

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

DIE RECHTE DES PASSAGIERS IM LUFTVERKEHR

Reihe Verkehr
TRAN 105 DE

Diese Veröffentlichung liegt vor in:

IT (Original)
DE, EN, FR

Herausgeber: Europäisches Parlament
 Generaldirektion Wissenschaft
 L-2929 Luxemburg

Redaktion: Franco PIODI
 Abteilung Wirtschaftsangelegenheiten
 Tel.: (00352) 4300-24457
 Fax: (00352) 43 40 71
 E-mail: fpiodi@europarl.eu.int

Die zum Ausdruck gebrachten Meinungen sind die des Verfassers und spiegeln nicht zwangsläufig den Standpunkt des Europäischen Parlaments wider.

Wiedergabe und Übersetzung außer zu kommerziellen Zwecken erlaubt bei Angabe der Quelle, vorheriger Information des Herausgebers und Zusendung eines Belegexemplars.

Redaktionsschluß: August 1998

EUROPÄISCHES PARLAMENT

Generaldirektion Wissenschaft

ARBEITSDOKUMENT

DIE RECHTE DES PASSAGIERS IM LUFTVERKEHR

Reihe Verkehr

--- TRAN 105 DE ---
11-1998

INHALT

	Seite
EINLEITUNG	5
1. Ursprung und Ziele des Dokuments	5
2. Gliederung des Dokuments	6
3. Die beiden Schwerpunkte	7
 KAPITEL EINS - ALLGEMEINER RAHMEN	 9
1. Der Passagierluftverkehr	9
Tab. I/1 - Der Markt der Linienflüge (1996 - weltweit)	9
2. Der Passagierluftverkehr vor der Liberalisierung	9
Tab. I/2 - Entwicklungsraten des Passagierluftverkehrs	10
3. Die Charter-Fluggesellschaften	11
4. Die <i>No-Frills</i> -Fluggesellschaften	13
5. Der Fluggast	14
6. Der Luftverkehr und die öffentlichen Politiken	16
7. Der Schutz des Reisenden	17
 KAPITEL ZWEI - GESCHÄFTSPOLITIKEN	 20
1. Geschäftliche und tarifliche Unternehmensstrategien	20
2. Der Flugschein: juristische Aspekte	22
3. Der Flugschein: operative Aspekte	24
4. Wirtschaftliche Aspekte des Vertriebs der Flugscheine und der Vertriebskanäle	26
5. Die <i>Frequent Flyer Programmes</i> (FFPs)	27
Tab. II/1 - Wichtigste Leistungen der FFPs	30
6. Die Gestaltung der Tarife und das <i>Yield Management</i>	32
7. Die Gemeinschaftsgesetzgebung im Bereich der Tarife	34
8. Tarifentwicklung nach der Liberalisierung	35
 KAPITEL DREI - DIE COMPUTERGESTEUERTEN BUCHUNGSSYSTEME	 37
1. Computergesteuerte Buchungssysteme: Definitionen	37
2. Computergesteuerte Buchungssysteme: historische Aspekte	38
3. Computergesteuerte Buchungssysteme: der Markt	39
Tab. III/1 - Die wichtigsten GDS und ihre Marktpräsenz	41
4. Buchungen über das Internet und On-line	43
5. Computergesteuerte Buchungssysteme: das Hosting und die Gemeinschaftsgesetzgebung	46

Seite

6.	Computergesteuerte Buchungssysteme: die geltende Gemeinschaftsgesetzgebung	48
7.	Anwendung der Gemeinschaftsgesetzgebung und Änderungsvorschläge	50

KAPITEL 4 - DER FLUG 57

1.	Probleme beim Flug: insbesondere Verspätungen und Stornierungen	57
2.	Die Überbuchung	59
3.	Die Verspätungen im Warschauer Abkommen	60
4.	Juristische Aspekte der Nichtbeförderung	62
5.	Die IATA-Vorschriften	64
6.	Die Gemeinschaftsgesetzgebung	67
7.	Aktuelle Änderungen der Verordnung 295/91	69

KAPITEL FÜNF - DER MISSGLÜCKTE FLUG 72

1.	Definition des Problems: die Begriffe <i>Unfall</i> und <i>Zwischenfall</i>	72
2.	Das Warschauer System	74
3.	Anwendungsbereich des Warschauer Systems	78
4.	Die Haftung des Luftfahrtunternehmens im Warschauer System	79
	Tab. V/1 - Derzeitige Grenzen aufgrund der verschiedenen Vorschriften des Warschauer Systems	81
5.	Aktuelle Probleme des Warschauer Systems	82
6.	Perspektiven des Warschauer Systems	84
7.	Die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten	86
8.	Übereinkommen zwischen Unternehmen auf dem Gebiet der Vereinheitlichung der Haftungsfrage	88
9.	Initiativen der Gemeinschaft	90

SCHLUSSFOLGERUNGEN 92

KRITISCHE ANMERKUNG ZU QUELLEN UND LITERATUR 94

EINLEITUNG

1. Ursprung und Ziele des Dokuments

Vorliegendes Arbeitsdokument, das im Rahmen des Forschungsprogramms 1998 der Generaldirektion Wissenschaft des Europäischen Parlaments verfaßt wurde, geht auf ein Ersuchen des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr zurück, dessen Ziel es war, eine dokumentarische Basis für die künftigen Arbeiten des Ausschusses zu diesem Thema zu schaffen, welches in den Standpunkten des Europäischen Parlaments zu Fragen der Luftverkehrspolitik bereits erheblich an Bedeutung gewonnen hat.

Wenn den Fragen der Liberalisierung und der Sicherheit¹ seitens der Massenmedien eine beträchtliche Aufmerksamkeit entgegengebracht wurde, so stand die Aufmerksamkeit, die die Institutionen der Gemeinschaft - in Form von konkreten Realisierungen - den Rechten des Reisenden² als einem Element der **Qualität der Reise** und einem wesentlichen Bestandteil der **nachhaltigen Mobilität** gewidmet haben, dieser in nichts nach.

Die Frage der Rechte der Reisenden steht in enger Beziehung zur wirtschaftlichen Entwicklung im Sektor: die Liberalisierung hat die Preiskonkurrenz verschärft und die Konzentration der Fluggesellschaften vorangetrieben, welche nicht nur in Form von Übernahmen von Unternehmen erfolgte, sondern auch, was das Thema des vorliegenden Arbeitsdokuments betrifft, in Form von noch übergreifenderen Partnerschaften und der gemeinsamen Verwaltung der Buchungssysteme. Diese Phänomene bewirken objektive Probleme bei der Transparenz des Angebots: einerseits, weil die Tarife mit Preisnachlässen, welche oft an vorübergehende Maßnahmen zur Verkaufsförderung gebunden sind, aufgrund der Haltung der Zwischenhändler³ kaum von der weniger gut informierten Öffentlichkeit genutzt werden können, und andererseits, weil für den Reisenden durch die zunehmende Praxis des *Code Sharing* nicht leicht zu erkennen ist, mit welcher Gesellschaft er letztlich fliegt.

Zu den Problemen der Transparenz, welche in den Phasen der Reisevorbereitung auftreten, kommen die Probleme im Zusammenhang mit der Durchführung der Reise. Hierzu gehören die Haftung des Luftfahrtunternehmens für Verletzungen der beförderten Personen, welche den

¹ Obwohl die Sicherheit ohne jeden Zweifel ein grundsätzliches Anliegen des Fluggastes darstellt, wird im vorliegenden Dokument nicht darauf eingegangen, da einerseits die "wirtschaftlichen" Rechte des Fluggastes im Vordergrund stehen sollen und andererseits das Problem der Sicherheit für den gesamten Verkehrssektor relevant ist und gleichermaßen die in diesem Sektor beschäftigten Arbeitnehmer sowie die gesamte Gesellschaft betrifft, weil bei den Luftfahrtzwischenfällen - manchmal bei den schwersten Zwischenfällen dieser Art - auch Personen und Dinge auf der Erde in Mitleidenschaft gezogen werden können.

² Der Begriff des *Reisenden* wird dem des *Passagiers* vorgezogen, da letzterer sich im wesentlichen auf die Phase der Inanspruchnahme der Beförderungsleistung bezieht, während ersterer den Benutzer während aller Phasen der Reise zum Gegenstand hat, angefangen bei der Planung der Reise, welche - wie wir im Anschluß verdeutlichen werden - nicht wenige Probleme im Zusammenhang mit den Rechten aufwirft.

³ Da ihre Vergütung mittels Provisionen auf den Preis der Tickets erfolgt, können sie dazu verleitet werden, der Öffentlichkeit wirklich umfassende Informationen über die kostengünstigsten Reisemöglichkeiten vorzuenthalten.

Gegenstand internationaler Übereinkommen bildete, heute aber allgemein als unzureichend eingeschätzt wird. Hinsichtlich mancher Aspekte des Schutzes des Reisenden während der Durchführung der Reise hat die Gemeinschaftsgesetzgebung die Lücken der internationalen Regelungen ausgefüllt.

2. Gliederung des Dokuments

Bei der Darlegung des Themas wurden die gleichen Kriterien wie bei der vorangegangenen Studie *Schutz von Touristen*⁴ zugrundegelegt, welches in gewissem Sinne mit dem vorliegenden Dokument in Beziehung steht: Untersuchung des Prozesses des Kaufs und der Inanspruchnahme der Leistung.

Nach einem einleitenden Kapitel, in dem die Thematik des Dokuments dem Kontext des Luftverkehrssektors zugeordnet wird, beschäftigen sich zwei Kapitel mit der Vermarktung der Beförderungsleistung; in diesen Kapiteln werden auch technische Informationen über den Vertrieb der Flugscheine vermittelt, welcher zunehmend eine Schlüsselstellung im Verhältnis zwischen den Passagieren und den Luftfahrtunternehmen einnimmt. Ausgehend von dieser Grundlage ist der Versuch unternommen worden, die Tarif- und Verkaufsförderungspolitiken der Gesellschaften zu beschreiben, ebenso wie die Verwaltung des Platzangebots (*Yield Management*), von der das Schicksal des Reisenden in all jenen Phasen abhängt, die dem Augenblick vorausgehen, in dem er schließlich aufgefordert wird, den Sicherheitsgurt anzuschlappen. Das dritte Kapitel ist den CRS⁵ und den dazugehörigen GDS⁶ gewidmet, welche die Vermittlerrolle zwischen dem *Yield Management* und dem Reisenden übernehmen. Es handelt sich hierbei um ein Segment des Luftverkehrs, das im Begriff ist, von den Fluggesellschaften volle Autonomie zu erlangen, was künftig mit positiven Auswirkungen für den Reisenden verbunden sein wird.

Das vierte Kapitel beschäftigt sich mit den Überraschungen, die der Reisende in der Zeit erleben kann, die zwischen seinem Eintreffen am Flughafen und dem Augenblick des Einsteigens liegt: Verspätungen, Absetzung von Flügen, Überbuchung. Wahrscheinlich ist dies die Phase, in welcher der Reisende psychologisch am schwächsten ist: nach Verlassen des Büros oder des Zuhauses besteht sein unmittelbares Anliegen darin, die Reise - deren eigentlicher Zweck nicht

⁴ EP (GD IV) "Schutz von Touristen", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*, W 12, 1995.

⁵ *Computer Reservation System*.

⁶ *Global Distribution System*.

weiter von Belang ist - durchzuführen, und zwar mit einer angemessenen Pünktlichkeit, die umso mehr an Bedeutung gewinnt, desto zahlreicher die in der Reiseplanung vorgesehenen Anschlußverbindungen sind, denn das Verpassen eines Anschlusses wirkt sich auf alle weiteren Anschlüsse aus. Auch hier ist das *Yield Management* oft die Ursache der - zuweilen nicht unbeabsichtigten - Probleme.

Im fünften Kapitel geht es um die Zwischenfälle oder, besser gesagt, die diesbezügliche Haftung des Luftfahrtunternehmens. Nachdem der Reisende an Bord gegangen ist, aber auch während er an Bord geht, kann es wie bei jeder beliebigen menschlichen Tätigkeit zu Zwischenfällen kommen, die negative Auswirkungen unterschiedlicher Tragweite haben: Verlust oder Beschädigung von Gepäckstücken, Reisende, die verletzt werden oder gar zu himmlischen Höhen aufsteigen, die nur von ihren Körpern befreite Seelen zu erreichen in der Lage sind. Wie ist in diesen Fällen die Haftungsverpflichtung des Luftfahrtunternehmens geregelt? In solchen Fällen ist eine Vielzahl von internationalen Vorschriften anwendbar - allen voran das Warschauer Abkommen -, welche von den allgemeinen Bedingungen der IATA und den Bestimmungen der Gemeinschaft überlagert werden.

Das bei dieser Arbeit zugrundeliegende Kriterium, die verschiedenen Phasen des Verhältnisses zwischen dem Reisenden und dem Luftfahrtunternehmen zu untersuchen, hat uns die Möglichkeit genommen, die Thematik auf der Grundlage disziplinarer Kriterien zu gliedern, wie dies in anderen Dokumenten dieser Reihe der Fall war. So wurde den juristischen Aspekten kein eigenes Kapitel gewidmet, sondern sie werden vielmehr im Rahmen des fünften Kapitels behandelt, da sie im Zusammenhang mit der zivilrechtlichen Haftung besonders relevant sind. Wer hauptsächlich an diesen Aspekten interessiert ist, der sollte mit der Lektüre dieses Kapitels beginnen, dessen erste Abschnitte allgemeinen Fragen des Warschauer Abkommens gewidmet sind. Jene, für die das Interesse an diesen Fragen nicht im Mittelpunkt steht, haben sicher nichts dagegen, Verweise auf diesen Pfeiler des internationalen Luftfahrtrechts zu lesen, um zu erkennen, wie sehr er mit Rissen durchsetzt ist.

3. Die beiden Schwerpunkte

Im Verlauf der Darlegung der Rechte der Passagiere ergibt sich eine Überschneidung zweier Schwerpunktgebiete: das **Yield Management** und die **Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international**, also das Warschauer Abkommen.

Ersteres ist ein System der betrieblichen Verwaltung, mit dem die Rentabilität der Passagierplätze eines Flugzeugs optimiert werden soll. Wie wir noch aufzeigen werden, handelt es sich hierbei um das Instrument, das die Fluggesellschaft gleichzeitig zum Richter und zum Gegenpart im Spiel mit den Reisenden macht. Für den Gesetzgeber ist es von grundlegender Bedeutung, das Potential dieses Systems zu kennen, jedenfalls in dem Maße, in dem es möglich ist, Einblick in eines der vertraulichsten Betriebssysteme der Unternehmen zu erlangen. Obwohl in einem politischen System, das die Freiheit der Unternehmen postuliert, die Regelung eines Systems der Unternehmensführung nicht unproblematisch ist, kann im Rahmen einer öffentlichen Politik zum Schutz der Passagiere nicht auf dessen Kenntnis verzichtet werden, da die Passagiere - beginnend mit der Buchung bis hin zum Anlegen des Sicherheitsgurtes - vom Yield Management betroffen sind und mit diesem rechnen müssen, selbst wenn ihnen dies meistens nicht bewußt ist.

Letzteres, welches hochtrabend als Pfeiler des Luftfahrtrechts bezeichnet wird, hat einen Korpus internationaler Vorschriften hervorgebracht, der normalerweise als "Warschauer System" bezeichnet wird, allerdings gegenwärtig eine Krise durchläuft: viele der Übereinkommen, die dieses System bilden, sind noch nicht in Kraft, da die erforderliche Zahl von Ratifizierungen nicht erreicht wurde.

Auch hier unterbinden wie in vielen anderen Fällen des internationalen Rechts die Interessenkonflikte zwischen reichen und armen Ländern das Funktionieren der ausgehandelten Regelungen. Der Gesetzgeber der Gemeinschaft muß sich, wenn er die Mängel des internationalen Systems beheben möchte, mit diesem Pfeiler auseinandersetzen. Das ist bereits erfolgt und muß auch weiterhin erfolgen, wenn die Frage der Rechte der Passagiere im Luftverkehr angemessen gelöst werden soll.

KAPITEL EINS

ALLGEMEINER RAHMEN

1. Der Passagierluftverkehr

Der Passagierluftverkehr ist weltweit und auch in Europa eine Wachstumsbranche. In Tabelle I/1 werden die wichtigsten Eckdaten zum Passagierluftverkehr bei den weltweiten Linienflügen im Jahr 1996 wiedergegeben. Im selben Jahr erreichten die Charterflüge einen Wert von 31,580 Milliarden Passagierkilometern auf Inlandsflügen und von 204,730 Milliarden auf internationalen Flügen, was einem Gesamtwert von 236,310 Milliarden entspricht.

Tab. I/1 - Der Markt der Linienflüge (1996 - weltweit)⁷

DATEN	INLANDSFLÜGE	INTERNATIONALE FLÜGE	GESAMT
Passagiere (Tausend)	970.900	408.700	1.379.600
Pass. x km (Mio.)	1.048.00	1.363.000	2.441.000
Passagiere/ Sitzplätze	67,3%	68,9%	68,2%

In Tabelle I/2 werden die Wachstumsraten der letzten Jahre bei Linien- und Charterflügen ausgewiesen. Man beachte, daß der internationale Passagierluftverkehr eine kontinuierliche Expansion zu verzeichnen hat, vor allem bei den Liniendiensten, während die Charterflüge den größten Zuwachs bei den Inlandsflügen aufweisen, nicht zuletzt aufgrund einer Reihe außerordentlich positiver Jahre, während die Entwicklung der internationalen Flüge diskontinuierlich verlief und zuweilen Jahre mit heftigen Rückgängen zu verbuchen sind. Global gesehen haben die Charterflüge in den letzten fünf oder zehn Jahren ein stärkeres Wachstum zu verzeichnen als die Linienflüge, doch es muß darauf verwiesen werden, daß erstere hinsichtlich der Passagierkilometer lediglich einen Anteil von 8,8% des Passagierluftverkehrs ausmachen.

2. Der Passagierluftverkehr vor der Liberalisierung

Die Liberalisierung des Luftverkehrs, die in der Europäischen Union bereits stattgefunden hat, wird - was ihre Auswirkungen auf den Reisenden anbelangt - im allgemeinen mit einer generellen Senkung der Tarife assoziiert, während von manchen Seiten die Besorgnis wegen einer nachhaltigen Senkung des Sicherheitsniveaus zum Ausdruck gebracht wird. In Wirklichkeit sind die Auswirkungen auf den Reisenden weitaus vielschichtiger und noch nicht vollständig zum

⁷ Die Erarbeitung dieser Tabelle erfolgte auf Grundlage der Daten in IATA, *World air transport statistics*, Genf, 1997, S. 8-10.

Tragen gekommen, da der Luftverkehrssektor der Union in einem Prozeß der Anpassung an die neuen Marktbedingungen begriffen ist. Die Entwicklung in den USA, wo die Anpassung des Sektors an die Liberalisierung bereits vollzogen ist, kann als Beispiel dienen, wenngleich die strukturellen Unterschiede des Sektors⁸ auf beiden Seiten des Atlantiks⁹ berücksichtigt werden müssen.

Tab. I/2 - Entwicklungsraten des Passagierluftverkehrs¹⁰

LEISTUNG	92/91	93/92	94/93	95/94	96/95	96/91	96/86
Inlandsfluglinien	-2%	-3%	8%	5%	5%	2%	2%
internat. Fluglinien	12%	7%	9%	8%	9%	9%	7%
Fluglinien insgesamt	1%	0%	8%	6%	6%	4%	4%
Charterflüge Inland	19%	26%	11%	8%	12%	15%	12%
internat. Charterflüge	17%	0%	1%	18%	-11%	4%	4%
Charterflüge insgesamt	17%	2%	2%	17%	-9%	6%	5%

In den USA haben die Fluggesellschaften eine Umstrukturierung der Fluglinien unter Zugrundelegung eines radialen, auf einen Flughafen gestützten Systems vorgenommen, um Einsparungen sowohl durch Senkung der Gemeinkosten als auch durch ein höheres Maß an Flexibilität bei der Flugplanung und eine verbesserte Auslastung der Flugzeuge zu erzielen. Durch dieses System wird einem Reisenden von oder nach einem Flughafen, der nicht als *Hub* eingestuft ist, eine größere Reisezeit und eine größere Zahl von Anschlüssen auferlegt. Zwecks Reduzierung der Wartezeiten werden die Starts und Landungen konzentriert, was zu einer erhöhten Belastung der *Hub* und einem höheren Verspätungsrisiko geführt hat.

Im Hinblick auf die Tarife haben die Gesellschaften angesichts des gestiegenen Wettbewerbsdrucks neue Preispolitiken entwickelt, die darauf abzielen, die verschiedenen Marktsegmente zu besetzen, wodurch die Verminderung der globalen Einnahmen logischerweise auf ein Mindestmaß begrenzt wird. Konkret zielten die eingesetzten Strategien auf die Reduzierung der Tarife in den touristischen Segmenten der wichtigsten Fluglinien ab, ebenso wie

⁸ Die wichtigsten Unterschiede sind folgende: der US-amerikanische Markt ist größer; die "Inlandsflüge" sind in Europa kürzer; die Entwicklung des "Charter"-Markts ist in Europa weiter vorangeschritten; CRS für eine einzige Gesellschaft in den USA, während die CRS in Europa zu mehreren Gesellschaften gehören; intermodaler Wettbewerb auf den Mittelstrecken in Europa; stärkere Präsenz des öffentlichen Eigentums bei den Fluggesellschaften in Europa.

⁹ Die Merkmale des Luftverkehrs in den USA wurden entnommen aus EP - GD IV, "Conséquences sociales de la déréglementation et de la libéralisation dans le secteur des transports", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*, TRAN 101, 1997, S. 41-51.

¹⁰ Ebenda. Die Prozentsätze beziehen sich auf Passagierkilometer.

auf Anreize anderer Art für die Vielflieger und Provisionen für die Reisebüros, um diese in die Unternehmensstrategien einzubeziehen. Parallel dazu wurden - vor allem im Rahmen der CRS - komplexe Techniken des *Yield Management* eingeführt. Für den Reisenden ergibt sich hieraus eine Situation, die von geringer Transparenz bei den Preisen bzw. bei den Möglichkeiten des Zugriffs auf günstigere Tarife geprägt ist (welche oft von der Zahl der zum Zeitpunkt des Flugscheinkaufs noch verfügbaren freien Plätze abhängig sind), eine Preisreduzierung auf den wichtigsten Strecken und weniger finanzielle Vorteile auf Nebenstrecken, zuweilen sogar eine Verteuerung. Darüber hinaus ist es im Ergebnis der Konzentrationsprozesse bei den Fluggesellschaften auch zu Tarifierhöhungen gekommen (wenn die neue Gesellschaft einen beherrschenden Teil einer bestimmten Linie aufkauft).

Was den Komfort anbelangt, so kommen auf den Nebenstrecken Flugzeuge zum Einsatz, die weniger komfortabel sind. Grundsätzlich ist zu beobachten, daß sich die Unterschiede beim Service an Bord und am Boden, der den Reisenden der verschiedenen Klassen geboten wird, weiter akzentuieren. Im Gegensatz zu manchen Befürchtungen ist die Zahl der angebotenen Flugziele jedoch nicht zurückgegangen, sondern vielmehr noch angewachsen.

Diese Phänomene sind bereits, wenngleich mit verminderter Intensität, auf dem europäischen Markt zu beobachten. Insbesondere hat sich mit dem Erscheinen der sogenannten *No-Frills*-Gesellschaften ein Angebot neuer Leistungen herausgebildet; diese Gesellschaften bieten zu niedrigen Preisen Flüge an, bei denen die Zusatzleistungen (im wesentlichen an Bord) auf ein Mindestmaß reduziert wurden. Allerdings hatte sich in Europa bereits eine andere Formel des Flugverkehrs konsolidiert: die *Charterflüge*.

3. Die Charter-Fluggesellschaften¹¹

Ein Charterflug ist ein "zu einem bestimmten Zweck gemieteter und in keinem öffentlichen Flugplan verzeichneter Flug"¹². Es handelt sich um eine Luftverkehrsleistung, die von einer Gesellschaft, welche keine Fluggesellschaft ist (zumeist ein Reiseveranstalter) und üblicherweise *Charterer*¹³ genannt wird, für die Beförderung bestimmter Gruppen von Passagieren organisiert wird, bei denen es sich zumeist um Touristen mit Pauschalverträgen handelt. Diese Definition hat, was die Natur des Charterers anbelangt, vor allem in Europa teilweise ihre Gültigkeit eingebüßt, da es sich bei diesem mittlerweile oft um eine Fluggesellschaft handelt, die sich auf diesen Sektor spezialisiert hat.

Es handelt sich um Flüge, die nicht in den Flugplänen vorgesehen sind¹⁴, obwohl sie manchmal relativ regelmäßig durchgeführt werden, und *normalerweise* stehen sie für einzelne Reisende

¹¹ Dieser Abschnitt basiert zum großen Teil auf den Bericht von TTI (Travel & Tourism Intelligence), "Charter's airlines in Europe", in *Travel and Tourism Analysis*, 1995, Nr. 4, S. 4-19.

¹² Groevenenge A. D., *Compendium of international Civil Aviation*. IATA 1996, S. 365. Die zitierte Definition stammt aus dem Artikel **Charter flight** des Glossars; ihr englischer Wortlaut ist folgender: *a revenue flight for a specified purpose and not listed in a published timetable*.

¹³ In den USA wird normalerweise der Ausdruck *indirect air carrier* verwendet.

¹⁴ Die in den offiziellen Flugplänen verzeichneten Flüge werden *scheduled* genannt, *non-scheduled* die nicht geplanten Flüge.

nicht zur Verfügung. Allerdings wird oft ein Teil der verfügbaren Plätze an Einzelreisende¹⁵ verkauft, um eine vollständige Auslastung des Flugzeugs sicherzustellen, und in manchen Fällen bilden sie tatsächlich eine Alternative zu den Linienflügen bei der Beförderung von Passagieren. Die Charterflüge stehen auf zwei verschiedenen Märkten im Wettbewerb mit den Fluggesellschaften: beim Transport von Gruppen von Reisenden und beim Transport von Einzelreisenden. Ihr guter Stand in Europa macht sie zu den gefürchtetsten Konkurrenten der *No-Frills*-Anbieter, wie der Vertreter einer der wichtigsten Fluggesellschaften anmerkte, als wir während der Erarbeitung des vorliegenden Dokuments mit ihm sprachen.

In Tabelle I/2 wird deutlich, daß die Charterdienste ein stärkeres Wachstum als die regulären Liniendienste zu verzeichnen hatten. Und die Daten für Europa sind noch bezeichnender: im Zeitraum von 1991 bis 1994 belief sich das mittlere jährliche Wachstum auf 15%, mit einem Spitzenwert von 20% im Jahre 1993, während es 1994 lediglich 13% betrug, wahrscheinlich aufgrund der ersten Auswirkungen der Liberalisierung des Luftfahrtsektors. Diese Entwicklung geht auf die gegenüber den Fluggesellschaften bessere Fähigkeit zurück, die Kosten den Anforderungen der Wettbewerbssituation anzupassen, welche sowohl global als auch im Hinblick auf die Leistungswerte in Passagierkilometern stetig zugenommen haben. Der Marktanteil des Chartersektors wurde auf ca. 50% des Passagieraufkommens im europäischen Kontinent geschätzt.

Im Gegensatz zur Entwicklung in den USA ist der europäische Charterflugsektor gut mit der Liberalisierung des Verkehrswesens zurechtgekommen. Er hat sogar Vorteile daraus ziehen können, da er über 40jährige Erfahrungen verfügt und in dieser Zeit optimale Beziehungen zu den Reiseveranstaltern aufbauen und Integrationsvorgänge mit diesen durchführen konnte, unter anderem durch Beteiligungen an deren Aktienkapital. Und auch, weil er es vermocht hat, eine erhebliche preisliche Differenz gegenüber den Fluggesellschaften aufrechtzuerhalten, und weil die Liberalisierung der Luftfahrt die juristischen Unterschiede zwischen Charter- und Linienflügen beseitigte, wodurch erstere begünstigt wurden.

