

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: Hagedornsatz, 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 Wöhrle, 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 Wöhr, 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 Wöhrli: 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 Einzelelemente 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 Beförderungsfunktion, 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., Hünemann, K.-B. und Jaden, E.: Die Bedeutung eines Flughafens für die Wirtschaft in seiner Umgebung. Köln und Opladen 1970, S. 11.

- Reisebüros und Luftfrachtspektionen 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 befohlen: 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 Teilfreiheiten aufzusplitten. Die Teilfreiheiten 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.