

Dadak, Claus; Gantner, Manfred

Article

Die neue Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die Austrian Airlines und die österreichische EG-Integrationspolitik

Wirtschaft und Gesellschaft (WuG)

Provided in Cooperation with:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

Suggested Citation: Dadak, Claus; Gantner, Manfred (1988) : Die neue Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die Austrian Airlines und die österreichische EG-Integrationspolitik, Wirtschaft und Gesellschaft (WuG), ISSN 0378-5130, Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, Wien, Vol. 14, Iss. 3, pp. 337-357

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/332277>

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.

Die neue Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft und ihre Auswirkungen auf die Austrian Airlines und die österreichische EG- Integrationspolitik

**Claus Dadak
Manfried Gantner**

1. Einleitung

Im Hinblick auf die geplante Errichtung des EG-Binnenmarktes ab 1992 wurde mit 1. Jänner 1988 der Luftverkehr innerhalb der EG mit dem Inkrafttreten des „EEC-Package on Air Transport“ liberalisiert¹. Die neuen Bestimmungen über Tarife, Kapazitäten und Marktzugang weichen wesentlich von den bisher geltenden Regeln ab und bedeuten eine umfassende Liberalisierung des EG-Luftverkehrs, die allerdings nicht mit einer De-Regulierung nach dem Vorbild der US-amerikanischen „deregulation“ von 1978 gleichzusetzen ist. Vielmehr handelt es sich um eine Art „freie Regulierung“ des EG-Luftverkehrsmarktes, da aufgrund der nationalistisch geprägten Strukturen der europäischen Luftfahrt ein gewisses Maß an ordnenden Rahmenbedingungen weiterhin notwendig und aus nationaler Sicht auch vielfach wünschenswert erscheint.

Wie weit die Bestimmungen des „EEC-Package“ in der Zukunft auch auf den Luftverkehr mit Nicht-EG-Staaten ausgedehnt werden, wurde von der EG vorerst nicht geklärt. Die EG-Diskussion in Österreich und

die gesamtwirtschaftliche Bedeutung der Luftverkehrspolitik machen eine genaue Analyse der Auswirkungen dieser EG-Beschlüsse auf Österreich und seine Fluglinienunternehmen erforderlich.

Ein gewisses Problem besteht darin, daß eine Koordination der Luftverkehrspolitik der EG mit jener einzelner Nichtmitglieder nicht isoliert von der gesamten Politik der EG-Staatengemeinschaft gesehen werden kann. Überdies scheint sich innerhalb der EG ein in Luftverkehrsfragen retardierendes Lager herauszubilden (Italien, Frankreich, Griechenland), das einer Einbeziehung von Drittstaaten in die Luftverkehrspolitik der Gemeinschaft ablehnend gegenübersteht. An die Stelle des traditionellen Nord-Süd-Gefälles bei der Liberalität innerhalb Europas könnte ein für Nicht-EG-Staaten unangenehmer „inside-outside-EEC“-Gegensatz entstehen. Unangenehm aus zwei Gründen:

- Erstens, weil Einschränkungen in den Verkehrsrechten im Verkehr mit EG-Staaten entstehen könnten. Gerade diese Staaten sind aber wichtige Verkehrsgebiete für österreichische und andere Nicht-EG-Luftverkehrsgesellschaften.
- Zweitens, weil die EG-Fluglinien in allen Gremien und Kommissionen des Weltluftverkehrs eine bedeutende Macht darstellen und es daher eine Erschwernis darstellt, als einzelnes Nicht-EG-Land von einer singulären Basis her argumentieren zu müssen.

Im folgenden werden zunächst jene institutionellen und ökonomischen Charakteristika behandelt, die die Entwicklung des Luftverkehrs und seiner Strukturen maßgeblich beeinflussen (Abschnitt 2). Die Diskussion der neuen Bestimmungen für den EG-Luftverkehr (Abschnitt 3.1) bildet den Ausgangspunkt für vier Szenarien, in denen mögliche zukünftige Positionen der österreichischen Luftfahrt, im besonderen der Austrian Airlines, beleuchtet werden (Abschnitt 3.2). Dabei werden die jeweiligen Alternativen für Österreich (EG-Beitritt oder Nicht-Beitritt) und für den EG-Luftverkehrsmarkt (Binnenmarkt oder Beibehaltung des Systems der nationalen Teilmärkte) berücksichtigt. Einige daraus resultierende zusammenfassende Empfehlungen bilden im Hinblick auf die derzeitige EG-Diskussion in Österreich den Abschluß (Abschnitt 4).

2. Ökonomische Aspekte des internationalen Linienluftverkehrs

Zum Verständnis der verkehrspolitischen Entwicklung ist es vorteilhaft, zunächst folgende ökonomische und institutionelle Charakteristika der internationalen Zivilluftfahrt zu erörtern:

- Den planwirtschaftlichen Aspekt des Luftverkehrs aufgrund internationaler Vereinbarungen.
- Aspekte von Wettbewerb und Monopolisierung im nationalen und internationalen Bereich.
- Rechtsform und Besitzverhältnisse bei Luftverkehrsgesellschaften.
- Flughäfen und Flugsicherung als infrastrukturelle Engpaßfaktoren der Luftfahrt.

2.1. Planwirtschaftliche Züge des Weltluftverkehrs

Die internationale Zivilluftfahrt ist durch ein System von Regelungen und Organisationen bestimmt, das mehrere Ebenen umfaßt. Zunächst verfügt jeder Staat über spezifische Gesetze, die einerseits die kommerziellen, technischen und institutionellen Rahmenbedingungen für inländische Luftverkehrsgesellschaften festlegen und andererseits die Art der Beziehungen bilateraler und multilateraler Natur determinieren. Insbesondere im bilateralen Bereich werden Entscheidungen meist von Regierungskommissionen getroffen, die in Anlehnung an die von internationalen Dachorganisationen herausgegebenen Bestimmungen gefunden werden müssen. Herausragender Bestandteil dieser Vereinbarungen sind die Luftverkehrsabkommen (LVA), die wesentlichen Einfluß auf die Flugplangestaltung der Luftverkehrsgesellschaften der Partnerstaaten haben. Weltweit gibt es schließlich eine Reihe von Abkommen, denen die meisten Staaten beigetreten sind und die somit die Rahmenbedingungen des internationalen Luftverkehrs abgeben².

Als Organisationen sind global die ICAO (International Civil Aviation Organisation) und die IATA (International Air Transport Association), europaweit die ECAC (European Civil Aviation Conference) und die AEA (Association of European Airlines) maßgeblich³.

Bedeutender Bestandteil dieser genannten Gruppen von Rahmenbedingungen sind im internationalen Linienluftverkehr die sogenannten „5 Freiheiten“. Ihre Anwendung regelt in der Praxis den Rahmen, innerhalb dessen eine Fluglinie eines Staates außerhalb seiner Grenzen tätig werden kann. Im allgemeinen kommen die ersten vier Freiheiten heute innerhalb der IATA-Mitgliedsstaaten weitgehend zur Anwendung, während die fünfte Freiheit bisher nicht der allgemeinen Übung unterliegt (vgl. Abb. 1).

Eine wesentliche Ausnahme bilden bei der Ausübung von Rechten der 5. Freiheit US-amerikanische Fluggesellschaften, die einseitig derartige Rechte für sich beanspruchen können, während europäischen Fluglinien die Aufnahme von Passagieren auf inneramerikanischen Strecken weiterhin nicht gestattet ist. De facto bedeutet dies, daß ein Linienunternehmen weitgehend nur für den heimischen Markt operieren kann, wobei dieser sowohl den „incoming-“ als auch den „outgoing-traffic“ umfaßt.

Exkurs: Für die Sonderstellung der US-amerikanischen Flugunternehmen können drei wesentliche Gründe namhaft gemacht werden:

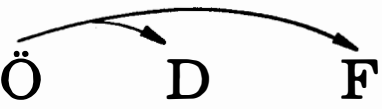
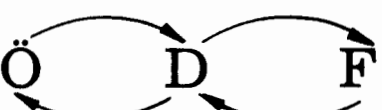
- Der US-amerikanische Luftverkehr erlangte seine verkehrspolitische Bedeutung vor dem europäischen. Obwohl die Europäer ebenfalls zahlreiche Pionierleistungen auf dem Gebiet der Luftfahrt vollbrachten, erreichte der europäische kommerzielle Luftverkehr erst nach dem amerikanischen eine entsprechende Breitenwirkung. In der Zwischenzeit konnten sich die US-Fluglinien bereits auf dem europäischen Markt etablieren.
- Nach dem zweiten Weltkrieg abgeschlossene Verträge und Luftverkehrsabkommen schufen Vorteile für die US-Fluglinien, die oft erst in späteren Jahren richtig zur Geltung kamen. Die erst im Aufbau begriffenen europäischen Fluglinien konnten mit den expandierenden amerikanischen Unternehmen

vorerst nicht mithalten. Daher wurden den Amerikanern großzügig Rechte der 5. Freiheit eingeräumt, welche heute erhebliche Wettbewerbsvorteile für die US-Fluggesellschaften darstellen.