Der von den Charterflügen erlangte Vorteil ging darauf zurück, daß die Liberalisierung - trotz vieler diesbezüglicher Prognosen - es den Fluggesellschaften nicht erlaubt hat, den *harten Kern* des europäischen Chartermarkts anzugreifen, also die Verbindungen zwischen Nordeuropa und den traditionellen Urlaubszielen im Mittelmeerraum (Spanien, Griechenland, Italien und Nordafrika); hierfür waren wahrscheinlich die soliden Bande zwischen den Charterern und den Reiseveranstaltern¹⁶ ausschlaggebend sowie die operative Flexibilität, die durch das Fehlen von Flugplänen ermöglicht wird.

¹⁵ *Flight-only* oder *seat-only*.

¹⁶ TTI, *Charter's airlines in Europe ...*, cit., S. 8-9, wo die Daten wiedergegeben werden, die sich auf den britischen Markt (als Abflugmarkt) beziehen: zwischen 1993 und 1994 betrug der Zuwachs der Charterflüge innerhalb der EU 18,2% und bei Flügen in die ganze Welt 11,8%; die Ergebnisse anderer Abflugmärkte im Norden Europas entsprechen ungefähr denen des britischen Marktes.

4. Die No-Frills-Fluggesellschaften¹⁷

Im Gegensatz zu den Chartergesellschaften, die schon lange vor der Liberalisierung existierten, traten die in diesem Abschnitt behandelten Gesellschaften erst mit der Liberalisierung bzw. kurz davor auf den Plan. Wie ihr dem Argot entlehnter Name bereits besagt, bieten sie ein sehr gutes Preis-Leistungs-Verhältnis, das auf Einsparungen beim Leistungsangebot beruht.

Zielgruppe dieser Gesellschaften sind die Einzelreisenden, die in den anderen Gesellschaften Economy Class fliegen und die Tarife mit den größten Preisnachlässen in Anspruch nehmen. Der Vorteil der No-Frills-Gesellschaften liegt in gleichen oder niedrigeren Tarifen, ausgehend vom Grundsatz *use it or lose it*, also ohne jede Möglichkeit zur Änderung der Buchung, welche zeitgleich mit dem Kauf des Flugscheins erfolgt. Dieser Grundsatz ist jedoch auch für die günstigsten Individualtarife bei Linienflügen übernommen worden.

Diese Strategie beruht auf der weitestgehenden Kürzung der Verwaltungskosten¹⁸ bei gleichzeitiger Ausnutzung des Potentials des *Yield Management*. Die Reduzierung der Verwaltungskosten betrifft das Bordpersonal, so daß der Service an Bord auf ein Mindestmaß beschränkt wird, doch vor allem ist die Ausgabe der Flugscheine betroffen, welche durchschnittlich 15 bis 30 Dollar kosten (Druck, Vertrieb, Provisionen für die Agenturen)¹⁹: daher verkaufen die No-Frills-Gesellschaften normalerweise den sogenannten *ticketless travel*²⁰. Eine Konsequenz dieser Politik ist das Vorherrschen des direkten Verkaufs, wengleich nur eine einzige No-Frills-Gesellschaft behauptet, keinerlei Beziehungen zu Reisebüros, Buchungssystemen oder *Interline*-Vereinbarungen zu unterhalten. Im allgemeinen greifen die No-Frills-Gesellschaften auch auf die herkömmlichen Vertriebskanäle zurück, wengleich nur in beschränktem Umfang. Der Verkauf und die Ausgabe der Beförderungsscheine erfolgt normalerweise folgendermaßen: der Reisende nimmt per Telefon die Buchung vor und zahlt mit der Kreditkarte, die Gesellschaft notiert auf einem normalen Blatt Papier die Daten des gebuchten und bezahlten Flugs und schickt dieses Blatt dem Reisenden zu, welcher es beim Einsteigen ins Flugzeug vorlegt.

Allerdings bringt der *ticketless travel* von einem bestimmten Niveau an Probleme für die Gesellschaft mit sich. Das wird durch den Fall Raynair veranschaulicht, der größten europäischen No-Frills-Gesellschaft, welche sich nicht für den *ticketless travel* entschieden hat, sondern vielmehr die herkömmlichen Systeme zur Ausgabe der Flugscheine nutzt, und zwar zusammen mit einem besonders komplexen Yield-Management-System.

Der Fall Raynair läßt den Schluß zu, daß das No-Frills-Modell ein Modell ist, das genutzt wird, um sich auf dem Markt zu etablieren, dann aber aufgegeben wird, sobald die Stellung der Gesellschaft gefestigt ist. Von einer bestimmten Größe an übernimmt die No-Frills-Gesellschaft

¹⁷ Dieser Abschnitt basiert zum großen Teil auf dem TTI-Bericht "No-frills airlines in Europe", in *Travel and Tourism Analysis*, 1996, Nr. 3, S. 4-19. In diesem Bericht werden drei Unternehmen untersucht: Ryanair, Easyjet und EBA express, jetzt Virgin airline.

¹⁸ Tatsächlich ist die Bezeichnung für diese Fluggesellschaften eine Abkürzung des Leitspruchs "*low cost, no frills*".

¹⁹ TTI (Travel & Tourism Intelligence), *No-frills airlines in Europe ...*, cit., S. 10.

²⁰ Ausführlichere Informationen zu *ticketless* im nächsten Kapitel.

Betriebsmodalitäten, die denen der Liniengesellschaften ähneln, gleichzeitig aber hält sie ihre Preise weiterhin auf einem sehr niedrigen Niveau. Die Linienfluggesellschaften machen sich wiederum im Hinblick auf die Reduzierung der Verwaltungskosten und das *Yield Management* Strategien zueigen, die denen der größeren No-Frills-Gesellschaften ähneln. Doch obwohl die Unterschiede zwischen den No-Frills-Gesellschaften und den Liniengesellschaften bei den Betriebsmodalitäten nach und nach geringer werden, sind die tariflichen Unterschiede nach wie vor erheblich: in der obengenannten ITT-Studie werden die Tarife der drei untersuchten Gesellschaften auf bestimmten Strecken innerhalb der Europäischen Union mit denen der Konkurrenz verglichen: dabei ergeben sich Differenzen bis hin zu einem Verhältnis von 1:5,25²¹.

Als Schlußfolgerung aus diesem kurzen Überblick über die nichtregulären Luftverkehrsmodalitäten muß die unterschiedliche strategische Situation der Charter- und No-Frills-Gesellschaften auf dem europäischen Markt hervorgehoben werden. Während erstere sich ein präzises und klar definiertes Profil bewahrt haben, neigen letztere dazu, sich den Linienfluggesellschaften anzunähern. Wir haben die Gründe für diese unterschiedlichen Positionen bereits dargelegt, welche aus der Sicht des Reisenden aufgrund der günstigeren Tarife der Chartergesellschaften interessant ist.

5. Der Fluggast

Nach Untersuchung des Marktes im Hinblick auf das Angebot, muß nun die Nachfrage bestimmt werden, also die **Fluggäste**, deren Rechten das vorliegende Dokument gewidmet ist. Zu dieser Kategorie gehören *jedwede Personen, die zur Erreichung eines Reiseziels den Luftverkehr nutzen*. Allerdings spielen auch die Gründe der Reise eine Rolle, zumal beim Kauf des Flugs: wer beruflich unterwegs ist, denkt weniger an den Preis, der zudem oft nicht auf seine Rechnung geht, sondern eher an günstige Anschlüsse. Touristen sind wahrscheinlich eher an Pauschalreisen interessiert. Wie wir gleich sehen werden, tragen die Fluggesellschaften bei der Gestaltung ihrer Preisstrategien den Gründen der Reise durchaus Rechnung.

Insofern erscheint es im Hinblick auf eine angemessene Definition des Fluggastes angebracht, an den Begriff des *Touristen* zu erinnern, der bereits in einem früheren Dokument mit Bezug auf den *Tourismus*-Sektor definiert wurde: "Betrachtet man eine Wirtschaftsbranche als Gesamtheit eines Markts und der Technologien, die dessen Bedarf an Erzeugnissen und Dienstleistungen decken, dann erscheint es ziemlich schwierig, die Technologien, die von den Unternehmen des Beförderungssektors angewandt werden, auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen; der Markt hingegen ist leichter zu definieren. Er besteht aus **denjenigen, die sich von ihrem gewöhnlichen Wohnsitz entfernen bzw. von diesem entfernt sind, unabhängig von dem hierfür vorliegenden Grund**. Allerdings ist eine zweite Unterscheidung nach dem Grund der Reise verbreitet: der Tourismusmarkt bestehe aus denjenigen, die der vorstehenden, fett gedruckten Definition entsprechen, deren Reise jedoch allein der Erholung und keinesfalls beruflichen Zwecken dient. Diese Unterscheidung, die sich auf eine *soziale* Auffassung des Fremdenverkehrs gründet und welche sich in abwechselnden Phasen in den politischen und gewerkschaftlichen Kreisen durchgesetzt hat, steht im Widerspruch zu den öffentlichen Aktionen zugunsten des

²¹ Es handelt sich um das Verhältnis zwischen dem höchsten EBA-Tarif auf der Strecke Brüssel-Rom und dem höchsten Tarif von Sabena/Alitalia; das Verhältnis zwischen den jeweils billigsten Tarifen lautet 1:3,5.

sogenannten *Kongreß- bzw. Geschäftstourismus*, der von Reisen aus wirtschaftlichen Gründen ausgeht"²².

Die Unterscheidung zwischen Reisenden und Touristen ist etwas vage und bezieht sich mehr auf die Wahl der Leistung als auf die Position des Reisenden gegenüber der Gesellschaft während der Durchführung des Transports. Der Zweck der Reise spielt bei der Wahl der Leistung eine Rolle, was aber nicht heißen soll, daß eine präzise Entsprechungsbeziehung zwischen der Leistung und dem Reisezweck bestünde, jedenfalls was die Urlaubsreisen anbelangt. Von den beiden Hauptkategorien der Flugdienste, *Linienflüge* oder *Charterflüge*, ist letztere speziell auf den Tourismus ausgerichtet, während erstere unabhängig vom Zweck der Reise in Anspruch genommen wird. Allerdings hat auch bei den Linienflügen der Zweck der Reise Einfluß auf die Wahl des Luftfahrtunternehmens, des Tarifs oder der Formel.

Bei der Wahl des Luftfahrtunternehmens spielt sowohl der Preis als auch die Stellung der Fluggesellschaft auf dem Markt eine Rolle: die betriebliche Entscheidung, bestimmte, hauptsächlich vom Tourismus geprägte Ziele anzufliegen, bringt eine Kundschaft mit dementsprechenden Reiseerwartungen mit sich. Das ist bei manchen kleineren Gesellschaften der Fall, deren Gründung zuweilen schon mit dem Ziel erfolgte, die Herkunftsorte der Fluggesellschaft mit - manchmal peripher gelegenen - Regionen zu verbinden, in denen der Fremdenverkehr ein entscheidender Wirtschaftsfaktor ist.

Manche besonders günstige Tarife, die mit einer Einschränkung der Flexibilität bei ihrer Wahrnehmung oder auch Mindestaufenthalt am Zielort verbunden sind²³, richten sich vorzugsweise an die Tourismuskundschaft, während der Geschäftsreisende eher dazu neigt, Formeln auszuwählen, die etwas mehr Flexibilität ermöglichen und meistens auch zusätzliche Dienstleistungen für mehr Komfort an Bord des Flugzeugs bzw. im Flughafen beinhalten.

Der Tourist kann sich auch für Pauschalreisen entscheiden, also Pakete, die die Hin- und Rückreise, den Aufenthalt und verschiedene weitere Fremdenverkehrsleistungen beinhalten. In diesem Fall wird die Wahl durch eine Reihe von Faktoren bedingt, bei denen die Beförderungsleistung nur zweitrangig ist. Außerdem ist bei derartigen Reisen nicht die Fluggesellschaft der Gegenpart des Reisenden, sondern der Reiseveranstalter, der das Paket zusammengestellt hat.

6. Der Luftverkehr und die öffentlichen Politiken

Die **Luftverkehrspolitik** ist Teil der umfassenderen *Verkehrspolitik*, welche zunehmend als Integration der verschiedenen modalen Politiken aufgefaßt wird. Man könnte meinen, daß bei der Luftverkehrspolitik das größte Interesse am Schutz des Reisenden besteht. Jedoch ist diese Politik mehr als die übrigen dem Einfluß der Fluggesellschaften ausgesetzt, deren Interessen von denen der Reisenden abweichen, nicht etwa aufgrund eines physiologischen Widerstands zwischen den beiden Parteien des Beförderungsvertrags, sondern vielmehr weil die Flexibilitätsanforderungen,

²² EP (DG IV), "Schutz von Touristen", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*", W12, 1995, S. 12.

²³ Beispielsweise ist es für die Wahrnehmung der Apex-Tarife notwendig, mindestens die Nacht von Samstag auf Sonntag am Zielort zu verbringen.

denen erstere aufgrund des gestiegenen Wettbewerbsdrucks im Sektor gerecht werden müssen, sich in vielen Fällen nicht gut mit den Forderungen der Reisenden vertragen.

Daß es sich nicht um einen wirklichen Widerspruch handelt, wird durch die Sensibilität deutlich, die viele Fluggesellschaften in einigen konkreten Bereichen des Schutzes des Reisenden an den Tag gelegt haben, etwa bei der Heraufsetzung der finanziellen Haftungsgrenzen der Luftfahrtunternehmen.

Die Auswirkungen der Verkehrspolitik auf den Reisenden dürfen aber nicht nur im Hinblick auf die spezifischen Maßnahmen zum Schutz des Reisenden untersucht werden, sondern es muß auch und besonders den Konsequenzen der Veränderungen Rechnung getragen werden, die bei den allgemeinen Rahmenbedingungen dieses Sektors eingetreten sind. Die bedeutendsten Wirtschaftsmächte haben in den letzten beiden Jahrzehnten die Liberalisierung des Luftverkehrs angestrebt, und sowohl die Vereinigten Staaten als auch die Europäische Gemeinschaft haben wichtige Bestimmungen in diesem Sinne verabschiedet.

In der EU wurde die Liberalisierung mit dem sogenannten *dritten Paket* vom Juni 1992 vorangetrieben, welches drei Verordnungen beinhaltet, die sich jeweils auf die Erteilung von Betriebsgenehmigungen auf der Basis spezifischer Kriterien der Gemeinschaft²⁴, die - seit dem 1. Januar 1993 liberalisierte - Festsetzung der Tarife²⁵ und die Liberalisierung der Kabotage ab 1. April 1997²⁶ bezogen. Das wichtigste Element dieses dritten Liberalisierungspaketes ist der Vorschlag betreffend den Marktzugang, welcher den Grundsatz des freien Zugangs aller Luftfahrtunternehmen zu allen Flugrouten zwischen Gemeinschaftsflughäfen sowie die komplette Aufhebung jeglicher Kapazitätsbeschränkungen festschreibt. Tatsächlich wird mit der Verordnung 2408/92 die vollständige Liberalisierung des Luftverkehrs vollzogen, indem festgelegt wird, daß ab 1. April 1997 die Luftfahrtunternehmen der Union das Recht haben, auf allen Flugrouten innerhalb der Gemeinschaft zu fliegen.

²⁴ Verordnung Nr. 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die *Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen*, in ABl. L 240 vom 24.8.92, S.1.

²⁵ Verordnung Nr. 2409/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über *Flugpreise und Luftfrachtraten*, in ABl. L 240 vom 24.8.92, S.15.

²⁶ Verordnung Nr. 2408/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über den *Zugang von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs*, in ABl. L 240 vom 24.8.92, S.8.

7. Der Schutz des Reisenden

Die Europäische Union hat dem Aspekt der Sicherheit während der Liberalisierung des Luftverkehrs eine besondere Beachtung geschenkt, um zu verhindern, daß der zunehmende Wettbewerbsdruck zu Beeinträchtigungen der Sicherheit führt. Im Rahmen der Sicherheit und einer allgemeinen Verbesserung des Flugverkehrs in Europa werden außerdem die Kontrolle des Luftverkehrs und die Probleme der Überlastung des Luftraums berücksichtigt.

Sicherheit und Qualität der Leistungen bilden das erste der fünf international akzeptierten und von der Union anerkannten Grundrechte der Verbraucher, welche die Ziele der **Verbraucherpolitik** bilden²⁷:

- das Recht auf Schutz der Gesundheit und der Sicherheit;
- das Recht auf die Wahrung der finanziellen Interessen;
- das Recht auf den Schutz der juristischen Interessen;
- das Recht auf Vertretung und Teilnahme;
- das Recht auf Information und Unterweisung.

Für die Umsetzung dieser Rechte vom Papier in die Praxis hat sich die Union, insbesondere bezüglich des zweiten und des dritten Rechts, auf die Aspekte Information und Kauf konzentriert.

Die Fähigkeit des Verbrauchers, sich selbst zu schützen, hängt direkt von den Informationen ab, über die er verfügt. Deshalb muß unbedingt das Angebot von Informationen über die Konsumgüter und Dienstleistungen verbessert werden, wobei zu beachten ist, daß die modernen Fernmeldesysteme und die EDV ein Instrument der Informationsübermittlung sein können, aber auch das genaue Gegenteil.

In diesem Sinne müssen die auf die Verbraucher ausgerichteten Politiken die Transparenz der Information anstreben und die entsprechenden Dienste entwickeln, um den Verbraucher in die Lage zu versetzen, die grundlegenden Merkmale der angebotenen Erzeugnisse und Leistungen zu bewerten, zwischen miteinander konkurrierenden Erzeugnissen und Leistungen eine angemessene Wahl zu treffen, die betreffenden Güter und Leistungen sicher und zu seiner Zufriedenheit zu nutzen und im Falle jedweder Sach- oder Personenschäden, die durch das gelieferte Erzeugnis bzw. die in Anspruch genommene Leistung hervorgerufen wurden, Schadenersatz zu fordern.

²⁷ Der Teil dieses Abschnitts, der sich mit der Verbraucherpolitik befaßt, wurde entnommen aus EP, *Zusammenfassende Anmerkungen zur Europäischen Union*, 1997, Anmerkung 4.10.1.

Diese Ziele wurden, was den Fluggast anbelangt, auf zwei verschiedenen Ebenen erreicht. Hinsichtlich der Transparenz des Angebots hat die Europäische Union eine Reihe von Maßnahmen verabschiedet, etwa die Richtlinie über **Pauschalreisen**²⁸, welche im wesentlichen von Touristen gebucht werden, und den **Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen**²⁹, welcher gegenwärtig geändert wird, um ihn den neuen Gegebenheiten anzupassen, wozu beispielsweise der Verkauf von Flugleistungen über das Internet und die Ausweitung dieser Systeme auf den Eisenbahnverkehr gehört. In diesem Bereich überschneiden sich die Probleme des Verbraucherschutzes mit denen der Vorbeugung eventueller Wettbewerbsverzerrungen.

Was die Schäden der Reisenden anbelangt, so bestehen seit der frühen Nachkriegszeit einige internationale Vorschriften, etwa das sogenannte *Warschauer System*, welche nach und nach durch Übereinkommen zwischen den Fluggesellschaften aktualisiert wurden. Diese internationalen Vorschriften werden durch Vorschriften der Gemeinschaft ergänzt, mit denen die Lücken in ersteren ausgefüllt werden sollen, da in diesen ursprünglich nur die Haftung für Sachschäden berücksichtigt wurde, nicht aber die Haftung im Zusammenhang mit gewissen zweifelhaften Geschäftspraktiken, etwa der *Überbuchung*³⁰.

Bei diesen konkreten Aspekten steht der Verbraucherschutz in enger Beziehung zur **Fremdenverkehrspolitik**. Gerade in diesem spezifischen Bereich der Wahrung der Rechte des Touristen als Verbraucher - der als solcher nicht nur Kunde des Luftfahrtunternehmens ist, sondern auch Kunde anderer Sektoren, weshalb er eines umfassenderen Schutzes bedarf - hat die Gemeinschaft große Fortschritte erzielt. Im Hinblick auf die Luftfahrtunternehmen bzw. Unternehmen, die Beförderungsleistungen anbieten, weicht die Lage des Touristen von der des Reisenden, der nicht aus Gründen des Tourismus unterwegs ist, in vielen Aspekten ab: aus der Sicht des Gegenparts, denn die Flugleistung wird ihm in vielen Fällen durch einen Mittelsmann als Teil einer umfassenderen Leistung verkauft; im Hinblick auf den Kaufvorgang, denn die psychologische Lage, in der sich der Tourist zum Zeitpunkt der Auswahl der Leistung befindet, weicht von der eines Reisenden ab, der aus anderen Gründen unterwegs ist; hinsichtlich des Angebots, da dem Touristen Beförderungsleistungen angeboten werden, die spezifisch für ihn ausgelegt sind.

²⁸ Richtlinie Nr. 90/134 des Rates vom 13. Juni 1990, in ABl. L 158 vom 23.6.90, S. 59.

²⁹ Verordnung Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989, in ABl. L 220 vom 29.7.89, S. 1.

³⁰ Verordnung Nr. 295/91 des Rates vom 4. Februar 1991 über *eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr*, in ABl. L 36 vom 8.2.91, S.5.

KAPITEL ZWEI

GESCHÄFTSPOLITIKEN³¹

1. Geschäftliche und tarifliche Unternehmensstrategien

Der Prozeß der Liberalisierung des Luftverkehrs hat zu einer Verschärfung des Wettbewerbs geführt und damit zu einer Senkung der Tarife, was als ein Vorteil für den Reisenden dargestellt wird. Kritiker der Liberalisierungspolitik weisen aber darauf hin, daß die Senkung der Tarife zu Lasten der Wartung der Luftfahrzeuge und somit der Sicherheit geht. Diese Frage sprengt den Rahmen des vorliegenden Dokuments, dessen Gegenstand die finanziellen Rechte des Reisenden sind. Hier soll das *Preis-Leistungs-Verhältnis* in der Geschäftspolitik der Gesellschaften untersucht werden, also die gesamte Strategie auf dem Gebiet der Tarife und der Verkaufsförderung, ebenso wie die Frage, welche Segmente der Nachfrage hauptsächlich Vorteil daraus ziehen; es soll auch geklärt werden, ob es eventuell sogar Segmente gibt, für die sich aus diesen Politiken keinerlei Vorteile ergeben.

Wenn man davon ausgeht, daß die Reduzierung der Tarife eine Folge des aufgrund der Liberalisierung gestiegenen Wettbewerbsdrucks ist, muß diese Reduzierung zunächst vor dem Hintergrund der Geschäftspolitik der Gesellschaften betrachtet werden, um dann zu versuchen, bestimmte *allgemeingültige*³² Verhaltensweisen zu ermitteln, die aber logischerweise von den spezifischen Marktgegebenheiten der einzelnen Gesellschaften abhängig sind. Grundsätzlich kann man sagen, daß die Tarifpolitik Teil einer Kombination verschiedener Instrumente ist, die zwischen zwei Extremen angesiedelt sind: *Qualität* und *Ausweitung der Leistungen* einerseits und *Preis* andererseits. Das Verhältnis dieser Instrumente³³ wird in Abhängigkeit von den Eigenheiten der einzelnen Segmente von Reisenden entsprechend reguliert, um in den einzelnen Segmenten ein möglichst hohes Umsatzvolumen zu erzielen. Es geht also nicht in erster Linie darum, den Marktanteil bei den einzelnen Segmenten zu vergrößern, sondern vielmehr steht die Optimierung des Cash-flow in den Segmenten im Vordergrund. Manche Gesellschaften mit einer sehr aggressiven Geschäftspolitik und mittel- bis langfristigen Zielsetzungen gleichen den Cash-

³¹ Gegenstand des vorliegenden Kapitels ist die Vermarktung der Beförderungsleistungen mit Ausnahme der Buchung, auf die im folgenden Kapitel eingegangen wird. Es sollen hier Fragen im Zusammenhang mit dem Vertrieb der Tickets, der Tarifpolitik und der Verkaufsförderungspolitik untersucht werden.

³² Die nachstehend wiedergegebenen Erwägungen basieren auf vertrauliche Informationen, die wir mündlich von bestimmten europäischen Fluggesellschaften erhalten haben.

³³ Diese Instrumente sind nicht nur auf die Reisenden ausgerichtet, sondern auch auf die Reisebüros, denen außer den üblichen Provisionen auch - je nach Zahl der verkauften Tickets - Prämien gezahlt werden können.

flow der einzelnen Segmente aus und akzeptieren, daß die Expansion in einem bestimmten Segment mit Verlusten verbunden sein kann; zumeist handelt es sich dabei um starke Gesellschaften und um Strategien, die auf bestimmte Linien begrenzt sind. Die Politik, die normalerweise dem Handeln der Gesellschaften zugrundeliegt, widmet normalerweise der Rentabilität pro *Yield* der einzelnen Flüge große Aufmerksamkeit.

Es ist somit offensichtlich, daß die Untersuchung der Tarife oder, besser gesagt, ihrer Herausbildung erst unternommen werden kann, wenn andere Elemente der Geschäftspolitik analysiert worden sind: die Vertriebswege und die Verkaufsförderung. Hierzu müssen zunächst einige grundlegende Elemente des Vertriebs von Flugscheinen erläutert werden, welcher in den kommenden Abschnitten behandelt wird. In Abschnitt vier wird auf die Vertriebswege eingegangen, weshalb wir einige Erwägungen betreffend die GDS, die im nächsten Kapitel ausführlich behandelt werden, vorwegnehmen möchten. Angesichts der spezifischen Fragestellung des vorliegenden Dokuments, dessen Schwerpunkt die Rechte des Passagiers sind, wurde das Thema der Werbung ausgelassen, die im Fall der Fluggesellschaften im wesentlichen institutionellen Charakters ist oder im Zusammenhang mit Tourismus-Paketen erfolgt, die bereits Gegenstand eines anderen Arbeitsdokuments waren³⁴. Hingegen werden die *Frequent Flyer Programs* (Vielfliegerprogramme) erörtert, welche eine spezifische Form der Verkaufsförderung darstellen, die unmittelbar auf ein bestimmtes Segment von Reisenden ausgerichtet ist.

2. Der Flugschein: juristische Aspekte

Der Flugschein ist ein Reisedokument "mit der formellen Bezeichnung *passenger ticket and baggage check*³⁵, das von einem Luftfahrtunternehmen bzw. in dessen Namen ausgegeben wird, die Vertragsbedingungen sowie die Daten des Vertrags widerspiegelt und die Coupons für den Flug und den Passagier enthält". Das Dokument, auf das sich die IATA-Definition bezieht, ist eine Kombination der zwei Reisedokumente, die vom Warschauer Abkommen für den Passagier und das aufgebene Gepäck gefordert werden. Es kann in dreierlei Hinsicht untersucht werden: unter dem juristischen, dem operativen und dem wirtschaftlichen Aspekt.

In juristischer Hinsicht hat es die Beweiskraft eines Reisedokuments, das sich darauf beschränkt, die Rechte des Passagiers und die entsprechenden Pflichten des Luftfahrtunternehmens zu bescheinigen. Deshalb sind die Beziehungen wichtig, die sich zwischen dem Passagier, dem Luftfahrtunternehmen und dem zwischen beiden Parteien agierenden Mittelsmann ergeben. In operativer Hinsicht sind die Probleme bei der Übertragung der das Vertragsverhältnis ausmachenden Elemente auf ein Trägermedium - zumeist Papier - von Belang. In wirtschaftlicher Hinsicht spielen die Vertriebskosten eine Rolle.

Im Warschauer Abkommen³⁶ sind seit 1929 die Elemente präzisiert, die in den Flugscheinen³⁷ enthalten sein müssen: a) Angabe der Abflug- und Zielorte, b) Angabe darüber, ob die Start- und Zielorte im selben Unterzeichnerstaat des Abkommens liegen, und wenn Zwischenlandungen

³⁴ EP (GD IV) "Schutz von Touristen", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*, W 12, 1995.

³⁵ Von der IATA genutzte englischsprachige Definition aus dem Artikel **ticket (tkf)** des Glossars von Luftfahrtbegriffen in Groevenge A.D., *Compendium, ...cit.*, S. 516. Der Text in Anführungsstrichen wurde ebenfalls dort zitiert.

³⁶ Eine ausführlichere Behandlung dieses Abkommens, welches hauptsächlich die Haftungsverpflichtungen des Beförderungsunternehmens gegenüber den Passagieren zum Gegenstand hat, findet sich im letzten Kapitel des vorliegenden Dokuments. Die Darlegungen im Text stammen aus den Artikeln 3 und 4 des Warschauer Abkommens nach dessen Änderung durch das Protokoll von Den Haag von 1955.

