

Ebke, Werner F.; Wenglorz, Georg W.

Working Paper

Die zweite Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG: Open Skies in Europa?

Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 111

Provided in Cooperation with:

Department of Economics, University of Konstanz

Suggested Citation: Ebke, Werner F.; Wenglorz, Georg W. (1990) : Die zweite Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG: Open Skies in Europa?, Diskussionsbeiträge - Serie II, No. 111, Universität Konstanz, Sonderforschungsbereich 178 - Internationalisierung der Wirtschaft, Konstanz

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/101655>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

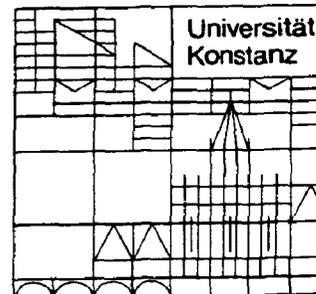
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

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

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

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



Sonderforschungsbereich 178
„Internationalisierung der Wirtschaft“

Diskussionsbeiträge

Juristische
Fakultät

Fakultät für Wirtschafts-
wissenschaften und Statistik

Werner F. Ebke
Georg W. Wenglorz

**Die zweite Stufe der Liberalisierung
des Linienluftverkehrs in der EG:
Open Skies in Europa?**

**DIE ZWEITE STUFE DER LIBERALISIERUNG DES
LINIENLUFTVERKEHRS IN DER EG:
OPEN SKIES IN EUROPA?**

**Werner F. Ebke
Georg W. Wenglorz**

Serie II - Nr. 111

August 1990

English Summary

This article deals with the development of the deregulation and liberalization of the scheduled air transport within the European Community with special reference to the EC competition law. The focal point lies, above all, on the Commission's proposals for the "Second Phase of the Liberalization of Scheduled Air Transport", the last step before entering into the Internal Market on January 1, 1993.

Die zweite Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs in
der EG: Open Skies in Europa ?

von

Prof. Dr. Werner F. Ebke, LL.M. und Wiss. Mitarbeiter Georg W.
Wenglorz

I. Einleitung

In den ersten Jahrzehnten des Bestehens der Europäischen Gemeinschaft (EG) herrschte im Bereich der Luftverkehrspolitik eine Flaute¹. Erst Ende der siebziger Jahre brachte das 1. Memorandum der EG-Kommission zum Luftverkehr² Bewegung in die lange brachliegende Materie³. Dieses Memorandum setzte einen Dialog zwischen den Organen der Gemeinschaft über die Weiterentwicklung der Zivilluftfahrt in Gang. Erheblich verstärkt wurde diese - zunächst noch - leichte Schaffensbrise durch das 2. Memorandum der EG-Kommission im Jahre 1984⁴.

Infolge zweier Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus

¹ Zu den Ursachen des "Schattendaseins" der EG-Verkehrspolitik Basedow, Wettbewerb auf den Verkehrsmärkten, 1989, S. 157-163; Brandt, Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik, TranspR 1986, 89 (91).

² "Luftverkehr: ein Vorgehen der Gemeinschaft" (Beiträge der EG zur Entwicklung des Luftverkehrswesens) - Memorandum der Kommission vom 4.7.1979, KOM (79) 311 endg., Bulletin der EG, Beilage 5/79 (im folgenden 1. Memorandum).

³ Das Tätigwerden der Kommission wurde beeinflusst durch den einsetzenden Deregulierungsprozeß in den USA, die zunehmende Bedeutung der europäischen Luftverkehrsindustrie und die vom Rat im Juni 1978 verabschiedete Prioritätenliste für den Luftverkehr (Anhang I zum Bulletin der EG 5/79, S. 28).

⁴ "Fortschritte auf dem Weg zu einer gemeinschaftlichen Luftverkehrspolitik" - Memorandum Nr.2 der Kommission vom 15.3.1984, KOM (84) 72 endg., ABl. EG 1984 C 182 v. 9.7.1984 (im folgenden 2. Memorandum).

den Jahren 1985⁵ und 1986⁶ und der Schubkraft der Einheitlichen Europäischen Akte⁷ (EEA) hat sich in den letzten Jahren eine rege rechtsetzende Tätigkeit auf dem Gebiet der Luftverkehrspolitik entwickelt⁸. Die Kommission ist dabei als Motor der Liberalisierung des Luftverkehrs anzusehen.

Die wichtige Entscheidung des Ministerrates zur zweiten Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs⁹ steht unmittelbar bevor¹⁰.

⁵ EuGH v. 22.5.1985 - Rs. 13/83 (Parlament ./ . Rat), Slg. 1985, 1513 ("Untätigkeitsurteil"); hierbei ging es um eine Klage des Europäischen Parlaments gegen den Rat wegen der Untätigkeit des Rates im Bereich der Verkehrspolitik in einem Verfahren nach Art. 175 Abs. 1 EWG-V. Zur Bedeutung und Tragweite des Untätigkeitsurteils Basedow (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, 1987.

⁶ EuGH v. 30.4.1986 - verb. Rs. 209-213/84 (Ministère public ./ . Asjes u.a.), Slg. 1986, 1425 ("Nouvelles Frontières"-Urteil). Diese Entscheidung wurde nach der französischen Reisebüro-Kette "Nouvelles Frontières" benannt, die Flugtickets verkaufte, deren Preise unterhalb der im Rahmen der IATA-Konferenzen ausgehandelten und staatlich genehmigten Tarife lagen. Als infolge dieser Geschäftspraktiken führende Manager der Kette strafrechtlich belangt wurden, legte das Pariser "Tribunal de police" dem EuGH die Frage vor, ob die einschlägigen Vorschriften des französischen Rechts mit dem EWG-Vertrag vereinbar seien.

⁷ Einheitliche Europäische Akte v. 28.2.1986, BGBl. 1986 II, S. 1102 = ABl. EG 1987 L 169 v. 29.6.1987, S. 1; in Kraft seit dem 1.7.1987.

⁸ Vgl. das Luftverkehrspaket des Rates vom 14.12.1987 ("Erste Stufe der Liberalisierung des Linienluftverkehrs in der EG"). Zu diesem Paket gehören im einzelnen: VO (EWG) Nr. 3975/87 und VO (EWG) Nr. 3976/87 des Rates, Richtlinie (RL) 87/601/EWG und Entscheidung 87/602/EWG des Rates, ABl. EG 1987 L 374 v. 31.12.1987, S. 1. Ferner sind von Bedeutung die Verordnungen der Kommission vom 26.7.1988, gestützt auf die ihr durch VO (EWG) Nr. 3976/87 des Rates eingeräumten Kompetenzen im Rahmen des Art. 85 III EWG-V: VO (EWG) Nr. 2671/88, VO (EWG) Nr. 2672/88 und VO (EWG) Nr. 2673/88 der Kommission, ABl. EG 1988 L 239 v. 30.8.1988, S. 9.

⁹ Der vorliegende Aufsatz behandelt ausschließlich den Linienluftverkehr; auf Luftfracht- und Charterverkehr kann hier nicht näher eingegangen werden. Zur Definition des Linienluftverkehrs Schwenk, Handbuch des Luftverkehrsrechts, 1981, S. 327-332.

Sie stellt die vorerst letzte Stufe vor dem Eintritt in den Binnenmarkt am 1.1.1993 dar. Es ist das Ziel dieses Aufsatzes, den heutigen Stand der (De)regulierung des Linienluftverkehrs in der EG darzulegen und kritisch zu beleuchten. Dabei sollen die im September vergangenen Jahres veröffentlichten Vorschläge der Kommission zur zweiten Stufe der Liberalisierung besonders berücksichtigt werden¹¹.

Zur Beurteilung der Vorschläge der Kommission ist zunächst erforderlich, die rechtlichen Rahmenbedingungen des Luftverkehrs darzustellen. Dann ist kurz auf die Vorgaben des EWG-Vertrages auf dem Gebiet der Verkehrspolitik einzugehen. Anschließend wollen wir einen Blick auf den bisherigen Prozeß der Liberalisierung und Deregulierung des europäischen Luftverkehrs werfen.

II. Rechtliche Ausgangslage

Grundlage der heutigen Ordnung des Weltluftverkehrs ist die "Convention on International Civil Aviation" (Abkommen von Chicago)¹².

1. Abkommen von Chicago

Dieses Abkommen wurde 1944, als das Ende des zweiten Weltkrieges abzusehen war und der Weltluftverkehr einen neuen rechtlichen Rahmen erhalten mußte, von 52 Staaten ausgehandelt¹³. Es trat am

¹⁰ Der Rat hat sich selbst verpflichtet, bis zum 30.6.1990 über weitere Schritte in der Luftverkehrspolitik zu entscheiden: Art. 12 in Richtlinie 87/601/EWG und Art. 14 in Entscheidung 87/602/EWG (oben Fn. 8).

¹¹ KOM (89) 373 endg. und KOM (89) 417 endg. vom 8.9.1989.

¹² BGBI. 1956 II, S. 411; 15 U.N.T.S. (1948), 295 (No. 102).

¹³ Kark, Die Liberalisierung der europäischen Zivilluftfahrt und das Wettbewerbsrecht der Europäischen Gemeinschaft, 1989, S. 73.

4.4.1947 in Kraft¹⁴. Eine der wesentlichen Grundlagen des Abkommens ist das Prinzip der nationalen Lufthoheit. Damit hat jeder Staat die volle und ausschließliche Souveränität für den Luftraum über seinem Hoheitsgebiet (Art. 1)¹⁵. Diese Regelung gibt jedem Staat das Recht, von Fall zu Fall über die Genehmigung von Verkehrsrechten für den Luftverkehr von und nach seinem Hoheitsgebiet zu entscheiden.

Die Teilnehmer der Konferenz von Chicago hatten anfangs ein multilaterales System der Verkehrsrechte angestrebt. Wegen der Unvereinbarkeit der Standpunkte der USA (sehr liberal) und Großbritanniens (streng protektionistisch) kam jedoch eine umfassende Regelung nicht zustande¹⁶. Man konnte sich lediglich darauf einigen, die ersten beiden der insgesamt acht "Freiheiten der Luft"¹⁷ - die sog. technischen Freiheiten - in einer

¹⁴ Inzwischen sind über 150 Staaten dem Abkommen beigetreten, unter ihnen die Bundesrepublik Deutschland; vgl. die Liste der beigetretenen Staaten in Rosenfield, The Regulation of International Commercial Aviation, 1984, Binder 1, Booklet 5, S. 52-54.

¹⁵ Art. 1 lautet: "The contracting States recognize that every State has complete and exclusive sovereignty over the airspace above its territory."

¹⁶ Vertiefend Kark (oben Fn. 13), S. 73-75; Dautzenberg, Der britisch/amerikanische Kartellrechtsstreit um die IATA-Flugtarife aus dem Blickwinkel des Protection of Trading Interests Act 1980, 1987, S. 70-72.

¹⁷ Die 1. - 5. Freiheit sind definiert im International Air Transport Agreement v. 7.12.1944, einem Anhang zum Abkommen von Chicago (oben Fn.12), abgedruckt in Rosenfield (oben Fn. 14), S. 3. Im einzelnen handelt es sich um folgende Verkehrsrechte:

1. Freiheit: Das Recht, das Hoheitsgebiet eines Vertragsstaates ohne Landung zu überfliegen;

2. Freiheit: Das Recht zur nichtkommerziellen Zwischenlandung in einem Vertragsstaat, z.B. zwecks Auftankens, Reparatur oder Personalwechsels;

3. Freiheit: Das Recht, Fluggäste, Fracht und Post im Heimatstaat des Luftfahrzeugs aufzunehmen und im Gebiet des anderen Vertragsstaates abzusetzen;

4. Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post im anderen Vertragsstaat aufzunehmen und in den Heimatstaat des Luftfahrzeugs zu befördern;

5. Freiheit: Das Recht, Fluggäste, Fracht und Post zwischen

multilateralen Vereinbarung abzusichern (Art. 5). Das Nichtzustandekommen einer darüber hinausgehenden multilateralen Regelung der Luftverkehrsrechte auf der Konferenz in Chicago führte in der Folgezeit zu dem noch heute geltenden System bilateraler Vereinbarungen.