- Die bedeutenden Flugzeughersteller stammten nahezu alle aus den USA. Dies hat sich erst in den letzten Jahren durch den Aufschwung der europäischen Flugzeugindustrie (Aerospatiale, Airbus Konsortium, British Aerospace) etwas verändert. Mit Ausnahme der meisten Ostblockstaaten verwendet jede große Fluggesellschaft zumindest einige Flugzeugtypen amerikanischer Provenienz. Es läßt sich vermuten, daß die starke wirtschaftliche Stellung der US-amerikanischen Hersteller in der Vergangenheit eine zumindest vorteilhafte verkehrspolitische Verhandlungsbasis für die US-Fluglinien schuf.

Abbildung 1:

Die „5 Freiheiten der Luftfahrt“ am Beispiel eines österreichischen Carriers mit den Destinationen BRD oder/und Frankreich

1.  BRD gewährt dem österr. Carrier Überflugsrechte für Passagiere, Cargo und Post.
2.  BRD gewährt dem österr. Carrier das Recht auf eine technische Zwischenlandung.
3.  BRD und Frankreich gewähren dem österr. Carrier die kommerzielle Landung bei Ankunft aus Österreich.
4.  BRD und Frankreich gewähren dem österr. Carrier den kommerziellen Start mit der Destination Österreich.
5.  BRD/Frankreich gestatten dem österr. Carrier, auch Passagiere für die Destination Frankreich/BRD aufzunehmen.

2.2. Traditionelle Begründungen für nationale Fluggesellschaften

In fast jedem Staat existiert heute jeweils ein im relativen Ausmaß großes nationales Luftverkehrsunternehmen („national carrier“). Andere, kleinere Flugunternehmen sind zumeist in speziellen Marktnischen oder ausschließlich im Chartergeschäft tätig⁵. Die Regierungen

der einzelnen Staaten sind seit jeher bemüht, ihren „national carrier“ nach Möglichkeit zu unterstützen. Dafür können mehrere Gründe namhaft gemacht werden:

- Der Staat ist häufig selbst am Unternehmen beteiligt. Dem Unternehmer „Staat“ liegt folglich einiges am Erfolg seines Unternehmens.
- Die Dienstleistungen des international tätigen Flugunternehmens sind eine wichtige Infrastruktureinrichtung für die nationale Wirtschaft. Die Volkswirtschaft hat somit einiges Interesse an einer günstigen Ausgangsbasis ihres Unternehmens.
- Der oben skizzierte verkehrspolitische Rahmen bringt es mit sich, daß offizielle staatliche Stellen auf internationaler Basis mehr erreichen können, als eine private Fluglinie ohne behördliche Unterstützung. Dies schließt jedoch nicht aus, daß der „national carrier“ ein Privatunternehmen sein kann; wichtig ist nur die behördliche Unterstützung auf dem internationalen Parkett.
- Nationales Prestigedenken und die nicht unerheblichen externen Effekte eines nationalen Flugunternehmens für die gesamte Volkswirtschaft lassen sich stellvertretend für eine Vielzahl weiterer Gründe nennen.

Vor diesem Hintergrund wurden und werden die bilateralen LVA abgeschlossen und Kapazitätsvereinbarungen getroffen, wobei vielfach die auf Länderbasis ausgehandelten Kontingente restlos ausgeschöpft werden.

Ein Ergebnis dieser Kapazitätsvereinbarungen ist das Problem, daß eine Fluggesellschaft des Landes A im Verkehr mit dem Land B automatisch das Anrecht auf eine Anzahl von Passagieren verliert, sobald eine zweite Linie des Landes A ebenfalls eine Konzession für das Land B erhält, aber Land B keiner Kapazitätserweiterung zustimmt. Dies erschwert die Konzessionserteilung an Newcomer ganz erheblich⁶.

2.3. Nationale Fluggesellschaften – natürliche Monopole?

Auf nationaler Ebene interessiert vor allem die Frage, ob der jeweilige „national carrier“ ein natürliches Monopol darstellt oder wie weit er lediglich einen gesetzlichen bzw. behördlichen De-facto-Monopol-schutz erhält⁷.

Es sei anhand von zwei für die Existenz eines natürlichen Monopols notwendigen Bedingungen belegt, daß es sich bei einer nationalen Fluggesellschaft keineswegs um ein solches handelt: Durch die Anwendung moderner Finanzierungsformen beim Erwerb von Fluggeräten ist der Kapitalbedarf zur Eröffnung eines geregelten Flugbetriebes heute vergleichsweise gering, wenn auch das Risiko einer dünnen Eigenkapitaldecke nicht unterschätzt werden sollte⁸.

Auch die Leitungsgebundenheit ist im Normalfall auf eine Flugplanperiode beschränkt, sodaß grundsätzlich die Gestionen an die sich ändernden Marktbedingungen angepaßt werden können. Der Aufnahme des Flugbetriebes auf einer Strecke der nationalen Fluggesell-

schaft durch ein zweites Unternehmen desselben Staates, stehen daher aus ökonomischer Sicht keine ökonomisch nicht zu rechtfertigenden Kosten entgegen.

Welche Argumente lassen sich nun für den behördlichen De-facto-Monopolschutz des nationalen Flugunternehmens anführen? Die Notwendigkeit strenger Sicherheitsauflagen bedingt die Vorgabe rigoroser Richtlinien für die Zulassung von Unternehmen zum Linienbetrieb. Ein bereits existierendes Unternehmen kann diese Erfordernisse in der Regel leichter erfüllen, als ein neu zu gründendes. Erschwerend kommt hinzu, daß die Zulassungsbehörde von einem neu in den Markt eintretenden Unternehmen meistens noch keinerlei Erfahrungswerte besitzt.

Damit ist zwar eine politische Begründung, aber noch keine Rechtfertigung aus ökonomischer Sicht gegeben. Diese ökonomische Rechtfertigung leitet sich aus der bisher sehr restriktiven Handhabung der LVA durch die Luftverkehrsbehörden der meisten Staaten ab. Durch die ausgesprochen strengen Kapazitätsvorschriften würde eine allzu liberale Konzessionspolitik eine bewußte Schwächung der eigenen Luftfahrt bedeuten. Diesem Gedanken wurde bisher in sämtlichen europäischen Staaten Rechnung getragen, d. h., innerhalb der internationalen Rahmenbedingungen könnte es eine ökonomisch rationale Politik sein, kein weiteres Flugunternehmen zuzulassen.

2.4. Die nationalen Fluglinien unterliegen auf internationaler Basis starkem Wettbewerbsdruck

Mit wenigen Ausnahmen sind alle europäischen Linienflugunternehmen auf internationaler Basis tätig, ein Umstand, der sie in mehrfacher Hinsicht dem Wettbewerb aussetzt.

Eine erste Form des Wettbewerbs besteht in der direkten Konkurrenz mit einem zweiten (in wenigen Fällen: mehreren) Unternehmen auf derselben Strecke. Zur Freude des Passagiers starten auf manchen bedeutenden europäischen Strecken die Maschinen der involvierten Gesellschaften aus Gründen des Wettbewerbs nahezu zeitgleich. Da der Preiswettbewerb aufgrund der bilateralen Übereinkommen im regulierten Markt im wesentlichen ausgeschlossen ist, bleibt es dem Passagier überlassen, ob er Bordservice, Reputation der Gesellschaft, Umsteigefacilitäten oder puren Chauvinismus zur Diskriminante seiner Wahl macht.