³⁷ *Billet de passage*, gemäß der französischen Fassung des Warschauer Abkommens.

erfolgen, muß eine dieser Zwischenlandungen angegeben werden; c) der Hinweis darauf, daß das Abkommen anwendbar ist, wenn das Flugziel in einem anderen Staat liegt als der Abflugort des Fluges bzw. wenn in einem anderen Staat eine Zwischenlandung erfolgt.

Die gleichen Angaben sind auch für den Gepäckschein³⁸ vorgeschrieben, sofern dieser nicht mit einem Flugschein kombiniert ist. Zweck dieser Vorschriften ist es, die Anwendbarkeit der Haftungsbestimmungen des Abkommens klarzustellen und somit zu präzisieren, daß es sich um eine internationale Reise handelt. Jedoch beziehen sich andere Bestimmungen auf einen bloßen Nachweischarakter des Flugscheins (und des Gepäckscheins), jedenfalls nach der vorherrschenden Lehrmeinung auf dem Gebiet der Reisedokumente. Somit kann der Reisende auch ohne Flugschein befördert werden, doch in diesem Fall kann sich das Luftfahrtunternehmen nicht auf die im Abkommen vorgesehenen Haftungsbeschränkungen berufen, und das wiederum bedeutet, daß kein Luftfahrtunternehmen einen Passagier ohne Flugschein befördern wird³⁹.

Der Nachweischarakter des Flugscheins beschränkt sich jedoch nicht auf den Anspruch des Passagiers auf Beförderung, sondern erstreckt sich auch auf ergänzende, die Reise betreffende Ansprüche, also nicht nur Ansprüche des Reisenden: der Flugschein belegt die Ansprüche der einzelnen Luftfahrtunternehmen gegenüber den übrigen, es belegt die finanziellen Ansprüche gegenüber dem Aussteller des Flugscheins, es belegt die Anzahl der aufgegebenen Gepäckstücke, deren Gesamtgewicht und die sich daraus ergebenden Ansprüche und es verweist auf die für das Einsteigen verantwortliche Autorität, was auch polizeiliche Aspekte implizieren kann.

³⁸ *Bulletin de bagages* gemäß der französischen Fassung des Warschauer Abkommens.

³⁹ Die Verordnung 2027/97 vom 9. Oktober 1997 (ABl. L 285 vom 17.10.97) legt die obligatorische Anwendung des Warschauer Abkommens für den gesamten innergemeinschaftlichen Verkehr bzw. für die Verkehrstätigkeit von Gesellschaften der Gemeinschaften fest und vervollständigt es mit wichtigen Zusätzen im Hinblick auf die Haftungsverpflichtungen des Beförderungsunternehmens; der Vertrieb der Tickets wird nicht erwähnt.

3. Der Flugschein: operative Aspekte⁴⁰

Die IATA hat Modelle und Verfahren für die Ausstellung von Flugscheinen⁴¹ erstellt und insbesondere hat sie Festlegungen bezüglich der inhaltlichen Elemente getroffen, die über die Forderungen im Warschauer Abkommen hinausgehen. Ein IATA-Flugschein muß enthalten:

- die **vollständige Flugroute**: Ausgangsflughafen, Zwischenlandungen, bei denen der Reisende das Luftfahrtunternehmen, den Flug oder die Klasse wechselt bzw. bei denen ein *stopover*⁴² stattfindet, und der Zielflughafen;
- die Elemente der **Beförderungsleistung**: Flugnummer, Klasse und Zustand der Buchung (bestätigt, beantragt, auf Warteliste ...);
- der **Preis** der gesamten Reise, auf die sich der Flugschein oder mehrere zusammengehörende Flugscheine beziehen, ausgedrückt in der Landeswährung des Ausgangsortes und in einer anderen Währung, die von den anwendbaren Währungsbestimmungen vorgeschrieben wird, sowie jedwede Beschränkungen bei der Benutzung des Flugscheins;
- die **Gebühren** und sonstige Belastungen;

⁴⁰ Dieser und Abschnitt und der nächste basieren weitgehend auf EP (GD IV), "Les systèmes logistiques dans le transport combiné", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*, TRAN 102, 1998.

⁴¹ *The IATA Passengers Forms and Procedures Committee* ist das "interne Organ dieses internationalen Unternehmensverbandes, der für die Ausarbeitung der *Empfehlungen* zur Vereinfachung und Verbesserung des sowohl manuellen als auch EDV-gestützten Vertriebs von Flugtickets zuständig ist. Ein erheblicher Teil dieser Empfehlungen wurde in Übereinstimmung mit der ATA (*Air Transport Association of America*) erarbeitet. Hinsichtlich der Ausgabe von Tickets ist vor allem auf die Reihe von 17 Entschlüssen (Nr. 721 bis 725 d) zu verweisen, die 372 Seiten einnehmen in IATA, *Passengers Services Conference Resolution Manual*, Montreal-Genf, 1997¹⁷, S. 1216. Angesichts ihres strikt technisch-operativen Charakters wird hier nicht weiter darauf eingegangen.

⁴² Unter *stopover* (STPVR) versteht man eine geplante - und vorab mit dem Luftfahrtunternehmen vereinbarte - Unterbrechung der Reise, die der Reisende bei einer Zwischenlandung zwischen dem Abflug- und dem Zielort vornimmt. Die entsprechenden Bestimmungen finden sich in Artikel 4 der GCC (General Conditions of Carriage) der IATA.

- das gebührenfrei beförderte **Gepäck** in Kilogramm oder Pfund sowie die Anzahl der aufgegebenen Gepäckstücke.

Hier muß präzisiert werden, daß der Flugschein verschiedene Coupons für die einzelnen Strecken enthält, die mit einer Veränderung der im vorangegangenen Punkt genannten Aspekte verbunden sind.

Aus rein technischer Sicht hat sich der Flugschein von den von Hand ausgestellten Flugscheinen bis zu den heutigen Flugscheinen weiterentwickelt, und es sind bereits weitere Verbesserungen geplant. Dieser technologische Fortschritt ist im Interesse der Passagiere, weil er für umfassendere Informationen über die Leistungen und Pflichten sorgt, die mit dem Reisedokument verbunden sind. Er ist aber auch im Interesse der Zwischenhändler, weil die technologische Entwicklung beim Vertrieb der Flugscheine zu einer Vereinfachung der Verfahren führt. Und schließlich ist er auch im Interesse der Fluggesellschaften, nämlich wegen der sich daraus ergebenden Vorteile beim *Yield Management* und der Senkung der Vertriebskosten.

Der **von Hand ausgestellte Flugschein** wird auf vordruckten Formularen ausgestellt, *und zwar im Ergebnis einer Buchung, die nicht auf dem Wege der EDV erfolgt ist*. Diese Art von Flugscheinen dürfte bis zum Jahr 2000 nicht mehr existieren. Der **TAT/OPTAT-Flugschein**, welcher zu Beginn der achtziger Jahre eingeführt wurde, ist teilweise vordruckt, sogar im Bereich der Codes, und wird mit Hilfe der EDV vervollständigt. Allerdings kann es keinen Magnetstreifen aufnehmen. Letzterer wurde Mitte der achtziger Jahre eingeführt, nämlich mit dem **ATB-Flugschein** und dessen Nachfolgeversionen ATB1 und ATB2, welcher später weiter verbessert wurde: der Magnetstreifen, der alle den Flug betreffenden Informationselemente enthält, erleichtert die Formalitäten beim Einsteigen, senkt die Kosten und beschneidet die Betrugsmöglichkeiten.

Andere Technologien, die sich mehr und mehr durchsetzen und wohl die Zukunft des Vertriebs der Flugscheine beherrschen werden, heißen **ticketless** und **chipcard** (oder smartcard). Erstere besteht in einem Code, der dem Reisenden mitgeteilt wird, wenn er telefonisch seinen Flug bucht⁴³, und mit dem er bei der Abfertigung direkt seine Bordkarte erhält. Dieses System ermöglicht eine Reduzierung der Vertriebskosten und die Beschleunigung der Einstiegsformalitäten, erfordert aber eine spezielle Software für die Abfertigung; es wird - wie bereits angesprochen wurde - in großem Umfang von den *No-Frills*-Gesellschaften eingesetzt, hat sich aber auch bei Liniengesellschaften für Inlandsflüge konsolidiert.

Die **Chipcard**, die sich in Europa besser durchsetzen konnte als in den USA, ist besonders für Vielflieger geeignet und besteht in einer Guthabekarte, bei der, wenn sie durch ein Lesegerät geführt wird, der Flugschein im Mikroprozessor der Karte abgebucht wird⁴⁴. Zu den Fluggesellschaften, die diese Art von "Flugscheinen" bereits eingeführt haben bzw. gerade einführen, gehören die Lufthansa - bei deren System jedoch die Chipcard nur als Flugschein verwendet werden kann, nicht als Bordkarte -, KLM, British Airways und SAS. Die Vorteile für

⁴³ In anderen Fällen erhält der Reisende zur Bestätigung der Buchung ein Fax mit allen Daten zur Reise.

⁴⁴ Eine Variante dieses Systems sind die Gutscheine, die normalerweise zu Sondertarifen für bestimmte Strecken ausgegeben werden.

den Reisenden liegen insbesondere in der kürzeren Abfertigungszeit beim Einstieg, welche sich praktisch auf die Hälfte verkürzt⁴⁵.

Ein sehr wichtiger operativer Aspekt, welcher vor allem im Hinblick auf die Probleme bei der Nichtbeförderung⁴⁶ an Bedeutung gewinnt, ist die Verknüpfung der Ausgabe des Flugscheins mit der Buchung, wobei die Bestätigung der Buchung durch den Vermerk OK im Flugschein festgehalten wird. Das Streben nach maximaler Rentabilität der Plätze hat die Gesellschaften dazu bewogen, von den Passagieren zu verlangen, daß sie ihre Buchung zu einem späteren Zeitpunkt bestätigen lassen, wenn diese bereits lange Zeit vor der geplanten Reise erfolgt, um beispielsweise besonders günstige Tarife nutzen zu können oder den Platz zu sichern. Diese Forderung stützt sich auf Artikel VI Ziffer 6 (*réconfirmation des réserves*) der allgemeinen Bedingungen der IATA und kann zu Problemen führen, wenn es aufgrund einer Nichtbeförderung zu Differenzen mit der Gesellschaft kommt, da der Passagier keine Beweise hat, daß die Buchung tatsächlich stattgefunden hat.

4. Wirtschaftliche Aspekte des Vertriebs der Flugscheine und der Vertriebskanäle

Über die Agenturen als Vertriebskanal werden ca. 80% aller verkauften Flugscheine an den Kunden gebracht; in Europa stehen sie meist als ein Mittelsmann der zweiten Ebene zwischen dem GDS⁴⁷ und dem Endkunden, wobei sie entscheidend auf die von diesem getroffene Wahl einwirken können. Deshalb kommt ihnen bei der Verkaufsförderung eine Schlüsselrolle zu, welche sich infolge des gestiegenen Wettbewerbsdrucks auch auf die Höhe der von den Agenturen bezogenen Provisionen ausgewirkt hat.

Diese Provisionen, die Werbung und die Verkaufsförderung gehören somit zu den Vertriebskosten, die sich auf 15 bis 30 Dollar belaufen⁴⁸. Es handelt sich um variable Kosten, deren Höhe - was die Provisionen für die Mittelsmänner anbelangt - proportional zum Preis der Flugscheine ist. Insofern erscheint es sinnvoll, diese Provisionen näher zu untersuchen. Gegenwärtig machen sie in der EU durchschnittlich 13% des Preises der verkauften Flugscheine aus, doch noch bezeichnender ist die Aufschlüsselung dieses Werts: die Grundprovision beträgt etwa 9-10% für Inlandsflüge und 7-10% für internationale Flüge. Außer diesen für jeden einzelnen Flugschein anfallenden Provisionen gibt es noch Anreizprämien, die ausgehend vom Gesamtumsatz, der über eine bestimmte Agentur erzielt wurde, in Abhängigkeit von der Erreichung bestimmter Ziele und vom Zuwachs gegenüber dem Vorjahr berechnet werden.

Es liegt auf der Hand, daß die hohen Vertriebskosten letztlich vom Endnutzer getragen werden. Die Einführung der neuen Systeme für den Vertrieb der Flugscheine schmälert die Provisionen

⁴⁵ Im Flughafen von Frankfurt am Main beläuft sich die Abfertigungszeit mit der Chipcard auf 20 Minuten, während sie bei den übrigen Systemen durchschnittlich 45 Minuten beträgt.

⁴⁶ Siehe Kapitel IV.

⁴⁷ In allen Ländern der Gemeinschaft machen die Reisebüros einen Ertragsanteil von mehr als 60%, oft sogar von mehr als 80% der Gesamteinnahmen aus (GD IV) "Les systèmes logistiques dans le transport combiné", *Reihe Verkehr*, TRAN 102, 1997, s. 287). In Europa werden 90% der Buchungen über die GDS und die Reisebüros abgewickelt, während in den USA 60% per Telefon erfolgen (*No-frills airlines in Europe...*, S. 10).

⁴⁸ TTI (Travel & Tourism Intelligence), *No-frills airlines in Europe*, cit., S. 10.

der Agenturen nicht, so daß die verfügbare Marge für eine Senkung der Preise an Elemente gebunden ist, die nicht vom Preis der Flugscheine abhängen. Dagegen begünstigen die Chipcards die Reisebüros, da sie nicht über die GDS verkauft werden können, deren Mitwirkung nur dann gerechtfertigt ist, wenn die Ausstellung des Flugscheins und die Eingabe der Buchung zeitgleich erfolgen.

Aus der Sicht des Verbrauchers wäre das Verkaufssystem sinnvoll, das in den USA angewendet wird: *in dem von den Gesellschaften angegebenen Preis der Flugscheine sind die Provisionen nicht enthalten, welche von der jeweiligen Agentur nach freiem Ermessen beim Verkauf des Flugscheins festgesetzt werden; so treten die Agenturen über die Kosten ihrer Leistung miteinander in Wettbewerb.* Allerdings ist nur schwer vorstellbar, daß eine solche Geschäftspraktik per Gesetz durchgesetzt werden könnte, zumal die Preisentwicklung im Sektor ohnehin rückläufig ist. Allenfalls könnte die Gesetzgebung so gestaltet werden, daß sie diese Praktik begünstigt.

5. Die Frequent Flyer Programmes (FFPs)

Es handelt sich hierbei um Instrumente der Verkaufsförderung, deren Ziel es ist, den Kunden zur Treue gegenüber dem Luftfahrtunternehmen anzuhalten, indem ihm bestimmte Vorteile in Abhängigkeit von den durchgeführten Reisen geboten werden; in der Regel erfolgt die Bewertung auf der Grundlage der zurückgelegten Strecke. Diese Programme sind im wesentlichen auf die Flugkunden ausgerichtet, die beruflich reisen. Sie sind in den USA mit der Liberalisierung des Luftverkehrs aufgekommen. Das Konzept dieser Programme besteht darin, die Aufmerksamkeit vom Preis oder dem Preis-Leistungs-Verhältnis auf andere Aspekte abzulenken, welche sich entweder die natürliche Dankbarkeit des Menschen für ein Geschenk zunutze machen oder die Tatsache nutzen, daß die Teilnehmer der FFP normalerweise relativ häufig auf Kosten ihrer Arbeitgeber reisen oder jedenfalls die Kosten der Reise an Dritte weitergeben, während sie für sich selbst Meilen sammeln.

Die Entwicklung dieses Instruments auf dem amerikanischen Markt weist interessante Gesichtspunkte auf: ursprünglich wurde es von Sabre, einem CRS, eingeführt, um Verkehr auf das eigene Netz umzulenken. Später wurde es von den Einzelfluggesellschaften übernommen. Dieses Instrument bildete sich in den achtziger Jahren in den USA heraus und konnte beträchtliche Erfolge⁴⁹ verzeichnen. Nach seiner Einführung bei den internationalen Flügen in den neunziger Jahren wurde es schließlich auch von den europäischen Gesellschaften übernommen, um der Effizienz dieses Systems im Wettbewerb begegnen zu können.

Der Erfolg des Systems wurde bei einer Erhebung unter 520 nordamerikanischen Reisebüros deutlich, von denen 81% erklärten, ihre *Geschäftskunden* würden bei mehr als der Hälfte ihrer Kaufentscheidungen im Zusammenhang mit Flügen der Möglichkeit Rechnung tragen, in ihrem FFP Meilen zu sammeln. Die gleiche Erhebung ergab auch, daß vor allem die FFP jener Fluggesellschaften erfolgreich sind, die eine große Zahl von Flügen von einer bestimmten Stadt aus anbieten⁵⁰.

⁴⁹ Man geht davon aus, daß sich in den USA ca. 30 Mio. Reisende an den FFP beteiligen, und daß jeder von ihnen an durchschnittlich 4,6 FFP teilnimmt.

⁵⁰ TTI, Frequent Flyer Programm", in *Travel and Tourism Analysis*, Nr. 3, 1993, S. 5-19.

Bei manchen FFP wird die Funktion der Kundenbindung durch den schrittweisen Rückgang der Zahl der Flugmeilen, die erforderlich sind, um in den Genuß zusätzlicher Vorteile zu kommen, weiter erhöht: werden für einen ersten Freiflug beispielsweise 30.000 Meilen gefordert, sind es für den zweiten Freiflug nur noch 20.000, so daß der Teilnehmer dieses Programm nur ungern aufgeben wird. Allerdings hat der Erfolg der FFP, der wahrscheinlich alle Erwartungen übertraf, auch einige Probleme verwaltungstechnischer und sogar finanzieller Natur offengelegt.

Auf einem von einem starken Wettbewerb geprägten Luftverkehrsmarkt, bei dem die Verwaltung des Umsatzvolumens pro Platz ein kritisches Element darstellt, können die sich aus den FFP ergebenden Verpflichtungen die Rentabilität eines Platzes schmälern, und dies ist umso schwerwiegender, als es kaum abzusehen ist, wann und auf welchen Flügen von dem Anspruch auf einen Freiflug Gebrauch gemacht werden wird. Demzufolge wurden in die CRS Methoden zur Kontrolle der FFP-Verpflichtungen eingeführt, um eventuelle Rentabilitätsverluste der Plätze aufgrund von Freiflügen zu verhindern bzw. auf ein Mindestmaß zu beschränken, etwa indem unterbunden wird, daß die Freiflüge ausgerechnet für die am besten ausgelasteten Flüge genommen werden.

Diese Vorsichtsmaßnahmen wurden ergriffen, nachdem einige Gesellschaften⁵¹ schwere finanzielle Verluste hinnehmen mußten, als sie mit einem Mal ein enormes Aufkommen von Freiflügen bzw. von Flügen mit Preisnachlässen durchstehen mußten, auf die die Teilnehmer ihrer FFP Anspruch hatten, was sich dann negativ auf das Finanzgleichgewicht der Gesellschaften auswirkte. Die Reaktion der Gesellschaften angesichts dieser Risiken blieb nicht nur auf die Instrumente des Yield Management beschränkt, sondern schloß auch Veränderungen im Regelwerk der FFP ein, mit denen das Ansammeln von Meilen erschwert und die Nutzungsmodalitäten begrenzt werden sollten⁵². So kam es zu einer zweiten Phase, in der diese Programme an Attraktivität einbüßten. Die allmähliche Ausweitung der FFP auf Leistungen und Produkte, die nicht direkt mit der Luftfahrt zu tun haben, läßt sich vielleicht als eine Art Ausgleich für die geringeren Vorteile bei den Flügen erklären und als eine Form zur Umlenkung der angesammelten Meilen auf anderweitige Vorteile, um so die Kosten der Programme auf mehrere Unternehmen zu verteilen.

Im Hinblick auf die Leistungen, die den Teilnehmern dieser Programme geboten werden, ist Tabelle II/1 interessant, in der dargestellt ist, wie sich die FFP von typischen Programmen der Luftfahrt zu Programmen entwickelt haben, die auch von Dienstleistern anderer Branchen zur Kundenbindung eingesetzt werden, die normalerweise in der Tourismus- oder Reisebranche angesiedelt sind: die Kategorien *nicht luftfahrtspezifische* oder *sonstige* Güter beinhalten Leistungen von Mietwagenfirmen, Reiseveranstaltern, Hotelketten, Telefongesellschaften und - in geringerem Maße - den Kauf von Produkten verschiedenster Art. In manchen Fällen werden die FFP-Meilen von einem Instrument zur Verkaufsförderung bei Flügen zu einem Instrument

⁵¹ Der schwerwiegendste und am meisten zitierte Fall ist der von PANAM.

⁵² TTI, "Frequent Flyer Programm", cit..., S. 10.

der Verkaufsförderung für andere Produkte⁵³. Es stellt sich die Frage, ob manche FFP wirklich noch als Marketinginstrumente der Luftfahrt angesehen werden müssen, oder ob sie nicht mittlerweile zu einem allgemein einsetzbaren Instrument der Verkaufsförderung geworden sind.

⁵³ Hier soll der Fall eines Pharmaunternehmens erwähnt werden, das den Ärzten als Anreiz FFP-Meilen einer Fluggesellschaft anbot.

Diese Situation hat die Behörden auf den Plan gerufen, denen die Risiken nicht verborgen geblieben sind, die sich sowohl im Hinblick auf die finanzielle Gesundheit der Fluggesellschaften als auch hinsichtlich der Schaffung von Schranken für den Zugang zum Markt aufgrund einer hochgradigen Bindung der Kunden an die bereits vorhandenen Gesellschaften ergeben⁵⁴. Diese Erwägungen sind ein Ergebnis der Erhebung des General Accounting Office (GAO) über Reisebüros, auf die wir bereits Bezug genommen haben.

Jedoch wurden bisher keinerlei Vorschriften in dieser Hinsicht verabschiedet⁵⁵. Man geht davon aus, daß der Austausch von Meilen zwischen den Teilnehmern verschiedener FFP die normalen Wettbewerbsbedingungen zwischen den Gesellschaften wiederherstellen wird, und in den USA existiert bereits ein Meilen-Tauschmarkt. Das ist zwar nicht gesetzwidrig, verstößt aber gegen die Regeln der FFP, und die Gesellschaften behalten sich das Recht vor, jenen die Beförderung zu verweigern, die ihren Flugschein unter Nutzung dieses Marktes erlangt haben. Das GAO schlägt dagegen vor, die Möglichkeit der Nichtbeförderung zu verbieten⁵⁶.

Die europäischen Fluggesellschaften haben die FFP eingeführt, um im Wettbewerb gegen die nordamerikanischen Gesellschaften bestehen zu können, als diese den in Europa ansässigen Fluggästen den Zugang zu den FFP ermöglichten. Anfangs mußten die Schwierigkeiten, die sich aus der Gesetzgebung mancher europäischer Staaten (darunter Deutschland) ergaben, überwunden werden, die derartige Instrumente untersagten, ohne jedoch die eigenen Bürger von einer Teilnahme an den nordamerikanischen Programmen abhalten zu können. Manche europäische Gesellschaften assoziierten sich mit den FFP der Gesellschaften aus Übersee, doch die Mehrheit rief ihre eigenen Programme ins Leben⁵⁷, die sich von denen der nordamerikanischen Gesellschaften kaum unterscheiden. Da sich die europäischen Gesellschaften die in den USA gesammelten Erfahrungen zunutze machen konnten, entschieden sie sich sofort für das *Modell der zweiten Phase, das hinsichtlich des Verhältnisses Meilenzahl/Vorteile strenger ist und bei dem das Management der FFP in das Yield Management integriert ist*.

Die Beteiligung der in Europa ansässigen Fluggäste an den FFP hat zwar noch nicht das nordamerikanische Niveau erreicht, obwohl mit einem weiteren Anstieg zu rechnen sein dürfte, wenn im April 1997 die Liberalisierung des Luftverkehrs abgeschlossen wird. Jedoch ist in Europa angesichts des größeren Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und aufgrund der kürzeren Entfernungen mehr Zeit für das Erreichen der erforderlichen Meilenzahl erforderlich, und das könnte die Entwicklung der FFP behindern.

⁵⁴ Die Schranken für den Zugang betreffen nicht nur den Zugang neuer Gesellschaften zum Markt, sondern auch die Schaffung neuer Luftverkehrsdienste durch bereits vorhandene Gesellschaften, wenn in den Städten, die durch den neuen Dienst miteinander verbunden werden, eine bereits dort operierende Gesellschaft mit ihrem FFP die dort ansässigen Kunden gebunden hat.

⁵⁵ Zumindest bis zum Erscheinungstag des Artikels, dem diese Angaben entnommen wurden: TTI, "Frequent Flyer Programm", cit..., S. 5-19.

⁵⁶ *Ebenda*, S. 13.

⁵⁷ Die erste europäische Gesellschaft, die ein FFP anbot, war BA im Jahre 1991, und zwar aus drei wesentlichen Gründen: der Wettbewerb der No-Frills-Gesellschaften, die Öffnung der nordamerikanischen FFP für die Fluggäste außerhalb der USA, insbesondere für die britischen, und die Allianz zwischen BA und Usair, wodurch BA keine andere Wahl hatte, als mit ihrem US-Partner gleichzuziehen.

Tab. II/1 - Wichtigste Leistungen der FFPs⁵⁸

	Jährl. Zahl der Langstrecken-Geschäftsreisen				Reiseklasse				Reisen mit Ermäßigung	
	1-4	5-10	11+	Ges.	First	Bus.	Econ./erm.		Ja	Nein
Fälle	62	30	16	108	4	66	21	16	17	90
Leistungen										
Gutes Verh. Meilen/Preise	19,4	20,0	37,5	22,2	50,0	22,7	9,5	31,3	17,6	23,3
Abtretbare Meilen	1,6	3,3	-	1,9	-	1,5	4,8	-	-	2,2
Benutzung in mehreren Linien	14,5	3,3	-	9,3	25,0	7,6	4,8	18,8	5,9	10,0
höhere FFP	19,4	23,3	25,0	21,3	-	25,8	19,0	12,5	23,5	21,2
Benutzg. d. Flugscheins weniger eingeschränkt	3,2	-	-	1,9	-	3,0	-	-	-	2,2
Freiflüge	22,6	26,7	18,8	23,1	25,0	19,7	28,6	25,0	29,4	21,1
nicht flugspezifische Güter	1,6	-	-	0,9	-	-	-	6,3	-	1,1
Benutzung Lounges	9,7	13,3	6,3	10,2	-	12,1	9,5	6,3	11,8	10,0
Sonstige	8,1	10,0	12,5	9,3	-	7,6	23,8	-	11,8	8,9
Insgesamt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

⁵⁸ Die Tabelle wurde übernommen aus TTI, "Frequent Flyer Programm", cit..., S. 8, wo sie wiederum übernommen wurde aus IATA, *Corporate air travel survey*, 1993.

6. Die Gestaltung der Tarife und das *Yield Management*

Die Tarifpolitik kann vom Service nicht getrennt werden, und unter diesem Aspekt muß eine Differenzierung des Services nach Flugklassen vorgenommen werden. Das Segment der *First-Class*-Reisenden, die oft auf Rechnung ihrer Firma unterwegs sind, stellen die Zielgruppe einer Geschäftspolitik dar, bei der der Service im Vordergrund steht und bei der sich die Verkaufsförderung auf das Ambiente der Reise⁵⁹ und auf den Service am Boden konzentriert. Auch die Vielfliegerprogramme wenden sich hauptsächlich an dieses Segment von Reisenden. Hier ist deutlich zu erkennen, daß die Tarife auf einem hohen Niveau gehalten werden sollen, um das Umsatzvolumen pro Passagierkilometer zu maximieren. Die First Class kann im Rahmen einer aggressiven Geschäftspolitik als die *Milchkuh* angesehen werden, die in einer Situation verschärften Wettbewerbs gemolken wird, um die großen Preisnachlässe bei der *Economic Class* auszugleichen. Allerdings beginnt man auch hier, allmählich eine Tarifpolitik anzuwenden, die jener der übrigen Klassen gleicht.