2. Bilaterale Abkommen

Im Laufe der Jahre ist ein international eng verflochtenes Netz bilateraler Verkehrsabkommen über Linienflugdienste entstanden¹⁸. Als Modell für die meisten derartigen bilateralen Abkommen dient die zwischen den USA und Großbritannien zu Beginn des Jahres 1946 in Bermuda ausgehandelte Vereinbarung ("Bermuda I-Abkommen")¹⁹. Die bilateralen Verträge der Bundesrepublik Deutschland beruhen auf dem "Musterentwurf eines bilateralen Luftverkehrsabkommens",

dem anderen Vertragsstaat und dritten Staaten zu befördern, wobei der Flug im Heimatstaat der Fluggesellschaft beginnen oder enden muß.

Darüber hinaus unterscheidet man folgende nicht offiziell definierte Freiheiten der Luft (vgl. Schwenk [oben Fn. 9], S. 359):

6. Freiheit: Das Recht, Passagiere, Fracht und Post im anderen Vertragsstaat aufzunehmen und nach Zwischenlandung im Heimatstaat des Flugzeugs in einen dritten Staat weiterzubefördern und umgekehrt (Die 6. Freiheit entsteht durch Kombination von Rechten der 3. und 4. Freiheit im Verhältnis zu zwei verschiedenen Vertragsstaaten);

7. Freiheit: Das Recht, dauernd Fluggäste, Fracht und Post zwischen zwei anderen Vertragsstaaten zu befördern, ohne daß dieser Verkehr Teil einer Fluglinienverbindung mit dem Heimatstaat des Flugzeugs ist;

8. Freiheit: Das Recht, Fluggäste, Fracht und Post innerhalb eines anderen Vertragsstaates zwischen den dort vorhandenen Flughäfen zu befördern, wobei der Flug in diesem anderen Vertragsstaat beginnt und endet (das sog. Kabotage-Recht).

¹⁸ Nach Expertenschätzungen existieren weltweit ca. 2500 solcher bilateralen Abkommen. Allein die Bundesrepublik Deutschland hat 98 Abkommen abgeschlossen (Stand 1.3.1990).

¹⁹ Bermuda Agreement, 60 Stat. 1499; 3 U.N.T.S. 253; das Bermuda I-Abkommen von 1946 ist im Jahre 1977 durch ein neues, wiederum auf den Bermuda-Inseln abgeschlossenes Abkommen zwischen den USA und Großbritannien ersetzt worden ("Bermuda II"), siehe Shawcross/Beaumont, Air Law, Vol. 1, 4. Auflage, London, Stand Januar 1990, IV (30).

der seinerseits dem Bermuda I-Abkommen nachgebildet ist²⁰. Die auf der Grundlage des Bermuda I-Abkommens entstandenen Vereinbarungen enthalten im allgemeinen folgende Regelungen :

- Gewährung von **Verkehrsrechten** der 1., 2. und 3. bzw. 4. Freiheit²¹ (vgl. Art. 2 Abs. 1 c) des dt. Musterabkommens²²), in manchen Fällen auch der 5. Freiheit (vgl. Art 8 Abs. 3 des dt. Musterabkommens).
- Festlegung bestimmter **Flugstrecken** (vgl. Art. 2 Abs. 2 dt. Musterabkommen).
- Benennung der **Anzahl der Luftfahrtgesellschaften**, die die Verkehrsrechte ausüben dürfen (Einfach- oder Mehrfachbenennung gem. Art. 3 Abs. 1 dt. Musterabkommen).
- Bestimmung der **Beförderungskapazitäten**, durch Festlegung des Flugzeugtyps und der Frequenz der Flugdienste (vgl. Art. 8 Abs. 4 des dt. Musterabkommens).
- Anordnung eines **Tarifgenehmigungsverfahrens**, meist mit "double-approval"-Klausel²³ (vgl. Art. 10 Abs. 1 Satz 1 dt. Musterabkommen).

Auf dieser Grundlage geschlossene Luftverkehrsabkommen regulieren also Marktzugang, (Beförderungs)kapazitäten und Tarife. Bis in die 80er Jahre hinein beschränkten nahezu alle bilateralen Abkommen den Wettbewerb unter den Luftverkehrsgesellschaften ganz erheblich²⁴. Insbesondere die wesentlichen Aspekte der Marktstruktur blieben nicht dem freien Wettbewerb überlassen. Das gilt auch für die Abkommen der EG-Mitgliedstaaten untereinander.

²⁰ Im folgenden wird auf das deutsche Musterabkommen (Stand 1.12.1989) verwiesen. Ein Musterabkommen findet sich bei Kloster-Harz, Die Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland, 1976, Anh. I.

²¹ Siehe oben Fn. 17.

²² Siehe oben Fn. 20.

²³ Dies bedeutet, daß die von den Fluggesellschaften vorgesehenen Tarife von den Behörden beider Staaten genehmigt werden müssen, um Gültigkeit zu erlangen.

²⁴ Kark (oben Fn. 13), S. 77-78.

3. Tarifvereinbarungen

Ergänzt werden die staatlichen bilateralen Abkommen durch Tarifabsprachen zwischen den Linienfluggesellschaften im Rahmen von IATA-Konferenzen²⁵. Grundsätzlich werden die Tarife auf solchen Konferenzen vereinbart und anschließend von beiden betroffenen Staaten genehmigt²⁶. Diese Tarifabsprachen werden sowohl durch das EG-Wettbewerbsrecht als auch durch Vorschriften der Mitgliedstaaten abgesichert. Auf EG-Ebene sind Tarifabsprachen nach Art. 85 Abs. 3 EWG-Vertrag²⁷ (EWG-V) freigestellt, und zwar gem. Verordnung (EWG) Nr. 3976/87 i.V.m. Verordnung (EWG) Nr. 2671/88²⁸. Danach sind Tarifkonsultationen zwischen den Linienfluggesellschaften zulässig, sofern die Voraussetzungen des Art. 4 VO (EWG) Nr. 2671/88 erfüllt sind. Art. 4 Abs. 1 Buchst. e der Verordnung bestimmt u.a., daß die sich aus den Konsultationen ergebenden Tarifvorschläge nicht bindend für die beteiligten Fluggesellschaften sein dürfen. Ein auf einer IATA-Konferenz ausgehandelter Tarif hat keine bindende Wirkung, da ein Tarif erst nach Genehmigung durch die zuständige nationale Behörde Gültigkeit erlangt²⁹. Die Vergangenheit hat jedoch gezeigt, daß auf einer IATA-Konferenz vereinbarte Tarife für internationale Linienflüge fast immer genehmigt werden³⁰.

²⁵ Ausführlich zur Funktion und Aufbau der International Air Transport Association (IATA) Schwenk (oben Fn. 9), S. 92-96; Brancker, IATA and what it does, 1977. Die in der IATA zusammengeschlossenen Fluggesellschaften treffen sich regelmäßig in verschiedenen Regionalkonferenzen, um u.a. die auf internationalen Flugrouten zu erhebenden Tarife zu koordinieren.

²⁶ Bermuda I-Abkommen (oben Fn. 19), Annex II h.

²⁷ Vertrag über die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957, BGBl. 1957 II, S. 766, berichtigt S. 1678 und BGBl. 1958 II, S. 64; in Kraft seit dem 1.1.1958.

²⁸ Siehe oben Fn. 8.

²⁹ Siehe Art. 4 RL 87/601/EWG; für die Bundesrepublik Deutschland: § 21 Abs. 1 Satz 2 und 4 LuftVG.

³⁰ Kark (oben Fn. 13), S. 86.

Daher kann man bezüglich der IATA-Fluggesellschaften faktisch von einem Preiskartell sprechen ³¹.

Der Freistellung von Tarifkonsultationen von der Anwendung des Wettbewerbsrechts durch die EG nach den erwähnten Verordnungen entspricht im innerstaatlichen deutschen Recht die Bestimmung der Nichtanwendbarkeit des GWB zugunsten von Verträgen von Unternehmen, die sich mit der Beförderung von Personen und Gütern befassen bzw. von Beschlüssen und Empfehlungen von Vereinigungen dieser Unternehmen (§ 99 Abs. 1 GWB). Unter diese Vorschrift fallen auch die im Rahmen der IATA-Konferenzen ausgehandelten Tarife zwischen den Linienfluggesellschaften³².

4. Poolvereinbarungen

Die bilateralen Luftverkehrsabkommen werden neben den Tarifabsprachen durch Poolvereinbarungen ergänzt. Dabei handelt es sich um Absprachen, die zwischen zwei Fluggesellschaften getroffen werden. Sie betreffen beispielsweise die Aufteilung der auf einer Flugroute erwirtschafteten Einnahmen oder über die Beschränkung des Flugdienstes auf einer Route auf eine bestimmte Anzahl von Flügen³³. Die Poolverträge bilden mit den Tarifabsprachen und den staatlichen Abkommen die Grundlage für einen nahezu vollständig regulierten Markt.

5. Liberalisierungstendenzen

In den letzten zehn Jahren zeichneten sich bei den bilateralen

³¹ So auch Knieps, Deregulierung im Luftverkehr, 1987, S. 52; Basedow (oben Fn. 1), S.26; Kasper, Deregulation and Globalization, 1988, S. 49.

³² Basedow (oben Fn. 1), S. 26; Immenga, in: Immenga/Mestmäcker, GWB - Kommentar zum Kartellgesetz, 1981 § 99 Rdnr. 44.

³³ OECD, Deregulation and Airline Competition, 1988, S. 33-34. Zu Einzelheiten der "Pool"-Abkommen: Weber, Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 1981, S. 50-53.

Abkommen neue, liberalere Tendenzen ab. So hat insbesondere die britische Regierung seit Mitte der achtziger Jahre u.a. mit Luxemburg, den Niederlanden, Belgien und der Bundesrepublik Deutschland wettbewerbsfreundliche bilaterale Abkommen ausgehandelt. Modellcharakter für die von Großbritannien abgeschlossenen Verträge hat das Abkommen zwischen Großbritannien und Luxemburg vom März 1985³⁴. Diese Vereinbarung hebt die Marktzugangsbeschränkungen auf³⁵, beseitigt Kapazitätsbegrenzungen und führt für die Tarife das "double disapproval" - Verfahren ein, wonach ein von einer Fluggesellschaft vorgeschlagener Tarif automatisch in Kraft tritt, wenn er nicht von den zuständigen Behörden beider Staaten abgelehnt wird. Die Verträge Großbritanniens mit den anderen erwähnten Staaten enthalten ähnliche Bestimmungen³⁶.

Selbst solche als liberal zu bezeichnende bilaterale Abkommen werden jedoch nicht in der Lage sein, den Prozeß der Liberalisierung innerhalb der EG wesentlich voran zu bringen, da längst nicht alle Mitgliedstaaten bereit sind, ähnliche, geschweige denn weiter reichende Liberalisierungsmaßnahmen zu treffen³⁷. Wenn aber der Binnenmarkt auch im Luftverkehrsbereich Wirklichkeit werden soll, ist eine für alle EG-Staaten geltende, umfassende multilaterale Luftverkehrsregelung unverzichtbar³⁸.

³⁴ "Agreement between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and Luxembourg to liberalize route access, capacity and tariff approvals" vom 21.3.1985.

³⁵ Darunter faßt man die in den "alten" bilateralen Abkommen enthaltenen Vorschriften, nach denen auf einer bestimmten Strecke nur eine Fluggesellschaft pro Staat fliegen darf; siehe oben sub II. 2.

³⁶ Zu Einzelheiten der verschiedenen Abkommen Kark (oben Fn. 13), S. 95-98.

³⁷ So auch Kark (oben Fn. 13), S. 98.

³⁸ Wichtig ist, daran zu erinnern, daß auch die in den letzten Jahren entstandenen multilateralen Vereinbarungen innerhalb der EG (siehe oben Fn. 8) das bestehende System der bilateralen Abkommen noch nicht ersetzt haben. Die neu geschaffenen gemeinsamen Normen binden zwar die Mitgliedstaaten in der Ausübung ihrer Souveränität; dies

Die im einzelnen noch darzulegenden Vorschläge der Kommission zur 2. Stufe der Liberalisierung sind ein weiterer entscheidender Schritt auf dem Weg zu einer multilateralen Regelung.