Die Effizienz einer Streckenbedienung kann somit aus Sicht des Passagiers durch die Existenz mehrerer Anbieter durchaus gesteigert werden, da diese einander durch besonders kundengerechte Angebote konkurrenzieren können. In einem liberalisierten Umfeld könnte zusätzlich die Konkurrenz über den Preis hinzukommen. Während nun jedoch der Servicewettbewerb unter vertretbaren Kosten im Sinne eines qualitativ hochwertigen Flugbetriebes zu begrüßen ist, könnte die nach unten weisende Preisspirale eine Reihe von Nachteilen mit sich bringen, die zunächst in Form von verringerten Gewinnmargen nur die

Unternehmen, in weiterer Folge jedoch in der Gestalt von Qualitätseinbußen auch die Passagiere betreffen könnten. Schwerwiegendere Folgen als nur schlechte Bordverpflegung hatten Einsparungen bei den Sicherheitsmaßnahmen. Sowohl Präventivmaßnahmen zur Verbrechensbekämpfung als auch Wartung und Kontrolle moderner Verkehrsmaschinen sind aufwendig und damit äußerst kostspielig⁹. Einsparungen bei der Personalschulung und -fortbildung bergen zusätzliche Gefahren in sich. Der nordamerikanische „deregulation“-Alltag bietet eine Fülle von Beispielen von Sicherheits- und Qualitätseinbußen¹⁰. Generell ist aber festzuhalten: Preiswettbewerb muß die Sicherheit dann nicht gefährden, wenn entsprechende Regelungen, Kontrollen und Sanktionen ihre Einhaltung sicherstellen. Die Sicherheit im Flugbetrieb ist vermutlich ein zu wichtiges Gut, als daß man sie allein „dem Markt“ überlassen könnte.

Eine zweite Form von Wettbewerb resultiert aus dem ständigen Druck von innen. Gerade die nationalen Fluglinien repräsentieren in ihrem Tätigkeitsbereich den Staat nach außen und fungieren damit als Werbeträger des Heimatlandes¹¹.

Eher unbedeutend ist hingegen in Europa jene Form des Wettbewerbs, die dem „national carrier“ aus der Existenz anderer nationaler oder regionaler Fluglinien entsteht. Die Vergangenheit zeugt zwar von einer Reihe kleinerer Auseinandersetzungen (Tyrolean Airways contra Austrian Airlines in Österreich; Swissair contra Crossair in der Schweiz), aber dabei geht es stets nur um marginale Marktsegmente der nationalen Fluglinie.

Als Ergebnis dieser Überlegungen läßt sich feststellen, daß ein Flugunternehmen im internationalen Luftverkehr keineswegs einen Monopolbetrieb darstellt, da es für den internationalen Fluggast weitgehend belanglos ist, ob er etwa mit Austrian Airlines oder mit Lufthansa von Wien nach Frankfurt fliegt. Für die Fluggesellschaften ist hier ein wesentlicher Ansatzpunkt zu einer Produkt- bzw. Imagedifferenzierung gegeben.

2.5. Die großen Fluggesellschaften als standortgebundene Mischkonzerne

Die Notwendigkeit, bei einem geregelten Flugbetrieb von bestimmten infrastrukturellen Voraussetzungen auszugehen, macht eine räumliche Bindung der Unternehmen an einen (z. B. Austrian Airlines: Wien) oder mehrere (z. B. Lufthansa: Frankfurt, München, Düsseldorf) Flughäfen unvermeidlich. Fluggesellschaften sind also im wesentlichen standortgebunden, was eine Vercharterung einzelner Fluggeräte jedoch nicht ausschließt.

Die Erreichung der Kapazitätsgrenzen auf einzelnen europäischen Flughäfen wird die Relevanz der Standortbindung noch erhöhen, wie bereits das „hub-and-spoke“-System¹² in den USA zeigt¹³.

Die Tatsache, daß der Linienluftverkehr starken wirtschaftlichen Schwankungen unterliegt und in diesem Sektor immer wieder mit

Rezessionen gerechnet werden muß, läßt viele Luftverkehrsgesellschaften auch in anderen, meist komplementären Sparten, tätig werden. Dabei ergeben sich bedeutende Synergieeffekte. Auf diese Weise können allfällige Verluste im Flugbetrieb unternehmensintern ausgeglichen werden. Beteiligungen an Computer-Reservierungssystemen, Hotelketten, Reisebüros, Wartungs- und Carterringfirmen sowie an Versorgungsunternehmen stellen häufige Formen horizontaler und vertikaler Diversifikation dar¹⁴.

2.6. Die Irrelevanz der rechtlichen Besitzverhältnisse für den Unternehmenserfolg bei Fluggesellschaften

Im Zusammenhang mit der Organisationsform sei auch kurz auf die weitgehende Irrelevanz der Besitzverhältnisse der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften für ihren wirtschaftlichen Erfolg hingewiesen. In Europa bewegen sich die Eigentumsstrukturen von 100 Prozent Staatseigentum (z. B. Iberia) über gemischtwirtschaftliche Strukturen (z. B. Lufthansa: 82 Prozent Staatseigentum, Austrian Airlines: 75 Prozent, Swissair: 22 Prozent) bis hin zu vollständigem Privatbesitz (z. B. British Airways). In den USA sind hingegen die großen Fluggesellschaften in privatem Besitz. In einer Reihe von Beispielen zeigt sich, daß die Besitzverhältnisse für den wirtschaftlichen Erfolg einer Fluggesellschaft nicht entscheidend sind. Wie Fälle von amerikanischen Fluglinien zeigen, schützt Privatbesitz natürlich nicht vor Verlusten¹⁵.

Andererseits gerieten viele verstaatlichte europäische Fluggesellschaften während der Rezession zu Beginn der achtziger Jahre in die Verlustzone¹⁶.

2.7. Flughäfen und Flugsicherung bilden den (zukünftigen) Engpaßfaktor in der Luftfahrt

Bei der Deregulierungsdiskussion des Flugverkehrs wird meist lediglich auf die Flugunternehmen Bezug genommen, während die komplementären Bereiche, wie Flughäfen und Flugsicherung weitgehend unberücksichtigt bleiben.

Das System Luftverkehr muß als Ganzes betrachtet und entwickelt werden. Das „Chaos in der Luft“ ist durch die infrastrukturellen Grenzen „am Boden“ mitbedingt. Die Flughäfen versuchen, ihre Eigenwirtschaftlichkeit u. a. dadurch zu sichern, daß sie möglichst viel Verkehr an sich ziehen. Die wettbewerbsorientierten Fluggesellschaften wiederum trachten, über möglichst günstige Anschlußzeiten möglichst viele Anschlußpassagiere zu gewinnen. Dadurch und wegen weitgehend fehlender „Spitzenlastpreisbildung“ kommt es zu ausgesprochenen Verkehrsspitzen, die sowohl die Flughäfen als auch vor allem die staatliche Flugsicherung überlasten^{16a}.

Die Flugsicherung befindet sich in allen der ICAO angehörenden

Staaten in den Händen der staatlichen Luftfahrtbehörde. Nach Ansicht vieler Experten der Flugsicherung ist der globale Zentralisationsgrad dieser Einrichtungen noch zu gering und der Koordinationsaufwand zwischen den Ländern zu hoch, was letztlich Gefahren in sich birgt¹⁷.

Das System „Eurocontrol“, das eine engere Zusammenarbeit aller europäischen Staaten im Bereich der Flugsicherung vorsieht, wurde 1960 geschaffen. Militärische Bedenken Großbritanniens, Frankreichs und der Niederlande sowie Besoldungsprobleme beim Kontrollpersonal hemmen jedoch bisher die Weiterentwicklung dieser Einrichtung.

In Österreich ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt verpflichtet, „die Flugsicherungsdienste für die gesamte Luftfahrt zu leisten und die hierfür erforderlichen technischen Anlagen zu errichten und zu betreiben¹⁸“.

Die Verkehrsflughäfen Europas befinden sich durchwegs im Besitz der öffentlichen Hand, in den USA finden sich häufig zusätzlich private Teilhaber (nirgends steht ein Verkehrsflughafen in vollständigem Privatbesitz).

Die große räumliche Entfernung zwischen den Flughäfen einerseits und die Einteilung in 3 Kategorien¹⁹ andererseits, verhalten den Großflughäfen bisher weitgehend zu regionalen, häufig sogar nationalen Monopolstellungen. Die zukünftige Situation der Flughäfen wird jedoch vor allem von zwei Tendenzen gekennzeichnet sein:

- Ein Aufbrechen der Monopole zugunsten des vermehrten Wettbewerbes zwischen den Flughäfen.

