Personalkosten der zweitgrößte Aufwandsposten. Im Jahr 1991 wurden dafür über 2 Mrd. DM und davon rund 700 Mio. DM im Inland aufgewendet. Allein für das Jahr 1993 steht eine Erhöhung von 28.8% im Inland bevor (Fremdenverkehrswirtschaft Nr. 25/92, S. 122).

44) Angesichts dieser Größenordnung wäre eine für die Erneuerung notwendige Investition sehr schnell amortisiert. (vgl. Eser, O., Generalsekretär der IATA, zitiert nach Süddeutsche Zeitung vom 21. 9. 1992, S. 14.)

45) Vgl. Betts, P., Gardner, D., Clouds over open skies, in: Financial Times vom 24. 6. 1992, S. 20.

46) Vgl. auch vorherige Fußnote.

Im Bereich der externen Politik wird die Notwendigkeit zur Herstellung konkurrenzfähiger Bedingungen für die europäischen Airlines zwar erwähnt; diese Vorgabe wird aber nicht mit konkretem Inhalt gefüllt. Im Gegenteil tragen die nur leicht modifiziert übernommenen Regelungen zur Anwendung der Wettbewerbsgesetze (volle Geltung der EG-Fusionskontrolle, Begrenzung der Unternehmenskooperation auf wenige klar definierte Ausnahmehereiche usw.) dazu bei, daß wichtige, zur Herstellung wettbewerbsfähiger Unternehmensstrukturen notwendige Voraussetzungen (z.B. ausreichende Betriebsgröße) nicht geschaffen werden können.

4.3 Notwendigkeit zur Fortsetzung und Modifizierung der Liberalisierungspolitik

Die getroffenen Regelungen des Liberalisierungspakets beziehen sich per definitionem nur auf den innereuropäischen Luftverkehr, genauer auf den Verkehr innerhalb der Gemeinschaft einschließlich der assoziierten Staaten.⁴⁷⁾ Die Steigerung der Wettbewerbsintensität und eine Erhöhung der Flexibilität im EG-Luftverkehr wird zwar insgesamt erreicht, allerdings ist die Existenz von Wettbewerb kein Selbstzweck, d.h. sie stellt in der Praxis zunächst noch keinen Wert in sich dar. Der Luftverkehrsmarkt Europa darf nicht isoliert werden, vielmehr müssen die globalen Interdependenzen und Entwicklungen in der gesamten internationalen Luftfahrt Berücksichtigung finden.

Die Konkurrenzsituation in der Weltluftfahrt ist spätestens seit dem „Shake-Out“ in der amerikanischen Luftverkehrsindustrie und der Expansion der überlebenden Carrier in neue Märkte in eine globale Phase getreten. Für die europäischen Gesellschaften liegt das größte Gewinnpotential nicht auf kurzen Strecken zwischen europäischen Metropolen, die von einer Vielzahl konkurrierender Carrier bedient werden und auf denen gleichzeitig ein vergleichsweise gutes Infrastrukturangebot alternativer Verkehrsträger besteht. Vielmehr bieten interkontinentale Langstrecken in Verkehrsgebiete mit großem Wachstumspotential und günstigerer Kostenstruktur sowie hohem Differenzierungspotential im Service an Bord wesentlich größere Anreize.⁴⁸⁾ Die europäischen Gesellschaften befinden sich auf außereuropäischen Strecken schon seit längerem in einem äußerst wettbewerbsintensiven Umfeld, in dem der Preis zum wichtigsten Parameter geworden ist. Regelrechte Preiskämpfe sind auf dem Nordatlantik und zum Teil auf interkontinentalen Strecken Asiens und Südamerikas an der Tagesordnung. Dies hat insgesamt wesentlich mit dazu beigetragen, daß die wirtschaftliche Lage fast aller europäischen Staatscarrier desolat ist. Es ist kaum zu bezweifeln, daß fast alle Gesellschaften der EG sich in einem Überlebenskampf befinden; nach Meinung des „Air Transport Users Committee“ sind „technisch“ gesehen in Europa sogar jetzt schon sieben Airlines bankrott.⁴⁹⁾ Das Ausmaß der wirtschaftlichen Probleme verdeutlicht z.B. die Tatsache, daß die zusammengefaßten Verluste der europäischen Nationalcarrier allein des letzten Jahres größer waren als die kumulierten Gewinne der letzten

zehn Jahre.⁵⁰⁾ Dabei handelt es sich keineswegs um ein vorübergehendes, anfänglich oft dem Golfkrieg zugeschriebenes Phänomen, sondern um ein langfristiges, strukturelles Problem.