III. EWG-Vertrag und europäische Luftverkehrspolitik

In Art. 2 EWG-V sind die mit der Gründung der EWG verfolgten Ziele und Aufgaben niedergelegt. Die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes ist dabei ein wesentliches Ziel³⁹. Dieses Ziel soll u.a. durch die Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik erreicht werden (Art. 3 Buchst. e EWG-V). Um der besonderen integrierenden Funktion des Verkehrswesens gerecht zu werden, enthält der EWG-Vertrag in Artt. 74 - 84 Regelungen, die ausschließlich Fragen des Verkehrs gewidmet sind. Jedoch gelten diese Vorschriften gem. Art. 84 Abs. 1 EWG-V lediglich für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr; Seeschifffahrt und Luftverkehr sind aus dem Anwendungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik ausgenommen. Art. 84 Abs. 2 EWG-V räumt dem Rat die Kompetenz ein, darüber zu entscheiden, ob, inwieweit und nach welchen Verfahren geeignete Vorschriften für die Luftfahrt zu erlassen sind. Die Zivilluftfahrt wurde aber u.a. wegen grundsätzlich unterschiedlicher Auffassungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Funktion der Zivilluftfahrt und daraus resultierenden verschiedenen verkehrspolitischen Konzeptionen über eine lange Zeit nicht in den Integrationsprozeß der EG einbezogen⁴⁰.

1. Seeleute-Urteil

geschieht aber nur innerhalb der bestehenden bilateralen Verträge, die weiterhin die rechtliche Grundlage des europäischen Luftverkehrs bilden.

³⁹ Statt vieler Beutler/Bieder/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft - Rechtsordnung und Politik, 3. Auflage, 1987, S. 47.

⁴⁰ Ausführlich zu den Ursachen, die eine gemeinsame Luftverkehrspolitik verhinderten Weber (oben Fn. 32), S. 88-89.

Lange umstritten war, ob im Bereich der Seeschifffahrt und des Luftverkehrs die Gemeinschaft ausschließlich auf einen Ratsbeschluß hin tätig werden konnte und im übrigen der Vertrag auf diesen Gebieten keine Anwendung finden sollte oder ob die allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages⁴¹ auch auf den Luftverkehr (und die Seeschifffahrt) unmittelbar anzuwenden seien⁴². Entschieden wurde dieser Streit durch das Seeleute-Urteil des EuGH aus dem Jahre 1974⁴³. Hierin folgte der EuGH der Ansicht der EG-Kommission von der Universalität des EWG-Vertrags. Das Gericht stellte fest, daß die allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrages auf den gesamten Verkehrsbereich, also auch auf Seeschifffahrt und Luftverkehr, anzuwenden sind⁴⁴. Zwar wurden in diesem Urteil Fragen der Zivilluftfahrt nicht unmittelbar angesprochen; gleichwohl gab der EuGH obiter ein wichtiges Signal für die Einbeziehung des Luftverkehrs in den weiteren Integrationsprozeß der Gemeinschaft⁴⁵.

Der Rat nutzte die Ermächtigungen des EWG-Vertrags auch in der Folgezeit jedoch nur sehr zögerlich. Zahlreiche Vorschläge der EG-Kommission zur Errichtung eines marktwirtschaftlichen

⁴¹ Von besonderem Interesse für den Luftverkehr unter den allgemeinen Vorschriften des EWG-Vertrags sind die Wettbewerbsvorschriften, Artt. 85 - 90 EWG-V.

⁴² Ausführlich zu diesem Streit: Weber (oben Fn. 32), S. 93-96.

⁴³ EuGH v. 4.4.1974 - Rs. 167/73 (EG-Kommission ./ . Frankreich), Slg. 1974, 359; der EuGH hatte zu entscheiden, ob eine auf Grundlage des franz. Code du travail maritime erlassene Verordnung, nach der wichtige Positionen an Bord französischer Seeschiffe ausschließlich mit französischen Seeleuten zu besetzen seien, gegen die Vorschriften des EWG-Vertrages über die Freizügigkeit von Arbeitnehmern verstieß.

⁴⁴ EuGH Slg. 1974, 359 (371); problematisch war jedoch, daß der EuGH nicht näher ausführte, welche Bestimmungen als allgemeine Vorschriften i.S. der Entscheidung anzusehen sind. Im Anschluß an dieses Urteil entwickelte sich insbesondere ein Streit darüber, ob die Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrags darunter fallen. Vgl. dazu Weber (oben Fn. 32), S. 128- ff.

⁴⁵ Weber (oben Fn. 32), S. 89.

Verkehrskonzeptes liefen ins Leere bzw. wurden von einer Ratstagung zur anderen verschoben⁴⁶. Eine gemeinsame Verkehrspolitik kam in Ermangelung eines dazu erforderlichen politischen Willens der Mehrheit der Mitgliedstaaten nicht zustande. Die Verkehrspolitik entwickelte sich zu einem dunklen Kapitel der Geschichte der europäischen Integration⁴⁷. Vor diesem Hintergrund entschloß sich das Europäische Parlament im Jahre 1983 zu einem ungewöhnlichen Schritt: Es verklagte den Rat nach Art. 175 Abs. 1 EWG-V wegen seiner Untätigkeit im Bereich der Verkehrspolitik⁴⁸. Das Parlament beantragte u.a. festzustellen, daß der Rat dadurch, daß er keine gemeinsame Verkehrspolitik eingeführt und den Rahmen für diese Politik nicht verbindlich festgelegt hat, gegen den EWG-Vertrag verstoßen habe⁴⁹.

2. Untätigkeitsurteil

In dem daraufhin im Jahre 1985 ergangenen Urteil⁵⁰ gab der EuGH

⁴⁶ Basedow, Der europäische Verkehrsmarkt als Rechtsproblem, TranspR 1989, 402 (403) sowie ausführlich Krauss, Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, ZVerkWiss 47 (1976), 1 (2-5).

⁴⁷ Schrötter, Europäische Verkehrspolitik auf dem Prüfstand - Das Untätigkeitsurteil des EuGH vom 22. Mai 1985 aus integrations- und verkehrspolitischer Sicht, in: Seidl-Hohenveldern (Hrsg.), Aktuelle Rechtsfragen - Miscellanea II, 1987, 69 (70-72).

⁴⁸ Dieses Verfahren war das erste Verfahren nach Art. 175 EWG-V in der Geschichte der Gemeinschaft überhaupt. Siehe dazu allgemein Ebke, Enforcement Techniques within the European Communities: Flying Close to the Sun with Waxen Wings, J. Air L. & Com. 50 (1985), 685.

⁴⁹ Das Parlament hatte darüber hinaus Feststellung begehrt, daß der Rat den EWG-V dadurch verletzt habe, daß er insgesamt 16 Initiativen der Kommission zur Verkehrspolitik unbeantwortet ließ. Dieser Antrag wurde mit Urteil vom 22.5.1985 (unten Fn. 49) vollständig zurückgewiesen.

⁵⁰ EuGH v. 22.5.1985 - Rs 13/83 (Parlament ./ . Rat), Slg. 1985, 1513; Zu dieser Entscheidung Basedow (oben Fn. 5); Erdmenger, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht - Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen, EuR 20 (1985), 375.

dem genannten Antrag des Parlaments teilweise statt. Er kam zwar zu der Ansicht, daß die Pflicht zur Einführung einer gemeinsamen Verkehrspolitik nach Art 74 EWG-V als solche nicht hinreichend konkret im EWG-Vertrag verankert und daher nicht justiziabel sei⁵¹. Dennoch entschied der EuGH in Bezug auf Art. 75 Abs. 1 Buchst. a und b EWG-V, in denen die Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr und das Kabotagerecht⁵² niedergelegt sind, daß hier das zu erreichende Ziel rechtlich festgeschrieben und somit die Verpflichtung des Rates hinreichend konkretisiert sei⁵³. Wegen seiner Untätigkeit, die beiden in Art. 75 Abs. 1 EWG-V umrissenen Ziele nicht umzusetzen, wurde der Rat verurteilt⁵⁴. Der EuGH setzte dem Rat zur Verwirklichung der sich aus Art. 75 EWG-V ergebenden Handlungspflicht jedoch keine konkrete Frist. Das Gericht räumte dem Rat einen "angemessenen Zeitraum" ein, innerhalb dessen der Rat tätig werden müsse⁵⁵.

Auf den ersten Blick mag die Entscheidung des EuGH als wenig weitreichend erscheinen⁵⁶, denn der Sache nach bekräftigt sie lediglich die im EWG-V verankerte Verpflichtung zur Gewährung

⁵¹ EuGH Slg. 1985, 1513 (1596-1601). Hier rächte sich, daß die Mitgliedstaaten bei den Gründungsverhandlungen der EWG in der Verkehrspolitik über einen Formelkompromiß, der weitgehend normative Schärfe vermissen läßt, nicht hinaus kamen, vgl. Basedow (oben Fn. 45), S. 403-404; Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht, 1972, S. 862.

⁵² Unter dem Kabotagerecht versteht man das Recht eines Transportunternehmens, Personen und/oder Güter innerhalb eines anderen Staates, in dem es nicht ansässig ist, zwischen zwei oder mehreren Punkten zu befördern, wobei der Transport in dem anderen Staat beginnt und endet; dem entspricht im Luftverkehr die 8. Freiheit (oben Fn. 17).

⁵³ EuGH Slg. 1985, 1513 (1600).

⁵⁴ EuGH Slg. 1985, 1513 (1600, 1601)

⁵⁵ EuGH Slg. 1985, 1513 (1600); über die Auslegung dieser vagen Formulierung herrscht Uneinigkeit: Basedow (oben Fn. 1), S. 181-184.

⁵⁶ In diesem Sinne auch Basedow, Einleitung: Verkehrsrecht und Verkehrspolitik als europäische Aufgabe, in: Basedow (Hrsg.) (oben Fn. 5), S. 1 (22).

der Dienstleistungsfreiheit auch im Verkehrsbereich. Die politischen Wirkungen dieses Urteils waren jedoch ungewöhnlich groß⁵⁷. Noch im Jahre 1985 verabschiedete der Ministerrat einen "Masterplan" zur Verkehrspolitik⁵⁸. Er setzte sich ferner selbst ein Zeitlimit von sieben Jahren, innerhalb derer substantielle Fortschritte auf dem Gebiet der Dienstleistungsfreiheit erreicht werden müssen⁵⁹. Des weiteren nahm der Rat das von der EG-Kommission erarbeitete "Weißbuch zur Vollendung des Binnenmarktes" an⁶⁰. Das Weißbuch enthält einen detaillierten Fahrplan zur Integration der Verkehrsmärkte. Etwa zur gleichen Zeit einigten sich die Regierungen der Mitgliedstaaten auf die Einheitliche Europäische Akte⁶¹, die den EWG-Vertrag in wesentlichen Teilen ergänzt und die Voraussetzungen für den europäischen Binnenmarkt schafft.

Auf der Grundlage dieser Vorgaben sind die Organe der Gemeinschaft im Luftverkehrsbereich intensiv tätig geworden⁶². Der EuGH hat dabei mit dem Seeleute- und Untätigkeitsurteil einen nicht zu unterschätzenden Beitrag zur "Wiederbelebung" der Verkehrspolitik⁶³ und Beschleunigung ihrer Integration im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt geleistet.

⁵⁷ Basedow (vorherige Fn.), S. 22, bezeichnet dieses Urteil als "Startschuß zur Liberalisierung der Verkehrsmärkte".

⁵⁸ Bulletin der EG 11/85 Ziff. 2.1.162, S. 81.

⁵⁹ Schrötter (Fn. 46), S. 84.

⁶⁰ "Vollendung des Binnenmarktes" - Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat, KOM (85) 310 endg. vom 14.6.1985.

⁶¹ Siehe oben Fn. 7.

⁶² Siehe oben Fn. 8.

⁶³ Zwischen 1958 und 1972 wurden bereits eine Reihe von Verordnungen erlassen, die Details - vor allem im Straßenverkehrsbereich - regelten, vgl. Grabitz/Frohnmeier, Kommentar zum EWG-Vertrag (Stand Sept. 1989), Art. 74 Rdnr. 19-40. Danach geriet die Verkehrspolitik ins Stocken.

IV. Die Entwicklung der EG-Luftverkehrspolitik bis zum Dez. 1987

Den ersten nach außen deutlich vernehmbaren Vorstoß in Richtung auf die Entwicklung eines gemeinsamen, liberalisierten Luftverkehrswesens in der EG unternahm die Kommission im Jahre 1979 mit der Veröffentlichung ihres 1. Memorandums⁶⁴.