Der Aufschwung des Regionalverkehrs und die Tendenz von Reiseveranstaltern, ihre Charterflüge über kleinere Regionalflughäfen abzuwickeln, brachte beispielsweise für die Flughäfen Innsbruck und Salzburg in den letzten Jahren zum Teil zweistellige Zuwachsraten. Der Einsatz leiserer Fluggeräte bedeutet eine zusätzliche Aufwertung regionaler (meist siedlungsnaher) Flughäfen. Zeitaufwendige und kostspielige Transfers können deshalb entfallen.

Die Existenz mehrerer Großflughäfen im Umfeld von Metropolen (Paris, London, New York) schuf bereits in der Vergangenheit eine Basis für Wettbewerbe zwischen den infrastrukturellen Einrichtungen. Die neu gebauten Flughäfen sind durchwegs passagierfreundlicher und verkehrsgünstiger als die bereits bestehenden alten Anlagen²⁰.

- Kapazitätsengpässe auf den Kat.-I-Flughäfen. Berechnungen der AEA zufolge wird das Passagierwachstum auf den 42 größten westeuropäischen Airports mindestens 55 Prozent, maximal aber 157 Prozent bis zum Jahr 2000 (seit 1986) betragen. Dies bedeutet für das Jahr 2000 jährliche Passagierzahlen zwischen 435 Mio. und 720 Mio. im Vergleich mit 280 Mio. im Jahre 1986.

Wie immer man dieses Wachstum einschätzt – bei mittlerem Wachstum beträgt die Zunahme 100 Prozent zwischen 1986 und 2000 – wird ab 1995 aller Voraussicht nach kein westeuropäischer Kat.-I-Flughafen (mit der Ausnahme von Rom, Luton und Thessaloniki) zusätzlichen Verkehr aufnehmen können, was vor allem im dichtbeflogenen

mitteleuropäischen und britischen Luftraum ein Chaos auslösen könnte²¹.

Bereits heute sind in den USA die Andockrechte („Slots“) auf den Flughäfen auf Jahre hinaus an Fluggesellschaften vergeben, lediglich auf vier Flughäfen stehen solche Rechte zum Verkauf, können aber aufgrund fehlender Landerechte gar nicht verwendet werden²².

Ähnlich prekär wie bei den Flughäfen ist die Situation auf den Luftstraßen. Großräumige militärische Sperrzonen, die nicht vom Zivilluftverkehr überflogen werden dürfen, teilweise veraltete technische Sicherungseinrichtungen sowie die mangelnde Attraktivität des Fluglotsenberufes, die zu Personalknappheit und Motivationsmängeln führt, gelten als Hauptursachen der gegenwärtigen Probleme.

Als Ausweg bleibt in erster Linie der Bau neuer Großflughäfen oder eine Dezentralisierung des Gesamtverkehrs unter stärkerer Berücksichtigung freier Kapazitäten auf Kat.-II/III-Flughäfen. Da weltweit zum gegenwärtigen Zeitpunkt lediglich drei Großflughäfen in Bau sind und München II der einzige europäische Mega-Airport wird, zeigt sich deutlich die Notwendigkeit der Berücksichtigung der zweiten genannten Alternative.

Eine Entlastung und teilweise Konkurrenz für den Luftverkehr in Europa stellen schließlich die „Neue-Bahn“-Konzepte dar. So soll etwa die Strecke London–Paris, mit über 3 Millionen Passagieren pro Jahr die meistbeflogene Verbindung Europas, nach Vollendung des Ärmelkanaltunnels in 2½ Stunden mit der Bahn überwunden werden können.

3. Die Pläne der EG und der österreichische Luftverkehr

3.1. Die Pläne der EG für den Luftverkehr

Bis zum Inkrafttreten des in Kapitel 1 genannten „EEC Package on Air Transport“ war auch innerhalb der EG der Luftverkehr im wesentlichen von bilateralen Verträgen bestimmt. Auch die EG brachte bisher kein alle Mitgliedsstaaten umfassendes spezifisches Regelwerk für den Luftverkehr hervor, durch welches sie sich signifikant vom Luftverkehr im übrigen Europa abgehoben hätte. Das im Dezember 1987 verabschiedete Paket stellt somit einen bedeutenden Einschnitt in der europäischen Luftverkehrspolitik dar, die ihre wesentlichen Impulse von der EG erhält, es stellt aber lediglich einen ersten Schritt in Richtung eines EG-Luftverkehrsbinnenmarktes dar.

Welche Änderungen sieht das Paket nun für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr vor?

1. Sondertarife (Council Directive 87/601/EEC)

Unter bestimmten, genau definierten Bedingungen sind die Tarife

nicht der behördlichen Genehmigungspflicht unterworfen und können in manchen Fällen auf 45 Prozent des Normaltarifs reduziert werden. Auf diese Weise schaffen die Fluglinien eine echte Konkurrenz zum umstrittenen „flight-only“-Charter. Zusätzlich steht es den EG-Mitgliedsstaaten frei, noch liberalere Bestimmungen anzuwenden^{22a}.

2. Kapazitätsregelung (Council Decision 87/602/EEC)

Im zwischenstaatlichen Verkehr innerhalb der EG kann ohne Einspruchsmöglichkeit der Regierungen das Sitzplatzangebot von einer Fluggesellschaft einseitig auf das Verhältnis 55 : 45 (nach 2 Jahren: 60 : 40) verschoben werden. Bisher kam häufig eine strenge 50 : 50-Klausel zur Anwendung (vgl. Kap. 1), während in der Zukunft vorhandene Kapazitäten von den Fluglinien besser eingesetzt werden können²³.

3. Marktzugang (Council Decision 87/602/EEC)

Rechte der 5. Freiheit werden automatisch gewährt, wenn Kat.-II/III-Flughäfen in die Route miteinbezogen werden. Ab einem bestimmten festgesetzten Passagieraufkommen darf von einem Staat mehr als eine Fluglinie pro Strecke namhaft gemacht werden („multiple designation“). Die Kategorien der Flughäfen sind in einem Annex zur Decision genau festgelegt, um Irrtümern vorzubeugen.

4. Anwendung der EG-Wettbewerbsordnung auf den Luftfahrtsektor (Council Regulation No. 3976/87).

Kraft dieses Beschlusses werden Formen der Zusammenarbeit zwischen EG-Luftlinien ermöglicht, die ansonsten mit den strengen Wettbewerbsbestimmungen der EG nicht konform gehen. Diese Bestimmung macht die Weiterentwicklung der bereits bestehenden gemeinsamen Reservierungs-, Wartungs- und Cateringsysteme möglich.

Es zeigt sich, daß durch diese Vereinbarungen die nationale Souveränität in der Luftverkehrspolitik nur in geringem Umfang angetastet wird. Auch an der Stellung der nationalen Fluggesellschaften ändert das Paket wenig, sieht man einmal von der – unter strenge Bestimmungen fallenden – „multiple designation“ ab. Von einem Flug-Binnenmarkt ist jedoch auch die EG unter den gegenwärtigen Voraussetzungen noch weit entfernt.

Eine Frage lautet nun, warum Europa und im besonderen die EG nicht Anleihen beim amerikanischen „deregulation“-Modell nehmen. Zehn Jahre Erfahrung mit der Deregulierung in den USA müßten es doch möglich machen, die Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs nach dem Vorbild, jedoch unter Vermeidung der Fehler des amerikanischen Systems, zu vollziehen. Wesentliche Gründe sprechen jedoch gegen dieses Vorgehen:

Wichtigstes Argument ist die Tatsache, daß bislang keine „Vereinigten Staaten von Europa“ existieren, und die Praxis zeigt, wie viel den einzelnen Nationen an ihrer jeweiligen Fluglinie liegt. Kein europä-

ischer Staat würde gegenwärtig ein Gesetz verabschieden, das die Gefahr in sich birgt, daß gerade seine nationale Fluggesellschaft vom Markt verdrängt werden könnte. Der europäische Markt weist weiters einige wesentliche Unterschiede zum amerikanischen auf:

Charterflüge sind innerhalb der USA weitgehend unbekannt, während in Europa bereits über 50 Prozent des Verkehrs durch Charterflüge abgedeckt werden. Dementsprechend ist auch die Zusammensetzung des Passagieraufkommens unterschiedlich. Der europäische Linienverkehr dient vorrangig dem Geschäfts- und Individualreisenden, während der Tourismus-Verkehr zumeist im Charter abgewickelt wird. Diese Trennung kann unter den US-amerikanischen Bedingungen nicht vorgenommen werden. Weiters hat das Flugzeug als Massentransportmittel in den USA einen anderen verkehrspolitischen Stellenwert als in Europa, was vor allem auf die Dimensionsunterschiede der beiden Kontinente zurückzuführen ist. Die Konkurrenz durch alternative Transportmittel ist in den USA nur bedingt gegeben, während sie in Europa durch die Verstopfung des Luftraums einerseits und den Ausbau von Hochgeschwindigkeitsstrecken der Eisenbahnen andererseits an Attraktivität gewinnt. Die sozial- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in den USA weisen für den Binnenmarkt liberalere Züge auf als die meisten europäischen Wirtschaftsverfassungen. So vereinfacht beispielsweise das System des „hire and fire“ die Personalpolitik der Fluggesellschaften erheblich²⁴.