Bei der Tarifgestaltung werden die von der IATA erarbeiteten Tarife zugrundegelegt und von den Gesellschaften an die jeweilige, auf die einzelnen Strecken zutreffende Marktsituation angepaßt, wobei dem Preisverhalten der Mitanbieter Rechnung getragen wird. So erfolgt die Festsetzung der sogenannten *Public Fares*, der Tarife also, die von der Gesellschaft ohne Preisnachlässe und mit einem Mindestmaß an Restriktionen⁶⁰ angewendet werden. Ausgehend von diesen Tarifen werden die Discounttarife festgelegt, bei denen normalerweise mehrere Einschränkungen zu beachten sind. Seitens einer bekannten europäischen Fluggesellschaft wurde dem Verfasser des vorliegenden Dokuments im Zusammenhang mit den Gruppentarifen folgendes mitgeteilt: "*Die Gruppentarife werden Fall für Fall unter Berücksichtigung der Passagierzahl, der Auslastung des Fluges zum Zeitpunkt der Preisanfrage, des Flugziels und der für die einzelnen Flüge zutreffenden Tarifkombinationen geprüft*". Eigentlich ist dies eine geraffte Beschreibung des *Yield Management*-Konzepts, bei dem der Gruppe einzig und allein wegen ihrer Größe in Bezug auf andere Elemente, die für die Rentabilität des Fluges ertragsmäßig bestimmend sein können, Rechnung getragen wird.

⁵⁹ Beispielsweise bequemere Sitze, die zuweilen mit anspruchsvollen Zubehöreelementen ausgestattet sind, und/oder hochwertigere Speisen.

⁶⁰ Also mit der Möglichkeit der Änderung des Flugdatums oder sogar der Erstattung des Flugpreises bei Stornierung des Fluges.

Ausschlaggebender Faktor bei der Gestaltung der Tarife ist, wir haben es bereits mehrfach angedeutet, das *Yield Management*. Dieses basiert⁶¹ auf der Flexibilität des Angebots, die durch die EDV in Verbindung mit der Telematik möglich wird. Obwohl hierfür eine komplizierte Software erforderlich ist, deren Entwicklung allein schon einen Wettbewerbsfaktor darstellt, sind die Prinzipien, auf denen das Yield Management beruht, relativ simpel: jede *Platzklasse*⁶² unterteilt sich in *Unterklassen*, denen jeweils ein Tarif zugeordnet ist: von 0 für die Freiplätze, etwa für die FFP, bis hin zum Volltarif. Das Yield Management wird zentral verwaltet (jede Gesellschaft verfügt über eine Stelle, welche die Plätze für alle Flüge verwaltet), die zu den einzelnen Unterklassen gehörenden Plätze werden unter Berücksichtigung der Nachfrage bestimmt. Somit kann jeder Platz - sofern er nicht bereits reserviert ist - innerhalb einer Minute von einer Unterklasse in eine andere übertragen werden.

Demzufolge hängt der Preis eines Platzes von der Marktsituation ab, so daß beispielsweise zwei Plätze derselben Klasse an verschiedenen Tagen zu verschiedenen Preisen verkauft werden können, und dabei muß der zuerst verkaufte Platz nicht unbedingt der billigere sein: wenn die Auslastung in dieser Klasse gering ist, kann es passieren, daß die Preise sinken. Im allgemeinen sind mit unterschiedlichen Preisen auch unterschiedliche Einschränkungen verbunden, doch auch diese Entscheidung richtet sich einzig und allein nach der jeweiligen Marktlage.

Der Käufer sieht sich scheinbar mit einer Situation geringer Transparenz konfrontiert, da die Informationen über den Markt nur der Fluggesellschaft zugänglich sind. Tatsächlich aber kann sich der Reisende zwar kein Urteil über die tarifpolitischen Entscheidungen einer konkreten Fluggesellschaft bilden, doch er kann sich ein Bild vom (aktuellen) Angebot verschiedener Gesellschaften machen, die die gleiche Luftfahrtleistung erbringen.

Näher betrachtet, ist dies die gleiche Situation, in der sich ein Verbraucher beim Kauf eines beliebigen Produkts befindet: er kann die Preise auf dem Markt vergleichen, kennt aber nicht die Preisentscheidungen der verschiedenen Verkäufer. Problematisch wird es im Luftverkehr bei den Strecken, die nur von einem Anbieter bedient werden, bei denen es nur einen schwachen Wettbewerb gibt oder die sogar obligatorisch als öffentliche Dienstleistung bewirtschaftet werden: in diesem Fall kann die fehlende Transparenz nicht durch die Möglichkeit der Auswahl unter verschiedenen Anbietern aufgewogen werden.

Zum Abschluß dieses kurzen Überblicks über die auf dem europäischen Markt üblichen Tarife erscheint es sinnvoll, eine grundsätzliche Einteilung dieser Tarife vorzunehmen: erstens gibt es die **flexibelsten Tarife**, auch *Komplettpreise* genannt, welche Plätze in Economic Class - ohne jedwede Einschränkungen - und in den preisgünstigen Klassen⁶³ beinhalten. Es folgen die **Tarife**

⁶¹ Die folgenden Erläuterungen basieren auf den mündlichen Hinweisen, die der Verfasser von den Vertriebsverantwortlichen der Brüsseler Filialen einiger europäischer Fluggesellschaften erhalten hat. Der vertrauliche Charakter dieses Themas wurde durch die Tatsache untermalt, daß die Gesellschaften, nachdem wir sie um schriftliche Informationen ersucht hatten, uns zu verstehen gaben, sie würden persönliche Unterredungen vorziehen.

⁶² Normalerweise sind das drei: *First Class*, *Business Class* und *Economic Class*.

⁶³ Im kommenden Abschnitt werden die Definitionen der Klassen im Gemeinschaftsrecht wiedergegeben, welches sie im Hinblick auf die Tarifkontrolle berücksichtigt.

zur **Verkaufsförderung**, also Tarife mit Preisnachlaß und mit Einschränkungen⁶⁴. Und schließlich gibt es noch die **Sondertarife**, welche zeitlich begrenzt angeboten werden.

7. Die Gemeinschaftsgesetzgebung im Bereich der Tarife

Die Europäische Gemeinschaft hat kürzlich mit einer Verordnung⁶⁵ in die Tarifgestaltung eingegriffen, die im Rahmen des dritten Liberalisierungspakets für den Luftverkehr verabschiedet wurde und weder auf die Flüge zwischen der Gemeinschaft und Drittstaaten⁶⁶ noch auf Flüge im Rahmen gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen zur Anwendung kommt.

Was die Beförderung von Passagieren anbelangt, so regelt diese Verordnung die **Flugpreise**, also die Preise, die von Fluggästen für die Benutzung eines Flugs einer Fluggesellschaft entrichtet werden, sowie die **Sitztarife**, welche vom Charterer eines Flugzeugs zu zahlen sind, und die **Charterpreise**, die von Fluggästen an den Charterer zu zahlen sind, der einen Charterflug durchführt. Alle diese Tarife gelten nach Artikel 2 der Verordnung "*einschließlich des Entgelts und der Bedingungen, die Agenturen und anderen Hilfsdiensten geboten werden*".

In Übereinstimmung mit dem Grundgedanken der Liberalisierung des dritten Pakets garantiert diese Verordnung, die nur auf Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft zur Anwendung kommt, die Tariffreiheit - mit einer einzigen Auflage: sofern der betroffene Mitgliedstaat⁶⁷ darum ersucht, müssen die neuen Flugpreise vor ihrem Inkrafttreten hinterlegt werden⁶⁸.

Ein betroffener Mitgliedsstaat kann einen *Grundpreis*⁶⁹, der angesichts der gesamten Preisstruktur für die betreffende Strecke, der Wettbewerbslage und der Kapitalverzinsung übermäßig hoch ist, außer Kraft setzen, oder er kann unter Beachtung des Diskriminierungsverbots weitere Preissenkungen für einen Markt untersagen, wenn ein starker Verfall der Flugpreise eingetreten ist, der sich deutlich von gewöhnlichen jahreszeitlichen Schwankungen abhebt, von denen alle Luftfahrtunternehmen betroffen sind. Derartige

⁶⁴ Beispielsweise die Apex- und Pex-Tarife.

⁶⁵ Verordnung 2409/92/EWG vom 23. Juli 1992 über *Flugpreise und Luftfrachtraten* in ABl. 240 vom 24.8.92, S. 15, welche die frühere Verordnung 2342/90 über den gleichen Gegenstand ersetzt. Die Europäische Gemeinschaft hat sich seit 1987 mit der Richtlinie 87/601/EWG, welche später durch die Verordnung aus dem Jahre 1990 ersetzt wurde, um die Tarife gekümmert.

⁶⁶ Auf die Tarife derartiger Flüge kommen normalerweise spezifische Vorschriften zur Anwendung, die in bilateralen Abkommen festgelegt sind.

⁶⁷ Die Mitgliedstaaten, zwischen denen bzw. in denen (bei Inlandsflügen) die Tarife gelten. Normalerweise sind das die Mitgliedsstaaten, in denen der Abflug- bzw. Zielort eines einer Strecke liegt, und jene, in denen Zwischenlandungen stattfinden, bei denen Passagiere zu- und aussteigen.

⁶⁸ Die Form und die Frist werden vom betroffenen Mitgliedsstaat festgelegt, wobei letztere nicht mehr als 24 Stunden betragen darf. Im Falle einer Angleichung an einen bereits geltenden Flugpreis ist anstelle der Hinterlegung eine vorherige Mitteilung erforderlich.

⁶⁹ Es handelt sich um *den niedrigsten voll flexiblen Flugpreis, der für einfache Flüge und für Hin- und Rückflüge mindestens im gleichen Umfang zum Verkauf angeboten wird wie jeder andere voll flexible Flugpreis für denselben Flugdienst* (Artikel 2 Buchstabe K der Verordnung).

Entscheidungen müssen der Kommission, den betroffenen Luftfahrtunternehmen und den beteiligten Mitgliedsstaaten⁷⁰ vorab mitgeteilt werden. Wenn ein betroffener Mitgliedstaat oder die Kommission innerhalb von 14 Tagen ihre Ablehnung mitteilen, finden Konsultationen statt, die mit einer Entscheidung der Kommission abgeschlossen werden können.

Außer diesen Konsultationen, für die die Initiative den Mitgliedsstaaten überlassen bleibt, kann die Kommission auf Ersuchen einer Partei, die ein berechtigtes Interesse geltend machen kann, prüfen, ob die Flugpreise den Kriterien entsprechen, die einen betroffenen Mitgliedstaat zum Treffen der oben dargelegten Entscheidungen ermächtigen. Die von der Verordnung vorgeschriebene öffentliche Kontrolle hat also Ausnahmecharakter und verfolgt im ersten Fall das Ziel, den Verbraucher zu schützen, während im zweiten Fall das wirtschaftliche Gleichgewicht der Luftfahrtunternehmen gewahrt werden soll.

Abschließend sollen noch einige Erwägungen aus der Sicht des Reisenden zu dieser Verordnung vorgebracht werden, die zwar die Tarife liberalisiert hat, aber vielleicht doch zuviel Nachdruck auf den Schutz der unternehmerischen Interessen vor einem als übermäßig bewerteten Wettbewerb gelegt hat. Als erstes wäre der Schutz der Agenturen zu nennen: die Tarifdefinition der Verordnung, welche die Kosten der Agentur einschließt, verhindert letztlich, daß sich in der Union Tarife ohne Provisionen konsolidieren können, welche den Wettbewerb zwischen den Agenturen einleiten würden⁷¹.

Auch die Möglichkeit zur Untersagung der übermäßigen Preissenkungen, selbst wenn sie unter den vorgenannten Bedingungen erfolgt, stellt eine Begrenzung des freien Wettbewerbs zuungunsten des Reisenden dar.

8. Tarifentwicklung nach der Liberalisierung⁷²

In den letzten Jahren sind die Preise im Passagierflugverkehr besser geworden, und der Hauptverdienst für die Reduzierung der Tarife liegt bei der Zunahme des Wettbewerbs. Einige Daten belegen zweifelsfrei diese Wechselbeziehung: erstens, der 20%ige Rückgang der Erträge pro Passagier, der auf den Routen der Gemeinschaft im Zeitraum von 1985 bis 1995 im Durchschnitt zu verzeichnen war; zweitens, der Vergleich zwischen den Erhöhungen der

⁷⁰ Der Staat, der dem Luftfahrtunternehmen die Betriebsgenehmigung erteilt hat.

⁷¹ Siehe Abschnitt 4 des vorliegenden Kapitels.

⁷² Die Daten in diesem Abschnitt wurden übernommen aus der Mitteilung der Kommission *Auswirkungen des dritten Pakets von Maßnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs*, KOM(96) 514, insbesondere aus den Seiten 3 bis 7, sowie der Begründung des Berichts des Ausschusses für Verkehr und Fremdenverkehr des Europäischen Parlaments (A4-15/98) über besagte Mitteilung, S. 9-10, wo wiederum zitiert wird aus British Midland, *Clearing the flight path for competition*, ohne weitere Angaben.

Volltarife zwischen 1986 und 1996 im Verhältnis zu der Zahl der Luftfahrtunternehmen, die auf den 40 untersuchten Routen operierten. Bei der *Business Class* betrug die Erhöhung im untersuchten Jahrzehnt 35% auf Strecken mit starkem Wettbewerb, dagegen 48% auf Strecken mit geringem oder gänzlich ohne Wettbewerb. Bei der *Economic Class* lauten die entsprechenden Werte 28% und 46%. Die Tarifierhöhungen auf den Strecken mit starkem Wettbewerb kommen in Wirklichkeit Preissenkungen gleich, denn im untersuchten Zeitraum belief sich auf Gemeinschaftsebene die Inflationsrate auf 45%.

Der Wettbewerb ist jedoch nicht voll zum Tragen gekommen, da die europäischen Luftfahrtunternehmen es vorgezogen haben, das Niveau der Volltarife relativ hoch zu halten und die vom Yield Management gebotenen Möglichkeiten zu nutzen, um die Sondertarife mit Preisnachlässen zu vervielfachen. Dieses Phänomen kommt in der gestiegenen Nutzung von Flugscheinen mit Preisnachlaß zum Ausdruck, die sich von 60,5% im Jahre 1985 auf 70,9% im Jahre 1995 erhöht hat. Zieht man außerdem den Anteil der Charterflüge im Luftverkehr der Gemeinschaft in Betracht, welche etwa 50-55% ausmachen, so kann man davon ausgehen, daß lediglich 5-10% aller Fluggäste für ihre Flugscheine den kompletten Tarif entrichten.

Dies ist die Situation, wenn man die Union global betrachtet, doch die Marktsituationen der *nationalen Linien* sind sehr verschiedenartig. Je nach Grad des Wettbewerbs lassen sich drei verschiedene Typen unterscheiden: *aktive Märkte*, *weniger aktive Märkte* und *geschlossene Märkte*. Zu ersteren, auf denen ein starker Preiswettbewerb herrscht, zählen der deutsche, der französische und der spanische Markt sowie die Strecke Rom-Mailand. Märkte des zweiten Typs, auf denen der Wettbewerb schwach ist und mehr den Service als die Preise betrifft, sind der italienische (mit Ausnahme der Strecke Rom-Mailand), der portugiesische und der finnische. Geschlossene Märkte, auf denen die Inlandsrouten monopolistisch bedient werden, sind der österreichische, der griechische und der niederländische Markt⁷³.

Der europäische Markt weist vier Segmente auf: das Segment der **internationalen Flüge**, in dem der Reisende nur auf 27% der Routen die Möglichkeit hat, zwischen zwei oder mehr Luftfahrtunternehmen zu wählen und wo demzufolge ein effektiver Tarifwettbewerb gegeben ist; das Segment der **innergemeinschaftlichen und Inlandsflüge mit aktivem Markt** und schließlich die beiden Segmente der Inlandsflüge mit einem weniger aktiven bzw. geschlossenen Markt. Leider werden nur 6% der innergemeinschaftlichen und Inlandsrouten von zwei oder mehr Anbietern bedient.

Die Lage stellt sich also weniger positiv dar, als dies der Fall sein könnte, und wahrscheinlich bedarf der europäische Luftverkehrsmarkt in dieser Hinsicht weiterer Liberalisierungsmaßnahmen.

⁷³ Mitteilung der Kommission, *Auswirkungen des dritten Pakets...*, cit., S. 6.

KAPITEL DREI

DIE COMPUTERGESTEUERTEN BUCHUNGSSYSTEME

1. Computergesteuerte Buchungssysteme: Definitionen

Bevor wir mit der Erörterung dieser Problematik beginnen, ist es sicher sinnvoll, die offiziellen Definitionen einiger die CRS betreffenden Begriffe, die im Text verwendet werden, in Erinnerung zu rufen⁷⁴:

computergesteuertes Buchungssystem (CRS): *ein computergesteuertes System, das unter anderem Angaben über Flugpläne, verfügbare Sitzplätze, Flugpreise und verwandte Leistungen von Luftfahrtunternehmen enthält und eventuell die Möglichkeit bietet, Buchungen vorzunehmen oder Flugscheine auszustellen, soweit abonnierten Benutzern einige oder alle dieser Leistungen verfügbar gemacht werden;*

Vertriebsmöglichkeiten: *die Angebote, die einem abonnierten Benutzer oder einem Verbraucher von einem Systemverkäufer für die Bereitstellung von Informationen über Flugpläne, verfügbare Sitzplätze, Flugpreise, verwandte Leistungen von Luftfahrtunternehmen sowie für die Vornahme von Buchungen und/oder die Ausstellung von Flugscheinen und für sonstige verwandte Leistungen gemacht werden;*

Systemverkäufer: *ein Unternehmen und seine Tochterunternehmen, die für den Betrieb oder die Vermarktung eines computergesteuerten Buchungssystems verantwortlich sind;*

Mutterluftfahrtunternehmen: *ein Luftfahrtunternehmen, das entweder selbst Systemverkäufer ist oder unmittelbar oder mittelbar, allein oder gemeinschaftlich Eigentümer eines Systemverkäufers ist oder ihn kontrolliert;*

teilnehmendes Luftfahrtunternehmen: *ein Luftfahrtunternehmen, das mit einem Systemverkäufer eine Vereinbarung über den Vertrieb seiner Luftverkehrsprodukte durch ein computergesteuertes Buchungssystem getroffen hat. Sofern ein Mutterluftfahrtunternehmen die Vertriebsmöglichkeiten seines eigenen Buchungssystems nutzt, gilt es als teilnehmendes Luftfahrtunternehmen;*

abonnierter Benutzer: *eine Person oder ein Unternehmen, das kein teilnehmendes Luftfahrtunternehmen ist und aufgrund einer vertraglichen oder sonstigen Vereinbarung mit einem Systemverkäufer ein computergesteuertes Buchungssystem für den Direktverkauf von Luftverkehrsprodukten an Einzelpersonen benutzt;*

⁷⁴ Diese Definitionen wurden entnommen aus Artikel 2 der Verordnung 2299/89, auf die im kommenden Abschnitt ausführlicher eingegangen wird. Sie können auch außerhalb des Geltungsbereichs der Richtlinie und außerhalb der Gemeinschaft angewendet werden. Wir weisen den Leser darauf hin, daß die Abkürzungen CRS und CBS austauschbar sind.

Hauptanzeige: eine umfassende neutrale Sichtanzeige von Daten über Flugdienste zwischen Städtepaaren innerhalb einer bestimmten Zeitspanne, wozu u.a. alle Direktflüge der teilnehmenden Luftfahrtunternehmen gehören.

Zu diesen offiziellen Definitionen kommt die kommerzielle Definition des **globalen Vertriebssystems (GDS)**: ein vom internen System einer Fluggesellschaft unabhängiges CRS.

2. Computergesteuerte Buchungssysteme: historische Aspekte

Die CRS entstanden in den fünfziger Jahren als interne Systeme der Fluggesellschaften. Im Zuge der technologischen Entwicklung machten diese ihre internen Systeme nach und nach auf der Basis bilateraler Übereinkommen den Reisebüros - und somit anderen Gesellschaften - zugänglich. Die Geschichte der CRS veranschaulicht, wie ein operatives unternehmerisches Instrument sich in eine eigenständige Wirtschaftstätigkeit verwandeln kann. Ein erster Entwicklungsschritt brachte die funktionelle Erweiterung der Systeme mit sich: vom Buchungssystem ging man zum System des *Yield Management* über, welches auch Daten über Passagiere und Platzbelegung enthält. Dieses wurde zu einem entscheidenden Wettbewerbsfaktor, da es die Verbesserung der Rentabilität in einem liberalisierten Markt ermöglicht, in dem ein Preiswettbewerb herrscht. In der nächsten Entwicklungsetappe setzten sich mehrere Gesellschaften ins Einvernehmen⁷⁵, und das System wurde auf Leistungen ausgeweitet, die keine Verkehrsleistungen waren. Die vorletzte Phase war das sogenannte *Dehosting*, also die Abtrennung vom internen Buchungssystem von einer oder mehreren teilnehmenden Gesellschaften. Diese Phase war von grundlegender Bedeutung und wird im kommenden Abschnitt eingehend untersucht.

Aufgrund der allmählichen Dissoziation sowie der Auflagen der nordamerikanischen und der Gemeinschaftsgesetzgebung haben die Fluggesellschaften das Interesse daran verloren, die CRS zu kontrollieren, was die Einleitung einer Phase des Rückzugs ihrer Aktienanteile an den Systemverkäufern einleitete. Gleichzeitig begann ein Handelskrieg mit bedeutsamen juristischen Konsequenzen zwischen den europäischen und den nordamerikanischen CRS⁷⁶.

Heutzutage, in der vorerst letzten Phase, sind die GDS ein entscheidender Kommunikationskanal zwischen dem Unternehmen und dem Reisenden; mittlerweile sind es hochrentable Unternehmen, was die teilweise Übernahme von Aktien dieser Unternehmen durch branchenfremde Investoren begünstigt hat. Die Notierung der GALILEO-Aktie an der New Yorker Börse im Jahre 1997 bedeutet den letzten Schritt auf dem Weg zu einem eigenständigen Wirtschaftssektor.

⁷⁵ Über einen Prozeß von Übereinkommen und Fusionen zwischen den Betreibergesellschaften der CRS, an denen die wichtigsten Luftfahrtunternehmen beteiligt waren. Dies ist die - noch immer vorherrschende - Situation, auf die sich die Gesetzgebung in den USA und in der Europäischen Gemeinschaft bezieht, die im vorliegenden Dokument erläutert wird.

⁷⁶ Auf diese Konsequenzen wird teilweise in den kommenden Abschnitten eingegangen, insbesondere in Abschnitt 5. Wer sich eingehender mit dem Wettbewerb zwischen beiden Seiten des Atlantiks beschäftigen möchte, der findet Information dazu in Humphreys B., *Les nouveaux développements des SIR - New developments in CRS's*, ITA (Institut du Transport Aérien), Paris 1994.

Der allmählich Austritt der Fluggesellschaften aus dem Kapital der CRS, der Anstieg ihrer Rentabilität und die Anforderungen des Wettbewerbs begünstigen Fusionsprozesse, die weltweit einen Übergang zu einer oligopolistischen Struktur des Sektors vorzeichnen, mit örtlich beherrschenden Positionen, was zu einer Situation eines Quasimonopols gegenüber den teilnehmenden Luftfahrtunternehmen führt. Doch es steht zu erwarten, daß sich die Fluggesellschaften den Preiserhöhungen der CRS widersetzen, die die hier vorgesehene Marktstruktur mit sich bringt⁷⁷.

3. Computergesteuerte Buchungssysteme: der Markt

Die Marktsituation der GDS weicht in den USA von der in Europa ab. Während einzelne Gesellschaften im US-amerikanischen Markt aufgrund des großen Verkehrsaufkommens ein eigenes GDS betreiben können, gibt es in Europa zwei GDS, die Mischgesellschaften unter Beteiligung mehrerer Fluggesellschaften bilden. Die Aufteilung des Weltmarkts ist in Tabelle III/1 dargestellt⁷⁸.

Man beachte, daß die ersten drei GDS beinahe drei Viertel aller Verkaufspunkte besitzen und mehr als vier Fünftel der Endstellen. Die GDS werden auf der Ebene der einzelnen Mitgliedstaaten durch die sogenannten *Nationalen Marketinggesellschaften* verteilt, die normalerweise Eigentum der nationalen Fluggesellschaften⁷⁹ sind und im wesentlichen technische Aufgaben bei der Herstellung der Verbindung zwischen den GDS und den Benutzern wahrnehmen.

Die GDS sind Unternehmen, die gute Bilanzergebnisse erzielen und den Luftfahrtunternehmen ihre Leistungen zu angemessenen Preisen anbieten. Tatsächlich machen ihre Leistungen durchschnittlich nur 1% des Flugscheinpreises aus, von den 20%, die von den Fluggesellschaften für die Vertriebskosten eingeplant werden. Jedoch beklagen sich die GDS über das finanzielle Problem, das sich für sie aus der Stornierung von Buchungen ergibt und welches ca. 50% aller getätigten Buchungen betrifft. Deshalb streben nun einige GDS eine Mindestvergütung für jede Buchung vor, selbst wenn diese anschließend storniert wird.

In den meisten Fällen handelt es sich nicht nur um eine Finanzinvestition, sondern um Integrations- und Diversifizierungsprozesse seitens der Unternehmen, die in angrenzenden Sektoren tätig sind, oder seitens der GDS im Rahmen einer Strategie der geographischen Expansion. Es kommt daher bereits zu den ersten Fusionen, welche mit heiklen

⁷⁷ *Ebenda*, S. 77-85; dort zitiert man auch UK House of Common, *Airline Competition, Computer Reservation System*, Transport Committee Third Report, Session 87/88, wo der gleiche Standpunkt vertreten wird, mit Ausnahme des Verweises auf den möglichen Widerstand seitens der Fluggesellschaften.

⁷⁸ Diese Tabelle wurde entnommen aus EP (GD IV), "Les systèmes logistiques dans le transport combiné", Arbeitsdokument, *Reihe Verkehr*, TRAN 102, 1998. Die Gesamtanteile sind aufgrund der Auf- bzw. Abrundung kleiner als 100%.

⁷⁹ Außer diesen *traditionellen* Aktionären gibt es zuweilen Eisenbahnunternehmen, Reiseveranstalter oder Seefahrtunternehmen, was eine Ausweitung der GDS-Leistungen auf andere Verkehrsarten und auf Leistungen, die für den Reisenden interessant sind, begünstigt.

Wettbewerbsproblemen verbunden sind und deshalb auch schon die Aufmerksamkeit der zuständigen Behörden auf sich gezogen haben⁸⁰.

Das Heikle an dieser Problematik ist nicht so sehr die Erlangung einer marktbeherrschenden Position, sondern vielmehr sind es die engen Beziehungen - sogar bei den Aktionären - zwischen den GDS und den Mutterluftfahrtunternehmen, die zu echten Wettbewerbsverzerrungen gegenüber anderen Luftfahrtunternehmen führen können. Deshalb müssen alle Luftfahrtunternehmen und insbesondere die teilnehmenden Luftfahrtunternehmen⁸¹ vor diskriminierenden Praktiken geschützt werden; die Behörden der USA und der Europäischen Gemeinschaft sind sich dieser Tatsache bewußt.

⁸⁰ Wir erinnern an die Verweigerung der Zustimmung des nordamerikanischen Verkehrsministeriums für den Zusammenschluß von SABRE und DATAS II im Jahre 1990.

⁸¹ Für die Unterscheidung von *teilnehmenden Luftfahrtunternehmen* und *Mutterluftfahrtunternehmen* siehe weiter oben.

Tab. III/1 Die wichtigsten GDS und ihre Marktpräsenz

GDS	Beteiligte Fluggesellschaften	Verkaufspunkte		Endstellen	
		Zahl	%	Zahl	%
AMADEUS (1)	Iberia, Air France, Lufthansa, SAS, Continental Airlines	33.293	26,3	93,147	23,1
GALILEO (2)	United Airlines, British Airways, Swissair, KLM, USAir, Alitalia, Olympic Airways, Air Canada, TAP, Austrian Airlines, Aer Lingus	30.161	23,82	115.454	28,62
SABRE	American Airlines	29.277	23,13	119.546	29,64
WORLDSPAN	Delta Airlines, Northwest, Transworld Airlines	14.102	11,14	45.104	11,18
AXESS	Japan Airlines	6.195	4,89	11.340	2,89
ABACUS	Singapore Airlines, Thai Airways und Cathai Pacific	4.200	3,32	10.500	2,6
INFINI	All Nippon Airways	6.195	4,89	7.700	1,9
GETS	SITA (3)	3.150	2,49		
Gesamt		126.573	99,98	403.271	99,93

(1) AMADEUS hat die Struktur einer Holdinggesellschaft, die sich auf drei Gesellschaften stützt, welche jeweils die Entwicklungs-, Marketing- und operativen Funktionen wahrnehmen. Dieses GDS bietet Informationen über die Flüge von 700 teilnehmenden Luftfahrtunternehmen und über eine breite Palette von Verkehrs-, Tourismus- und Hoteldienstleistungen. Es hat Zugriff auf die Reservierungsdienste für die Flüge von 430 Fluggesellschaften und 29.000 Hotels. Außerdem ermöglicht es die Einholung von Auskünften und die Eingabe von Buchungen bei etwa 50 Leihwagenfirmen. Diese Informationen wurden der Web-Site des GDS entnommen: <http://www.sys1.com>.