1. Das 1. Memorandum

Inhaltlich stellte dieses Memorandum eine erste ausführliche Bestandsaufnahme der EG-Luftverkehrspolitik dar. Es zeigt schwerpunktmäßig die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele für eine gemeinsame Luftverkehrspolitik innerhalb der EG auf und legt eine Reihe von Maßnahmen dar, mit denen die bestehenden Marktstrukturen im Lichte der Zielsetzungen des Memorandums verbessert werden sollen⁶⁵. Über die vorgeschlagenen Maßnahmen entwickelte sich eine breite Diskussion zwischen den Organen der Gemeinschaft und den betroffenen Interessengruppen und -verbänden⁶⁶. Das mit dem 1. Memorandum verfolgte Ziel, einen Dialog über die zukünftige Luftverkehrspolitik der EG in Gang zu bringen, wurde zweifellos erreicht.

2. Die Regionalflugrichtlinie

In der Folge des 1. Memorandums erließ der Rat im Juli 1983 auf Vorschlag der Kommission eine erste konkrete Regelung zur Liberalisierung des Luftverkehrs: Die Richtlinie "über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten"⁶⁷. Diese Richtlinie beschränkte sich auf geringfügige Erleichterungen im Bereich des Marktzugangs. Ihr Anwendungsbereich

⁶⁴ Siehe auch oben Fn. 2 und 3.

⁶⁵ Vgl. 1. Memorandum (oben Fn. 2).

⁶⁶ Vgl. Teil 1 des 2. Memorandums (oben Fn. 4).

⁶⁷ Richtlinie 83/416/EWG des Rates, ABl. EG 1983 L 237 v. 26.8.1983, S. 19.

wurde von vornherein stark beschränkt: Die Richtlinie galt lediglich für grenzüberschreitende Linienflüge innerhalb der EG mit Flugzeugen mit höchstens 70 Sitzplätzen bei einer Flugstrecke von mindestens 400 km; darüber hinaus erfaßte sie nur kleinere Flughäfen der 2. und 3. Kategorie⁶⁸. Damit blieb der Rat erheblich hinter den Vorschlägen der Kommission zurück⁶⁹. Die praktische Bedeutung dieses ersten Liberalisierungsschrittes blieb gering⁷⁰. Daher wurden die Vorschriften dieser Richtlinie im Juli 1989 weiter liberalisiert⁷¹.

3. Das 2. Memorandum

Vor dem Hintergrund der weltweiten Krise des zivilen Luftverkehrs zu Beginn der 80er Jahre und des erhöhten Wettbewerbsdrucks für die Luftfahrtindustrie veröffentlichte die EG-Kommission im März 1984 ein zweites Memorandum⁷². Das Memorandum baut auf intensiven Diskussionen mit den am Linienluftverkehr beteiligten Kreisen auf und bezieht die ersten Erfahrungen mit der amerikanischen Deregulierungspolitik⁷³ ein. In dem 2. Memorandum sind die Leitlinien einer zukünftigen gemeinsamen Luftverkehrspolitik der EG detailliert dargelegt⁷⁴. Im Vordergrund der Bemühungen der Kommission stand die Regelung bzw. Einführung von

⁶⁸ Vgl. Art. 1 der RL 83/416/EWG (oben Fn. 65).

⁶⁹ KOM (80) 624 endg. vom 27.11.1980 und KOM (81) 771 endg. vom 10.12.1981.

⁷⁰ Dazu Kark (oben Fn. 13), S. 116.

⁷¹ Richtlinie 89/463/EWG des Rates vom 18.7.1989, ABl. EG 1989 L 226, S. 14. Bereits im Jahre 1986 wurde diese Richtlinie, veranlaßt durch den Beitritt Portugals zur EG, leicht modifiziert, ABl. EG 1986 L 152 v. 6.6.1986, S. 47.

⁷² Siehe oben Fn. 4.

⁷³ Mit dem "Airline Deregulation Act" vom 24.10.1978 wurde der U.S.-amerikanische Luftverkehr weitgehend liberalisiert. Ausführlich zum "Airline Deregulation Act" und seinen Folgen Kark (oben Fn. 13), S. 27-35.

⁷⁴ Zu Einzelheiten: 2. Memorandum (oben Fn. 4), S. 21-28.

wettbewerblichen Strukturen für den Linienluftverkehr⁷⁵. Man war sich einig, daß sich die Liberalisierung zunächst nur auf die Mitgliedstaaten erstrecken sollte, und zwar in Form einer Weiterentwicklung und Flexibilisierung des bestehenden Systems der bilateralen Abkommen. Die Anpassung der Vereinbarungen zu Drittländern sollte einer späteren Regelung überlassen bleiben⁷⁶.

4. Das Nouvelles Frontières - Urteil

Das 2. Memorandum der Kommission und das "Untätigkeitsurteil" des EuGH⁷⁷ vom Mai 1985 verstärkten den Druck auf den Rat, wirksame Maßnahmen zur Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs zu ergreifen. Die Beratungen der verschiedenen Verordnungs- und Richtlinienvorschläge der Kommission im Ministerrat zogen sich hin. Im April 1986 erließ der EuGH ein weiteres für die Liberalisierung des Luftverkehrs bedeutendes Urteil⁷⁸. Im "Nouvelles Frontières"-Fall entschied der Gerichtshof zum ersten Mal, daß die EG-Wettbewerbsregeln, insbesondere die Artikel 85 und 86 EWG-V, in vollem Umfang auf die Zivilluftfahrt anzuwenden sind⁷⁹. Allerdings stellte er einschränkend fest, daß die Wettbewerbsregeln aus Gründen der Rechtssicherheit solange nicht unmittelbar bindend bzw. sanktionsbewehrt sind, als es an sekundärrechtlichen Durchführungsbestimmungen gem. Art. 87 EWG-

⁷⁵ 2. Memorandum (oben Fn. 4), S. 28-40.

⁷⁶ 2. Memorandum (oben Fn. 4), S. 21.

⁷⁷ Siehe oben unter III. 2.

⁷⁸ EuGH (oben Fn. 6). Zu diesem Urteil Sedemund/Montag, Liberalisierung des Luftverkehrs durch europäisches Wettbewerbsrecht?, NJW 1986, 2146; Adenauer-Frowein, EWG-Vertrag und Luftverkehr: Neueste Rechtsprechung, ZLW 1986, 193; von Winterfeld, Zur Durchsetzung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages durch den EuGH, EuR 22 (1987), 68; Kark (oben Fn. 13), S. 124-130; Basedow (oben Fn. 1), S. 176-179.

⁷⁹ EuGH Slg. 1986, 1425 (1463-1466).

V fehlt⁸⁰. Bis zum Erlaß einer solchen Wettbewerbsverordnung für den Luftverkehr, könne ein Wettbewerbsverstoß nur in den Formen der Artikel 88 oder 89 EWG-V, d.h. durch die Behörden eines Mitgliedstaates oder die Kommission festgestellt werden⁸¹.

Wegen der verfahrenstechnisch bedingten eingeschränkten Anwendbarkeit der Artt. 85 ff EWG-V gibt das Urteil auf die Frage der Vereinbarkeit von IATA-Tarifabsprachen mit dem EWG-Recht jedoch keine Antwort. Gleiches gilt für die Frage, ob die Mitgliedstaaten gegen die Artt. 5 i.V.m. 3 Buchst. f und 85 EWG-V verstoßen, wenn sie die in IATA-Konferenzen abgesprochenen Tarife genehmigen. Allerdings hatte das Urteil auch konkrete Auswirkungen: Aufgrund der ihr ausdrücklich zuerkannten Kompetenz nach Art. 89 EWG-V Tarifabsprachen der Fluggesellschaften als Wettbewerbsverstöße zu ahnden, entschloß sich die Kommission, gegen 10 europäische Fluggesellschaften ein förmliches Verfahren nach Art. 89 EWG-V einzuleiten⁸². Anfänglich gab es erhebliche Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der Kommission und einigen Fluggesellschaften⁸³, die in der Drohung der Kommission mit einer Klage vor dem EuGH gipfelten. Schließlich kamen die Kommission und die Fluggesellschaften aber doch zu einer einvernehmlichen Lösung. Danach wurde es den Fluggesellschaften weiterhin gestattet, viele ihrer wettbewerbsbehindernden Praktiken beizubehalten⁸⁴.

⁸⁰ EuGH Slg. 1986, 1425 (1466-1470). Es gibt zwar die Durchführungsverordnung Nr. 17 des Rates vom 6.2.1962 zu den Artikeln 85 und 86 EWG-V, gemäß VO (EWG) Nr. 141 des Rates v. 26.11.1962 (ABl. EG 1962, S. 2751) gilt aber die VO (EWG) Nr. 17 ausdrücklich nicht für den Luftverkehrsbereich.

⁸¹ EuGH Slg. 1986, 1425 (1468-1470).

⁸² Lenz, Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofes, EuR 23 (1988), 158 (173); Kark (oben Fn. 13), S. 130.

⁸³ Dazu gehörte u.a. auch die Deutsche Lufthansa.

⁸⁴ Zu Einzelheiten dieses Verfahrens sowie zu dem - gemessen an der bekannten wettbewerbsfreundlichen Position der Kommission im Luftverkehr - erstaunlichen Verhandlungsergebnis Kark (oben Fn. 13), S. 130-133.

5. Die Einheitliche Europäische Akte

Einen letzten entscheidenden Einschnitt im Hinblick auf die Liberalisierung des Linienluftverkehrs innerhalb der EG brachte die am 1.7.1987 in Kraft getretene Einheitliche Europäische Akte zur Änderung und Ergänzung des EWG-Vertrages⁸⁵. Die Einheitliche Akte sieht die Verwirklichung des Binnenmarktes auch im Luftverkehr vor⁸⁶. Besonders wichtig ist, daß der Rat hier wie in anderen Bereichen seine Beschlüsse nicht mehr einstimmig fassen muß, sondern nunmehr mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann⁸⁷.

Nach langwierigen Verhandlungen konnte sich der Ministerrat im Juni 1987 auf ein Maßnahmenpaket zur Liberalisierung des Linienluftverkehrs verständigen; dessen Inkrafttreten wurde allerdings durch das Veto Spaniens zunächst noch verzögert⁸⁸. Die Bedenken Spaniens konnten Ende 1987 ausgeräumt werden. Damit stand der ersten Stufe der Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs nichts mehr im Wege.

V. Die erste Stufe der Liberalisierung des EG-Linienluftverkehrs

Im Dezember 1987 hat der Ministerrat ein Gesetespaket zur Liberalisierung des Luftverkehrs verabschiedet, das aus vier einzelnen Rechtsakten besteht⁸⁹: einer Richtlinie über Tarife, einer Entscheidung des Rates über die Aufteilung der Kapazitäten

⁸⁵ Siehe oben Fn. 7.

⁸⁶ Art. 13 EEA; durch diesen Artikel der EEA wird Art. 8a in den EWG-Vertrag eingefügt.

⁸⁷ Art. 16 EEA.

⁸⁸ Der Grund des spanischen Widerstandes lag in Meinungsverschiedenheiten mit Großbritannien über den Status von Gibraltar.

⁸⁹ Siehe oben Fn. 8.

und über den Marktzugang für Linienflugdienste, einer Verordnung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen, sowie einer Verordnung über Ausnahmen zur Anwendung der Wettbewerbsregeln. All diesen Maßnahmen ist gemeinsam, daß sie nur für den Fluglinienverkehr zwischen den Mitgliedstaaten gelten, nicht jedoch für den Luftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates oder zwischen einem Mitgliedstaat und einem Drittland⁹⁰. Ihr Anwendungsbereich ist damit von vornherein auf den innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Linienverkehr beschränkt. Das Verhältnis zwischen einem Mitgliedstaat und seinen Fluggesellschaften wird nicht geregelt. Es bleibt nach wie vor jedem einzelnen Staat überlassen, wie er den innerstaatlichen Luftverkehr organisiert. Neu ist, daß die Mitgliedstaaten durch die Dezemberregelungen teilweise auf Souveränitätsrechte zugunsten einer gemeinschaftsweiten Regelung im Luftverkehr verzichten. Die Maßnahmen sehen im einzelnen wie folgt aus⁹¹:

1. Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts

Durch die Verordnung des Rates über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Luftfahrtunternehmen (VO (EWG) Nr. 3975/87) wird rechtlich erstmals festgeschrieben, daß die Artikel 85 und 86 EWG-V auf den Luftverkehr zwischen Flughäfen der Gemeinschaft Anwendung finden (Art. 1 der VO). Ferner sind in der Verordnung die Untersuchungs- und Sanktionsbefugnisse festgelegt, die der Kommission zur Überwachung der Einhaltung der Wettbewerbsregeln im Luftverkehr übertragen sind⁹².