Der europäische Luftverkehr wird daher einen von der US-„deregulation“ verschiedenen Weg beschreiten. Es läßt sich eine „Politik der kleinen Schritte“ erkennen, mit der man dem Markt genügend Zeit für Anpassungsreaktionen geben möchte. Im Rahmen der zukünftigen europäischen Gesamtverkehrskonzeption bedeutsam ist vor allem die Aufwertung des Regionalverkehrs durch Kapazitätszugeständnisse und die automatische Einräumung von Rechten der 5. Freiheit unter bestimmten Bedingungen.

Dennoch nicht völlig ausschließen darf man die Möglichkeit, daß im Zuge des EG-Binnenmarktes auch ein Luftverkehrsbinnenmarkt geschaffen wird. Dieser könnte sowohl in einer weitgehenden Aufgabe der nationalen Souveränität bezüglich der Luftverkehrspolitik oder im Verzicht auf jegliche Begünstigungen für den „national carrier“ in seinem jeweiligen Heimatstaat resultieren, als auch in der Kombination beider Maßnahmen bestehen, worin ein weiterer Schritt in Richtung einer umfassenden Liberalisierung des europäischen Luftverkehrs bestünde. Bedenkt man aber, was für ein mühevoller Prozeß bereits die Ratifizierung des genannten „EEC-Package on Air Transport“ war und an welchen für das Problem vergleichsweise sachfremden Aspekten dieses Papier beinahe gescheitert wäre²⁵, so läßt sich die Annahme treffen, daß das System nationaler Teilmärkte auch im Luftverkehr der EG nach 1992 für eine gewisse Zeit weiter bestehen wird. Auch liberale Politiker in der EG dürften davor zurückschrecken, „ihre“ nationale Luftverkehrsgesellschaft der Gefahr auszusetzen, auch im Inlandsverkehr von Unternehmen aus Drittstaaten konkurrenziert zu werden.

Der Widerstand gegen einen EG-Binnenflugmarkt würde aber vor allem von den betroffenen Fluggesellschaften ausgehen. Im Interesse einer Optimierung des Status quo sind sie zwar durchaus bereit, die Streckennetze zu koordinieren, im technischen (Wartung), kaufmännischen (Reservierung) und im Servicebereich (Catering) zusammenzuarbeiten und Datenaustausch zu betreiben. Dennoch wollen sich Unternehmen und Regierungen ein gewisses Mindestmaß an „splendid isolation“ bewahren.

3.2. Österreichs nationale Fluggesellschaft und die EG – 4 Szenarien

Die Diskussion über den EG-Beitritt Österreichs rückt auch die Entwicklungen im EG-Luftverkehr in ein besonderes Licht²⁶. Das folgende Diagramm beinhaltet die vier denkbaren Szenarien, mit denen sich die österreichische Luftverkehrspolitik im Hinblick auf die Weiterentwicklung der EG auf diesem Gebiet im allgemeinen und die Austrian Airlines im besonderen auseinandersetzen müssen.

Abbildung 2:

EG – Luftfahrt		EG – Beitritt Österreichs	
	Schaffung eines EG-Binnen-Flugmarktes	nein	ja
		(1)	(2)
	Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte	(3)	(4)

Die Fälle (1) und (2), also die Schaffung eines EG-Binnenflugmarktes unter den in Abschnitt 3.1. genannten Bedingungen (Aufgabe der nationalen Souveränität in der Luftverkehrspolitik mit oder ohne Aufgabe des Systems der „national carriers“) sind zwar denkbar, aber auf absehbare Zeit auch über 1992 hinaus eher unwahrscheinlich. Sollte der EG-Luftverkehrs-Binnenmarkt dennoch eintreten und Österreich nicht der EG angehören (Fall (1)), so bieten sich für die Austrian Airlines mehrere Alternativen:

- Eine enge Zusammenarbeit mit Swissair, Finnair und anderen Gesellschaften, die sich in einer vergleichbaren Situation befinden.
- Eine Expansion auf die Verkehrsgebiete Naher und Mittlerer Osten sowie Nordafrika.
- Eine Fusion mit einer EG-Luftlinie. Dadurch könnten die Austrian Airlines in denselben Status gelangen, wie er sich im Fall der SAS bietet. Es ist allerdings anzunehmen, daß dies das Ende eines

österreichischen „national carrier“ bedeuten würde und die AUA allenfalls als Partner an einem supranationalen Flugkonzern beteiligt wäre²⁷.

- Zusätzlich besteht natürlich die Möglichkeit, daß Österreich auf verkehrspolitische Ebene etwa durch eine Änderung der bilateralen Verträge mit den EG-Staaten schrittweise eine Annäherung an die EG erreicht. Diese Variante stößt jedoch bisher in der EG auf erheblichen Widerstand.

Verwehrt bliebe den Austrian Airlines das lukrative Geschäft von Flügen unter Ausnutzung der 5. Freiheit innerhalb der EG. Wenig Chancen hätte auch eine verstärkte Bearbeitung des Osteuropa-Marktes, da der Zugang hier besonders schwierig ist.

Eine völlige Deregulierung des europäischen Luftverkehrs könnte auch ein Ausweichen der Austrian Airlines in bestimmte, von der Größe der vorhandenen Fluggeräte her optimale, Marktlücken bedeuten. Doch würde sich selbst in diesem Extremfall herausstellen, daß der Luftverkehr zwar nicht leistungsgebunden, aber doch standortgebunden abläuft. Deshalb würde eine Deregulierung wenig an der Tatsache ändern, daß die Austrian Airlines mit dem „hub“ Wien operieren, wo alle wichtigen infrastrukturellen Einrichtungen konzentriert sind, und damit im wesentlichen eine österreichische Fluglinie bleiben.

Im Fall (2) wäre die AUA als kleinster „national carrier“ im EG-Raum weitgehend gezwungen, sich den Aktionen der anderen Luftverkehrsgesellschaften in der EG anzupassen. Da ein EG-Binnenmarkt wahrscheinlich eine Reihe von Fusionen hervorbringen würde, müßte sich auch die Austrian Airlines mit diesem Problem auseinandersetzen. Ob sich das Unternehmen auf Dauer allein gegen die Übermacht einer Lufthansa oder British Airways wehren könnte, ist zu bezweifeln. Denkbar wäre für diesen Fall auch eine „österreichische Lösung“, ähnlich der Fusion von British Airways und British Caledonian in Großbritannien. Gemeint ist damit eine Verbindung von Austrian Airlines, Lauda Air und Tyrolean Airways. Für den Fall, daß sich in anderen Ländern Europas Tendenzen in Richtung Fusionen oder zumindest intensiver Zusammenarbeit bemerkbar machen, sollte das Modell eines österreichischen „Mega-Carriers“ ernsthaft in Erwägung gezogen werden.

Nochmals sei darauf hingewiesen, daß diese beiden Fälle zum gegenwärtigen Zeitpunkt noch fiktiv erscheinen. Realistisch sind hingegen die Szenarien (3) und (4).

Szenario (3) läßt sich wie folgt darstellen:

Die weitere Stellung Österreichs wird unter diesen Umständen wesentlich vom Wohlwollen der ECAC abhängen, wo es darauf ankommen wird, ob die Möglichkeit der Einbeziehung weiterer europäischer Staaten in die EG-Verkehrspolitik besteht oder nicht. Im günstigen Fall der Einbeziehung entstünde die Konstellation, daß sich der österreichische Zivilluftverkehr an EG-Normen orientieren müßte, während dies für den Staat Österreich nicht zuträfe. Es ist denkbar, daß daraus eine Reihe von wettbewerbsrechtlichen Problemen und Gegensätzen

resultieren könnten (z. B. größere Abweichungen bei der Besteuerung und den gesellschaftsrechtlichen Vorschriften).