Diese Situation ist durchaus auch als eine Konsequenz des alten Ordnungssystems anzusehen, das trotz protektionistischer Strukturen nicht in der Lage war, den Gesellschaften große Gewinne zu verschaffen (selbst in „guten Jahren“ wurde nur eine Rentabilität von 2-3% erreicht). Wenn aber im internationalen Maßstab die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Fluggesellschaften gesichert werden soll, ist es eine unverzichtbare Aufgabe des neuen Ordnungssystems, den Airlines die dafür notwendigen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen zu schaffen. Will man die EG-Gesellschaften im externen Wettbewerb stärken und soll langfristig die Identität der europäischen Gesellschaften gewahrt bleiben, müssen konkrete Maßnahmen ergriffen werden. Dabei reicht es nicht aus, die Fluggesellschaften der EG im internen Bereich einem erhöhten Druck auszusetzen, indem in der Gemeinschaft der Wettbewerb erhöht wird. Im Gegenteil kann die erreichte Flexibilität beim Pricing und beim Marktzugang innerhalb EG-Europas sogar dazu geeignet sein, diese gewollte externe Wettbewerbsfähigkeit zu konterkarieren: Durch neue Marktteilnehmer und offenen Streckenzugang im innereuropäischen Verkehr wird das originäre Nachfragevolumen im Heimatmarkt bedroht, und Ertragspotentiale erodieren.

Die Liberalisierungspolitik muß also dahingehend fortgesetzt und ergänzt werden, daß auch im externen Bereich für eine Flexibilisierung und eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen gesorgt wird. Konkrete Handlungsfelder sind dabei die Wettbewerbs- und Subventionspolitik sowie die Regelung der Drittland-Verhandlungen im Luftverkehr. Angesichts der geschilderten externen Konkurrenzsituation bedarf es hier zunächst einer umfassenden, nach außen gerichteten Wettbewerbspolitik, die es ermöglicht, daß strategische Allianzen, intensive Kooperationen und wo sinnvoll und machbar auch Fusionen nicht nur geduldet, sondern unter bestimmten Bedingungen auch gefördert werden. Um im globalen Wettbewerb mithalten zu können, brauchen die Fluggesellschaften vor allem eine bestimmte kritische Mindestgröße,⁵¹⁾ die effiziente Produktionsprozesse und die Realisierung von Economies of Scale ermöglicht und damit überhaupt erst die Grundvoraussetzung für Wettbewerbsfähigkeit im globalen Maßstab schafft. In diesem Zusammenhang kann es z.B. nicht angehen, daß sinnvolle Kooperationen oder ggfls. auch Fusionen europäischer Gesellschaften nicht möglich sind und damit kritische Größe oder Synergien nicht realisiert werden, nur weil auf bestimmten Teilmärkten innerhalb Europas der Wettbewerb verfälscht oder eingeschränkt sein könnte.

Im Bereich der Subventionspolitik ist es für den Rat unerlässlich, der Kommission gemäß ihrer Kompetenzen (insbesondere nach Artikel 93 EWG-Vertrag) im Rahmen eines politischen Gesamtkonzepts luftverkehrsspezifische und weitergehende Vorgaben für die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen zu machen. Das Ziel muß sein, statt der bisherigen Ungleichbehandlung in Form punktueller Einzelmaßnahmen der Staaten zugunsten

47) Rahmenvereinbarungen schließen die EFTA-Staaten ein, Sonderabkommen bestehen mit Schweden und Norwegen, für die alle gemeinschaftlichen Beschlüsse der EG im Bereich der Luftfahrt gleichermaßen gelten.

48) So betreffen die besten Wachstumsprognosen (sowohl von IATA als auch von ICAO) für den internationalen Luftverkehr primär asiatisch-pazifische Destinationen, die die höchsten zu erwartenden Zuwachsraten in bezug auf Passagierzahlen und abgesetzte Flugleistungen aufweisen.

49) Vgl. McDonogh, T., Sprecher des Komitees, zitiert nach Financial Times vom 24. 6. 1992.