(2) GALILEO funktioniert in Nordamerika, Mexiko und Japan unter der Bezeichnung APOLLO. Es bietet Informationsdienstleistungen und Buchungen für mehr als 500 Fluggesellschaften, 37.800 Hotels, 45 Leihwagenfirmen und 47 Reise- oder Kreuzfahrtveranstalter. Diese Informationen wurden der Web-Site des GDS entnommen: <http://www.galileo.com>.

(3) SITA ist ein Telekommunikationsunternehmen, das auf den Luftverkehr spezialisiert ist; es wurde 1949 von 11 Luftfahrtunternehmen gegründet.

Die Gesellschaften können in verschiedenen Bereichen diskriminiert werden:

- beim **Preis**: wenn das GDS den Mutterluftfahrtunternehmen einen geringeren Preis berechnet als den übrigen Gesellschaften;
- beim **Service**: wenn das GDS den Mutterluftfahrtunternehmen Zugang zu bestimmten Funktionen des Systems gewährt, die von den übrigen Gesellschaften nicht genutzt werden können;
- beim **Datenschutz**: wenn eine Gesellschaft unter Nutzung spezieller Funktionen Zugriff auf die Daten von anderen Gesellschaften oder von deren Passagieren hat;
- bei der **Anzeige** von Flügen verschiedener Gesellschaften auf dem Bildschirm: diese ist wahrscheinlich die subtilste Form der Diskriminierung und besteht darin, bei der Reihenfolge, in der die Flüge auf dem Bildschirm angezeigt werden, den Flügen einer Gesellschaft den Vorrang zu geben⁸².

Die meisten dieser Diskriminierungen haben ihren Ursprung im *Hosting*, auf das wir bereits im vorangegangenen Abschnitt eingegangen sind. Die CRS übernahmen - und teilweise tun sie das noch immer - das *Hosting* für das eigene Buchungssystem einer oder mehrerer Gesellschaften, auf das nur die Beschäftigten dieser Gesellschaften Zugriff haben. In manchen Fällen handelt es sich um eine echte Dienstleistung, die ein großes CRS zahlreichen kleinen Gesellschaften bietet. Obwohl dieses "Miteinander" im allgemeinen keine Probleme bereitet hat, mußten die nordamerikanischen Behörden seit 1992 einige Beschwerden entgegennehmen, weil manche CRS behaupteten, ihre Struktur erlaube es, "zuverlässigere Informationen und leichtere Buchungen von der im Rahmen des *Hosting* betreuten Gesellschaft zu erhalten als von den übrigen Gesellschaften"⁸³. Im entsprechenden Bericht der US-Behörden wird angemerkt, daß eine derartige Struktur "den Wettbewerb beeinträchtigen kann, da ein Transfer von Passagieren - und somit Erträgen - von Gesellschaften, die kein CRS kontrollieren, zu Gesellschaften, die ein CRS kontrollieren, stattfindet, was zur Herausbildung ungleicher Bedingungen beim Verkauf der Luftfahrtdienstleistungen beiträgt"⁸⁴. Daher die Orientierung der Behörden auf eine Förderung

⁸² Der sich hieraus ergebende Vorteil ist viel erheblicher als es den Anschein hat, denn die Statistiken belegen, daß 80% aller Buchungen auf die Flüge entfallen, die auf dem ersten Bildschirm angeboten werden, und 80% auf die in den ersten beiden Zeilen angezeigten Flüge.

⁸³ Humphreys B., *Les nouveaux développements des SIR* ..., cit., S. 49.

⁸⁴ US General Accounting Office, *Computer Reservation Systems. Action needed to better monitor the CRS industry and eliminate CRS biases*, Washington DC, 1992, zitiert in Humphreys B., *Les nouveaux développements...*, cit., S. 49.

der Dissoziierung. Diese Orientierung ist auf europäischer Ebene seit 1998 in der Gesetzgebung verankert und hat bewirkt, daß zwei der größten europäischen CRS von Anfang an als dissoziierte CRS konzipiert wurden. Erst mit der Dissoziierung kann man wirklich von GDS sprechen.

4. Buchungen über das Internet und On-line

Die Web-Sites der Fluggesellschaften im Internet bieten die Möglichkeit, die Flugpläne einzusehen, manchmal auch die der Mitanbieter. Einige Web-Sites erlauben es auch, Buchungen vorzunehmen, selbst wenn diese Möglichkeit zuweilen den Vielfliegern vorbehalten bleibt. Gleiches tun die GDS mit ihren Dienstleistungen. Schließlich gibt es noch telefonische On-Line-Buchungsdienste, die besonders in den USA gut entwickelt sind.

Diese Systeme bieten für den Reisenden den Vorteil eines unmittelbaren Zugangs zu den Flugplänen, wodurch die Wahl einer Flugroute weitaus bequemer erfolgen kann als am Verkaufsschalter eines Reisebüros, wo der betreffende Mitarbeiter eine Art Filter zwischen dem Bildschirm und dem Kunden bildet und wo außerdem die verfügbare Zeit begrenzt ist, da noch andere Kunden bedient werden müssen⁸⁵. Doch die wichtigsten Vorteile sind die finanziellen Vorteile, die sich für die Gesellschaften aufgrund der Reduzierung der Vertriebskosten ergeben: eine über das Internet und ohne die Einschaltung eines GDS vorgenommene Buchung kostet 2 Dollar, über ein GDS kostet sie 3,5 und per Telefon kann sie bis zu 15 Dollar kosten.

Jedoch haben die Fluggesellschaften bisher die Möglichkeiten dieses Vertriebskanals noch nicht voll genutzt - aus Gründen der Datensicherheit und weil sie noch keine Medien zur Verkaufsförderung gefunden haben, die eine Alternative zu den Reisebüros darstellen könnten. So beläuft sich in den USA, wo die Fluggesellschaften mit dem Verkauf über das Internet viel weiter sind als die europäischen Gesellschaften, der Anteil der über den Vertriebskanal Internet abgesetzten Flugscheine bestenfalls auf 5%. Deshalb kommen die über das Internet niedrigeren Vertriebskosten bisher noch nicht in einem finanziellen Vorteil für den Reisenden zum Ausdruck, welchem im Internet nur Sondertarife für eine begrenzte Auswahl von Flügen und Flugzielen angeboten werden. Dagegen nutzen die Gesellschaften das Internet schon etwas dynamischer bei ihren Beziehungen zu den Teilnehmern ihrer FFP, welche hier Punkte erlangen können.

Trotz der noch vorherrschenden Unsicherheit hat das Internet das Interesse geweckt: es kann genutzt werden, um die letzten verfügbaren Plätze zu verkaufen (darauf spezialisieren sich zunehmend manche Reisebüros) oder um die Flugscheine zu

⁸⁵ Dieser einfache Zugang begünstigt auch das Phänomen der *virtuellen Reisenden*, also Reisenden, die sich darauf beschränken, die verschiedenen Reismöglichkeiten zu prüfen und eine Reise zu planen, ohne jedoch wirklich zu beabsichtigen, eine Buchung vorzunehmen. Dieses Phänomen ist auch den Reisebüros nicht unbekannt. Im Internet tritt es ungebremsster auf und kann zu *Staus* an den Web-Sites führen.

versteigern, aber der Verfasser hatte bis Redaktionsschluß keine Kenntnis davon, daß von dieser Möglichkeit bereits Gebrauch gemacht worden wäre, wenngleich man sie im Rahmen der Optimierung des Yield Management durchaus erwägt.

Zum derzeitigen Stand ist die Frage der computergesteuerten Buchung noch immer an die CRS und die GDS gebunden, mit denen sich die Gemeinschaftsgesetzgebung vorrangig beschäftigt.

5. Computergesteuerte Buchungssysteme: das Hosting und die Gemeinschaftsgesetzgebung

Als die Gemeinschaft 1989 begann, sich anhand der Verordnung **über einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit computergesteuerten Buchungssystemen**⁸⁶ mit den CRS zu beschäftigen, zeichnete sich die Problematik des Hosting noch nicht so deutlich ab. Ziel der Verordnung war es, die Probleme der Wettbewerbsverzerrung zu lösen, die durch die CRS aufgeworfen wurden, doch in der Einleitung wurden auch die Interessen der Passagiere angesprochen, und das Problem wurde folgendermaßen definiert: "*Mißbräuche, die darin bestehen, daß der Zugang zu den Systemen verweigert wird, Daten in diskriminierender Weise bereitgestellt, eingegeben oder angezeigt werden oder teilnehmenden Luftfahrtunternehmen oder abonnierten Benutzern unangemessene Bedingungen auferlegt werden, können zu erheblichen Benachteiligungen von Luftfahrtunternehmen, Reisevermittlern und letzten Endes Verbrauchern führen*". Die Verordnung von 1989 weist die Begrenzung auf, die sich aus einer unvollständigen Kenntnis des Problems ergeben oder, was noch wahrscheinlicher ist, die sich aus dem Fehlen technischer Instrumente ergeben, die es ermöglichen würden, die Problematik des Hosting in einer für alle Beteiligten akzeptablen Form zu lösen. Aber sie füllt die Gesetzeslücke aus, die sich mit der Freistellung der Vereinbarungen zwischen Firmen über den gemeinschaftlichen Kauf, die Entwicklung und den Betrieb von computergesteuerten Buchungssystemen gemäß Artikel 85 Absatz 1 des Vertrags, welche durch die Verordnung Nr. 2672/88 festgeschrieben wurde, aufgetan hatte. Die Gemeinschaftsgesetzgebung stützt sich von Anfang an auf eine Philosophie der Wettbewerbspolitik, welche dazu neigt, die Gleichbehandlung der teilnehmenden Gesellschaften zu sichern und sie gegen allzu starre Bedingungen in Schutz zu nehmen. Doch ihre Effizienz im Sektor blieb begrenzt, bis die Verordnung von 1993 verabschiedet wurde, mit der auch positive Ergebnisse auf dem Gebiet des Verbraucherschutzes erzielt wurden.

In einer umfassenden Untersuchung der geltenden Gemeinschaftsgesetzgebung darf ein Verweis auf die Debatte über das Hosting nicht fehlen, die in Europa geführt wurde, als die Europäische Kommission mit der Überarbeitung der Verordnung von 1989 begann. Zwar hatte die Kommission verstanden, welche Rolle das Hosting bei den Wettbewerbsverzerrungen spielt, doch sie bezweifelte, daß die Dissoziierung *per se* ausreichend sein würde, um die Sondervergünstigungen für die Gesellschaften, die die Kontrolle innehatten, zu beseitigen, während sie gleichzeitig die Auffassung vertrat, daß die Einführung technischer Barrieren (sogenannter *chinesischer Mauern*) die gewünschte Gleichbehandlung sicherstellen würde. Die europäischen Luftfahrtunternehmen nahmen hierzu Stellung, wohl nicht nur, weil sie wegen der Verzerrung des Luftverkehrsmarktes besorgt waren, sondern auch, weil sie zwei CRS - AMADEUS und GALILEO -, an denen sie beteiligt waren,

⁸⁶ Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates vom 24. Juli 1989 in ABl. L 220 vom 29.7.89, S. 1, später geändert durch die Verordnung 3089/93 vom 29. Oktober 1993 in ABl. L 278 vom 11.11.93, S. 1.

gegenüber dem US-amerikanischen SABRE, welches bereits einen Marktanteil von 11% erobert hatte, unterstützen wollten.

Unter diesem Vorzeichen ist auch der Standpunkt der AEA zu verstehen, der in verschiedenen Briefen zum Ausdruck gebracht wurde, welche im März 1993 an die Kommissare für Verkehr und Wettbewerb gerichtet waren:⁸⁷ "*Angesichts der ungerechtfertigten Vorteile, welche die Konkurrenzgesellschaften genießen könnten, ersuchen die an der AEA beteiligten Gesellschaften darum, die Dissoziierung der in Europa tätigen CRS herbeizuführen, welche Vorteil aus dem völlig neutralen Umfeld ziehen, das von den Verhaltenskodizes von ECAC und der EWG ... [der Standpunkt der Kommission], was für die AEA nicht akzeptabel ist. Wenn angeführt wird, daß ein dissoziiertes CRS noch immer in der Lage ist, der Gesellschaft, von der es kontrolliert ist, Sondervergünstigungen zu gewähren, so ist dieses CRS auch in der Lage, alle technischen Mittel zu umgehen, die von einem Gemeinschaftskodex festgelegt werden, um die gleichen Ziele zu erreichen wie mit der Dissoziierung. Zweitens kämen in einem dissoziierten Umfeld die Mutterluftfahrtunternehmen nicht automatisch in den Genuß der gegenwärtigen technischen Vorteile. Drittens würde bei Durchsetzung der Dissoziierung die unangemessene Belastung von der satzungsmäßigen Gleichstellung der Mutterluftfahrtunternehmen und der teilnehmenden Luftfahrtunternehmen von ersteren auf letztere übertragen, welche das System dissoziieren müßten*".

Die Debatte stieß auf Schwierigkeiten technischer Art, da damals niemand in der Lage war, mit hinreichender Sicherheit die Aussage zu treffen, daß die *chinesischen Mauern* und die Dissoziierung selbst die gewünschten Ergebnisse bringen würden. Die Debatte wurde noch komplizierter aufgrund der Beziehungen zu den USA: dieses Land befürchtete - vielleicht nicht ganz zu unrecht -, daß die Dissoziierung wie eine Zugangsbarriere für den europäischen Markt wirken könnte, da er mit hohen Kosten für die Umprogrammierung der Systeme verbunden wäre und der europäische Markt unterhalb einer hohen Quote nur wenig attraktiv wäre. Schließlich entschied man sich für die Lösung der *chinesischen Mauern*, ergänzt durch die Trennung von Systemverkäufer und Luftfahrtunternehmen als Eigentümern⁸⁸. Die Tatsache, daß die Gesellschaften nach der Regelung von 1993 damit begonnen haben, ihre Aktienbeteiligungen an den GDS zurückzuziehen, beweist, daß die Wettbewerbsvorteile, die sich aus der Kontrolle der Systeme ergaben, nicht mehr gegeben sind und daß die Gemeinschaft die richtige Entscheidung getroffen hat⁸⁹.

⁸⁷ Die folgenden Zitate stammen aus Humphreys B., *Les nouveaux développements ...*, cit., S. 54.

⁸⁸ Eine ausführlichere Darstellung der Wechselfälle, die der Verabschiedung der Verordnung von 1993 vorausgingen bzw. sie begleiteten, findet sich in Humphreys B., *Les nouveaux développements...*, cit., S. 53-59.

⁸⁹ Im Verlauf formloser Unterhaltungen, die der Verfasser mit Vertretern einiger Fluggesellschaften geführt hat, dementierten diese, daß die Entscheidung zum Verkauf der Anteile an den GDS auf den im Text angegebenen Grund zurückzuführen sei. Sie hätten allerdings kaum etwas anderes sagen können, ohne gleichzeitig zugeben zu müssen, daß sie in der Vergangenheit Sondervergünstigungen genossen hatten. Die Meinung des Verfassers wird übrigens auch von weiteren Kennern der Problematik geteilt, darunter der bereits zitierte

6. Computergesteuerte Buchungssysteme: die geltende Gemeinschaftsgesetzgebung

Die Gemeinschaftsgesetzgebung ist auf alle CRS auf der Welt anwendbar, die sich zur Benutzung in der Gemeinschaft anbieten und/oder dort benutzt werden.

Was die Klauseln des Vertrags zwischen Systemverkäufer und den teilnehmenden Luftfahrtunternehmen betrifft, so dürfen diese keine irrationalen Bedingungen vorgeben oder Bedingungen, die weder sachlich noch nach Handelsbrauch in Beziehung zur Teilnahme am betreffenden CRS stehen; insbesondere werden Klauseln bezüglich der Exklusivität der CRS untersagt⁹⁰. Die Preise und die übrigen Benutzungsbedingungen dürfen keines der teilnehmenden Luftfahrtunternehmen diskriminieren, die Mutterluftfahrtunternehmen eingeschlossen. Abgesehen von diesen Verboten erkennt der Verhaltenskodex dem teilnehmenden Luftfahrtunternehmen das Recht zu, seinen Vertrag mit dem Systemverkäufer unter Einhaltung einer Frist von höchstens sechs Monaten nicht vor Ablauf des ersten Jahres zu kündigen, wobei dem Systemverkäufer die unmittelbar mit der Kündigung verbundenen Kosten zu erstatten sind.

Parallel zum Verbot von Exklusivitätsklauseln wird dem Mutterluftfahrtunternehmen untersagt, ein konkurrierendes CRS zu diskriminieren, in dem es sich weigert, diesem auf Verlangen gleichermaßen zügig dieselben Informationen hinsichtlich seiner eigenen Dienste über Flugpläne, Flugpreise und verfügbaren Sitzplätze zur Verfügung zu stellen oder seine Luftverkehrsprodukte durch ein fremdes CRS zu vertreiben⁹¹. Man beachte, daß dieses Verbot nur die Mutterluftfahrtunternehmen betrifft, nicht aber die teilnehmenden Luftfahrtunternehmen: es soll damit verhindert werden, daß durch das Verhalten der Luftfahrtunternehmen, die die CRS kontrollieren, beherrschende Positionen unter den CRS entstehen, doch das Ergebnis ist ein besserer Service für den Verbraucher.

Humphrey B., *Les nouveaux développements...*, S. 81.

⁹⁰ Ein Luftfahrtunternehmen kann also an mehreren CRS teilnehmen.

⁹¹ Von diesem Verbot ausgenommen sind jene CRS, denen Verstöße gegen die Vorschriften des Verhaltenskodex bezüglich der Gleichbehandlung der Luftfahrtunternehmen nachgewiesen wurden oder die keine hinreichenden Garantien dafür geben können, daß die Bestimmungen hinsichtlich des unbefugten Zugangs von Mutterluftfahrtunternehmen zu Informationen eingehalten werden.

Während der **Durchführung des Vertrages** stehen die dem Luftfahrtunternehmen und dem Systemverkäufer auferlegten Verhaltensnormen miteinander in Beziehung. Ersterer wird verpflichtet, den CRS *genaue, transparente und umfassende Daten* zur Verfügung zu stellen und dabei jegliche Diskriminierung einzelner CRS zu vermeiden, wozu auch die Mitanbieter des CRS, an dem sie teilnehmen, gehören; die Daten müssen es dem Systemverkäufer unter anderem ermöglichen, die Kriterien für die Festlegung der Reihenfolge bei der Anzeige zu erfüllen.

Dagegen ist der Systemverkäufer verpflichtet, den teilnehmenden Luftfahrtunternehmen eine zügige, sorgfältige und nicht manipulierte Darstellung der Daten zu garantieren, vorbehaltlich der technischen Erfordernisse des von den einzelnen teilnehmenden Luftfahrtunternehmen gewählten Eingabeverfahrens und der durch das System verwendeten Standardformate. Darüber hinaus hat ein Systemverkäufer sicherzustellen, daß seine Vertriebsmöglichkeiten *in klarer und nachprüfbarer Weise* von den internen Buchungsbeständen, dem Ertragsmanagement und den Marketingeinrichtungen eines Luftfahrtunternehmens getrennt sind. Das Verbot der Weitergabe persönlicher Informationen über einen Fluggast an Dritte, die an dem Vorgang nicht beteiligt sind, (also in erster Linie an die übrigen teilnehmenden Luftfahrtunternehmen) bildet einen Teilaspekt der Verpflichtung zur Trennung der Daten und soll verhindern, daß Luftfahrtunternehmen Zugang zu den Verkaufsinformationen ihrer Mitanbieter bekommen.

Ein weiterer wichtiger Teil dieser Vorschrift ist das Paket von Bestimmungen zur Regelung der **Anzeige**, die Gegenstand des Anhangs der Verordnung von 1993 ist. Tatsächlich ist die Anzeige sowohl im Hinblick auf den Wettbewerb als auch hinsichtlich des Schutzes des Reisenden von außerordentlicher Bedeutung. Ein Systemverkäufer muß für jeden Einzelvorgang eine Hauptanzeige oder mehrere Hauptanzeigen bereitstellen und darin die Daten teilnehmender Luftfahrtunternehmen *klar und umfassend sowie - insbesondere hinsichtlich der im Anhang präzisierten Reihenfolge - unterschiedslos und neutral darstellen*. Nur auf Wunsch des Verbrauchers darf die Hauptanzeige auf Linienflugdienste oder Bedarfsflugdienste beschränkt werden oder zur Darstellung nach Abflug- oder Ankunftszeiten bzw. der Reisedauer abgeändert werden; die Änderung einer Anzeige zur Erfüllung von Verbraucherwünschen verstößt nicht gegen den Verhaltenskodex. Andere Vorschriften garantieren die Neutralität des CRS bei der Anzeige der Flugpreise.

Die Verordnung regelt auch die Beziehungen - sowohl der Luftfahrtunternehmen als auch der Systemverkäufer - zum **abonnierten Benutzer**. Die Philosophie, die dieser Vorschrift zugrundeliegt, zielt darauf ab, dem abonnierten Benutzer die größtmögliche Freiheit zu sichern. Ein Luftfahrtunternehmen darf weder die Benutzung eines bestimmten CRS durch einen abonnierten Benutzer mit der Zahlung einer Provision oder der Gewährung oder Nichtgewährung eines sonstigen Anreizes für den Verkauf oder die Ausgabe von Flugscheinen verbinden, noch verlangen, daß ein

bestimmtes CRS benutzt wird. Da diese Vorschriften die Beziehungen zwischen den Fluggesellschaften und den Agenturen betreffen, geht die Verordnung nicht auf die Bedingungen ein, die letzteren für den Verkauf von Flugscheinen auferlegt wurden: das einzige auf die Agenturen zutreffende Verbot ist jenes, das die Durchsetzung eines bestimmten CRS untersagt.

Was den Systemverkäufer anbelangt, so ist dieser zur Erfüllung von Vorschriften verpflichtet, die denen hinsichtlich des Vertrags mit den Luftfahrtunternehmen analog sind und darauf abzielen, die Herausbildung beherrschender Positionen zu unterbinden⁹²; Exklusivitätsklauseln sind verboten, und der Grundsatz der Gleichbehandlung der abonnierten Benutzer wird festgeschrieben: jedwede zusätzliche Leistungen müssen allen abonnierten Benutzern angeboten werden. Der Vertrag *muß* zwei Klauseln enthalten, die jedem abonnierten Benutzer die Abänderung der Hauptanzeigen⁹³ und die Manipulation der vom CRS bereitgestellten Daten untersagt.

Die Kommission verfügt über die erforderlichen Kontrollbefugnisse und nimmt Beschwerden über Verstöße gegen den Verhaltenskodex entgegen.

7. Anwendung der Gemeinschaftsgesetzgebung und Änderungsvorschläge

Die Dienste der Kommission bewerten die geltende Gemeinschaftsgesetzgebung insgesamt positiv, ungeachtet der verschiedenen Veränderungen, die aufgrund der bisherigen Erfahrungen ratsam erscheinen. Diese Erfahrungen schließen sowohl die Erwägungen ein, die sich aus der Kontrolltätigkeit der Kommission ergeben, als auch die Hinweise, die bei Kontakten mit Luftfahrtunternehmen, Systemverkäufern und abonnierten Benutzern sowie deren Verbänden entgegengenommen wurden, oder die Veränderungen, die auf dem Markt stattgefunden haben und auf die wir in den vorangegangenen Abschnitten bereits eingegangen sind.

⁹² Der abonnierte Benutzer kann den Vertrag mit einer Vorankündigungsfrist von drei Monaten frühestens zum Ablauf des ersten Jahres kündigen.

⁹³ Mit den üblichen Ausnahmen für ausdrückliche Wünsche des Verbrauchers.

Die Kontrolltätigkeit der Kommission umfaßt in erster Linie die Prüfung der empfangenen Beschwerden. Seit Inkrafttreten der Verordnung im Jahre 1993 sind 21 Beschwerden eingegangen, von denen 20 bereits geprüft worden sind. Sechs dieser Beschwerden bezogen sich auf Vergünstigungen, die ein CRS dem Mutterluftfahrtunternehmen gewährt hat, vier auf Diskriminierungen der CRS bei den Gesellschaften im Hinblick auf die Preise, zwei Beschwerden hatten die Sicherheit der Daten zum Gegenstand, fünf bezogen sich auf die Anzeige der Flüge, zwei auf den Marktzugang und eine Beschwerde betraf die Weigerung der amerikanischen CRS, den ausländischen Luftfahrtunternehmen Geschäftsdaten bezüglich des Inlandsverkehrs zur Verfügung zu stellen.⁹⁴ Sechzehn dieser Fälle, von denen nur drei unbegründet waren, betrafen Diskriminierungen durch bevorzugte Behandlung, die Gebühren, die Anzeige von Flügen und die Vorenthaltung von Informationen über den amerikanischen Inlandsverkehr. Das kann sowohl bedeuten, daß diskriminierende Praktiken sehr verbreitet sind, als auch, daß die Flugesellschaften aktiver als andere Benutzergruppen für ihre Rechte eintreten. Wahrscheinlich kommt die zweite Möglichkeit der Wahrheit am nächsten, denn die Gesamtzahl der Beschwerden ist im Verhältnis zur Zahl der Luftfahrtunternehmen, der abonnierten Benutzer und der Vorgänge, die im CRS-Sektor in den nunmehr über drei Jahren durchgeführt wurden, die zwischen dem Inkrafttreten der Verordnung im Jahre 1993 und dem Tag der Mitteilung der Kommission verstrichen sind, sehr gering. Außerdem scheinen die übrigen Ergebnisse der Kontrolltätigkeit der Kommission⁹⁵ zu bestätigen, daß die Umsetzung der Verordnung im wesentlichen gut ist.

Obwohl die verfügbaren Statistiken begrenzt sind, läßt doch die Kasuistik einige bedeutende Probleme erkennen, und wenn man auch die außerhalb der Kontrolltätigkeit aufgetretenen Probleme in Betracht zieht, läßt sich folgende Problemliste erstellen: die Verpflichtungen der abonnierten Benutzer, die Gebühren, die Anzeige der *Code-Sharing*-Flüge, die passiven Buchungen und die Werbung in der Hauptanzeige.

⁹⁴ Europäische Kommission, *Bericht über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates für einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit den computergesteuerten Buchungssystemen (CRS)*, KOM(97) 246, S. 6-9. Dasselbe Dokument enthält auch einen Vorschlag für die Änderung des Verhaltenskodex, welcher gegenwärtig dem Parlament zur Prüfung vorliegt.

⁹⁵ *Ebenda*, S.9-11.

Eine Lücke im geltenden Verhaltenskodex, auf die seitens der Verbraucher- und Benutzerverbände aufmerksam gemacht wurde, betrifft die **Verpflichtungen der abonnierten Benutzer**, also die Neutralität der Reisebüros sowohl gegenüber den Luftfahrtunternehmen als auch gegenüber ihren Kunden. Der geltende Verhaltenskodex untersagt - wie schon im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt worden ist - dem abonnierten Benutzer die Veränderung der Hauptanzeige und die Manipulierung der durch das CRS übermittelten Daten, doch der Wortlaut der Verordnung der Gemeinschaft scheint hier nicht ausführlich genug zu sein. Der Vorschlag der Kommission⁹⁶ enthält einen spezifischen Anhang betreffend die Regelung des Verhaltens des abonnierten Benutzers und den Schutz sowohl der Luftfahrtunternehmen als auch der Kunden. Zugunsten ersterer wirkt das Verbot der Eingabe mehrfacher Buchungen für denselben Passagier⁹⁷ und die Verpflichtung zur unverzüglichen Freigabe von Plätzen im Falle einer Stornierung seitens des Kunden. Damit werden zwei Probleme des Yield Management der Gesellschaften gelöst. Die Festsetzung einer juristischen Verpflichtung der abonnierten Benutzer ermöglicht es, den Problemen vorzubeugen. Dennoch vertritt der Verfasser die Ansicht, die Vorschrift hätte eine bessere Definition für die *Doppelbuchungen* finden müssen, die sich nicht nur auf den Fluggast als Einzelperson, sondern auch auf ein einziges Flugziel innerhalb eines bestimmten Zeitraums bezieht.