2. Ausnahmen von der Anwendbarkeit des Wettbewerbsrechts

⁹⁰ Stellvertretend für alle Rechtsakte Art. 1 Abs. 2 der VO (EWG) Nr. 3975/87 v. 14.12.1987 (oben Fn. 8).

⁹¹ Im Rahmen dieses Aufsatzes kann auf alle Details der vier Regelungen nicht eingegangen werden.

⁹² Vgl. Artt. 3 ff der VO Nr. 3975/87.

Die Verordnung des Rates über Ausnahmen zur Anwendung der Wettbewerbsregeln gem. Art. 85 Abs. 3 EWG-V (VO (EWG) Nr. 3976/87 ermächtigt die Kommission, durch weitere Verordnungen bestimmte Kooperations- und Koordinationstätigkeiten der Fluggesellschaften als wettbewerbsunschädlich zu erklären⁹³. Die Gruppenfreistellungen erfolgen im Rahmen des Art. 85 Abs. 3 EWG-V. Die Kommission kann die Freistellung an Bedingungen oder Auflagen in Bezug auf den Inhalt der Absprachen knüpfen. Bei Zuwiderhandlung durch die Fluggesellschaften kann die Freistellung zurückgezogen werden⁹⁴; darüber hinaus kann die Kommission Zuwiderhandlungen mit Zwangsgeld büßen⁹⁵. Im einzelnen können u.a. folgende Tätigkeiten zwischen den Fluggesellschaften freigestellt werden⁹⁶: Absprachen über die Zuweisung von Zeitnischen (sog. Slots) auf Flugplätzen und die Planung der Flugzeiten, über den gemeinsamen Erwerb von computergesteuerten Buchungssystemen sowie über die Abfertigung der Flugzeuge; ferner Konsultationen über die Erarbeitung von Flugtarifen, Vereinbarungen über die Koordinierung der bereitzustellenden Kapazitäten und Absprachen über die Teilung der Einnahmen aus dem Fluglinienverkehr.

Die Kommission hat umgehend von der ihr durch Art. 2 der Verordnung eingeräumten Kompetenz Gebrauch gemacht und im Juli 1988 drei Verordnungen erlassen, die die besonderen Voraussetzungen für Gruppenfreistellungen in Bezug auf die oben genannten Tätigkeiten der Fluggesellschaften regeln. Im einzelnen handelt es sich dabei um die Verordnung (EWG) Nr. 2671/88 über die Voraussetzungen für Gruppenfreistellungen für die gemeinsame Planung und Koordinierung der Kapazitäten, für die Aufteilung der Einnahmen aus dem Flugverkehr, Tarifkonsultationen im Linienverkehr sowie die Zuweisung von Zeitnischen auf

⁹³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 der VO.

⁹⁴ Vgl. Art. 7 Abs. 1 der VO.

⁹⁵ Vgl. Art. 7 Abs. 2 der VO i.V.m. Art. 13 der VO (EWG) Nr. 3975/87.

⁹⁶ Vgl. Art. 2 Abs. 2 der VO.

Flughäfen⁹⁷. Ferner erließ die Kommission mit den Verordnungen (EWG) Nr. 2672/88 und Nr. 2673/88 Vorschriften über die Freistellung von Vereinbarungen zwischen Unternehmen über computergesteuerte Buchungssysteme für den Luftverkehr und von Vereinbarungen in Bezug auf Versorgungsleistungen auf Flughäfen⁹⁸. Die Verordnungen haben alle eine bis zum 31.1.1991 begrenzte Geltungsdauer⁹⁹.

Mit diesen weitreichenden Freistellungen von der Anwendbarkeit der Wettbewerbsregeln erlaubt die Kommission den Fluggesellschaften, die erwähnten Absprachen und Koordinierungen für eine Übergangszeit beizubehalten, um auf diese Weise eine allmähliche Anpassung der Unternehmen an ein wettbewerbsintensiveres Umfeld zu ermöglichen.

3. Tarife

In der Richtlinie des Rates über Tarife im Fluglinienverkehr zwischen Mitgliedstaaten (RL 87/601/EWG) wird an der bisherigen Verfahrensweise der Tariffestsetzung grundsätzlich festgehalten. Danach erlangt ein Tarif erst dann Gültigkeit, wenn er von den zuständigen Behörden beider Mitgliedstaaten genehmigt worden ist (Art. 4). Jedoch ist ein von einer Fluggesellschaft vorgeschlagener Tarif dann von den zuständigen Behörden zu genehmigen, wenn er in einem angemessenen Verhältnis zu den langfristigen Kosten des Unternehmens steht (Art. 3). Ein Tarif kann also nicht mehr nur deswegen abgelehnt werden, weil er niedriger ist als der vorherige oder ein anderer auf derselben Route. Tarifvorschläge können von einer Fluggesellschaft allein oder nach vorheriger Absprache mit anderen Luftfahrtunternehmen

⁹⁷ Siehe oben Fn. 8.

⁹⁸ Siehe oben Fn. 8. Nähere Ausführungen zum Inhalt der Freistellungsverordnungen der Kommission bei Kark (oben Fn. 13), S. 141-145.

⁹⁹ Vgl. statt aller: Art. 8 der VO (EWG) Nr. 2671/88 (oben Fn. 8).

vorgelegt werden¹⁰⁰. Im letzteren Fall müssen die Absprachen aber mit den Vorschriften der Freistellungsverordnung Nr. 3976/87¹⁰¹ in Einklang zu bringen sein. Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, einen vorgeschlagenen Tarif nicht zu genehmigen, ist ein detailliertes Verfahren (Unterrichtung, Konsultation und Schiedsverfahren) vorgesehen (Art. 7).

Neu an der Tarifrictlinie ist die Einführung von Sonderflugpreisen, den sog. Flexibilitätszonen, auf multilateraler Ebene (Art. 5). Es wird zwischen zwei Rabatt-Zonen unterschieden: in der ersten Zone beträgt die Ermäßigung 10-35 % des Normaltarifes; in der zweiten, der sog. Superrabatt-Zone, liegt sie bei 35-55 Prozent. Befinden sich die von den Fluggesellschaften zur Genehmigung vorgelegten Tarife innerhalb einer der Zonen, haben die betroffenen Behörden der Mitgliedstaaten den Fluggesellschaften zu gestatten, die Flugpreise nach eigenem Ermessen innerhalb dieser Bandbreiten festzulegen¹⁰². Um in den Genuß der Flugpreisermäßigungen zu kommen, sind jedoch nicht unerhebliche Einschränkungen in Bezug auf die Reisebeweglichkeit hinzunehmen¹⁰³. Den Mitgliedstaaten steht es aber frei, liberalere Vereinbarungen als die der Artt. 4 und 5 der Richtlinie zu treffen (Art. 6)¹⁰⁴.

¹⁰⁰ Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und b.

¹⁰¹ Siehe oben Fn. 8 und sub V. 2.

¹⁰² Art. 5 Abs. 2.

¹⁰³ Schon die einfache Rabatt-Zone kann nur dann in Anspruch genommen werden, wenn auch der Rückflug vor Reiseantritt gebucht wird, die Reise mindestens 6 Tage dauert oder die Nacht von Samstag auf Sonntag einschließt und die Verweildauer 6 Monate nicht überschreitet, vgl. Anhang II, 1. a-d. Zu weiteren Einzelheiten, insbesondere den noch wesentlich restriktiveren Voraussetzungen der Superrabatt-Zone siehe Anhang II, 2. a-h sowie Kark (oben Fn. 13), S. 145-146.

¹⁰⁴ So sind z.B. die Vorschriften über die Tarife und deren Genehmigung in dem bilateralen Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien liberaler als die der Tarifrictlinie.

4. Marktzugang und Kapazitäten

Die Entscheidung des Rates über die Aufteilung der Kapazitäten (=Marktanteile) zwischen Luftfahrtunternehmen und über den Marktzugang (Entscheidung 87/602/EWG) regelt die Liberalisierung in vier Bereichen:

Erstens gewährt sie eine größere Freiheit bei der Aufteilung der Kapazitäten. Die bestehenden bilateralen Abkommen sehen in der Regel vor, daß die Kapazitäten zwischen zwei Staaten zu genau gleichen Teilen zwischen den zugelassenen Fluggesellschaften aufzuteilen sind (50:50); nach der Entscheidung des Rates haben die Gesellschaften die Möglichkeit, ihre Kapazitäten einseitig im Rahmen eines bestimmten Verhältnisses der Kapazitätsanteile zu erhöhen, ohne daß der betroffene Staat regulierend zugunsten seiner Fluglinie(n) eingreifen darf. Zunächst betrug dieses Verhältnis 55:45; seit dem 1.10.1989 ist es auf 60:40 festgelegt (Art. 3). Dieses Verhältnis gilt immer bezogen auf den Passagieranteil einer Fluglinie auf einer bilateralen Strecke. **Zweitens** bekommt jeder Mitgliedstaat das Recht der "Mehrfachbenennung"; er darf also mehrere Linienfluggesellschaften für die Bedienung bilateraler Strecken benennen, sofern es auf der betreffenden Strecke ein entsprechend hohes Passagieraufkommen gibt¹⁰⁵ (Art. 5).

Drittens wird den Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erlaubt, ohne Rücksicht auf Entfernung oder Flugzeuggröße, Flugverbindungen zwischen Knotenflugplätzen (Flughäfen der Kategorie I)¹⁰⁶ ihres Landes und Regionalflugplätzen eines anderen Mitgliedstaates einzurichten (Art. 6). Darüber hinaus haben sie das Recht, Flugliniendienste zwischen Punkten, die sie anfliegen, zu verbinden, sofern auf der Strecke zwischen den verbundenen

¹⁰⁵ Gemäß Art. 5 Abs. 2 der Entscheidung müssen auf der betreffenden Strecke 1988 mehr als 250.000, 1989 mehr als 200.000 und 1990 mehr als 180.000 Fluggäste befördert werden, bzw. alternativ 1989 mehr als 1.200 Hin- und Rückflüge und 1990 mehr als 1.000 Hin- und Rückflüge stattfinden.

¹⁰⁶ Eine Auflistung der verschiedenen Flughafen-Kategorien findet sich im Anhang II der Entscheidung.

Punkten noch keine Verkehrsrechte ausgeübt werden (Art. 7 Abs. 1).

Viertens erhalten die Fluggesellschaften die Möglichkeit, Linienverkehr der 5. Freiheit¹⁰⁷ durchzuführen, sofern mehrere Voraussetzungen erfüllt sind: Die Flugverbindung muß u.a. mindestens einen Regionalflugplatz einschließen und ihren Ausgangs- oder Zielort im Heimatstaat des Luftfahrtunternehmens haben; weiterhin darf dieser Flugdienst nicht mehr als 30 % der Jahreskapazität der Gesellschaft auf der betreffenden Strecke ausmachen (Art. 8 Abs. 1).

5. Bewertung

Das erste Liberalisierungspaket war ein noch zaghafter Schritt in Richtung auf mehr Markt und mehr Wettbewerb im Linienflugverkehr. Radikale Veränderungen der bestehenden Marktstruktur wurden nicht vorgenommen. Es wurden nur geringe Neuerungen eingeführt bei gleichzeitig großzügigen Freistellungsmöglichkeiten für die Luftfahrtunternehmen. Somit kann auch nicht überraschen, daß die Auswirkungen der "Dezember-Verordnungen" vergleichsweise bescheiden geblieben sind¹⁰⁸: Zwar gab es einige Neueintritte in den Markt und es wurden sogar zahlreiche neue Routen eröffnet¹⁰⁹; die Entwicklung der Flugpreise blieb jedoch hinter den Erwartungen der Kommission zurück. Insbesondere hat die Verordnung nicht zu spürbaren Tarifiermäßigungen geführt¹¹⁰. Daher bleiben weitere tiefgreifendere Maßnahmen erforderlich, um das Ziel einer

¹⁰⁷ Siehe oben Fn. 17.

¹⁰⁸ Vgl. den Bericht der Kommission "On the first year (1988) of implementation of the aviation policy approved in December 1987", Com (89) 476 final vom 2.10.1989.

¹⁰⁹ Zu Einzelheiten siehe den Bericht der Kommission (oben Fn. 106), S. 7-12.

¹¹⁰ In diesem Sinne hat sich auch der EG-Wettbewerbskommissar Sir Leon Brittan in seinem Vortrag auf dem Gründungskongreß der European Air Law Association am 2.11.1989 in London geäußert.

wirklichen wettbewerblichen Struktur im Linienflugverkehrsbereich zu erreichen.