50) Vgl. Betts, P., Gardner, D., Clouds over open skies, a.a.O., S. 20.

51) Vgl. dazu beispielsweise Hill, M., Für den weltweiten Wettbewerb sind Europas Fluggesellschaften zu klein, in: Handelsblatt vom 3. 2. 1992, Seite 22 und 23.

ihrer Gesellschaften zu einer durchgängigen und einheitlichen Stärkung der Gesamtstruktur im europäischen Luftverkehr zu kommen. Diese kann z.B. auch in einer gezielten Strategie zur Förderung der Privatisierung staatlicher Gesellschaften bestehen.

Eine ganz besondere Bedeutung kommt daneben einer schnellen und einheitlichen Wahrnehmung der Luftverkehrsinteressen auf Europaebene zu. Wenn – wie auch in neuesten Vorschlägen vorgesehen – der Kommission das Mandat für Verhandlungen mit Drittländern nicht vor 1998 übertragen wird, geht die Möglichkeit verloren, rechtzeitig die entscheidenden Rahmenbedingungen zur Schaffung, gleicher Wettbewerbsbedingungen im globalen Maßstab herzustellen. Durch den Abschluß äußerst freizügiger bilateraler Abkommen kann der Zugang außereuropäischer Carrier zum Binnenmarkt möglich werden, (wie im Fall der Vereinbarung zwischen den USA und den Niederlanden, sogenanntes „Open-Sky-Modell“), ohne daß sich vergleichbare Gegenleistungen bieten oder seitens der EG restriktive Maßnahmen anwendbar wären. Es kommt dann zu einem dem „Trojanischen Pferd“ vergleichbaren Effekt, dem durch die zunehmende interkontinentale Verflechtung der Gesellschaften nur schwer entgegengewirkt werden kann. Je länger man hier zögert, desto schwerer wird es sein, entsprechende Entwicklungen wieder rückgängig zu machen.

Die europäische Liberalisierungspolitik muß sich daher stärker auf die externen Aspekte und Gegebenheiten im Luftverkehr außerhalb der EG konzentrieren; die Existenz von Wettbewerb, der noch dazu verzerrt ist, reicht allein nicht aus, um die europäische Gesellschaft im Weltmaßstab konkurrenzfähig zu machen. Generell muß es das globale Ziel der zukünftigen Liberalisierungspolitik sein, die Interessen der europäischen Airlines gegenüber den Mega-Carriern aus anderen Erdteilen einheitlich und wirksam wahrzunehmen, um ersteren so die Voraussetzungen für ein Überleben im Wettbewerb zu schaffen.

5. Fazit und Ausblick

Das Paket ist von dem Bestreben gekennzeichnet, den Brückenschlag zwischen Dirigismus und Marktwirtschaft herzustellen, indem es nach einem gangbaren Weg des gemäßigten, kontrollierten Wettbewerbs sucht. Auf der Grundlage der Kontrahierungsfreiheit und der Nichtdiskriminierung schafft es ein grundsätzlich neues Ordnungssystem, das vom Ansatz her den Bilateralismus überwindet. Wichtigstes Instrument ist dabei eine einheitliche Betriebsgenehmigung, die neben bestimmten, an strenge Voraussetzungen gebundene Ausnahmeregelungen das relevante Kriterium zum Marktzugang darstellt.

Ein wesentliches, erklärtes Ziel der Liberalisierungspolitik ist es, die divergierenden Ziele der am Luftverkehr Beteiligten zum Ausgleich zu bringen und dabei den Erfordernissen des Vertrages gerecht zu werden. Um dieses Ziel zu erreichen, müßten zunächst die bestehenden Interessen- und Zielkonflikte klar identifiziert und angesprochen werden, um sie dann in einem nächsten Schritt im Rahmen politischer Entscheidungsprozesse zu gewichten und zu priorisieren. Dies ist noch nicht erkennbar erfolgt.

Auch gelingt es nicht, binnenmarktmäßige Strukturen in der EG-Luftfahrt herzustellen. Dies zum einen, weil es versäumt wird, in den erfaßten Regelungsbereichen konkrete und

praktikable Voraussetzungen zur Umsetzung der vorhandenen neuen Möglichkeiten zu schaffen. Wichtigstes Beispiel hierfür ist die vom Paket nicht getroffene klare Vorgabe für eine Regelung der Slot-Vergabe, so daß der freie Marktzugang de facto nicht realisiert wird.