Der ungünstige Fall bedeutet den Ausschluß aller Nichtmitglieder aus der EG-Verkehrspolitik und damit eine Polarisierung innerhalb Europas. Selbst wenn sich Österreich mit den EG-Beschlüssen konform verhält, bedeutet dies dennoch nicht, daß österreichische Fluglinien auch automatisch in den „Genuß“ der EG-Verkehrsbestimmungen kommen. Die von den EG-Staaten in anderen Bereichen (z. B. dem Agrarsektor) gemachten Kompromisse lassen eher darauf schließen, daß die Gemeinschaft einer spartenweisen Integration (hier des Luftverkehrs) eines Nichtmitgliedes nicht zustimmen wird. Ein weiterer Grund ist die Tatsache, daß die Frage der Sanktionierung von Verstößen gegen das EG-Wettbewerbsrecht durch Nichtmitglieder noch nicht geklärt wurde. Innerhalb der EG herrscht deshalb die Befürchtung, Fluggesellschaften aus dritten Staaten könnten in der Rolle von „Rosenpickern“ agieren. Dieses Problem sollte man auch unter dem Aspekt betrachten, daß Österreich zu einem späteren Zeitpunkt der EG beitrifft. Zumindest in der Luftverkehrspolitik und der davon betroffenen Industrie wird die Umstellung dann zunehmend schwieriger sein.

Ein weiterer Gesichtspunkt spielt hier ebenfalls eine Rolle. Mit Beginn des Sommerflugplanes 1989 wollen die Austrian Airlines die Destination New York in ihr Liniennetz aufnehmen. Zwischen der EG und den USA finden bereits Verkehrsrechtsverhandlungen statt, an denen die EG als Staatengemeinschaft und nicht mehr jeder Staat einzeln auf bilateraler Basis teilnimmt.

Es ist noch nicht geklärt, welche Auswirkungen dieser Schritt auf die Beziehungen zwischen den USA und Nicht-EG-Mitgliedern haben wird. Die gegenüber dem Ausland sehr restriktive Luftverkehrspolitik der USA und die Tendenz, sich aktiv in den europäischen Luftverkehr einzumischen, lassen jedoch befürchten, daß sich die Situation zum Nachteil von Ländern wie der Schweiz, Österreich oder Finnland entwickeln könnte²⁸. Es ist nämlich durchaus denkbar, daß Zugeständnisse bei den Verkehrsrechten an die starke EG, die dann als Einheit auftritt, in Abstrichen bei den schwächeren Ländern resultiert. Bedenkt man weiters, daß selbst die Privatisierung von British Airways erst nach langen Verhandlungen mit den USA von diesen gleichsam „genehmigt“ wurde, kann man erkennen, wie groß der Einfluß der USA auf diesem Gebiet ist²⁹.

Als Alternativen bleiben der AUA in diesem Fall wieder die bereits für Szenario (1) genannten Möglichkeiten.

Zumindest aus der Sicht der österreichischen Luftfahrtunternehmen ist somit Szenario (4) das günstigste. Unter der Annahme, daß das oben erwähnte „EEC-Package on Air Transport“ auch die Basis der künftigen EG-Luftverkehrspolitik sein wird und diese Rahmenbedingungen auch für Österreich gelten, lassen sich für die österreichischen Fluggesellschaften und deren Passagiere exemplarisch einige Vor- und Nachteile anführen (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1:

Vor- und Nachteile der Regelungen des „EEC-Package on Air Transport“ für die Austrian Airlines und ihre Passagiere

	Austrian Airlines		Passagiere	
	Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Sondertarife	Nachfragebelebung in verkehrsschwachen Zeiten höherer Passagierladefaktor ¹ Wegfallen bürokratischer Hemmnisse attraktive Alternativen zu Billigchartern	nicht ersichtlich	Preissenkungen bei Linienflügen zusätzliche Alternativen zu Charterflügen	einschränkende Bedingungen beim Kauf von Sondertickets
Kapazitätsregelung/Marktzugang	Ausbau des bestehenden Netzes durch die Möglichkeit zu kommerziellen Zwischenlandungen Kapazitätserweiterung im Verkehr mit bisher besonders restriktiven Ländern rationellerer Einsatz des Fluggerätes – höhere Zahl von Blockstunden pro Tag Dezentralisierung des Verkehrs bringt eine Entlastung der Kat.-I-Flughäfen, dadurch Lande- und Andockrechte leichter erhältlich	die genannten Vorteile gelten auch für die anderen Flugunternehmen, die damit „Verkehr wegnehmen“ können	mehr Frequenzen auf wichtigen Routen mehr Direkt- anstelle von Umsteigeverbindungen geringere Verspätungen durch Entlastung der Großflughäfen	Aufgabe bestimmter Destinationen durch Konzentration auf andere mehr Zwischenlandungen (mehr Direkt-, aber weniger Nonstopflüge)
Anwendung der EG-Wettbewerbsordnung auf den Luftverkehr nur in beschränktem Ausmaß	Zusammenarbeit mit den technisch versierten großen EG-Luftlinien – Ausnutzung von „economies of scale“ Einbindung in Reservierungssysteme der EG-Fluglinien	engerer Spielraum für die Poolverträge als bisher ²	übersichtliche Tarife und Flugpläne durch bessere Koordination	weiterhin Möglichkeiten der Preisabsprachen durch die Fluggesellschaften

1 $PLF = \frac{\text{ausgelastete Sitzplätze}}{\text{angebotene Sitzplätze}} \times 100$

2 Poolverträge sind „Vereinbarungen zwischen zwei oder mehreren Luftverkehrsgesellschaften über den gemeinsamen Betrieb des Flugverkehrs einer Strecke und Teilung der Einnahmen (häufig: und Kosten) nach festgelegten Schlüsselwerten“ (Thier, 1987, S. 46).

4. Zusammenfassung und Empfehlungen

Seit 1. Jänner 1988 ist mit dem „EEC Package on Air Transport“ eine neue Phase in der Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft in Kraft getreten, die Regelungen hinsichtlich der Gewährung von Sondertarifen, der Kapazitätsabstimmung, dem Marktzugang und der Kooperation zwischen Luftverkehrsunternehmen aus dem EG-Raum vorsieht. Gleichzeitig haben in diesem Jahr Fragen des EG-Beitritts Österreichs einen hohen Stellenwert bekommen und es gibt erste Privatisierungsschritte für die österreichische nationale Fluglinie.

Die vorliegende Arbeit diskutiert diese neue Situation unter besonderer Berücksichtigung ihrer Auswirkungen auf die künftige österreichische Luftverkehrspolitik, auf die nationale Luftverkehrslinie („national carrier“) und daraus resultierend auf die EG-Integrationspolitik dieses Staates. Zu diesem Zweck werden vier Szenarien in den Mittelpunkt gestellt, die jeweils eine Möglichkeit der Weiterentwicklung der EG-Luftverkehrspolitik (Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte oder Schaffung eines einheitlichen EG-Binnenmarktes) und künftiger Integrationschritte Österreichs (Beitritt oder Nichtbeitritt Österreichs zur EG) miteinander kombinieren.

Vor der Diskussion um die möglichen Auswirkungen dieser vier Szenarien auf die österreichische Luftverkehrs- und EG-Integrationspolitik sowie auf den österreichischen „national carrier“, Austrian Airlines, werden einige institutionelle und ökonomische Besonderheiten des internationalen Luftverkehrs diskutiert. Es zeigt sich, daß der Weltluftverkehr planwirtschaftliche Züge aufweise, da ein dichtes Netz von institutionellen Regelungen auf Basis internationaler und bilateraler Abkommen sowie nationaler gesetzlicher Regelungen über diesen Wirtschaftszweig gezogen ist. Dennoch unterliegen die nationalen Fluglinien der einzelnen Staaten im internationalen Bereich dem Wettbewerb. Die rechtlichen Besitzverhältnisse erscheinen – wie der internationale Vergleich der Geschäftspolitik unterschiedlicher nationaler Luftverkehrsgesellschaften zeigt – weitgehend irrelevant für das Verhalten der betreffenden Unternehmen.

Eine allfällige (De-)Regulierungsdebatte müßte nicht nur die ökonomischen und (inter- bzw. supranational festgelegten) institutionellen Rahmenbedingungen dieses Wirtschaftszweiges beachten, sie sollte auch die komplementären Einrichtungen wie Flughäfen und Flugsicherung aus natürlichen Gründen stärkere Monopolisierungsmerkmale als die Fluglinien selbst aufweisen, umfassen. Diesen beiden Engpaßfaktoren ist größtes Augenmerk zu widmen.