VI. Das Ahmed Saeed-Urteil

Im April 1989 hatte der EuGH aufgrund einer Vorlage des BGH erstmals Gelegenheit zu den neuen EG-Rechtsvorschriften im Luftverkehr Stellung zu nehmen¹¹¹.

1. Annahmen des EuGH

Obwohl das grundsätzlich Neue des Urteils in den Ausführungen zu Art. 86 EWG-V (Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung)

¹¹¹ EuGH v. 11.4.1989 - Rs. 66/86 (Ahmed Saeed Flugreisen u.a. ./ . Zentrale zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs e.V.), ZLW 1989, 124 = (auszugsweise) NJW 1989, 2192. Ausführlich dazu Möller, ZLW 1989, 133. Es handelte sich hierbei um einen Rechtsstreit zwischen einem deutschen Verein zur Bekämpfung unlauteren Wettbewerbs und zwei Reisevermittlern. Diese hatten von Fluggesellschaften oder Reisebüros in einem anderen Staat auf dessen Währung lautende Flugscheine ("Weichwährungstickets", näher dazu: Schmid in: Giemulla/Schmid, LuftVG, Stand Juli 1988, § 58 Rdnr. 43) bezogen und in der Bundesrepublik Deutschland verkauft. In den Flugscheinen war als Erstabflugort ein Flughafen in dem genannten Staat angegeben; tatsächlich hatten die Käufer dieser Flugscheine den Flug aber von einem deutschen Flughafen aus angetreten, auf dem das Linienflugzeug planmäßig zwischenlandete. Den deutschen Reisevermittlern wurde vorgeworfen, durch den Verkauf dieser Flugscheine gegen § 21 Abs. 2 Satz 3 LuftVG verstoßen zu haben. Danach ist es verboten, in der Bundesrepublik Deutschland vom zuständigen Bundesminister nicht genehmigte Flugtarife anzuwenden. Darüber hinaus stellte dieses Verhalten nach Ansicht der Klägerin ein unlauteres Wettbewerbsverhalten dar, da die Preise der von den Reisevermittlern verkauften Flugscheine unter den genehmigten Tarifen lagen, die ihre Konkurrenten anwandten. Der BGH war der Ansicht, daß das den Reisevermittlern vorgeworfene Verhalten gegen geltendes deutsches Recht verstoße; er hatte jedoch Bedenken gegen die Europarechtskonformität der einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften.

liegt¹¹², sind auch die übrigen Erwägungen des Gerichts von Bedeutung. Bei seinen Erläuterungen zu den neuen Rechtsvorschriften und Art. 85 EWG-V geht der EuGH von zwei Prämissen aus: Zum einen setzen die Luxemburger Richter die Anwendbarkeit der Wettbewerbsvorschriften des EWG-Vertrages auf den Luftverkehr voraus; zum anderen gehen sie davon aus, daß die Verordnungen (EWG) Nr. 3975/87 und 3976/87 als Durchführungsverordnungen zu Art. 85 EWG-V die Grundlage für die vollständige Anwendung dieses Artikels auf den Luftverkehr geschaffen haben¹¹³. Dies hat zur Folge, daß zumindest für den internationalen Linienverkehr zwischen den Mitgliedstaaten die Übergangsvorschriften der Artt. 88 und 89 EWG-V keine Anwendung mehr finden¹¹⁴.

2. Artikel 85 EWG-Vertrag

Der Gerichtshof stellt ausdrücklich fest, daß Vereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen zur Festsetzung von Tarifen für eine oder mehrere Fluglinien grundsätzlich unzulässige Kartelle gem. Art. 85 Abs. 1 Buchst. a EWG-V darstellen. Für solche Vereinbarungen könne auch keine Gruppenfreistellung gewährt werden, wie sich aus VO (EWG) Nr. 3976/87 ergebe¹¹⁵. Jedoch bleiben unter den Voraussetzungen des Art. 4 der VO (EWG) Nr. 2671/88 Tarifkonsultationen vom Kartellverbot ausgenommen, sofern sie keine Vereinbarungen über Entgelte für Agenturen oder

¹¹² Die anderen Vorlagefragen des BGH waren schon zum großen Teil durch das "Nouvelles Frontières"-Urteil (siehe oben Fn. 6 und sub IV. 4.) beantwortet worden.

¹¹³ An einer Durchführungsverordnung, um Art. 85 EWG-V direkt auf den Luftverkehr anwenden zu können, hatte es zur Zeit des "Nouvelles Frontières"-Urteils noch gefehlt, siehe oben sub IV. 4.

¹¹⁴ Die Verordnungen (EWG) Nr. 3975/87 und 3976/87 gelten nur für den innergemeinschaftlichen Linienverkehr, nicht für Linienflüge innerhalb eines Mitgliedstaates, ebenso wenig für Flüge von und nach Drittstaaten (siehe oben sub V. und Fn. 88).

¹¹⁵ EuGH ZLW 1989, 124 (127).

"sonstige Bestandteile der erörterten Tarife" einschließen¹¹⁶. Die Kriterien für die Abgrenzung erlaubter (freigestellter) Konsultationen und unzulässiger (nicht freistellbarer) Vereinbarungen sind Art. 4 der VO (EWG) Nr. 2671/88 zu entnehmen¹¹⁷. Aus all diesen Erwägungen folgt, daß Tarifvereinbarungen für internationale Flüge innerhalb der Gemeinschaft, die nicht der Gruppenfreistellung unterliegen, gem. Art. 85 Abs. 2 EWG-V, vorbehaltlich eines Widerspruchsverfahrens der betroffenen Unternehmen nach Art. 5 der VO (EWG) Nr. 3975/87 nichtig sind¹¹⁸. Für Linienflüge innerhalb eines Mitgliedstaates und von und nach Drittstaaten gelten jedoch nach wie vor die Übergangsvorschriften der Art. 88 und 89 EWG-V. Danach tritt die Nichtigkeitsfolge nur dann ein, wenn die zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaates oder die Kommission die Unvereinbarkeit mit Art. 85 EWG-V festgestellt haben¹¹⁹.

3. Artikel 86 EWG-Vertrag

Besonders interessant sind die Ausführungen des EuGH zu Art. 86 EWG-V im Hinblick auf die Tarifbildung: Das Gericht stellt fest, daß das in Art. 86 EWG-V enthaltene Verbot der mißbräuchlichen Ausnutzung einer beherrschenden Stellung uneingeschränkt für den ganzen Luftfahrtsektor gilt, ohne Unterscheidung zwischen innergemeinschaftlichen Flügen und Flügen anderer Art¹²⁰. Damit sind auch Tarifvereinbarungen im Binnen- und Drittstaatenverkehr grundsätzlich an Art. 86 EWG-V zu messen. Dem steht nach Ansicht des Gerichtshofs nicht entgegen, daß es noch keine Durchführungsbestimmungen zu Art. 86 EWG-V gibt. Diese Bestimmungen zielten darauf ab, Freistellungen vom grundsätzlichen Kartellverbot zu gewähren; für die Ausnutzung

¹¹⁶ EuGH ZLW 1989, 124 (127).

¹¹⁷ EuGH ZLW 1989, 124 (128).

¹¹⁸ EuGH ZLW 1989, 124 (127).

¹¹⁹ EuGH ZLW 1989, 124 (128).

¹²⁰ EuGH ZLW 1989, 124 (129).

einer marktbeherrschenden Stellung könne es jedoch schon rein begrifflich keine Freistellung geben¹²¹. Weiterhin entschied der Gerichtshof, daß die Anwendung von Tarifen, die durch bilaterale oder multilaterale Vereinbarungen zwischen Fluggesellschaften festgesetzt worden sind, grundsätzlich unter Art. 86 EWG-V fallen könne¹²². Dies komme insbesondere dann in Betracht, wenn es einem marktbeherrschenden Unternehmen gelingt, die Anwendung erhöhter oder übermäßig niedriger Tarife oder die Anwendung eines einzigen Tarifs auf einer bestimmten Strecke durchzusetzen¹²³. Die Überprüfung, ob ein Verstoß gegen Art. 86 EWG-V vorliegt, kann unmittelbar durch die nationalen Gerichte erfolgen, auch wenn keine anwendbare Verordnung nach Art. 87 EWG-V oder keine Maßnahme einer nationalen Kartellbehörde bzw. der Kommission nach Artt. 88 bzw. 89 EWG-V vorliegen¹²⁴.

4. Artikel 5 und 90 EWG-Vertrag

Schließlich befand der EuGH, daß ein Mitgliedstaat Gemeinschaftsrecht, insbesondere seine Pflichten aus Artt. 5 Abs. 2 und 90 Abs. 1 EWG-V, verletzt, wenn er Tarife genehmigt, die gegen Art. 85 oder 86 EWG-V verstoßen¹²⁵. Praktisch bedeutet dies, daß die staatlichen Behörden im Tarifgenehmigungsverfahren darauf achten müssen, daß die von den Fluggesellschaften vorgeschlagenen Tarife in den Grenzen zulässiger Konsultationen gebildet werden, die im Einklang mit der Tarifrichtlinie 87/601/EWG¹²⁶ und den

¹²¹ EuGH ZLW 1989, 124 (129).

¹²² EuGH ZLW 1989, 124 (129-130).

¹²³ EuGH ZLW 1989, 124 (131). Zu den Einzelheiten, die bei der Prüfung der Voraussetzungen des Art. 86 EWG-V zu beachten sind, siehe EuGH ZLW 1989, 124 (130).

¹²⁴ EuGH ZLW 1989, 124 (130-131).

¹²⁵ EuGH ZLW 1989, 124 (131). Zu den Einzelheiten des Vertragsverletzungsverfahrens Ebke, Les techniques contentieuses d'application du droit des Communautés européennes, Rev.trim.dr.eur. 22 (1986), 209.

¹²⁶ siehe oben sub V. 3. und Fn. 8.

einschlägigen Vorschriften der Freistellungsverordnung Nr. 2671/88¹²⁷ stehen. Darüber hinaus sind die Mitgliedstaaten aufgefordert, keine neuen bilateralen Abkommen mit Drittstaaten abzuschließen, die unzulässige Tarifvereinbarungen vorschreiben oder fördern.

5. Bewertung

Bemerkenswert an dem Urteil sind außer der Fülle der juristischen Ausführungen zu den Artikeln 85, 86, 5 und 90 EWG-V im Hinblick auf die Tarifbildung im Luftverkehr vor allem zwei rechtspolitische Aspekte: Durch die direkte Anwendung des Art. 86 EWG-V auch auf den Flugverkehr mit Drittstaaten¹²⁸ wird ein erheblicher Druck auf die Mitgliedstaaten ausgeübt, dafür Sorge zu tragen, daß die Tarifbildungs- und Genehmigungsvorschriften ihrer bilateralen Abkommen nicht gegen die EG-Wettbewerbsvorschriften verstoßen. Bestehende Vereinbarungen sind nachzubessern, neu abzuschließende haben die Entscheidung des EuGH zu berücksichtigen. Zum anderen müssen Ministerrat und Kommission sich bemühen, die bisher nur für den innergemeinschaftlichen internationalen Flugverkehr geltenden Rechtsvorschriften¹²⁹ im Hinblick auf ihre Anwendbarkeit auch auf den Linienluftverkehr mit Drittstaaten bzw. den innerstaatlichen Flugverkehr zu ergänzen. Nur dadurch ließe sich die beträchtliche Rechtsunsicherheit beseitigen, die dadurch eingetreten ist, daß die Kommission zur Zeit weder für Inlandsverbindungen noch für Verbindungen im Luftverkehr mit Drittstaaten Freistellungen nach Art. 85 Abs. 3 EWG-V gewähren kann. Die Fluggesellschaften wissen in der gegenwärtigen Lage daher nicht mit letzter Sicherheit, ob die von ihnen auf den genannten Verbindungen getroffenen Maßnahmen und Vereinbarungen das EG-Wettbewerbsrecht verletzen; entsprechendes gilt für die Mitgliedstaaten, die die von den Luftfahrtunternehmen vorgelegten Tarife zu genehmigen haben.

¹²⁷ siehe oben sub V. 2.

¹²⁸ EuGH ZLW 1989, 124 (129-130).

¹²⁹ siehe oben Fn. 8 und sub V.

Diese Unsicherheit könnte nur durch Übertragung der erforderlichen Befugnisse auf die Kommission behoben werden. Sie könnte dann die Anwendung der Artt. 85 und 86 EWG-V auf Inlandsverbindungen und Verbindungen mit Drittstaaten verbindlich festlegen.