Zugunsten des Fluggastes wurden folgende Verpflichtungen vorgeschlagen: die Buchung kann nur auf Wunsch des Reisenden erfolgen, die Agentur muß die Richtigkeit des Flugpreises prüfen

⁹⁶ Wir beziehen uns hier und im weiteren auf den bereits erwähnten Vorschlag der Kommission in KOM(97)246. Der Vorschlag der Kommission beinhaltet auch eine Ausweitung der CRS auf den Eisenbahnverkehr, was jedoch den thematischen Rahmen des vorliegenden Dokuments sprengt.

⁹⁷ Die Praxis der Mehrfachbuchungen wird vom Reisenden gewünscht, da er so lange wie möglich in der Lage sein möchte, die beste Flugkombination auswählen zu können, auch wenn er bereits eine gebucht hat. Gegenwärtig wehren sich die Fluggesellschaften gegen dieses Vorgehen, indem sie diese Buchungen stornieren, sobald sie sie entdecken.

und darf den Flugschein erst ausstellen, wenn die Buchung bestätigt ist.

Die **Gebühren** der CRS waren Gegenstand umfangreicher Diskussionen aller beteiligten Parteien mit dem Ziel, die Gleichbehandlung der Luftfahrtunternehmen zu garantieren und Beschränkungen des Wettbewerbs zwischen den CRS zu vermeiden. In Wirklichkeit sind es zwei Probleme: einerseits gibt es die Gebühren, die von den Luftfahrtunternehmen als Vergütung für die über ein CRS durchgeführten Vorgänge verlangt werden, und andererseits gibt es die Gebühren, die von den abonnierten Benutzern für die Benutzung des Materials und der Software erhoben werden. Beide Probleme stehen miteinander in Beziehung, denn die Luftfahrtunternehmen beschwerten sich darüber, daß die Rabatte, die den abonnierten Benutzern gewährt werden, um Anreize für die Benutzung eines CRS zu geben, eine Erhöhung der Gebühr mit sich bringen, die dem Luftfahrtunternehmen in Rechnung gestellt wird. Der Vorschlag der Kommission löst die Probleme der Diskriminierung bei der Preisgestaltung durch Eingrenzung des Prinzips der Gleichbehandlung auf die Luftfahrtunternehmen; die Anreize für die abonnierten Benutzer werden als Vertriebskosten angesehen. Dadurch erfolgt eine umfassende Unterscheidung zwischen den Gebühren für Luftfahrtunternehmen und den Gebühren für die abonnierten Benutzer, und das Problem wird von seiner Wurzel her beseitigt. Mit der Frage der Gebühren steht auch das Problem der **passiven Buchungen** in Beziehung, welches zu großen Teilen das Recht des Luftfahrtunternehmens betrifft, von einer über ein CRS erfolgten Buchung, für die eine Provision gefordert wird, unterrichtet zu werden und diese zu stornieren. Der Vorschlag der Kommission ändert die geltenden Vorschriften nicht, doch die Kommission hat die Erarbeitung eines Formats für die Notifizierung und Stornierung derartiger Buchungen angeregt, das mittlerweile branchenweit angewandt wird.

Die Anzeige der **Code-Sharing-Flüge** wirft ein Problem auf, das sich von der Veränderung dieses Verkehrssektors herleitet, welcher in den letzten Jahren zahlreiche Partnerschaften zwischen Fluggesellschaften zu verzeichnen hatte, oft in Form von Code-Sharing bei den Flügen. Diese Praktik ist auch für den Reisenden von Vorteil, da sie verbesserte Anschlußmöglichkeiten bietet, doch sie war auch Gegenstand von Kritik wegen mangelhafter Transparenz. Zur Beseitigung dieses Nachteils könnte eine Überarbeitung der Kriterien für die Anzeige der Flüge im Fall von Code-Sharing beitragen. Der geltende Kodex erlaubt die Anzeige von nur zwei Flügen, was - wenn es sich um eine größere Zahl von Code-Sharing-Flügen handelt - eine zwangsläufig willkürliche Auswahl erfordert.

Ein CRS hat bisher eine technische Lösung für dieses Problem gefunden, doch diese ist nicht ganz unproblematisch. Es muß also eine gesetzgeberische Lösung gefunden werden, und dafür bieten sich zwei Alternativen an: einerseits könnten sämtliche Code-Sharing-Flüge (sowohl tatsächlich durchgeführte als auch nur unter verschiedenen Flugnummern vertriebene) in der CRS-Anzeige auftauchen, und andererseits wäre es möglich, nur den tatsächlich

durchgeführten Flug anzuzeigen. Die erste Alternative ist mit dem Risiko verbunden, daß der tatsächlich durchgeführte Flug erst auf der zweiten oder dritten Bildschirmseite angezeigt wird, während der Passagier normalerweise schon auf der ersten Bildschirmseite seine Wahl trifft. Die zweite Alternative hingegen beseitigt letztlich die Vorteile des Code-Sharing für den Passagier. Im Vorschlag der Kommission wird diesbezüglich keine Entscheidung gefällt, sondern vielmehr zieht man es vor, den Systemverkäufer in die Lage zu versetzen, auf nichtdiskriminierende Weise eine Auswahl zu treffen, wenn das Luftfahrtunternehmen nicht mitteilt, welche beiden Flugmöglichkeiten angezeigt werden sollen. *Diese Lösung scheint mehr dazu geeignet zu sein, die Luftfahrtunternehmen zufriedenzustellen, als dem Passagier und den abonnierten Benutzern umfassendere Informationen zur Verfügung zu stellen.*

Was die **Werbung** anbelangt, so hatten die CRS um die Möglichkeit ersucht, Werbung in die Hauptanzeige aufzunehmen; natürlich war das Bestreben um Ertragssteigerung der Grund. Die Kommission hat diese Frage auf verwaltungsrechtlichem Wege gelöst und eine Einfügung von Werbung in die Hauptanzeige unter der Bedingung akzeptiert, daß die Werbung deutlich von der Information in der Hauptanzeige abgetrennt wird, um eventuelle Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Das Europäische Parlament nahm bei der ersten Lesung⁹⁸ des Kommissionsvorschlags verschiedene Änderungsanträge an, die einen besseren Schutz des Reisenden anstrebten, nicht zuletzt hinsichtlich der Klarheit der Anzeigen, auf die er direkten Zugriff hat, etwa über das Internet.

Der Rat der Verkehrsminister einigte sich auf seiner Sitzung vom 17./18. Juni 1998 auf einen gemeinsamen Standpunkt, der "*nach Vorbereitung ... durch den Ausschuß der Ständigen Vertreter schließlich auf einer der kommenden Ratssitzungen verabschiedet werden soll*"⁹⁹.

⁹⁸ Am 15. Mai 1998 (A4-89/98).

⁹⁹ Mitteilung des Rats Pres/98/207. Bis Redaktionsschluß des vorliegenden Abschnitts (23.7.98) war der gemeinsame Standpunkt des Rates daher noch unbekannt.

KAPITEL VIER

DER FLUG

1. Probleme beim Flug: insbesondere Verspätungen und Stornierungen

Der Luftverkehr kann mit einer Reihe von - zuweilen beträchtlichen - Unannehmlichkeiten verbunden sein: Verspätungen, Stornierungen, Überbuchung, Beschädigung und Verlust von Gepäckstücken¹⁰⁰ sind am häufigsten. Manche dieser Probleme sind nicht immer den Fluggesellschaften anzulasten.

Insbesondere die Verspätungen können auf Situationen zurückgehen, die vom Luftfahrtunternehmen nicht gewollt und auch nicht verschuldet sind, beispielsweise Streiks oder die Überlastung des Luftraums, aber auch auf Situationen, die von Luftfahrtunternehmen zwar ebensowenig gewollt, aber dennoch verschuldet sind, etwa wenn es aufgrund einer unsachgemäßen Wartung oder eines übermäßigen Einsatzes der Flugzeuge¹⁰¹ zu Verspätungen oder Stornierungen kommt. Verspätungen und Stornierungen können aber auch beabsichtigt sein, etwa wenn der Abflug hinausgezögert wird, um die letzten noch verfügbaren Plätze zu belegen, oder wenn ein Flug aufgrund ungenügender Belegung und somit fehlender Rentabilität storniert wird.

Die wichtigsten Ursachen für von den Gesellschaften ungewollte und unverschuldete Verspätungen bzw. Stornierungen sind Streiks und die Überlastung des Luftraums. Die Streiks im Luftverkehrssektor und allgemein im Verkehrssektor sind ein Problem, das normalerweise im Rahmen der Regelung der gewerkschaftlichen Rechte zu sehen ist und auch die Wahrnehmung dieser Rechte in einer Form betrifft, die mit den wesentlichen Forderungen der gesamten Gesellschaft - und hierzu gehört zweifellos die Mobilität - vereinbar ist. Auch die Überlastung des Luftraums, die manchmal von Streiks hervorgerufen wird, läßt das Verkehrssystem in eine Krise laufen. Hier ist die Organisation der gesamten Zivilluftfahrt betroffen, die Verteilung der Routen, die Zeitnischen, die Intensität der Verkehrsströme, die *Architektur* und die Methoden der Flugkontrolle. Streiks und Luftraumüberlastung sind Phänomene, unter denen der Reisende leidet, die aber nicht im Rahmen einer

¹⁰⁰ Zu Beschädigung und Verlust von Gepäckstücken siehe das nächste Kapitel.

¹⁰¹ Wenn beispielsweise bei der Flugplanung eines Flugzeugs nicht genügend Zeit am Boden zwischen einem Flug und dem nächsten Start eingeplant wird; das führt zu einer Kette von Verspätungen, die sich von einem Flug zu den nächsten fortsetzt.

Politik für den Schutz der Rechte der Reisenden gelöst werden können, sondern vielmehr einer Lösung im Rahmen der umfassenderen Politik für diesen Sektor und die industriellen Beziehungen bedürfen.

Es soll jedoch daran erinnert werden, daß sowohl die Kommission als auch das Parlament diesbezüglich bereits aktiv geworden sind und sich mit diesem Problem im Rahmen einer Verbesserung der Kontrolle des Luftverkehrs, deren technische Probleme eine Zuspitzung der sozialen Spannungen bewirken, befaßt haben¹⁰².

Eurocontrol hat in den letzten Jahren sein Verkehrsmanagementsystem verbessern können und eine deutlich bessere Pünktlichkeit der Flüge erreicht. Es wird jedoch erwartet, daß sich die Lage aufgrund der starken Zunahme des Verkehrs¹⁰³ in den kommenden Jahren wieder verschlechtert, und die ersten diesbezüglichen Anzeichen waren bereits zwischen 1995 und 1997¹⁰⁴ zu verzeichnen. 1997 war in beinahe allen Monaten der Anteil der verspäteten Flüge um 5 Prozentpunkte höher als 1995; in den drei untersuchten Jahren wurden die höchsten Werte im Juni verzeichnet, während im Januar die wenigsten Verspätungen auftraten.

Aus diesem Grund wurde ein spezifisches Programm eingeleitet, ATM 2000, welches im Gegensatz zum aktuellen Programm die Flüge nicht nur im Einflußbereich von Eurocontrol - oberhalb einer Höhe von 8.000 Metern - mitverfolgt, sondern vom Start bis zur Landung, und in das die zuständigen Behörden der Mitgliedsstaaten - allen voran die Flughafenbehörden - einbezogen werden.

2. Die Überbuchung

¹⁰² Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. November 1995 zu der Mitteilung der Kommission zur *Überlastung des Luftraums und zur Krise des Luftverkehrs* (KOM/95/318). Das Europäische Parlament nahm diese Entschließung an und trug dabei den Erfahrungen im Sommer desselben Jahres Rechnung, als ein unerwarteter Streik der Fluglotsen einer einzigen Flugkontrollstation im Süden Frankreichs chaotische Zustände im gesamten Verkehrssystem des westlichen Mittelmeers verursachte.

¹⁰³ Nach Daten der IATA ist die Zahl der Flüge mit einer Verspätung von über 15 Minuten nach den Spitzenwerten in den ersten Jahren des vorigen Jahrzehnts wieder auf das Niveau von 1986 zurückgegangen, *ebenda*, S. 4.

¹⁰⁴ Beobachtung anhand der Graphiken von Eurocontrol/ECAC, *Delays to air transport in Europe - Annual Report 1997*, maschinengeschriebenes Dokument, S. 9.

Eine Überbuchung¹⁰⁵ liegt vor, wenn die Zahl der bestätigten Buchungen (und der verkauften Flugscheine) größer ist als die Zahl der im Flugzeug verfügbaren Plätze. Angesichts der komplizierten Instrumente des Yield Management, auf die wir bereits eingegangen sind, ist es praktisch unmöglich oder doch zumindest sehr unwahrscheinlich, daß derartige Situationen durch Fehler in der Buchungsphase auftreten. Im Gegenteil, die Fluggesellschaften rechnen damit, daß ein Teil der Passagiere, die einen Flug gebucht haben, diesen nicht antreten¹⁰⁶ und ihren Flugschein, sofern sie ihn ohne Beschränkungen gekauft haben, zu einem späteren Zeitpunkt benutzen. Dieses Verhalten bedeutet für die Fluggesellschaft finanzielle Verluste, sofern sie nicht die Möglichkeit hat, die ungenutzten Plätze mit Passagieren von der Warteliste zu belegen. Dies ist auch der Grund für die Praxis der Überbuchung, der mit dem Yield Management - welches eigentlich jegliche Überbuchung verhindern sollte - ein vielseitiges Instrument zur Verfügung steht.

Aufgrund des heftigen Widerstrebens der Luftfahrtunternehmen, sich zu diesem Thema zu äußern, ist es unmöglich, sichere Aussagen darüber zu machen, wie die Überbuchung verwaltet wird. Jedoch könnte man ausgehend von unseren Kenntnissen über das Yield Management zu der - sehr glaubwürdigen - Annahme gelangen, daß mit diesem die Überbuchung verwaltet wird¹⁰⁷, nämlich unter Zugrundelegung statistischer Werte über die No-Shows und die Platznachfrage für den betreffenden Flug. Die Güte dieses Systems hängt davon ab, wieviel Sorgfalt auf die Auswertung der Statistiken verwendet wird, die für die Bestimmung des Anteils von Überbuchungen in Abhängigkeit von den No-Shows herangezogen werden. Ein Managementsystem ist umso besser, desto geringer der Unterschied zwischen zuviel erfolgten Buchungen und nicht angetretenen Flügen ist, wobei natürlich die anzustrebende Differenz gleich Null ist, um zu verhindern, daß die Passagiere die Überbuchung bemerken.

Es gibt jedoch Fälle, bei denen die Überbuchung nicht auf eine kaufmännische Entscheidung der Gesellschaft zurückgeht, sondern auf objektive betriebliche Gründe. Die häufigsten Gründe sind den Austausch des geplanten Flugzeugs aus technischen Gründen durch ein Flugzeug geringerer Kapazität, die Stornierung eines Fluges aus technischen Gründen¹⁰⁸ und die Verspätungen bezüglich der

¹⁰⁵ Es gibt keine Statistiken zu diesem Phänomen. Vom BEUC wird der Fall einer Fluggesellschaft erwähnt, die zugab, ein Viertel ihrer Sitzplätze mittels Überbuchung zu belegen, in *BEUC comments on the consultation document on a proposal for a Council Regulation amending Regulation (EEC) n. 295/91*, nicht ausgedrucktes Dokument BEUC/121/97 vom 10.4.97, S. 2.

¹⁰⁶ Diese Passagiere werden als *No-Shows* ausgewiesen.

¹⁰⁷ Eine Verwaltung der Überbuchung getrennt vom Tarifmanagement würde zu Problemen führen.

¹⁰⁸ Es muß wirklich technische Gründe für die Stornierung des Fluges geben, denn eine Stornierung aus kaufmännischen Gründen (also aufgrund unzureichender Auslastung) ist ein bewußtes Verhalten, das zwangsläufig die Überbuchung eines anderen Fluges zur Folge hat, um Haftungsverpflichtungen wegen

Anschlußflüge, die es erforderlich machen, die Passagiere auf einem anderen Flug unterzubringen als ursprünglich geplant. Auch bei diesen Fällen ist die Überbuchung manchmal von der Fluggesellschaft verschuldet: etwa wenn der Austausch eines Flugzeugs aus technischen Problemen erfolgen muß, die durch eine unsachgemäße Wartung verursacht wurden, oder wenn die Verspätung der Flüge bezüglich der Anschlußflüge auf eine zu dicht gedrängte Flugplanung zurückzuführen ist.

3. Die Verspätungen im Warschauer Abkommen

Die Problematik der Verspätungen ist auf internationaler und Gemeinschaftsebene nicht erschöpfend geregelt. Artikel 19 des Warschauer Abkommens macht nach dem mit dem Haager Protokoll eingebrachten Änderungen das Luftfahrtunternehmen haftbar für "die Schäden, die durch eine Verspätung bei der Beförderung von Reisenden, Gepäckstücken und Waren im Luftverkehr verursacht werden"¹⁰⁹, doch der von diesem Abkommen formulierte Schadensbegriff für den Fall von Verspätungen ist sehr restriktiv.

Im Hinblick auf die Haftung des Luftfahrtunternehmens wurde die Verspätung definiert als *the untimely fulfilment of the contract of carriage by air*¹¹⁰, jedoch nicht im Abkommen, in dem sich hierzu nichts findet, sondern durch die Rechtsprechung und die Rechtslehre, welche einen Flug als *verspätet* ansehen, wenn beim Aussteigen der Passagiere und unter Berücksichtigung des Flugplans, in dessen Rahmen der Reisende seinen Flug gebucht hat¹¹¹, der Flugplan nicht eingehalten wird, auch wenn das Luftfahrtunternehmen den Reisenden in einem anderen Flugzeug befördert hat. Nachdem geklärt ist, welcher Flug als Bezugspunkt gilt, stellt sich die Frage nach dem Flugplan: es ist dies der von der Gesellschaft fixierte Flugplan. Die Rechtsprechung hat die Nichtigkeit der allgemeinen Bedingungen sowohl der IATA als auch der nicht zu dieser Organisation gehörenden Gesellschaften erklärt, wenn sie die Haftung des Luftfahrtunternehmens bezüglich

Nichtbeförderung zu umgehen. In diesem Fall bestehen noch Haftungsverpflichtungen wegen Verspätung, denn die Passagiere gelangen erst nach der für den stornierten Flug geplanten Ankunftszeit an ihren Bestimmungsort.

¹⁰⁹ Es handelt sich um die **Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international** von 1929, während das Haager Protokoll aus dem Jahr 1955 stammt. Dem Warschauer Abkommen ist fast das ganze fünfte Kapitel gewidmet, auf das wir hier für weiterführende Angaben verweisen.

¹¹⁰ Die verspätete Erfüllung des Luftverkehrsvertrages. Die Definition wurde entnommen aus Gjemulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention*, (Commentary), London, Den Haag, Boston (Kluwer), 1994, Art. 19, I, 1.

¹¹¹ Obwohl dem Verfasser nicht bekannt ist, daß Rechtsprechung und Rechtslehre diesbezügliche Aussagen getroffen hätten, scheint doch auf der Hand zu liegen, daß neben der Buchung auch der Kauf des Flugscheins eine notwendige Bedingung sein muß, damit der Flugplan als Bezugsparameter für die Bestimmung der Verspätung herangezogen werden kann.

der Einhaltung des festgelegten Flugplans einschränken. Für den Fall, daß es sich um einen nicht geplanten Flug handelt, hat die Rechtslehre vorgeschlagen, auf eine durchschnittliche Dauer der Flüge der übrigen Luftfahrtunternehmen auf der gleichen Route Bezug zu nehmen¹¹².

Die so definierte Verspätung ist jedoch im Hinblick auf die Haftung nur dann relevant, wenn die tatsächlich Flugdauer im Verhältnis zu der Flugdauer, die ein Passagier vernünftigerweise erwarten darf, als *unreasonably exceeded* einzuschätzen ist¹¹³. Die betroffenen Verbände haben erörtert, was unter *unreasonably* zu verstehen sei, und seitens der Rechtslehre wurde eine Tabelle vorgeschlagen, in der die zumutbare Verspätung in Abhängigkeit von einem kleiner werdenden Prozentsatz der flugplanmäßigen Flugdauer angegeben ist¹¹⁴.

Grundsätzlich wird ein sich aus der Verspätung herleitender Schaden nicht aufgrund der bloßen Tatsache anerkannt, daß die geplante Ankunftszeit überschritten wurde; vielmehr hängt der Schaden von den zusätzlichen Aufwendungen oder finanziellen Verlusten ab, die dem Reisenden infolge der Verspätung entstanden sind, und er wird auch von diesen begrenzt. Normalerweise sind das Aufwendungen, die sich im Zusammenhang mit einem verpaßten Anschlußflug ergeben, also Hotelkosten oder die Kosten für den Umtausch des Flugscheins¹¹⁵.

Der Verfasser vertritt die Ansicht, daß die Erwägungen der Rechtslehre bezüglich der *Zumutbarkeit* der Verspätung angesichts der Natur des Schadens eine bloß spekulative Bedeutung haben, zumindest was den Passagierverkehr anbelangt: die Fälle von Verspätungen, die vor Gericht verhandelt worden sind¹¹⁶, waren tatsächlich deutlich *unzumutbar*. Im übrigen versuchen die Fluggesellschaften im Fall von Verspätungen die Anschlußflüge ihrer Fluggäste zu sichern, indem sie beispielsweise um Hinauszögerung des Starts der Flüge bitten, die erreicht werden müssen. In derartigen Fällen muß die Fluggesellschaft, die für den abgehenden Flug verantwortlich ist, unter Zugrundelegung

¹¹² Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit. Art. 19, II, 6, wo jedoch auch Beispiele der Rechtsprechung zitiert werden, die einen Ausschluß der Haftung des Luftfahrtunternehmens befürworten, wenn ein Flug nicht geplant ist und zwischen dem Luftfahrtunternehmen und dem Reisenden keinerlei Vereinbarungen bezüglich der Dauer der Reise bestehen.

¹¹³ *Ebenda*, Art. 19, II, 6.

¹¹⁴ *Ebenda*, Art. 19, II, 7. Die zumutbare Verspätung beliefe sich nach dieser Tabelle auf 25% bei einer einstündigen Flugzeit (also 15 Minuten), auf 20% bei einer Flugzeit von zwei bis vier Stunden (dann auf 24 bis 30 Minuten aufgerundet) und auf 10% bei einer Flugzeit von fünf bis acht Stunden (30 bis 48 Minuten).

¹¹⁵ *Ebenda*, Art. 19, II, 1.

¹¹⁶ Es geht um die Definition der Zumutbarkeit in Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit., Art. 19, II, 9, wo hinsichtlich des Passagierverkehrs vier Fälle zitiert werden: der in der nächsten Fußnote erläuterte Fall (relativ normal) und drei Fälle von jeweils 11, 8 bzw. 61 Stunden.

ihrer eigenen betrieblichen Erfordernisse die konkrete Zumutbarkeit der Verspätung abwägen¹¹⁷.

4. Juristische Aspekte der Nichtbeförderung

Die Nichtbeförderung umfaßt all jene Fälle, in denen sich eine Fluggesellschaft weigert, einen Beförderungsvertrag umzusetzen, also den Passagier, der einen Platz gebucht und den entsprechenden Flugschein für einen bestimmten Flug gekauft hat, an Bord zu lassen. Die wichtigsten Formen der Nichtbeförderung sind die Stornierung von Flügen und die Überbuchung.

¹¹⁷ Im Zusammenhang mit den Verspätungen aufgrund des Wartens der Anschlußflüge ist das Urteil des *Tribunal de Commerce* von Corbeil-Esson interessant, welches eine anderthalbstündige Verspätung beim Start eines Inlandsfluges aufgrund des Wartens auf einen internationalen Flug als unzumutbar erachtet. *Ebenda*, Art. 19, II, 9, wo wiederum das Urteil *Jardan c. Air Inter* zitiert wird, welches auch erscheint in *Shawcross and Beaumont*, VI-198, Fn. 7.

Da das Warschauer Abkommen auf eine Verweigerung der Beförderung nicht zur Anwendung kommen kann und somit auch die sich aus diesem herleitenden Haftungsbeschränkungen nicht zutreffen, muß zwischen Nichtbeförderung und Verspätung unterschieden werden, wenn beide Situationen einander überschneidende Merkmale aufweisen. Wenn ein Luftfahrtunternehmen dem Passagier die Beförderung in einem späteren Flug anbietet, weil der Flug, für den die Buchung ursprünglich erfolgt war, storniert wurde oder überbucht¹¹⁸ ist, dann handelt es sich um das Angebot einer Ersatzleistung für die ursprünglich vereinbarte Leistung.

Bei der Frage, ob es sich bei der Ersatzleistung um eine Verspätung¹¹⁹ oder eine Aliudleistung, also eine Verweigerung der Vertragserfüllung handelt, ist die Rechtslehre geteilter Meinung, während die Rechtsprechung sie als Verspätung zu akzeptieren scheint¹²⁰. Jene, die mit diesem Ansatz nicht einverstanden sind, verweisen auf der formellen Ebene auf die präzise begriffliche Identifizierung der Luftverkehrsleistung, die dem Passagier gegenüber bestätigt worden war (Datum, Uhrzeit und Flugnummer), und auf der inhaltlichen Ebene auf den Aufwand, den der Passagier auf sich nehmen mußte, um - was den Flugplan anbelangt - bei der Abfertigung zu erscheinen¹²¹.

Die Rechtslehre ist sich eher darüber einig, daß die Ersatzleistung nur dann als Verspätung angesehen werden kann, wenn der ersetzte Flug aus technischen Gründen storniert worden ist und nicht aus Gründen der Wirtschaftlichkeit. Im Falle der Überbuchung kann als Ersatzleistung nur die des Flugzeugs gelten, das den bestätigten Flug durchführt (also mit der gleichen Flugnummer). Eigentlich kann man in diesem Fall nicht einmal von Ersatzleistung sprechen, denn es handelt sich vielmehr um eine eigenständige Entscheidung der Fluggesellschaft bezüglich der technischen Mittel, die zur Erfüllung des Vertrags eingesetzt werden sollen; deshalb wäre es eine Verspätung, weil nämlich - wie bereits deutlich geworden ist - die spezifischen Bedingungen für eine solche Nichterfüllung gegeben sind, und nicht etwa aufgrund einer Angleichung von Tatsachen, die im wesentlichen verschieden sind, durch die Rechtslehre oder die Rechtsprechung.

Ein anderer Fall wäre der eines Luftfahrtunternehmens, das einen eigenen stornierten oder verspäteten Flug durch den einer anderen Fluggesellschaft ersetzt: dieser Austausch kann wohl ohne die

¹¹⁸ Das Personal der Fluggesellschaften gibt üblicherweise eine Stornierung oder Überbuchung als Grund an, um die Haftung der Gesellschaft auszuschließen.

¹¹⁹ Wenn der später startende Ersatzflug am Zielort in der für den ersetzten Flug ursprünglich geplanten Zeitspanne landet, kann man natürlich nicht einmal von Verspätung sprechen.

¹²⁰ Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...* cit., Art. 19, X, 33, wo nur zwei deutsche Urteile zitiert - und kritisiert - werden.

¹²¹ *Ebenda*, Art. 19, II, 33.

Einwilligung des Passagiers nicht als Ersatzleistung angesehen werden¹²².

In allen Fällen der Nichtbeförderung ist das Warschauer Abkommen nicht anwendbar, und deshalb ist das Luftfahrtunternehmen gemäß der Gesetzgebung des betreffenden Mitgliedstaates haftbar, welche normalerweise keine Haftungsgrenze für Vertragsbrüche festsetzt.