Aus den genannten vier Szenarien der Weiterentwicklung der EG-Luftverkehrspolitik und der künftigen EG-Integrationspolitik Österreichs resultieren folgende Ergebnisse und Empfehlungen:

Tritt Österreich der Europäischen Gemeinschaft nicht bei, so hat dies für den österreichischen Luftverkehr überwiegend negative Konsequenzen. Von einem EG-Binnenflugmarkt wären Fluggesellschaften der Nicht-EG-Staaten in jedem Fall ausgeschlossen, wodurch ein deutli-

ches „inside – outside – EEC“ – Verhältnis zum Nachteil der Nichtmitglieder entstünde. Die Beibehaltung des Systems nationaler Teilmärkte auf diesem Sektor würde diesen Gegensatz zwar entschärfen, macht aber die weitere Stellung der Austrian Airlines dennoch erheblich vom „Wohllwollen“ der EG-Luftverkehrsgesellschaften abhängig. Als Alternativen bleiben der AUA das Ausweichen in – nur gering vorhandene – Marktlücken, eine enge Zusammenarbeit mit Unternehmen, die sich in derselben Situation befinden oder auch die Fusion mit einer EG-Fluglinie. Daneben besteht die – allerdings geringe – Hoffnung auf eine Anpassung an den EG-Status über die bilateralen Verträge mit den EG-Staaten.

Im Fall eines EG-Beitritts Österreichs bleiben den Austrian Airlines hingegen eine Reihe von Optionen offen. Die aus der Liberalisierung des EG-Luftverkehrs resultierenden Vorteile (etwa die Möglichkeit der Ausübung von Verkehrsrechten zwischen zwei EG-Staaten) können dann auch von der AUA in vollem Umfang genützt werden. Da ein EG-Binnenflugmarkt gegenwärtig eher unwahrscheinlich erscheint, bleibt auch die nationale Eigenständigkeit des österreichischen „national carrier“ erhalten. Aus der Sicht des österreichischen Luftverkehrs ist daher ein EG-Beitritt Österreichs zu befürworten.

Anmerkungen

- 1 Die Maßnahmen wurden am 14. Dezember 1987 in Brüssel beschlossen. Eine Veröffentlichung findet sich unter anderem im „Official Journal of the European Community“ vom 31. Dezember 1987.
- 2 Die beiden wichtigsten Grundsatzabkommen sind das Warschauer Abkommen 1929 mit Folgeabkommen und die Chicago Convention 1944. Vorbild für die meisten bilateralen LVA war das Bermuda-Abkommen zwischen den USA und Großbritannien von 1946.
- 3 Vgl. die Überblicksbeiträge von Thier (1987) und Rößger/Hünemann (1968).
- 4 Die ICAO definiert weitere 3 Freiheiten, deren Anwendung im internationalen Luftverkehr noch kaum verbreitet ist, da sie im wesentlichen den Transport zwischen und innerhalb von Drittstaaten betreffen (vgl. Weber (1981) S. 43–46).
- 5 Die Fusion von British Caledonian Airways und British Airways im Herbst 1987 machte aus dem einzigen Beispiel von Konkurrenz innerhalb eines Staates eine Mega-Fluglinie.
- 6 Umfangreiche Diskussionen löste in der EG die Verweigerung einer Konzession an die dänische Gesellschaft Sterling Airways für die Strecke Kopenhagen-London aus, da die SAS dadurch eine Beeinträchtigung ihrer Interessen befürchtete (vgl. Weber (1981) S. 6 f.).
- 7 Um ein natürliches Monopol handelt es sich, wenn ein einziges Unternehmen in der Lage ist, den relevanten Markt kostengünstiger zu versorgen, als dies mehreren Unternehmen möglich wäre.
Weitere Merkmale charakterisieren ein natürliches Monopol:
 - Abhängigkeit der Gesamtkosten von Anzahl, regionaler Dichte und zeitlicher Abnahmestruktur der Kunden.
 - Leitungsgebundenes Angebot, Produkte nicht lagerbar.
 - Weitgehend fixe Kosten.
 - Starke zeitliche Fluktuation der Nachfrage.
 - Interesse bzw. Verpflichtung zur ständigen Lieferbereitschaft.

- Erschwerung des Marktaustritts aufgrund hoher „exit-Kosten“.
(Vgl. dazu im Detail Käufer (1981), S. 22 et al., Teufelsbauer, (1987), S. 622–631, Windisch (1987) S. 1–137).
- 8 Vgl. Jaeggi (1988).
- 9 Meier (1987) setzt sich ausführlich mit den Auswirkungen von Einsparungen auf die Sicherheit auseinander.
- 10 Ederer (1986) gibt als Beispiele „Verspätungen, schlechteres Service während des Fluges und Überbuchungen“, sowie die vermehrten „Verletzungen der Sicherheitsvorschriften“ an.
- 11 Auf diese Weise entstehen dem Unternehmen gewisse Verpflichtungen, die sich beispielsweise in den Unternehmensgrundsätzen der Deutschen Lufthansa so ausdrücken: „Wir (. . .) sind uns der Verpflichtung, die nationale Luftverkehrsgesellschaft Deutschlands zu sein, jederzeit bewußt.“
(Vgl. Lufthansa Jahrbuch 1987), Umschlaginnenseite).
- 12 „Hub and spoke“ (wörtlich: Radnabe mit Speichen): Ein oder mehrere Flughäfen dienen als Verteilerknoten einer Fluggesellschaft, an denen diese den Verkehr „sammeln“ und anschließend neu aufteilen kann. Anstelle der Verbindung zweier Regionalflughäfen durch einen Nonstopflug wird der Passagier über den Knotenflughafen transportiert.
- 13 Kilman (1987) und Spencer/Cassell (1987) weisen darauf hin, daß amerikanische Fluggesellschaften ein monopolistisches Verhalten in Form von lokalen Monopolen aufbauen. So wickelt Continental gemeinsam mit United Airlines 90 Prozent der Passagiere in Denver ab, TWA 87 Prozent in St. Louis, USAir und Northwest je 80% in Pittsburgh und Memphis. Jaeggi (1988) gibt an, daß Delta und Eastern gemeinsam 95 Prozent des Verkehrs von und nach Atlanta betreiben.
- 14 Die Deutsche Lufthansa AG, Köln, stellt einen Konzern aus 32 zum Teil 100prozentigen Beteiligungen dar. Das Gesamtergebnis aus Verkehrsleistungen hätte der Lufthansa 1986 einen Verlust von rund 251 Millionen DM gebracht, zusammen mit den Ergebnissen aus sonstigen Betriebsleistungen und betriebsneutralen Erträgen ergab sich hingegen ein Gewinn von 63 Millionen DM für den Konzern (Lufthansa Geschäftsbericht 1986, S. 31).
Etwas anders hingegen war die Situation bei British Airways. Einem Gewinn von 170 Millionen Pfund aus den Verkehrsleistungen standen im Geschäftsjahr 1986–1987 Verluste von insgesamt 8 Millionen Pfund in allen anderen Tätigkeitsbereichen gegenüber (British Airways Report and Accounts 1986–1987, S. 40).
Bei Austrian Airlines mit ihren 8 Tochterbetrieben waren 1986 alleine die Erträge aus dem Liniendienst höher als die gesamten Aufwendungen des Konzerns. Der Gesamtertrag von 5,7 Milliarden Schilling verteilte sich 1986 zu 71,7 Prozent auf Linienerträge und zu 28,3 Prozent auf Charter- und sonstige Erträge. Mittlerweile ist die Zahl der Tochtergesellschaften und Beteiligungen auf 13 Unternehmen gestiegen. Der Gesamtertrag für 1987 betrug 6,2 Milliarden Schilling, wobei die Erträge aus dem Liniendienst noch an Bedeutung (72,3 Prozent) gewannen (Austrian-Airlines-Geschäftsbericht 1986, S. 30; Geschäftsbericht 1987, S. 38).
- 15 Austermann (1985) beschäftigt sich mit den wirtschaftlichen Ergebnissen der amerikanischen Fluglinien (S. 76 ff.).
Gantner (1986) verweist darauf, daß Manager öffentlicher Unternehmen im „ungeschützten Sektor (z. B. Bank, Industrieunternehmen) insgesamt ein privatwirtschaftliches Selbstverständnis“ aufweisen.
- 16 Hofton (1986) und Merz (1986) gehen in zwei Beiträgen auf die Effizienz und die Produktivität von Luftverkehrsgesellschaften ein.
- 16a Der Anteil der um 15 Minuten oder mehr verspäteten Starts im Linienflugverkehr hat sich im ersten Halbjahr 1988 von 11,5 Prozent auf 22 Prozent erhöht (vgl. NZZ 1988/ Nr. 187, S. 6). Für eine Bestandsaufnahme und für Lösungsvorschläge zu den drei Teilsystemen: Flugunternehmen – Flughafen – Flugsicherung vgl. Guldemann (1988) sowie NZZ 1988/Nr. 180. Von Interesse ist, daß die Diskussion um den Luftverkehr fast ausnahmslos in Richtung infrastrukturelle „Bewältigung des prognostizierten Wachstums“ und nicht – wie etwa mittlerweile beim Straßenverkehr – in Richtung „Bewältigung der Folgen des Wachstums“ läuft.