VII. Die Kommissionsvorschläge zur zweiten Stufe der Liberalisierung des EG-Linienluftverkehrs

Entsprechend dem in der Tarifrichtlinie und in der Entscheidung über die Aufteilung der Kapazitäten und den Marktzugang festgelegten Zeitplan¹³⁰ legte die EG-Kommission im September 1989 ihre Vorschläge zur zweiten Phase der Liberalisierung des EG-Linienluftverkehrs vor¹³¹. Darin ist eine Fortsetzung der Liberalisierung bei den Flugpreisen, der Kapazitätsaufteilung, dem Marktzugang und bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln vorgesehen¹³². Im einzelnen sehen die Vorschläge der Kommission folgendes vor:

1. Tarife

Nach dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über Tarife im Fluglinienverkehr¹³³ soll das System der Genehmigung der Tarife durch nationale Behörden grundsätzlich beibehalten werden¹³⁴. Ein

¹³⁰ Siehe oben Fn. 8 und 9 und sub V. 3. und 4.; wie in diesen Rechtsakten festgelegt, hat der Rat anhand von Vorschlägen der Kommission, die diese bis zum 1.11.1989 vorzulegen hatte, bis zum 30.6.1990 über die Überarbeitung dieser Rechtsvorschriften zu entscheiden.

¹³¹ Siehe oben Fn. 11.

¹³² Darüber hinaus werden eine Reihe flankierender Maßnahmen vorgeschlagen (u.a. bzgl. Fluglärm, Überlastung des Flugraums und computergesteuerte Buchungssysteme), vgl. KOM(89) 373 endg. v. 8.9.1989, S. 11, auf die im Rahmen dieses Aufsatzes nicht weiter eingegangen werden kann.

¹³³ KOM (89) 373 endg. v. 8.9.1989, Anhang I.

¹³⁴ Art. 4 der vorgeschlagenen VO.

Tarif kann nur genehmigt werden, wenn er "in einem angemessenen Verhältnis zu den langfristig voll zugewiesenen einschlägigen Kosten des antragstellenden Luftverkehrsunternehmens stehen, wobei die Notwendigkeit einer angemessenen Kapitalverzinsung und eines angemessenen Kostenspielraumes für die Gewährleistung eines zufriedenstellenden Standards der Technik und Sicherheit zu berücksichtigen ist"¹³⁵. Vor einer Genehmigung eines Tarifs wäre danach eine umfassende Finanz- und Buchhaltungsprüfung durch die nationale Behörde bei dem antragstellenden Luftfahrtunternehmen erforderlich. Eine solch aufwendige Verfahrensweise erscheint jedoch praxisfremd und viel zu zeitintensiv. Der Vorschlag zielt aber wohl darauf, einem ruinösen Tarifwettbewerb vorzubeugen. Insofern verfolgt die Kommission ein sinnvolles Anliegen.

a) Double Disapproval - Verfahren

Grundlegend neu an dem Kommissionsvorschlag ist, daß das derzeitige System von Referenztarifen und bestimmten Flexibilitätszonen¹³⁶ durch ein "double-disapproval" - Verfahren ersetzt werden soll¹³⁷, wie es schon im Abkommen zwischen Großbritannien und Luxemburg vereinbart wurde¹³⁸. Dieses Genehmigungsprinzip würde den Preiswettbewerb erheblich verstärken, denn es erlaubt den Fluggesellschaften eine sehr große Freiheit bei der Tariffestsetzung. Die Kommission hat jedoch zwei Schutzklauseln eingebaut, um die Festsetzung von "nicht kaufmännischen" Preisen zu verhindern: Einmal bleiben die Mitgliedstaaten aufgerufen, insbesondere dann einen vorgeschlagenen Tarif anhand der erwähnten Kriterien zu überprüfen, wenn er 20 % über oder unter dem Tarif liegt, der in der vorhergehenden Flugplanperiode gültig war¹³⁹. Zum anderen

¹³⁵ Art. 3 Abs. 1 der vorgeschlagenen VO.

¹³⁶ Siehe oben sub V. 3.

¹³⁷ Art. 4 Abs. 3 der vorgeschlagenen VO.

¹³⁸ Siehe oben sub II. 5.

¹³⁹ Art. 3 Abs. 4 der vorgeschlagenen VO.

haben auf derselben Strecke wie das beantragende Unternehmen tätige Fluggesellschaften und die beteiligten Mitgliedstaaten die Möglichkeit, bei der Kommission eine Entscheidung darüber zu beantragen, ob der geplante Flugtarif der beantragenden Gesellschaft sich in Übereinstimmung mit den Kriterien des Art. 3 der vorgeschlagenen Verordnung befindet¹⁴⁰.

b) Preisführerschaft

Die Kommission schlägt weiter vor, daß auf Routen innerhalb der EG die Preisführerschaft nur von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft übernommen werden darf¹⁴¹; nur sie sollen niedrigere Tarife als die bestehenden einführen dürfen. Dieser Vorschlag ist insofern von Bedeutung, als damit auch die im Rahmen der 5. Freiheit¹⁴² tätigen Fluggesellschaften in direkten Wettbewerb mit auf einer betreffenden Strecke fliegenden Unternehmen der 3. und 4. Freiheit treten können. Bisher ist die Möglichkeit als Preisführer aufzutreten auf Fluggesellschaften der 3. und 4. Freiheit beschränkt¹⁴³.

c) Anwendungsbereich der Verordnung

Weiterhin soll der Anwendungsbereich der Tarifverordnung vom innergemeinschaftlichen Verkehr auch auf den Fluglinienverkehr mit Drittstaaten erweitert werden¹⁴⁴. Gleichzeitig werden die Mitgliedstaaten aufgefordert, ihre bilateralen Abkommen mit

¹⁴⁰ Art. 5 der vorgeschlagenen VO.

¹⁴¹ Art. 3 Abs. 6 der vorgeschlagenen VO.

¹⁴² Zur Erläuterung siehe oben Fn. 17.

¹⁴³ Art. 4 Abs. 5 RL 87/601/EWG (oben Fn. 8).

¹⁴⁴ Art. 1 der vorgeschlagenen VO; dies ist allerdings nicht unproblematisch. Man stößt hier auf die Frage der extraterritorialen Anwendung von EG-Recht. Dazu etwa Beck, Extraterritoriale Anwendung des EG-Kartellrechts, RIW 1989, 91; Guldimann, Zur extraterritorialen Anwendung nationaler Wettbewerbsgesetze in der internationalen Zivilluftfahrt, ZLW 1989, 87.

Drittstaaten, sofern sie mit den Vorschriften der vorgeschlagenen Verordnung nicht vereinbar sind, dieser anzupassen. Bis eine solche Anpassung erreicht ist, gelten die bilateralen Abkommen unverändert fort¹⁴⁵.

Schließlich ist noch anzumerken, daß die Kommission dem Rat vorschlägt, die Tarifregelung in Form einer die Mitgliedstaaten unmittelbar bindenden Verordnung zu erlassen. Diese soll die gewisse Freiräume vermittelnde Richtlinie¹⁴⁶ ersetzen; der Liberalisierung würde dadurch nicht nur inhaltlich, sondern auch rechtstechnisch mehr Nachdruck verliehen.

2. Marktzugang und Kapazitäten

Der Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates über den Marktzugang und die Aufteilung der Kapazitäten¹⁴⁷ ist in zwei Bereiche zu unterteilen:

a) Marktzugang

Die Kommission schlägt vor, daß Unternehmen, die Luftverkehr der 3. und 4. Freiheit durchführen, unbeschränkten Zugang zu allen dem innergemeinschaftlichen Flugverkehr offenstehenden Flughäfen haben sollten¹⁴⁸. Darüber hinaus sollen die Fluggesellschaften diese Verkehrsrechte gem. Art. 4 Abs. 1 der vorgeschlagenen Verordnung miteinander verbinden können, so daß de facto die Möglichkeit der Ausübung von Verkehrsrechten der 6. Freiheit geschaffen würde.

Ferner soll für die Heimatstaaten der Luftfahrtunternehmen die Rechtspflicht eingeführt werden, mehrere Fluggesellschaften des

¹⁴⁵ Art. 9 der vorgeschlagenen VO.

¹⁴⁶ Siehe oben sub V. 3.

¹⁴⁷ KOM (89) 373 endg. v. 8.9.1989, Anhang II.

¹⁴⁸ Art. 5 i.V.m. Art. 4 Abs. 1 der vorgeschlagenen VO.

eigenen Landes zum Linienverkehr zuzulassen¹⁴⁹. Voraussetzung für die Zulassung sind lediglich die Erfüllung finanzieller und technischer Kriterien (Art. 3 Abs. 1 der vorgeschlagenen VO). Bisher steht es jedem Mitgliedstaat frei, seinen Luftverkehrsunternehmen Rechte zur Aufnahme eines Verkehrsdienstes auch dann zu verweigern, wenn dieser den Anforderungen der Marktzugangsentscheidung vom Dezember 1987¹⁵⁰ entspricht; demgegenüber muß der betreffende Mitgliedstaat diese Rechte einem Luftfahrtunternehmen aus einem anderen Mitgliedstaat einräumen. Das führt gegenwärtig zu einer möglichen "Inländerdiskriminierung". Diese Möglichkeit wird mit dem neuen Vorschlag beseitigt. Zugleich versucht die EG-Kommission damit erstmals, direkt in das Verhältnis zwischen einem Mitgliedstaat und dessen inländischen Fluggesellschaften und damit in nationale Befugnisse des einzelnen Staates einzugreifen.

Des weiteren sollen nach der vorgeschlagenen Verordnung die geltenden Schwellen für eine Mehrfachbenennung auf einer bestimmten Strecke nochmals abgesenkt werden¹⁵¹. Dies würde den Wettbewerb auf einer betreffenden Flugroute, die bisher nur einem Carrier pro Staat vorbehalten war, erheblich verstärken.

Nach dem Willen der Kommission sollen ferner die Fluggesellschaften Rechte der 5. Freiheit auf Flughäfen aller Kategorien ausüben können¹⁵². Zudem soll der Kapazitätsanteil für

¹⁴⁹ Art. 3 der vorgeschlagenen VO.

¹⁵⁰ Siehe oben sub V. 4. und Fn. 8.

¹⁵¹ Zur Zeit ist eine Mehrfachbenennung nur auf solchen Strecken möglich, auf denen im Vorjahr mehr als 180.000 Passagiere befördert wurden (oben Fn. 103). Diese Zahl soll vom 1.1.1991 an auf 140.000 Fluggäste (bzw. mehr als 800 Hin- und Rückflüge) und vom 1.1.1992 weiter auf 100.000 Passagiere (bzw. mehr als 600 Hin- und Rückflüge) herabgesetzt werden, gem. Art. 6 Abs. 2 der vorgeschlagenen VO.

¹⁵² Nach der geltenden Entscheidung durfte die Strecke, auf der das Recht der 5. Freiheit ausgeübt wurde, höchstens einen Großflughafen (= Flughafen der Kategorie I) einschließen, siehe sub V. 4.

Beförderungen im Rahmen der 5. Freiheit von bisher höchstens 30 % auf 50 % angehoben werden¹⁵³. Weiterhin sollen Rechte der 5. Freiheit auch im Drittlandverkehr gelten, sofern das betreffende Drittland diesen Verkehr genehmigt¹⁵⁴.

Schließlich - und dies erscheint im Hinblick auf die Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsbereich von besonderer Bedeutung - schlägt die Kommission die schrittweise Einführung von Kabotage Rechten für Gemeinschaftsfluggesellschaften im innergemeinschaftlichen Verkehr vor¹⁵⁵. Allerdings soll dieses Recht zunächst beschränkt werden auf Linienflugverkehr, der mindestens einen Regionalflughafen einschließt. Auch darf nur 30 % der vorhandenen Kapazität auf der betreffenden Strecke für den Kabotageverkehr eingesetzt werden¹⁵⁶.

b) Kapazitäten

Ausgehend von der ab dem 1.10.1989 geltenden 60:40-Regelung¹⁵⁷, sieht der Kommissionsvorschlag folgendes vor: Ab dem 1.10.1990 soll die staatliche Eingriffsschwelle auf 67,5:32,5 und ab dem 1.4.1992 auf 75:25 gesenkt werden¹⁵⁸. Damit würden die Grenzen, innert derer eine Fluggesellschaft ihre Kapazitäten frei einsetzen kann, nochmals ausgeweitet werden, was dem freien Wettbewerb unter den Fluggesellschaften nur förderlich sein kann. Zudem sollen nach dem Kommissionsvorschlag sämtliche interregionalen Linienflugdienste, auf denen Flugzeuge mit höchstens 100 Sitzplätzen eingesetzt werden, von jeglicher

¹⁵³ Art. 8 Nr. 1 der vorgeschlagenen VO.