Die vorgesehenen dirigistischen Elemente – insbesondere im Bereich Preiskontrolle und Marktzugang – enthalten erheblichen Ermessensspielraum für die Nationalbehörden und bringen eine Vielzahl von Abstimmungs- und Kontrollverfahren, die Gefahr laufen, letztlich in ein unüberschaubares Maß an Bürokratie zu münden. Ob das vorgegebene Prozedere praktikabel ist, wird daher wesentlich von der Einstellung und dem Verhalten der Organe der Einzelstaaten abhängen.

Zum zweiten bleibt das Paket weit hinter den ursprünglichen Vorschlägen der Kommission zurück, so daß wesentliche, ergänzende Aspekte unberücksichtigt bleiben. Hierfür sind die wichtigsten Beispiele Regelungen im Bereich der Flughafeninfrastruktur, der Flugsicherheit, der Subventionsvergabe sowie auf dem Gebiet der Harmonisierung. Im Effekt führt dies zur Verfestigung bestehender Wettbewerbsverzerrungen sowie zu einer zusätzlichen Kostenbelastung der Fluggesellschaften.

Obwohl das Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Airlines im externen Konkurrenzumfeld zu stärken, ausdrücklich vom Rat formuliert wird, weist das Paket dazu keine konkreten Regelungen auf. Der hier implizit existierenden Zielantinomie gegenüber der Verschärfung der Wettbewerbsintensität im innereuropäischen Luftverkehr wird nicht begegnet. Offensichtlich unterstellt der Rat, daß durch die Schaffung von genügend Konkurrenzdruck im Binnenmarkt und die unspezifizierte Vorgabe, für „solide Industriestrukturen“ zu sorgen, die Gesellschaften in ausreichendem Maß für den globalen Wettbewerb gewappnet seien. Dies läßt aber sowohl die äußerst schlechte wirtschaftliche Situation fast aller europäischen Gesellschaften als auch elementare Interdependenzen und Entwicklungen sowie die zunehmende internationale Verflechtung in Form von strategischen Allianzen und Kooperationen mit Kapitalbeteiligungen im Weltluftverkehr außer acht.

Will man die Existenz und die Identität der europäischen Fluggesellschaften mittel- und langfristig erhalten, bedarf es einer über das bisher Erreichte hinausgehenden Konzeption. Diese muß die EG-Luftfahrt als ein einheitliches Element im Weltluftverkehr ansehen und geeignet sein, die Interessen aller europäischen Gesellschaften zusammen und gebündelt nach außen wahrzunehmen, um den Fluggesellschaften so überhaupt erst die Schaffung der Grundvoraussetzungen für eine Wettbewerbsfähigkeit in einem globalen Luftverkehrsmarkt zu ermöglichen. Neben zielgerichteten Maßnahmen im Bereich der Subventionspolitik sind hier in erster Linie die Ergänzung der Wettbewerbsregeln in der Luftfahrt um eine „externe Dimension“ sowie vor allem die baldige Herstellung eines Mandates der Kommission für EG-weite Verhandlungen mit Drittländern in Luftverkehrsfragen zu fordern.

Um die Gesellschaften tatsächlich vor „unvertretbaren wirtschaftlichen Auswirkungen“ der Liberalisierung zu schützen, muß sich der Wunsch nach unverfälschtem Wettbewerb innerhalb der EG somit letztlich dem Primat ihrer generellen Lebens- und Leistungsfähigkeit unterordnen. Die Dynamik einer Reihe von Faktoren im internationalen Luftverkehr legt die Vermutung nahe, daß konkrete Regelungen in diese Richtung schon sehr schnell geschaffen werden müssen.