Abschließend soll daran erinnert werden, daß die übrigen Fälle der Nichtbeförderung zu einer sehr verschiedenartigen Rechtsprechungskasuistik führen. Wenn sich der Kapitän eines Fluges weigert, einen Passagier an Bord zu lassen, weil sein Zustand (Trunkenheit, Behinderung oder Krankheit) ein Sicherheitsrisiko darstellt, so ist diese Entscheidung im Prinzip legitim, doch die Begründung der Weigerung ist von den Gerichten verschieden bewertet worden¹²³. Im übrigen sind diese Situationen in den allgemeinen Bedingungen der IATA¹²⁴ geregelt.

Die Nichtbeförderung darf nicht mit der Verweigerung der Umsetzung des Beförderungsvertrags verwechselt werden, die nicht vom Warschauer Abkommen geregelt wird, sondern im Lichte der Bestimmungen in den nationalen Gesetzgebungen auf dem Gebiet der Vertragsautonomie, Beförderungsverträge und Verpflichtungen zur öffentlichen Dienstleistung zu betrachten sind.

5. Die IATA-Vorschriften

Die **IATA General Conditions of Carriage (GCC)**, die von der Vollversammlung dieser Organisation 1970 in Honolulu verabschiedet wurden¹²⁵, regeln die Nichtbeförderung, indem sie die Stornierung einer Verspätung gleichsetzen, so daß bei ersterer, welche eine Ablehnung der Durchführung ist und auf die das Warschauer Abkommen nicht angewendet wird, die im Abkommen vorgesehenen Haftungsbeschränkungen zur Anwendung kommen können; außerdem neigen sie dazu, die Beweislast umzukehren, die das Warschauer Abkommen dem Luftfahrtunternehmen zuweist. Davon

¹²² Dieser Fall darf nicht mit dem Code-Sharing verwechselt werden, bei dem bereits zum Zeitpunkt der Buchung die Möglichkeit bekannt ist, daß der Flug eventuell von einem Luftfahrtunternehmen durchgeführt wird, das nicht mit dem auf dem Flugschein angegebenen identisch ist.

¹²³ Manche Fälle entbehren nicht einer unfreiwilligen Komik. Abgesehen von den Beispielen eines eher schwarzen Humors möchten wir an den Fall einer Dame erinnern, der die Beförderung verweigert wurde, weil sie einen Nervenzusammenbruch erlitt, als ihr bei der Abfertigung mitgeteilt wurde, sie könne nur einen ihrer vier Hunde mit in den Fluggastraum nehmen. Die Nichtbeförderung wurde von einem amerikanischen Gericht als rechtmäßig anerkannt. Gjemulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit. Art. 19, II, 38.

¹²⁴ Siehe kommenden Abschnitt.

¹²⁵ Diese allgemeinen Bedingungen sind Vertragsklauseln, die von einer Partei erarbeitet wurden. Den einzelnen Luftverkehrsgesellschaften, selbst wenn sie der IATA angehören, steht es frei, diese anzuwenden oder auch nicht. Im kommenden Kapitel werden sie eingehender erörtert.

handelt Artikel X mit dem Titel *Flugpläne und Stornierungen*, von dem wir die ersten beiden Absätze hier wiedergeben¹²⁶:

"Das Luftfahrtunternehmen verpflichtet sich, alles in seinen Kräften stehende zu tun, um den Reisenden und dessen Gepäck mit Sorgfalt zu befördern und die zum Zeitpunkt der Reise geltenden öffentlichen Flugpläne einzuhalten.

Wenn das Luftfahrtunternehmen aus Gründen, auf die es keinen Einfluß hat, einen Flug stornieren oder verzögern muß, nicht in der Lage ist, einen zuvor bestätigten Platz zuzuweisen, der Flug eine geplante Zwischenlandung nicht durchführt oder nicht am Reiseziel des Passagiers landet oder wenn der Passagier einen gebuchten Anschlußflug nicht erreicht, dann muß das Luftfahrtunternehmen:

- (a) den Passagier in einem anderen seiner regulären Passagierflüge, in dem ein Platz verfügbar ist, befördern, oder
- (b) den Passagier an das auf dem Flugschein angegebene Flugziel bringen, und zwar ganz oder teilweise in einem eigenen regulären Flug oder dem eines anderen Luftfahrtunternehmens oder mittels Land- bzw. Seeverkehrsmitteln. Wenn der Betrag des Flugpreises, der Aufwendungen aufgrund des Übergepäcks und jedweder sonstiger Leistung, der auf die neue Strecke zutrifft, teilweise oder in seiner Gesamtheit höher ist als der Erstattungswert des Flugscheins, darf das Luftfahrtunternehmen vom Fluggast keinerlei Preisaufschlag oder Unkostenbeteiligung verlangen, und es hat die Differenz zu erstatten, wenn der Flugpreis oder Aufwendungen, die der neuen Strecke entsprechen, niedriger sind; oder
- (c) gemäß den Festlegungen in Artikel XI die Erstattung des Flugpreises vornehmen;

es bestehen dann keine weiteren Verpflichtungen gegenüber dem Passagier".

Diese Klausel berücksichtigt alle Formen der Nichtbeförderung: Verspätung, Stornierung eines Fluges (das Auslassen einer Zwischenlandung eingeschlossen) und die Überbuchung ("nicht in der Lage ist, einen zuvor bestätigten Platz zuzuweisen"). Das Luftfahrtunternehmen wird von der Haftung für die sich ergebenden Schäden freigestellt, wenn die Nichtbeförderung sich aus Gründen, auf die es keinen Einfluß hat, ereignet; damit obliegt es dem Passagier, das Gegenteil zu beweisen.

¹²⁶ Der hier wiedergegebene Text ist eine von uns angefertigte Übersetzung des französischen Wortlauts von IATA, *Conditions Générales de Transport/passagers et bagages*, Montreal-Genf, 1988.

Die Klausel beschränkt sich darauf, die Verpflichtung des Luftfahrtunternehmens zur Erfüllung des Beförderungsvertrags zu unterstreichen, und legt die verschiedenen Modalitäten der verspäteten Leistung fest. Viele Gerichte haben die Unrechtmäßigkeit dieser Klausel festgestellt, denn das Warschauer Abkommen, welches diese Haftungsverpflichtung voraussetzt¹²⁷, es sei denn das Luftfahrtunternehmen weist nach, daß es "alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung des Schadens getroffen hat oder daß diese Maßnahmen nicht getroffen werden konnten"¹²⁸, legt die Nichtigkeit jedweder Klauseln fest, die darauf abzielen, das Luftfahrtunternehmen von der Haftung auszunehmen¹²⁹.

In Artikel VIII der GCC werden auch die Fälle festgelegt, in denen ein Luftfahrtunternehmen die Beförderung eines Fluggasts (oder dessen Gepäcks) verweigern darf; die zulässigen Gründe lassen sich folgendermaßen unterteilen:

- **polizeiliche Probleme:** wenn der Fluggast nicht über die erforderliche Dokumentation verfügt oder wenn die Gesetze und Verordnungen der Staaten, in denen der Abflugort und das Flugziel liegen bzw. die überflogen werden, eingehalten werden müssen; wenn sich der Fluggast nicht an die Anweisungen des Luftfahrtunternehmens hält oder sich weigert, sich den Sicherheitskontrollen zu unterziehen;
- **subjektive Probleme:** wenn ein Passagier Gesundheits-, Alters- oder Verhaltensprobleme aufweist, die eine spezielle Betreuung erforderlich machen, Belästigungen für die übrigen Fluggäste verursachen oder eine Gefährdung für den Fluggast oder die übrigen Fluggäste darstellen;
- **vertragliche Probleme:** wenn der Preis des Flugscheins nicht entrichtet wurde, wenn der Flugschein auf unrechtmäßige Weise erworben wurde, wenn er ganz oder teilweise gefälscht ist

¹²⁷ Gienulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit. Art. 19, II, 5, wo zahlreiche deutsche und französische Urteile angeführt werden.

¹²⁸ Artikel 20 des Warschauer Abkommens.

¹²⁹ Artikel 23 des Warschauer Abkommens.

bzw. als gestohlen angezeigt wurde, wenn der Fluggast nicht nachweisen kann, daß er der Inhaber des Flugscheins ist.

6. Die Gemeinschaftsgesetzgebung

Zunächst soll daran erinnert werden, daß das Warschauer Abkommen durch die kürzlich verabschiedete Verordnung der Gemeinschaft über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen¹³⁰ hinsichtlich der Personenschäden auf alle Flüge der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft ausgeweitet wurde, womit Sachschäden, Verspätungen und die Nichtbeförderung implizit ausgenommen sind.

Die Europäische Gemeinschaft hat sich mit ihrer Verordnung 295/91 vom 4. Februar 1991 über eine gemeinsame Regelung für ein System von Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung im Linienflugverkehr¹³¹ der Problematik der Überbuchung angenommen. Die Verordnung wird auf alle Flüge angewendet, deren Ausgangsflughafen in der Gemeinschaft liegt, ungeachtet der Staatszugehörigkeit des Luftfahrtunternehmens; sie kommt allen Inhabern eines gültigen Flugscheins mit einer bestätigten Buchung¹³² zugute, die rechtzeitig und zu den festgelegten Bedingungen zur Abfertigung erschienen sind.

Noch bevor die Überbuchung eintritt, ist das Luftfahrtunternehmen verpflichtet, die Vorschriften festzulegen, die bei Eintreten eines solchen Falles zu befolgen sind. Der Inhalt dieser Vorschriften muß dem betroffenen Mitgliedstaat und der Kommission bekanntgegeben werden und von der Öffentlichkeit in den Reisebüros und am Abfertigungsschalter eingesehen werden können, bleibt aber dem Ermessen des Luftfahrtunternehmens anheimgestellt. Die diesbezüglichen Hinweise der Verordnung sind im Konjunktiv gehalten: es sollten **Freiwillige**¹³³ von der Beförderung ausgenommen werden und auf jeden Fall sollten Luftfahrtunternehmen die "Interessen von Fluggästen berücksichtigen, die aus berechtigten Gründen vorrangig zu befördern sind, wie Personen mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit und alleinreisende Kinder"¹³⁴.

Der Reisende, gleichgültig ob es sich dabei um einen Freiwilligen handelt oder nicht, kann zwischen drei Möglichkeiten wählen:

¹³⁰ Verordnung 2027/97 vom 9. Oktober 1997 in ABl. L 285 vom 17. Oktober 1997, S. 1.

¹³¹ In ABl. L 36 vom 8.2.91, S. 5.

¹³² Unter "bestätigter Buchung" ist ein Flugschein zu verstehen, auf dem die Flugnummer, das Datum und die Uhrzeit des Fluges sowie der Vermerk "OK" bzw. ein gleichwertiger Vermerk angegeben sind.

¹³³ Also Fluggäste, die auf Ersuchen des Luftfahrtunternehmens von ihrer Buchung zurücktreten und die entsprechende Ausgleichsleistung annehmen.

¹³⁴ Artikel 3 Absatz 4 der Verordnung.

vollständige Erstattung des Flugscheinpreises für den Teil der Reise, für den keine Beförderung stattfindet, schnellstmögliche Beförderung zum Endziel¹³⁵ oder spätere Beförderung zu einem dem Fluggast gelegenen Zeitpunkt. In jedem Fall hat der Reisende Anspruch auf eine Mindestausgleichsleistung in Höhe von 150 ECU bei Flügen bis zu 3.500 km bzw. 300 ECU bei Flügen von mehr als 3.500 km¹³⁶. Die Ausgleichsleistungen können auf den Preis des Flugscheins festgesetzt und mit dem Einverständnis des Fluggastes in Form von Reisegutscheinen und/oder anderen Dienstleistungen gezahlt werden¹³⁷.

Nach Ansicht des Verfassers ist diese Ausgleichsleistung nicht als Strafgeld zu verstehen, sondern als pauschale Erstattung nicht näher zu bestimmender Aufwendungen, die dem Reisenden im Zusammenhang mit der Reise entstehen, insbesondere bei Urlaubsreisen, die durch die Unregelmäßigkeiten beim Flug infolge der Überbuchung beeinträchtigt werden.

¹³⁵ Unter "Endziel" versteht man den Zielort auf dem am Meldeschalter vorgelegten Flugschein bzw. bei aufeinanderfolgenden Flügen den Zielort auf dem letzten Flugscheinabschnitt. Anschlußflüge, die trotz einer durch Nichtbeförderung verursachten Verspätung ohne weiteres erreicht werden können, bleiben unberücksichtigt.

¹³⁶ Bietet das Luftfahrtunternehmen eine Beförderung zum Endziel mit einem anderen Flug an, der bei einer Flugverbindung bis zu 3.500 km höchstens zwei Stunden später als zur planmäßigen Ankunftszeit des ursprünglich gebuchten Fluges und bei Flugverbindungen von mehr als 3.500 km höchstens vier Stunden später ankommt, so können diese Ausgleichsleistungen um 50% gekürzt werden.

¹³⁷ Die Ausgleichsleistungen der Reiseveranstalter, deren Haftungsverpflichtungen gegenüber ihren Kunden in der Verordnung über Pauschalreisen festgelegt sind, werden spezifisch geregelt.

Diese finanzielle Ausgleichsleistung wird durch einige vom Luftfahrtunternehmen zu erbringende Dienstleistungen ergänzt: Erstattung der Kosten eines Telefongesprächs oder Telefaxes zum Zielort, Mahlzeiten und Erfrischungen im angemessenen Verhältnis zur Wartezeit, Hotelkosten, falls eine oder mehrere zusätzliche Übernachtung(en) erforderlich ist (sind), sowie gegebenenfalls Beförderung zu dem Flughafen, von dem der Ersatzflug abgeht.

Fluggäste, die bei überbuchten Flügen in einer niedrigeren Klasse als der reisen, für die sie einen Flugschein gelöst haben, haben Anspruch auf Erstattung der Preisdifferenz. Außerdem ist das Luftfahrtunternehmen verpflichtet, den Reiseveranstalter, der gegenüber dem Reisenden aufgrund der Richtlinie 90/314/EWG über Pauschalreisen haftet, zu entschädigen. Unbeschadet der Rechte und Pflichten nach dieser Richtlinie muß der Veranstalter die erhaltenen Beträge dem Fluggast zugute kommen lassen.

Dagegen ist nicht geregelt - und manche Zwischenfälle könnten dies ratsam erscheinen lassen -, wie zu verfahren ist, wenn das Gegenteil einer Überbuchung eintritt, also wenn ein Flug storniert wird, weil die Fluggesellschaft der Auffassung ist, daß er angesichts der geringen Fluggastzahl besser unterbleiben sollte. Diese Fälle sind seltener als die Überbuchung, und meistens werden sie mit verschwommenen technischen Erklärungen kaschiert.

Wenn in Artikel 1 der Verordnung 295/91 nicht ausdrücklich festgelegt wäre, daß diese Verordnung auf überbuchte Flüge zur Anwendung kommt, dann könnten einige der Vorschriften auch direkt bei Fällen von Stornierung angewendet werden. Wir beziehen uns auf Artikel 4 über die Ausgleichsleistungen, für dessen Anwendung das Vorliegen einer Überbuchung keine zwingende Voraussetzung ist, da im Wortlaut des Artikels allgemein von *Nichtbeförderung* die Rede ist. *Nur die Definition des Anwendungsbereichs der Verordnung in Artikel 1 verhindert, daß sich ein Luftfahrtunternehmen auch im Fall der Stornierung eines Fluges daran halten muß.*

7. Aktuelle Änderungen der Verordnung 295/91

Der Erfolg der Verordnung von 1991 war mäßig, wobei *mäßig* in diesem Fall bedeutet, daß das Fehlen von Informationen über die Richtlinie es den Fluggesellschaften zuweilen ermöglicht hat, die vorgeschriebenen Ausgleichsleistungen ganz oder teilweise zu umgehen. Außerdem hat der Passagierluftverkehrssektor in den letzten sieben Jahren umfangreiche Veränderungen erfahren, so daß eine Anpassung der Vorschriften erforderlich ist.

Folgende Gegebenheiten sind neu: das *Code-Sharing*, demzufolge eine Buchung von einem Luftfahrtunternehmen bestätigt werden kann, das nicht mit jenem identisch ist, das dann den Flug durchführt, wodurch der Fehlerspielraum bei den Buchungen größer wird; der *Ticketless Travel*, bei dem der Fluggast kein greifbares Dokument erhält, mit dem er seine Ansprüche durchsetzen könnte,

so daß er den Fluggesellschaften praktisch wehrlos ausgeliefert ist; die Forderung einer *Rückbestätigung der Buchung*, eine Formalität, die eingeführt wurde, um die No-shows zu beseitigen und deren Erledigung der Fluggast nicht nachweisen kann; und schließlich die Zunahme der *Charterflüge*, die von der Anwendung der Verordnung von 1991 ausgenommen waren. Gegenwärtig sind die Fluggäste von Linienflügen durch diese Verordnung gegen Überbuchung geschützt. Fluggäste beliebiger Flüge, die im Rahmen von Pauschalreisen unterwegs sind, werden von der Richtlinie über Pauschalreisen geschützt. Jedoch sind Fluggäste von Charterflügen, die als Einzelreisende unterwegs sind, in keiner Weise geschützt.

Diese Gründe haben die Kommission bewogen, im Januar 1998 einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung 295/91¹³⁸ vorzulegen, der nach seiner Billigung durch das Parlament in erster Lesung¹³⁹ nun vom Rat geprüft werden muß.

Der vom Parlament angenommene Wortlaut beseitigt die Einschränkung der Regelung auf Linienflüge und erweitert sie auf die Flüge der Fluggesellschaften der Gemeinschaft, deren Ziel ein Flughafen der Union ist¹⁴⁰. Was die Inhalte anbelangt, so werden die Modalitäten der Öffentlichmachung der Vorschriften für den Fall der Nichtbeförderung präzisiert, und insbesondere werden nun zwingend die Kriterien vorgeschrieben, die bei der Ermittlung von Freiwilligen, die bereit sind, auf die Beförderung zu verzichten, und bei der Berücksichtigung der Interessen von Fluggästen, die aus berechtigten Gründen vorrangig zu befördern sind¹⁴¹, zugrundegelegt werden müssen.

Bevor ein Fluggast wegen Überbuchung zurückgewiesen wird, muß das Luftfahrtunternehmen die gesamte verfügbare Sitzkapazität des Flugzeugs ausnutzen, wobei die einzige technische Einschränkung in der Ladung besteht. Wenn ein Fluggast in einer höheren Klasse befördert wird als der, für die der Flugschein ausgestellt wurde, entstehen ihm keine zusätzlichen Aufwendungen. Im entgegengesetzten Fall hat der Fluggast Anspruch auf Erstattung der Preisdifferenz, sofern er nicht von seinem Recht Gebrauch macht, die Beförderung in einer niedrigeren Klasse abzulehnen und die höhere Ausgleichsleistung entgegenzunehmen, die für die Nichtbeförderung vorgesehen ist. Für den Fall des Eintretens der Überbuchung werden die Vorschriften, die bereits in der

¹³⁸ KOM(1998)41.

¹³⁹ 17. Juli 1998.

¹⁴⁰ Diese Festlegung ist sehr wichtig und schützt die Fluggäste des gesamten Luftverkehrs in der Union, mit Ausnahme der Flüge von Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten in die Union. Die Verordnung wird nicht auf Flüge von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft angewendet, deren Endziel nicht innerhalb der Union liegt, also nur eine sehr begrenzte Zahl von Flügen.

¹⁴¹ Der neue Text nennt - wie auch schon die geltende Verordnung - ausdrücklich Personen mit eingeschränkter Bewegungsfreiheit und alleinreisende Kinder, ohne jedoch andere "*berechtigte Gründe*" auszuschließen.

Verordnung von 1991 enthalten waren, im wesentlichen bestätigt, wengleich die Beträge der Ausgleichsleistungen auf 185 bzw. 370 ECU angehoben werden.

Schließlich wird ein Ausschuß mit beratender Funktion eingesetzt, und es werden Sanktionen für jene Luftfahrtunternehmen festgelegt, die gegen die nationalen Anwendungsbestimmungen verstoßen.

KAPITEL FÜNF DER MISSGLÜCKTE FLUG

1. Definition des Problems: die Begriffe *Unfall* und *Zwischenfall*

Ausgangspunkt für die Beschreibung des Problems, das den Gegenstand des vorliegenden Kapitels bildet, sind die Begriffe *Unfall* und *Zwischenfall*¹⁴². Unter einem **Unfall** versteht man

"jedwedes Ereignis im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Luftfahrzeugs, das zwischen dem Augenblick des Einsteigens der Personen, die mit diesem Fahrzeug befördert werden sollen, und dem Aussteigen dieser Personen stattfindet und bei dem

a. eine Person infolge ihrer Anwesenheit an Bord (1), infolge des Kontakts mit Teilen des Luftfahrzeugs - auch mit abgetrennten Teilen - (2) oder infolge einer direkten Einwirkung der Düsen stirbt oder schwer verletzt wird, es sei denn, die Verletzungen haben natürliche Ursachen, das Opfer hat sie sich selbst zugefügt oder sie wurden ihm von einer anderen Person zugefügt, oder bei dem Verletzten handelt es sich um einen blinden Passagier, der sich außerhalb des Bereichs versteckt hatte, der normalerweise für die Passagiere und das Gepäck bestimmt ist; oder

b. das Luftfahrzeug Schäden erleidet oder strukturelle Ablösungen, die: die Festigkeit der Struktur, die Leistungen oder die Flugeigenschaften des Luftfahrzeugs beeinträchtigen und normalerweise umfangreiche Reparaturen oder den Austausch der beschädigten Teile erfordern, außer (1) im Fall von Störungen und Fehlfunktionen des Antriebsaggregats, wenn die Störung nur das Antriebsaggregat, seine Abdeckung und seine Zubehörelemente betrifft, oder (2) im Fall von Schäden, die ausschließlich die Propeller, die Enden der Tragflächen, Antennen, Reifen, Bremsen, Verkleidungen, kleine Beulen oder Löcher in der Außenhaut des Flugzeugs betreffen; oder

c. das Flugzeug verschwindet oder völlig unzugänglich ist".

Unter einem **Zwischenfall** versteht man dagegen *"ein nicht mit einem Unfall identisches Ereignis, das mit dem Betrieb eines Luftfahrzeugs in Beziehung steht und sich auf die Sicherheit eines Vorgangs auswirkt bzw. sich darauf auswirken könnte"*.

Die ausgedehnte Definition des **Unfalls** verweist auf den Zusammenhang des Ereignisses mit dem Vorgang des Fluges; es ist nicht zwangsläufig ein Start erforderlich, sondern das Einsteigen von Personen, die sogar Mitglieder der Besatzung sein könnten, reicht aus. Eine wesentliche Bedingung ist das Eintreten von Personen- oder Sachschäden. Der Begriff des **Zwischenfalls**

¹⁴² Die hier benutzten Begriffe finden sich in Groevenenge A. D., *Compendium...* cit., S. 316 und S. 321.

schließt dagegen Personen- oder Sachschäden nicht ein, sondern eine - zumindest potentielle - Gefährdung der Sicherheit des Luftfahrzeugs.

Jedem ist klar, was für Schäden ein Unfall verursachen kann, selbst wenn diese nur in wenigen Fällen katastrophale Ausmaße annehmen, wie von der Öffentlichkeit normalerweise angenommen wird¹⁴³.

Bei einem Zwischenfall sind die Schäden geringfügiger. Da Verletzungen und Schäden am Luftfahrzeug nicht in Frage kommen, weil das Ereignis sonst als Unfall einzustufen wäre, können sie nur Gegenstände betreffen, in der Hauptsache Gepäckstücke.

Damit ein Schaden jedoch als Folge eines Zwischenfalls angesehen werden kann, muß er die Sicherheit des Flugzeugs gefährden. Anderenfalls würde es sich um eine **Nachlässigkeit der Gesellschaft, ihrer Angestellten oder der Dienstleister am Boden** handeln. Außer den Unfällen und Zwischenfällen gibt es also noch eine dritte Kategorie von Ereignissen, die Schäden - aber keine Verletzungen - verursachen können. Die Schäden dieser Kategorie können für den Reisenden finanzielle Auswirkungen haben, etwa beim Verlust von Gepäckstücken, oder Verspätungen verursachen, welche wiederum finanzielle Schäden hervorbringen können. Unfälle, Zwischenfälle und Nachlässigkeiten werfen das Problem der Haftung der Gesellschaft und der entsprechenden Entschädigung - bzw. der Ausgleichsleistungen für den Fluggast - auf.

¹⁴³ Ein Beispiel eines Unfalls ohne katastrophale Folgen wurde dem Verfasser von einem Angestellten der verantwortlichen Gesellschaft geschildert. Bei einem langen Flug über den Ozean schaltete die Besatzung den Autopiloten zu, um sich in mißbräuchlicher Form eine kollektive Pause zu gönnen. Aufgrund der zeitweiligen Unachtsamkeit wurde ein unerwartetes Luftloch nicht wahrgenommen, welches bei vielen Fluggästen zu Knochenbrüchen führte, da diese nicht angewiesen worden waren, die Sicherheitsgurte geschlossen zu halten.

2. Das Warschauer System

Auf internationaler Ebene wird die Haftung des Luftfahrtunternehmens durch das sogenannte *Warschauer System* geregelt, welches als einer der beiden Pfeiler des internationalen Luftfahrtrechts angesehen wird¹⁴⁴. Diese Bezeichnung ist vielleicht ein wenig übertrieben, denn das Warschauer System befindet sich derzeit in einer Krise, wie im folgenden noch deutlich werden wird. Sein Wert ist häufig nur noch der eines einheitlichen Rahmens des bei Haftungsfragen anwendbaren Rechts, während die wesentlichen auf Haftungsfragen anwendbaren Vorschriften - besonders im Hinblick auf die Haftungsbeschränkungen und Ausgleichsleistungen - mittlerweile auf verschiedene Abkommen und Gesetze verteilt sind, die auf regionaler Ebene oder gar nur auf bestimmten Strecken zur Anwendung kommen¹⁴⁵. Doch trotz allem kommt diesem System noch immer eine beträchtliche Bedeutung zu.

Es basiert auf der **Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international** von 1929, welche normalerweise und so auch im vorliegenden Dokument als **Warschauer Abkommen** bezeichnet wird und das Ergebnis der Verhandlungen auf den Konferenzen in Paris (1925) und in der polnischen Hauptstadt (1929)¹⁴⁶ war. Ziel dieser Konferenzen war die Harmonisierung der internationalen Vorschriften und die Begrenzung der Auswirkungen der Schadenersatzklagen gegen die Gesellschaften mittels Anpassung der Versicherungsprämien. Die Vertragsparteien standen vor dem grundsätzlichen Problem, die Konflikte im Hinblick auf die anwendbare Gesetzgebung vermeiden zu müssen, die sich aufgrund eines fehlenden Abkommens immer mehr ausbreiteten und eine schwere Behinderung für die Entwicklung der Zivilluftfahrt sein konnten. Die Ziele des Abkommens lassen sich folgendermaßen zusammenfassen.¹⁴⁷

- Vereinheitlichung der Gesetzgebungen der einzelnen Staaten, um die Unbilligkeit ihrer Anwendung in ähnlichen Fällen zu vermeiden;
- das Katastrophenrisiko im Zusammenhang mit einem Luftfahrtzwischenfall könnte nicht nur von der Luftverkehrstätigkeit abhängig sein;

¹⁴⁴ Der andere Pfeiler ist das *Chicagoer System*.

¹⁴⁵ Wie wir noch aufzeigen werden, gibt es internationale Abkommen, die nicht auf alle Parteien des Warschauer Abkommens angewendet werden, Vereinbarungen zwischen Unternehmen (beispielsweise betreffend die Flugstrecken mit den USA), die das Warschauer System überlagern, und, was konkret die Europäische Union anbelangt, die junge und verdienstvolle Verordnung 2027/97, welche für die europäischen Luftfahrtunternehmen die einheitliche Anwendung des Warschauer Abkommens und die Anpassung seiner Beschränkungen gebracht hat.

¹⁴⁶ Dieses Abkommen, dessen Originalbezeichnung in französischer Sprache angegeben wurde, trat am 13. Februar 1933 in Kraft; bis zum 20. März 1997 war es von 138 Staaten ratifiziert worden.