¹⁵⁴ Art. 8 Nr. 2 der vorgeschlagenen VO.

¹⁵⁵ Art. 9 der vorgeschlagenen VO.

¹⁵⁶ Art. 9 Buchst. a und b der vorgeschlagenen VO.

¹⁵⁷ siehe oben sub V 4.

¹⁵⁸ Art. 12 Abs. 1 und 2 der vorgeschlagenen VO.

Kapazitätsbeschränkung ausgenommen werden¹⁵⁹. Diese Maßnahme soll dem Ausbau des internationalen Flugverkehrs zwischen den Regionalflughäfen dienen und gleichzeitig die häufig schon jetzt an ihre Kapazitätsgrenzen stoßenden Groß- und Knotenflughäfen entlasten.

3. Wettbewerbsregeln¹⁶⁰

Die Kommission hat darüber hinaus Vorschläge zur Abänderung und Ergänzung der Verordnungen (EWG) Nr. 3975/87 und 3976/87 des Rates über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf den Luftverkehrsbereich und über die Freistellungen von der Anwendung der Wettbewerbsregeln gemacht. Diese sehen folgendes vor:

Einmal soll die Verordnung (EWG) Nr. 3975/87 in der Weise ergänzt werden, daß die Beschränkung des Anwendungsbereichs der Verordnung auf den innergemeinschaftlichen Verkehr entfällt¹⁶¹. Die Wettbewerbsregeln sollen sowohl auf den Verkehr mit Drittländern, als auch den innerstaatlichen Fluglinienverkehr angewandt werden können. Des weiteren soll der VO (EWG) Nr. 3975/87 ein Artikel hinzugefügt werden, der Konsultationen bzw. Verhandlungen im Rahmen von Richtlinien des Rates in Konfliktfällen zwischen dem Wettbewerbsrecht der EG mit Rechts- oder Verwaltungsvorschriften dritter Länder oder mit den Bestimmungen der bilateralen Abkommen zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern vorsieht¹⁶². Mit diesen Änderungen der ursprünglichen Verordnung setzt die Kommission die Vorgaben des "Ahmed Saeed"-Urteils bezüglich des Wettbewerbsrechts in eine Rechtsnorm um.

Weiterhin soll die VO (EWG) Nr. 3976/87, in der die

¹⁵⁹ Art. 12 Abs. 3 der vorgeschlagenen VO.

¹⁶⁰ KOM (89) 417 endg. v. 8.9.1989, Anlagen I-III.

¹⁶¹ Art. 1 der vorgeschlagenen VeränderungsVO, Anlage I.

¹⁶² Art. 18 a der VeränderungsVO, Anlage I.

Freistellungen im Rahmen des Art. 85 Abs. 3 EWG-V geregelt sind, durch Einbeziehung des inländischen Luftverkehrs in ihren Anwendungsbereich abgeändert werden¹⁶³, so daß diese Verordnung dann der Kommission die Kompetenz für Freistellungen im innergemeinschaftlichen und inländischen Flugverkehr gäbe.

Durch eine weitere, völlig neue Verordnung soll der Kommission die Befugnis erteilt werden, Gruppenfreistellungen für Vereinbarungen zwischen Luftfahrtunternehmen und Beschlüsse und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen im internationalen Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittländern im Bereich der gemeinsamen Planung und Koordinierung der Kapazitäten, der Zusammenlegung der Einnahmen, der gemeinsamen Ausarbeitung von Vorschlägen für Personenbeförderungs- und Frachttarife und für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen zu gewähren¹⁶⁴. Diese Verordnung ist speziell auf den Luftverkehr mit Drittländern, der diesem Verkehr zugrunde liegenden komplexen Rechtslage¹⁶⁵ und den dabei möglicherweise auftretenden Komplikationen ausgerichtet¹⁶⁶.

Die Kommission beabsichtigt, von ihrer Freistellungsbefugnis gem. Art. 85 Abs. 3 EWG-V weiterhin großzügig Gebrauch zu machen; die bisherigen Erfahrungen mit den Gruppenfreistellungsverordnungen hätten gezeigt, daß diese das Bedürfnis der Fluggesellschaften

¹⁶³ Art. 1 der VeränderungsVO, Anlage II.

¹⁶⁴ Art. 2 der vorgeschlagenen VO, Anlage III.

¹⁶⁵ Für den internationalen Luftverkehr zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten besteht heute ein eng geflochtenes Netz von internationalen und bilateralen Vereinbarungen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und Drittstaaten. In vielen dieser Vereinbarungen wird die kommerzielle Zusammenarbeit zwischen den Fluggesellschaften gestattet. Problematisch ist, ob die Einhaltung dieser Vereinbarungen mit den Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages vereinbar ist. Laut Präambel der von der Kommission vorgeschlagenen VO (Anlage III zu KOM (89) 417 endg.) sind "bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln die sich aus internationalen Verträgen ergebenden Verpflichtungen (...) zu berücksichtigen (...)".

¹⁶⁶ Vgl. insbesondere Art. 7 Abs. 4 der vorgeschlagenen VO.

und anderer Marktteilnehmer nach Rechtssicherheit erfüllten und gleichzeitig einen Anreiz zur Aufgabe bestehender, restriktiverer Vereinbarungen darstellten¹⁶⁷. Dennoch ist zumindest an eine teilweise Verschärfung der Bedingungen der einzelnen freigestellten Tätigkeiten nach dem Auslaufen der bis zum 31.1.1991 noch gültigen Freistellungsverordnungen¹⁶⁸ gedacht. So sollen z.B. die Freistellung für die Aufteilung der Einnahmen im inländischen und innergemeinschaftlichen Verkehr ganz wegfallen und die Freistellung für Tarifkonsultationen in einen engeren Zusammenhang mit der Festsetzung der Bedingungen für Interlining-Vereinbarungen gebracht werden¹⁶⁹.

VIII. Folgeprobleme

Wieviel Wettbewerb tatsächlich im Luftverkehr entstehen kann, hängt zu einem großen Teil von den Nutzungsmöglichkeiten der luftverkehrstechnischen Infrastruktur (Flughäfen, Flugsicherungssysteme, Slots) ab. Hier gibt es zur Zeit große Engpässe; bei weiter wachsendem Verkehrsaufkommen¹⁷⁰ werden sich diese Probleme noch verschärfen. So sind auf vielen Großflughäfen schon jetzt zu den Hauptverkehrszeiten fast keine Slots mehr erhältlich. Dies erschwert den Marktzugang für neue Gesellschaften ganz erheblich¹⁷¹. Ferner ist das Flugsicherungssystem der EG-Staaten technisch veraltet und es

¹⁶⁷ KOM (89) 373 endg. v. 8.9.1989, S. 10.

¹⁶⁸ Siehe sub V. 2.

¹⁶⁹ Zu Einzelheiten der geplanten neuen Freistellungsverordnungen KOM (89) 373 endg. v. 8.9.1989, S. 10.

¹⁷⁰ Die IATA erwartet in den nächsten Jahren ein Wachstum im Luftverkehr von jährlich rund 6 Prozent, vgl. Süddeutsche Zeitung Nr. 250 v. 30.10.1989, S. 26.

¹⁷¹ Besonders deutlich wurde die große Bedeutung von attraktiven Slots für Marktneulinge in jüngster Zeit am Beispiel der deutschen "German Wings" Fluggesellschaft, dazu "Die Zeit" Nr. 19 v. 4.5.1990, S. 32.

beruht zudem noch immer auf der Grundlage der nationalen Luftüberwachung¹⁷² - ein Anachronismus angesichts der in gut zwei Jahren anstehenden Vollendung des Binnenmarktes.

Die Kommission hat zu all diesen Problemen dem Rat bereits Vorschläge unterbreitet¹⁷³; weitere Empfehlungen sind angekündigt¹⁷⁴. Neue Initiativen sind u.a. auf dem Gebiet der Flughafengebühren, der Flugsicherung (eine verbindliche EG-einheitliche Lösung wird angestrebt) und in Bezug auf die Außenkompetenz vorgesehen. Die Kommission versucht, ein Mandat zu erlangen, um für die Gemeinschaft als Ganzes in Fragen des Luftverkehrs mit Drittstaaten zu verhandeln. Wie dargelegt, wird ein umfassendes Bündel von flankierenden Maßnahmen erforderlich sein, um die Chancen auf dem Gebiet des Wettbewerbs, die die zweite Stufe der Liberalisierung bietet, überhaupt wirksam in die Praxis umsetzen zu können. Nicht aus den Augen verlieren darf man schließlich die Frage nach der Sicherheit des Fluggerätes, die sich - wie die amerikanischen Erfahrungen zeigen¹⁷⁵ - bei zunehmendem Wettbewerb nachdrücklicher stellt.

¹⁷² Zu dem Problem der europäischen Flugsicherung jüngst Bothe/Hohmann/Schmidt, Möglichkeiten einer Reform der europäischen Flugsicherung?, ZLW 1990, 40; dieselben, Rechtliche Möglichkeit und drängende Notwendigkeit einer EG-Initiative zur Reform der europäischen Flugsicherung, RIW 1990, 199.

¹⁷³ KOM (88) 577 endg. v. 16.1.1989.

¹⁷⁴ KOM (89) 373 endg. v. 8.9.1989, S. 11.

¹⁷⁵ So verhängte die amerikanische Flugaufsichtsbehörde FAA in den letzten Jahren mehrere Millionen Dollar an Bußgeldern gegen verschiedene große amerikanische Carrier wegen Verletzung von Wartungs- und Inspektionsbestimmungen. Ausführlich dazu Nance, Economic Deregulation's Unintended but Inevitable Impact on Airline Safety in: Moses/Savage (Hrsg.), Safety in an Age of Deregulation, 1989, 186-205. In einem Fall führte die mangelhafte Wartung von Flugzeugen sogar zu einem strafrechtlichen Verfahren gegen die verantwortlichen Aufsichtspersonen der betroffenen Airline, siehe "F.A.Z." Nr. 171 v. 26.7.1990, S. 13.

IX. Ausblick

Der zweite Liberalisierungsschritt bedeutet, falls er in der vorgeschlagenen Form verwirklicht würde, eine Abkehr vom bestehenden bilateralen Regelungssystem in wesentlichen Punkten. Er bringt beim Marktzugang, bei den Tarifen und Kapazitäten einen erheblichen Fortschritt in Richtung auf wettbewerbliche und marktgerechte Strukturen. Die staatlichen Regulierungen werden auf breiter Front weiter abgebaut. All dies kann nur begrüßt werden. Noch stehen Kommission und Ministerrat über die endgültige Fassung des zweiten Liberalisierungspakets in Verhandlungen. Es ist jedoch kaum zu erwarten, daß die Kommissionsvorschläge in den sehr weit reichenden Punkten (Kabotagerecht, "double disapproval"-Verfahren) die laufenden Verhandlungen in der vorgeschlagenen Form überstehen werden¹⁷⁶. Wegen der großen Bedeutung des Linienluftverkehrs für die europäische Wirtschaft ist es allerdings wünschenswert, daß diese Liberalisierungsmaßnahmen möglichst bald verwirklicht werden. Doch, wenn diese Schritte nicht jetzt kommen, ist mit ihnen wohl in der nächsten Phase zu rechnen. Die wohlfahrtssteigernde Wirkung, die eine Liberalisierung und Deregulierung des Luftverkehrs mit sich bringt, ist anerkannt¹⁷⁷. Die Liberalisierung wird nicht aufzuhalten sein.

¹⁷⁶ Im Auge zu behalten ist aber, daß der Rat mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (oben sub IV. 5.), so daß die Länder, die den Einzug des freien Wettbewerbs in den Luftverkehr verhindern wollen, von den wirtschaftspolitisch liberaler eingestellten Staaten überstimmt werden könnten.

¹⁷⁷ Exakt beziffern läßt sich der volkswirtschaftliche Gewinn einer Deregulierung des Luftverkehrs nicht. In den USA wird er auf 11 Milliarden Dollar pro Jahr geschätzt, vgl. Council of Economic Advisers, Economic Report of the President (February 1988), Chapter 6, S. 199.