Abstract

With the third liberalization package the EC-deregulation efforts in the field of aviation have reached a preliminary end. In continuation of two packages, dating from 1987 and 1990 it creates a principally new regulatory system that overcomes traditional bilateralism, by generally relying on market forces. Although the package does not totally realize internal market conditions the main goal of deregulation – the extension of competition and flexibility – is basically achieved. However, the package fails to establish a system of free and undistorted competition. Dirigistic elements can be found especially in the area of pricing and market access (slots). The regulatory system lacks important items such as air safety measures and solutions for congestion problems at airports within the EC. Even more important the package concentrates only on internal EC-aviation and neglects global aspects of world-aviation. Although declared aim of the deregulation process the package does not provide concrete means for the European airlines to strengthen their position facing competition of global carriers and actual structural problems in the aviation industry. Provisions in the field of competition policy pertaining to strategic alliances of EC-carriers are insufficient. In this connection the lack of a concise state aid policy and – even more important – the necessity for an external mandate of the Commission to represent the interests of European carriers in negotiation with strong aviation nations such as the U.S. must be mentioned, too. In the light of sustained heavy losses and economic problems of nearly all EC-carriers this aspect of deregulation will increasingly become more important. The general aim of EC deregulation to realize undistorted competition will thus have to submit to the primary aim of ensuring viability and the survival of European carriers.

Autobahnbenutzungsgebühren: Pay-as-you-benefit

VON HELMUT SEITZ, MANNHEIM

1. Einleitung

In der jüngsten Zeit sind eine Reihe von Arbeiten erschienen, in denen die Frage untersucht wird, ob, und wenn ja, in welchem Umfang die Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur positive Impulse auf die private Wirtschaftsaktivität hat.¹⁾ Neu ist diese Thematik, zumindest was die deutsche wirtschaftswissenschaftliche Forschung anbelangt, nicht. So wurden in der Bundesrepublik in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre zahlreiche Artikel²⁾ zum Thema „Infrastruktur und Wachstum“ sowie „Infrastruktur und räumliche Entwicklung“ vorgelegt und Konferenzen zu diesem Thema veranstaltet.³⁾ Damals stand die Frage nach dem optimalen Ausbau der öffentlichen Infrastruktur durch eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik im Mittelpunkt des Interesses. Das Thema öffentliche Infrastruktur und private Wirtschaftsaktivität verschwand dann für geraume Zeit aus der Literatur,⁴⁾ da andere Probleme, wie Arbeitslosigkeit und Inflation, ihren Niederschlag in der theoretischen und empirischen Wirtschaftsforschung fanden.

Die in der jüngsten Zeit vorgelegten Arbeiten⁵⁾ zu den Wechselwirkungen zwischen der privaten Wirtschaftsaktivität und der Bereitstellung öffentlicher Infrastruktur verwenden ein sehr breites Konzept der öffentlichen Infrastruktur, zumeist das Nettoanlagevermögen des gesamten öffentlichen Infrastrukturalters oder das Konzept der 'core infrastructure', siehe z.B. *Berndt und Hansson (1991)*. Ziel dieser neueren Studien ist es, den monetären Wert der Infrastruktur für die private Wirtschaft zu ermitteln, bzw. den aus der Sicht der

Anschrift des Autors:
Dr. Helmut Seitz
Universität Mannheim
Seminarerbäude A 5
68131 Mannheim

Für wertvolle Anregungen danke ich Herrn Prof. Dr. K. Conrad, Herrn Dr. P. Paulsen und Herrn D. Wastl, Universität Mannheim.

1) Siehe z.B.: *Aschauer (1989)*, *Biehl (1991)*, *Berndt und Hansson (1991)*, *Nadiri und Mamuneas (1991)*, *Conrad und Seitz (1991, 1992)*.

2) *Borchert (1971)* vermittelt einen guten Überblick über die Literatur und die Diskussion in den sechziger Jahren.

3) So hatte die Jahrestagung des „Vereins für Socialpolitik“ 1970 in Innsbruck des Generalthema: „Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften“, siehe den von *Arndt und Swatek (1971)* herausgegebenen Konferenzband.

4) Eine Ausnahme bildet allerdings die Literatur im Bereich der „urban and regional economics“, in der die Betrachtung interregionaler Unterschiede in der Infrastrukturausstattung eine wichtige Rolle bei der Analyse der regionalen Wirtschaftsentwicklung spielt, siehe z.B. *Biehl u.a. (1975)*, *Segal (1975)* sowie *Costa, Ellson und Martin (1987)*.

5) In diesen Arbeiten wird versucht, den in den Industrienationen allgemein beobachteten 'productivity slowdown' mit der Vernachlässigung öffentlicher Infrastrukturinvestitionen zu erklären.