- 17 Ein Flug Frankfurt–Madrid durchläuft beispielsweise bis zu 11 verschiedene Flugsicherungsgebiete (Angaben: Lufthansa).
- 18 Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1988, S. 271.
- 19 In Österreich ist nur Wien ein Kat.-I-Flughafen, Salzburg und Linz gehören zu Kat. II, alle anderen zu Kat. III. Diese Einteilung spiegelt zum Teil auch Präferenzen in der nationalen Verkehrspolitik wider und präliminiert so den Wettbewerb zwischen den Flughäfen.
- 20 Beispielsweise ist der neue Flughafen Gatwick vom Zentrum Londons wesentlich rascher zu erreichen als Heathrow, und auch die Orientierung im Flughafen selbst ist wesentlich einfacher.
- 21 Alle Angaben: AEA Brüssel.
- 22 John F. Kennedy/La Guardia in New York; Chicago O'Hare; Washington National Airport (vgl. Jaeggi (1988)).
- 22a Die Lufthansa verrechnet derzeit zum Beispiel auf der Route München–Athen einen Sondertarif („Flieg & Spar“), der nur 35 Prozent des Normaltarifs ausmacht.
- 23 Folgendes Beispiel zur Illustration:
Lufthansa beschließt, auf der Strecke Frankfurt–Paris einen zusätzlichen Airbus pro Woche einzusetzen. Dies konnte bisher von den Regierungen Frankreichs und der BRD verweigert werden, da Lufthansa damit mehr als 50 Prozent der vereinbarten bilateralen Kapazität angeboten hätte. Seit 1. Jänner 1988 kann Lufthansa hingegen so lange die Kapazität erhöhen, als das bilaterale Verhältnis nicht mehr als 55 : 45 Prozent beträgt.
- 24 Vgl. Papousek (1984) S. 7.
- 25 Gleichsam in letzter Minute einigten sich Spanien und Großbritannien im November 1987 in der Gibraltarfrage und ermöglichten so die Verabschiedung des Pakets (vgl. „Spiegel“ vom 6. Juli 1987, „Neue Züricher Zeitung“ vom 9. Dezember 1987).
- 26 Die Resonanz in Österreich ist im Vergleich mit der Bedeutung eines solchen Schrittes für die österreichische Luftfahrt eher dürftig. Mit Ausnahme der Zeitung „Die Presse“ beschäftigt sich keine österreichische Zeitung/Zeitschrift auch nur annähernd ausführlich mit den aktuellen Entwicklungen in diesem Sektor. Selbst das jüngst veröffentlichte Werk von Breuss und Stankovsky (1988) erübrigt lediglich eine einzige auf Österreich bezogene Zeile für dieses Thema (S. 250).
- 27 Die SAS hat den Status einer EG-Fluglinie, obwohl bekanntlich nur Dänemark als Mitbetreiber des Unternehmens Mitglied der Europäischen Gemeinschaft ist. Allerdings gelten Flüge von und nach Schweden/Norwegen vorerst noch als außerhalb der EG gelegen.
- 28 Die Lufthansa beklagt in ihrem Jahresbericht 1986 die janusköpfige Haltung der USA bei der Liberalisierung des Luftverkehrs, die einseitig auf den Vorteil der amerikanischen Unternehmen bedacht sei (S. 23).
- 29 Auch British Airways geben in ihrem Geschäftsbericht 1985/86 ihrem Bedauern über die Verzögerung der Privatisierung von British Airways durch die Intervention der amerikanischen Behörden Ausdruck: „The directors are obviously disappointed with this further delay . . .“ (S. 7).

Literatur

- Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 1988, 1. Teil, Wien 1988, S. 271 f.
- Austermann, H.: Die Unternehmenspolitik der nordeuropäischen Fluggesellschaften nach der Deregulierung des US-amerikanischen Luftverkehrsmarktes, Göttingen 1985, S. 76 ff.
- Austrian Airlines, Geschäftsbericht 1986, Wien 1987.
- Austrian Airlines, Geschäftsbericht 1987, Wien 1988.
- Bruss, F./Stankovsky, J.: Österreich und der EG-Binnenmarkt, Signum Verlag, Wien 1988, S. 250.
- British Airways, Report and Accounts 1985–86, London 1986.
- British Airways, Report and Accounts 1986–87, London 1987.
- Deutsche Lufthansa, Geschäftsbericht 1986, Köln 1987.
- Ederer, B.: „Auswirkungen der Deregulierung am Beispiel der amerikanischen Luftfahrt“, in: Wirtschaft und Gesellschaft 4/86, Wien 1986, S. 557–561.
- EEC Package on Air Transport, in: Official Journal of the European Community vom 31. Dezember 1987, Brüssel 1987.
- Gantner, M.: „Anmerkungen zur Ziel- und Kontrollproblematik öffentlicher Unternehmen aus polit-ökonomischer und neo-institutioneller Sicht“, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/86, Wien 1986, S. 694–707.
- Guldemann, W.: Infrastrukturelle Grenzen des Luftverkehrs, in: Neue Zürcher Zeitung, 1988, Nr. 179, S. 39 f.
- Hofton, A.: Die Effizienz der Luftverkehrsgesellschaften, Lufthansa Jahrbuch 1986, Köln 1986, S. 60 ff.
- Jaeggi, A.: Turbulenzen in der US-Luftfahrt, in: Finanz und Wirtschaft vom 20. April 1988, S. 29, Zürich 1988.
- Kaufer, E.: Theorie der öffentlichen Regulierung, Verlag Franz Vahlen, München 1981.
- Keletsky, A.: Texas Air dives deeper into red in third quarter, in: Financial Times vom 4. November 1987, London 1987.
- Kilman, S.: Growing Giants, in: The Wall Street Journal Europe vom 24. Juli 1987.
- Meier, F.: Flugsicherheit, auch ein Finanzproblem, in: Lufthansa Jahrbuch 1987, Köln 1987, S. 50 ff.
- Merz, M.: Arbeitsproduktivität bei Lufthansa im internationalen Vergleich, in: Lufthansa Jahrbuch 1986, Köln 1986, S. 76 ff.
- o. V.: Neue Zürcher Zeitung vom 9. Dezember 1987/8. April 1988.
- o. V.: Verspätungen und Versäumnisse im Luftverkehr. Beschränkte Freiräume für Liberalisierung, in: Neuer Zürcher Zeitung 1988/Nr. 180, S. 25.
- Papousek, H.: Tendenzen in der internationalen Luftverkehrspolitik aus der Sicht der AUA, in: Verkehrsannalen 1/84, Wien 1984, S. 5–16.
- Rössger, E./Hünemann, K.: Einführung in die Luftverkehrspolitik, Mannheim 1968, S. 37 ff.
- Spencer/F./Cassell, F.: Levelling the Airline Playing Field, in: Airline Business, September 1987.
- „Der Spiegel“ vom 6. Juli 1987 (Nr. 35/1987) S. 117–119.
- Teufelsbauer, W.: „Bremsen lockern statt Gasgeben!“ Ein Plädoyer für eine seriöse Regulierungsdiskussion in Österreich“, in: Wirtschaftspolitische Blätter 6/86, Wien 1986, S. 708–720.
- Thier, F.: Die zivile Luftfahrt, Service Verlag, Wien 1987.
- Weber, L.: Die Zivilluftfahrt im Europäischen Gemeinschaftsrecht, Springer Verlag 1981 (S. 6 ff., 43–46).
- Windisch, R.: Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987.