¹⁴⁷ Die folgenden Punkte wurden übernommen aus Zylicz M., "International air transportation law", *Utrecht studies in air and space law*, Dordrecht, Boston, London (NISER) 1992, S. 90, wo zitiert wird aus Tobolewsky A., *Just say no to the limitation of liability in air law*, paper distributed during the ICAO 27th Session, 1989, S. 2-3.

- Schaffung der Grundlagen, um die Haftung bei Luftverkehrsrisiken zu sichern, was ohne eine Begrenzung der Haftung nicht möglich wäre;
- Ermöglichung einer Lebensversicherung, die nicht mit der Haftung des Luftfahrtunternehmens in Beziehung steht;
- Verkürzung der Rechtsstreitverfahren und Erleichterung ihrer Beilegung;
- Ausgleichen der auf den Luftfahrtunternehmen lastenden Haftung;
- Schutz einer finanziell schwachen Branche.

Diese zur Rechtslehre erhobenen Ziele stimmen mit jenen überein, die in allgemeinerer Form im politischen Rahmen formuliert wurden: Reduzierung der Rechtsstreitigkeiten und Ermöglichung der Entwicklung des Luftverkehrs durch Senkung der Versicherungskosten¹⁴⁸.

Auf den ersten Blick könnte man sie für eine simple Rechtfertigung für die Absicht halten, die Interessen der Fluggesellschaften zu schützen, doch ihre Richtigkeit wird bestätigt durch das beträchtliche Gleichgewicht, das mit dem Abkommen zwischen den verschiedenen Parteien hergestellt wird. Tatsächlich werden die Interessen beider Parteien des Beförderungsvertrags gegeneinander aufgewogen; die Haftung der Fluggesellschaften wird begrenzt, doch die Last der Beweisführung wird umgekehrt. Dagegen kommt bei *Vorsatz* oder *gleichwertiger Fahrlässigkeit*¹⁴⁹ seitens des Luftfahrtunternehmens die Haftungsgrenze nicht zur Anwendung.

Dem Warschauer Abkommen folgten eine Reihe internationaler Rechtsakte, die es abänderten bzw. ergänzten und schließlich das *System* herausbildeten, dem das vorliegende Kapitel seinen Titel verdankt. Das waren folgende Rechtsakte:

- das **Haager Protokoll** von 1955, ratifiziert von 120¹⁵⁰ Staaten, welches das Abkommen im Hinblick auf die *Reisedokumente* modifiziert; die Vorschriften sind wesentlich überarbeitet, vereinfacht und modernisiert worden, *Verdoppelung der Haftungsgrenzen*, der Begriff des *Vorsatzes* oder der *gleichwertigen Fahrlässigkeit* werden präziser definiert¹⁵¹;
- das **Abkommen von Guadalajara** von 1961, ratifiziert von 66 Staaten, welches das Warschauer Abkommen bezüglich der Haftung der vertragschließenden Gesellschaft, wenn die Beförderungsleistung von einem anderen Luftfahrtunternehmen erbracht wird, ergänzt. Dies betrifft hauptsächlich die Charterflüge und partnerschaftliche Luftverkehrsleistungen;
- das **Protokoll von Guatemala** vom 1971, welches noch nicht in Kraft getreten ist, da die erforderlichen Ratifizierungen bislang nicht erfolgt sind¹⁵²; außer der Einführung weiterer

¹⁴⁸ Es handelt sich hier beispielsweise um die Begründung der Regierung der Vereinigten Staaten, als der Ratifizierungsentwurf dem Parlament vorgelegt wurde. In Senate Comm. on Foreign Relations *Message from the President of the United States transmitting a Convention for the Unification of Certain Rules*, Sen. Exec. Doc. No. G, 73rd Cong. 2d Sess. 3-4 (1934), hier übernommen aus Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit., S. 2.

¹⁴⁹ In Artikel 25 des Abkommens, auf den Bezug genommen wird, heißt es wörtlich: "...de son dol ou d'une faute qui, d'après la loi du tribunal saisi, est considérée comme équivalente au dol". Die englischsprachige Rechtslehre spricht von *wilful misconduct*.

¹⁵⁰ Zum 20. März 1997.

¹⁵¹ Siehe Abschnitt 4 des vorliegenden Kapitels.

¹⁵² Voraussetzung für das Inkrafttreten ist die Ratifizierung durch mindestens 30 Staaten, die fünf Staaten eingeschlossen, deren reguläres Verkehrsvolumen, ausgedrückt in Passagierkilometern, mindestens 40% des Gesamtvolumens gemäß den ICAO-Statistiken von 1970 ausmacht. Aufgrund dieser zweiten Voraussetzung ist die Ratifizierung durch die USA erforderlich, welche aber bisher noch nicht stattgefunden hat.

Vereinfachungen bei den Reisedokumenten wird die Haftung des Luftfahrtunternehmens objektiv untermauert, die Haftungsgrenzen werden erhöht, und es werden zwei wichtige Neuheiten eingebracht: die *Vergleichsanreizklausel*¹⁵³ und der *Domestic Supplement*¹⁵⁴,

- die vier **Protokolle von Montreal** von 1975, welche die vorangegangenen Rechtsakte bezüglich der Haftungsgrenze abändern; im vierten Protokoll wird insbesondere festgelegt, daß das Warschauer System auf die Postbeförderung nicht anwendbar ist. Von diesen Protokollen sind bisher nur die beiden ersten am 5. Februar 1996 in Kraft getreten, während das dritte und das vierte noch nicht von genügend Staaten ratifiziert worden sind. Die Vereinigten Staaten haben nur die beiden letzteren unterzeichnet und keines der Protokolle ratifiziert. Nur neun Staaten der Europäischen Gemeinschaft haben alle vier Protokolle ratifiziert¹⁵⁵.

Diese allmählichen Abänderungen können als Ergebnis eines schwierigen Gleichgewichts zwischen dem internationalen und dem US-amerikanischen *Besitzstand* im Bereich des Schutzes der Rechte der Fluggäste gewertet werden, vor allem was die Haftungsgrenzen des Luftfahrtunternehmens anbelangt. Das Lebensniveau in den Vereinigten Staaten und die besondere Orientierung der Rechtsprechung dieses Landes im Bereich des Schadenersatzes haben bewirkt, daß die Washingtoner Regierung den Versuch unternahm, die internationalen Haftungsgrenzen anzuheben; dabei gelang es ihr, wie wir noch verdeutlichen werden, den Fluggesellschaften günstigere Vereinbarungen für die Flugverbindungen zu den USA abzurufen¹⁵⁶.

¹⁵³ Nach der *settlement inducement clause* (Artikel VIII des Protokolls) werden dem Kläger, der schriftlich seine Ansprüche geltend gemacht hat, die Kosten des Gerichtsverfahrens, Anwaltskosten inbegriffen, ersetzt, sofern die Fluggesellschaft nicht vor Ablauf von sechs Monaten ein schriftliches Vergleichsangebot unterbreitet, dessen Höhe mindestens der Entschädigung entspricht, die im Rahmen der zutreffenden Haftungsgrenze gewährt werden kann.

¹⁵⁴ Dies ist eine Befugnis, die den Staaten eingeräumt wird, damit sie den Zusatz der Entschädigung für den Tod oder Verletzungen von Passagieren über einen Fond begleichen können, der mit Beiträgen der Fluggäste und des Staates ausgestattet wird, bzw. über eine obligatorische Zusatzversicherung, die keine Diskriminierungen zwischen den Luftfahrtunternehmen verursachen darf.

¹⁵⁵ Dänemark, Spanien, Irland, Italien, die Niederlande, Portugal, Schweden, Finnland und das Vereinigte Königreich. Frankreich hat die Protokolle unterzeichnet, aber nicht ratifiziert; Belgien hat nur das vierte unterzeichnet.

¹⁵⁶ Siehe Abschnitt 7 des vorliegenden Kapitels.

3. Anwendungsbereich des Warschauer Systems¹⁵⁷

Das Warschauer System wird auf den internationalen Personenverkehr angewendet; Inlandsflüge sind deshalb ausgenommen. Außerdem ausgenommen sind internationale Verkehrsleistungen, die von einem internationalen Postabkommen geregelt werden, die Beförderung von Post und Postpaketsendungen, Testflüge für die Einrichtung regulärer Linien und Flüge, die unter außergewöhnlichen Umständen und nicht im Rahmen der normalen Geschäftstätigkeit einer Fluggesellschaft stattfinden. Die Verkehrsleistung muß darüber hinaus zwischen zwei Staaten - dem Abflug- und dem Zielort - erfolgen, die Unterzeichnerstaaten des Abkommens sind¹⁵⁸. Da nicht alle Staaten das Warschauer Abkommen und die übrigen Rechtsakte des Systems unterzeichnet haben, wird in Rechtslehre und Rechtsprechung diskutiert, ob - zumindest was das Haager Protokoll anbelangt - die Ratifizierung dieses Protokolls auch die Anwendung des Basisabkommens impliziert¹⁵⁹.

Damit das Abkommen angewendet werden kann, müssen noch andere förmliche Bedingungen erfüllt sein: das Vorhandensein eines Beförderungsvertrags zwischen den Parteien und die Ausgabe eines Flugscheins gemäß den Bestimmungen des Systems. Insofern ist die Haftung für Schäden ausgeschlossen, die Personen am Boden (etwa bei Absturz eines Flugzeugs) oder blinde Passagier erleiden, auch wenn es sich hierbei eigentlich um Passagiere handelt.

Hinsichtlich des Inhalts wird die Anwendbarkeit des Systems durch den Gegenstand selbst eingeschränkt, welcher sich auf *certaines règles* des internationalen Luftverkehrs beschränkt; es wird also nicht die Haftung des Luftfahrtunternehmens im allgemeinen geregelt, sondern nur die Haftung im Hinblick auf bestimmte Schadensereignisse. Außerhalb dieses Rahmens wird die Haftung der Luftfahrtunternehmen durch die Gesetze des jeweiligen Staates geregelt. Beispielsweise *unterliegen die Schäden aus der Stornierung eines Fluges der Regelung durch die Gesetze der einzelnen Staaten, während die Schäden infolge einer Verspätung durch das Warschauer System geregelt werden, nämlich nach Artikel 19 des Abkommens*¹⁶⁰.

Die einzelstaatlichen Gesetze ergänzen sich mit dem Warschauer System, wenn dieses anwendbar ist. Das ist beispielsweise bei den Vorschriften der einzelnen Staaten der Fall, die bestimmte Aspekte des Verhältnisses zwischen Luftfahrtunternehmen und Passagier regeln, welche vom Warschauer System nicht spezifisch geregelt werden¹⁶¹, auch wenn dieses auf die

¹⁵⁷ In diesem Abschnitt soll versucht werden, das *Warschauer System* in seiner Gesamtheit zu erläutern, und zwar nicht nur das "*Abkommen nach seiner Änderung in Den Haag im Jahre 1955 und in Guatemala City im Jahre 1961*", gemäß der Formel, die in letzteres der beiden Protokolle eingebracht wurde, sondern auch unter Berücksichtigung der Ergänzungen, die von den übrigen Rechtsakten eingebracht wurden, die im vorangegangenen Abschnitt erwähnt worden sind.

¹⁵⁸ Das Abkommen kommt auch zur Anwendung, wenn der Abflug- und der Zielort im selben Staat liegen, aber eine planmäßige Zwischenlandung in einem anderen Staat stattfindet.

¹⁵⁹ Gjemulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit., S. 24.

¹⁶⁰ Im vorangegangenen Kapitel ist bereits erläutert worden, daß mit den CGG der IATA die Stornierung zum Sachverhalt der Verspätung gerechnet werden soll, um diese Art des Vertragsbruchs durch das Abkommen regeln zu lassen.

¹⁶¹ Auch diese *Zuständigkeit* der einzelstaatlichen Gesetze ist das Ergebnis der Beschränkung des Abkommens auf *certaines règles*.

Haftung im Zusammenhang mit dem Ereignis, das dem Konflikt der Parteien zugrundeliegt, anwendbar ist. Die nationalen Gesetze kümmern sich also um die juristische Persönlichkeit des Luftfahrtunternehmens und die Beziehungen zu seinen Beschäftigten, um seine juristische Befähigung und seine Handlungsfähigkeit im Zusammenhang mit dem Beförderungsvertrag, um die juristischen Wechselfälle des Vertrags und um die Erarbeitung der Passagierliste.

Die enge Wechselwirkung zwischen dem Warschauer System und den Gesetzen der einzelnen Staaten¹⁶² macht es erforderlich, die Berührungspunkte zwischen diesen und den Schadensereignissen im Luftverkehr, auf die das System anwendbar ist, näher zu untersuchen. Es gibt drei mögliche Berührungspunkte: das *lex loci delicti commissi*, also das Gesetz des Staates, in dem die rechtswidrige Handlung stattgefunden hat, das *gemeinsame Gesetz*, also das Gesetz des Staates, zu dem sowohl der Geschädigte als auch der Schädiger gehören, und das *Flaggenprinzip*, also das Gesetz des Staates, in dem das Flugzeug registriert ist.

Das erste Kriterium wird am häufigsten angewendet, kann aber Probleme verursachen, wenn sich der Schaden in einem Staat ereignet, der nicht mit dem Staat identisch ist, in dem die rechtswidrige Handlung stattgefunden hat. In diesem Fall wird normalerweise die Gesetzgebung angewendet, die den Geschädigten am meisten begünstigt¹⁶³. Wenn die gesetzwidrige Handlung im internationalen Luftraum stattfindet, also außerhalb des Hoheitsgebiets eines Staates, kann das Kriterium *lex loci delicti commissi* nicht angewendet werden, und es muß auf das Kriterium des **gemeinsamen Gesetzes** zurückgegriffen werden, sofern dieses sich als anwendbar erweist¹⁶⁴. Wenn es nicht angewendet werden kann, wird das **Flaggenprinzip** zugrundegelegt, wobei derzeit diskutiert wird, ob dieses Prinzip nicht umfassender angewendet werden könnte, da es mehr Sicherheit bietet als das Kriterium des Tatorts, weil bei letzterem der Zufall eine Rolle spielen kann und in manchen Fällen der Ort der Gesetzeswidrigkeit nicht einmal genau zu ermitteln ist¹⁶⁵. Ein letztes Kriterium, das ebenfalls Berührungspunkte bietet, wenngleich seltener, ist das des **verantwortlichen Staates**; es kommt zur Anwendung, wenn eine gesetzwidrige Handlung von Beamten eines Staates in Ausübung ihres Amtes begangen wurde.

4. Die Haftung des Luftfahrtunternehmens im Warschauer System

Die wichtigste Neuheit, die mit dem Abkommen eingeführt und durch die nachfolgenden Rechtsakte untermauert wurde, ist die Schuldvermutung zuungunsten des Luftfahrtunternehmens, wenn eines der im Abkommen vorgesehenen Ereignisse eintritt:

¹⁶² Im Fall der Europäischen Union gehört zu den *Gesetzen der einzelnen Staaten* auch das Gemeinschaftsrecht.

¹⁶³ Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit., S. 21.

¹⁶⁴ Jedoch ist dieses Kriterium in der Rechtsprechung der einzelnen Staaten umstritten, nach Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, cit., S. 21, wo Kegel zitiert wird. Jedoch zitiert Giumulla (*Ebenda*) die deutsche gesetzliche Regelung und Rechtsprechung, wo diesem Kriterium gegenüber dem des *lex loci* den Vorzug gegeben wird.

¹⁶⁵ Giumulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention...*, S. 22-23.

- Tod oder Verletzungen des Reisenden infolge von an Bord des Flugzeugs und während des Ein- und Aussteigens erlittenen Schäden¹⁶⁶;
- Zerstörung, Verlust oder Beschädigung des Gepäcks¹⁶⁷ während der Luftverkehrsleistung, welche definiert wird als der Zeitraum, in dem die Gepäckstücke "sich im Gewahrsam des Luftfahrtunternehmens in einem Flughafen, an Bord eines Flugzeugs oder an einem beliebigen anderen Ort befinden, wenn die Landung außerhalb eines Flugplatzes erfolgt"; obwohl die nicht zum Luftverkehr gehörenden Beförderungsleistungen außerhalb eines Flugplatzes grundsätzlich ausgenommen sind, werden jene, "die bei der Durchführung des Luftverkehrsvertrags im Hinblick auf die Beladung, Abfertigung oder Umladung" stattfinden, zum Luftverkehr gerechnet¹⁶⁸;
- Verspätungen¹⁶⁹.

In allen diesen Fällen muß der Geschädigte das Verschulden des Luftfahrtunternehmens nicht nachweisen; vielmehr muß das Luftfahrtunternehmen unter Beweis stellen, daß es "alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung des Schadens getroffen hat oder daß diese Maßnahmen nicht getroffen werden konnten"¹⁷⁰. In diesem Fall wird es von der Haftung befreit; der Richter kann die Haftung mindern oder sogar ausschließen, wenn das Luftfahrtunternehmen das Verschulden oder auch nur das Mitverschulden des Passagiers nachweist¹⁷¹.

Die geschilderte Regelung begünstigt den Geschädigten mehr, als dies bei den internationalen Vorschriften zur zivilrechtlichen Haftung normalerweise der Fall ist. Als Ausgleich für die Luftfahrtunternehmen werden im Gegenzug die Beträge der Entschädigungen begrenzt.

Letztere wurden mit den verschiedenen Rechtsakten des Systems allmählich angehoben, und von der ursprünglichen Einheit der Goldfranken¹⁷² ging man über zu den *Special Drawing Rights* (SDR)¹⁷³. Die Haftungsgrenzen bezeichnen den Höchstbetrag nur dann, wenn zwischen dem Luftfahrtunternehmen und dem Fluggast keine höheren Haftungsgrenzen vereinbart wurden;

¹⁶⁶ Artikel 17 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁶⁷ Der Vollständigkeit halber möchten wir daran erinnern, daß die Vorschriften bezüglich der Haftung des Luftfahrtunternehmens für Schäden am Gepäck auch auf den Güterverkehr zur Anwendung kommen.

¹⁶⁸ Artikel 18 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁶⁹ Artikel 19 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁷⁰ Artikel 20 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁷¹ Artikel 21 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁷² Ein Goldfranc oder Franc poincaré entspricht 65,5 Milligramm 900er Gold.

¹⁷³ In Anwendung des Zusatzabkommens Nr. 1 von Montreal von 1975. Die SDR umfassen ein Bündel von fünf Währungen (US-Dollar, DM, Yen, Pfund Sterling, französischer Franc), das vom Internationalen Währungsfonds geschaffen wurde und verwaltet wird.

außerdem kommen sie nicht zur Anwendung, wenn *Vorsatz* oder *gleichwertige Fahrlässigkeit* vorliegt, also wenn "der Schaden das Ergebnis einer Handlung oder Unterlassung seitens des Luftfahrtunternehmens oder seiner Angestellten ist, die mit der Absicht erfolgte, Schaden zu verursachen [Vorsatz; A.d.V.] oder fahrlässig und im Bewußtsein eines wahrscheinlich in der Folge entstehenden Schadens [gleichwertige Fahrlässigkeit] erfolgte, jedoch unter der Bedingung, daß im Falle einer Handlung oder Unterlassung durch Beauftragte des Luftfahrtunternehmens nachgewiesen wird, daß diese in Wahrnehmung ihrer Funktionen gehandelt haben"¹⁷⁴. In Tabelle V/1 sind die derzeit geltenden Haftungsgrenzen angegeben.

Der Überblick über die Haftungsverpflichtungen der Luftfahrtunternehmen muß noch vervollständigt werden durch einen Verweis auf die Befugnis, mit der das dritte - nicht in Kraft getretene - Protokoll von Montreal die Unterzeichnerstaaten ausstattet, damit sie Zusätze zu den vom System genehmigten Entschädigungsleistungen vorschreiben, was jedoch nicht mit höheren Lasten oder Verpflichtungen für die Fluggesellschaften einhergehen darf, mit Ausnahme der Erhebung der betreffenden Beiträge der Fluggäste. Es handelt sich im wesentlichen um eine vom Fluggast zu tragende obligatorische Zusatzversicherung.

Tab. V/1 - Derzeitige Haftungsgrenzen gemäß den verschiedenen Rechtsakten des Warschauer Systems¹⁷⁵

	Warschau/Den Haag Goldfranken	Guatemala Goldfranken	Protokolle von Montreal DSR
Personenschäden	250.00	1.500.000	100.000
Beschädigung oder Verlust von Gepäck	5000 (1)	15.000	1.000
Verspätung		62.500	4.150
(1) Die in der Tabelle angegebene Haftungsgrenze bezieht sich auf das Handgepäck; für das aufgebene Gepäck wurde eine Haftungsgrenze von 250 Goldfranken pro Kilogramm festgesetzt.			

5. Aktuelle Probleme des Warschauer Systems

¹⁷⁴ Artikel 25 des Warschauer Abkommens, abgeändert durch das Haager Protokoll.

¹⁷⁵ Das Protokoll von Guatemala City und die Protokolle Nr. 3 und 4 von Montreal sind noch nicht in Kraft getreten. Im Hinblick auf einen korrekten Vergleich der verschiedenen Beträge muß man sich vor Augen halten, daß die derzeit geltenden 250.000 Goldfranken als Haftungsgrenze für Personenschäden einem Gegenwert von 16.600 DSR entsprechen; in den Protokollen von Montreal werden hingegen 100.000 DSR für Personenschäden festgesetzt.

Wir haben bereits darauf hingewiesen, daß das Warschauer System einen der beiden Pfeiler des internationalen Luftverkehrsrechts verkörpert, doch dieser Pfeiler ist durch die Veränderungen geschwächt, die seit seinem Entstehen im Jahre 1929 in der Zivilluftfahrt und in der Weltwirtschaft eingetreten sind, insbesondere aber auch durch die Schwierigkeiten bei seiner Erneuerung.

Die Zivilluftfahrt ist nicht mehr die schwache Branche, die sie 1929 war. Auch die Versicherungsbranche hat sich in diesen 70 Jahren weiterentwickelt und ist erstarkt. Häufig wird die Auffassung vertreten, daß eine Begrenzung der Haftung nun nicht mehr notwendig sei, um das Überleben dieser beiden Wirtschaftssektoren zu sichern. W. Guldemann wies bereits anlässlich des fünfzigsten Jahrestags der Unterzeichnung des Abkommens auf weitere Veränderungen hin: die Kontraste beim Lebensniveau der verschiedenen Länder, die zunehmende Diversität und Vielschichtigkeit der Rechtsordnungen, die Unangemessenheit der vom Abkommen vorgesehenen Haftungsgrenzen in den Industrieländern, die Inflation, die diese Unangemessenheit weiter akzentuiert, die steigende Zahl von Streitfällen aufgrund des *Konsumstrebens* sowie die zunehmende Kompliziertheit der Gerichtsverfahren¹⁷⁶ und des Verkehrssystems¹⁷⁷.

Die Schwierigkeit, das System zu reformieren, die auch durch die Tatsache unterstrichen wird, daß selbst seitens vieler großer Länder die Ratifizierung der das Basisabkommen abändernden und ergänzenden Rechtsakte noch aussteht, läßt erkennen, daß dem von Guldemann beschriebenen Panorama wichtige Interessenkonflikte zugrundeliegen, die nur schwer zu lösen sein werden. Der wichtigste Interessenwiderspruch ergibt sich zwischen den Industriestaaten und den übrigen Staaten, doch auch innerhalb der Industriestaaten gibt es Differenzen, die Spannungen hervorrufen und sogar dazu geführt haben, daß die USA damit drohten, das Abkommen aufzukündigen¹⁷⁸.

Was den Inhalt anbelangt, so besteht das wirtschaftliche Kernproblem in der Ermittlung und Festsetzung von Höchstgrenzen für die Haftung bei von Todesfällen oder Verletzungen von Fluggästen. Dieses Kernproblem weist zwei Aspekte auf. Einer ist interner Natur und betrifft die öffentlichen Politiken zum Schutz des Fluggastes, der andere ist internationaler Natur und betrifft die Luftfahrtinteressen der Industrie- und der Entwicklungsländer.

¹⁷⁶ Ein Beispiel für die Kompliziertheit eines Gerichtsverfahrens zur Klärung der Haftung infolge eines Luftverkehrsunfalls wird von M. Zyllicz (in *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 95) geschildert, um die Probleme darzulegen, die sich aus den Haftungsbegrenzungen ergeben: in einem Verfahren gegen eine polnische Fluggesellschaft vor einem US-amerikanischen Gericht beantragte der Zivilkläger mit Erfolg die Vorladung des Unternehmens der Luftfahrtindustrie, welches das Flugzeug gebaut hatte, das dann den Unfall erlitt, die Vorladung der Firma, die das Flugzeug nach Polen ausgeführt hatte, die Vorladung der Gesellschaft Aeroflot in ihrer Eigenschaft als Anbieter von Luftverkehrsleistungen zwischen der UdSSR und den USA, bis hierher alles sowjetische Firmen, und schließlich die Vorladung des sowjetischen Staates als Eigentümer.

¹⁷⁷ Guldemann W., *The Warsaw Convention of 1929: its past - its present - its future*, auf der 45. Sitzung der Generalversammlung der IATA vorgelegtes Dokument, Warschau, Oktober 1979, S. 2, zitiert in Zyllicz M., *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 90.

¹⁷⁸ Zyllicz M., op. cit., Fußnote 147, S. 93.

In manchen Ländern, und nicht etwa in den kleinsten, gibt es starke Tendenzen in der öffentlichen Meinung, denzufolge die Existenz von Haftungsgrenzen unvereinbar ist mit einer angemessenen öffentlichen Politik zum Schutz der Interessen der Fluggäste. Allerdings merkt Tobolevsky an, die eifrigsten Kritiker der Haftungsgrenzen seien die Anwälte, die aber nicht unbedingt für die Interessen der Fluggäste als Interessengemeinschaft eintreten¹⁷⁹, während die Verbände, die die Fluggäste vertreten, die Gültigkeit des Warschauer Systems anerkennen, jedoch eine Anhebung der Haftungsgrenzen empfehlen¹⁸⁰.

Das Problem liegt bei den großen Schwankungen, denen die Schäden bei Todesfällen oder Verletzungen in Abhängigkeit von der sozioökonomischen Position des Opfers und seines Umfelds unterliegen. Deshalb erlauben die Haftungsgrenzen keine völlige Wiedergutmachung bei Schäden, die von Fluggästen erlitten werden, die oberhalb der *durchschnittlichen potentiellen Entschädigungsschwelle* einzustufen sind, so daß für diese eine Zusatzversicherung erforderlich wird. Würde es keine Haftungsgrenzen geben, müßte das Luftfahrtunternehmen eine unbegrenzte Haftpflichtversicherung festlegen.

Dieses Problem muß im Zusammenhang mit den Auswirkungen der Versicherungskosten auf den Flugscheinpreis gesehen werden, was wiederum von besagter *potentiellen Entschädigungsschwelle* abhängt. Im Falle einer begrenzten Haftpflichtversicherung wird der Kostenanteil der Versicherung in Abhängigkeit von der jeweiligen Höchstgrenze auf die Fluggäste aufgeteilt; bei einer unbegrenzten Haftpflichtversicherung werden die Versicherungskosten gleichermaßen auf den Flugscheinpreis geschlagen, während die potentielle Entschädigungsschwelle bei den einzelnen Passagieren unterschiedlich ist, so daß jene Fluggäste begünstigt würden, deren Entschädigungsschwelle *oberhalb des Durchschnitts* liegt.

¹⁷⁹ *Just say no to the limitation of liability in air law*, paper distributed during the ICAO 27th Session, 1989, zitiert in Zyllicz M., *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 95.

¹⁸⁰ IFAPA, *Fair compensation for passengers in aircraft accidents: actions for 90s*, Studie für das Verkehrsministerium der Niederlande, 1989, zitiert in Zyllicz M., *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 95.

Marek Zylicz merkt zu diesem Problem beruhigend an, die Höhe der zusätzlichen Kosten pro Flugschein seien bei einer begrenzten Haftpflichtversicherung durchaus vertretbar, und bereits jetzt würden sich die Fluggesellschaften angesichts der unsicheren Zukunft des Warschauer Abkommens und - in manchen Fällen - aufgrund der ihnen von ihrem jeweiligen Staat auferlegten Verpflichtungen gezwungen sehen, unbegrenzte Haftpflichtversicherungen abzuschließen¹⁸¹.

Wie so oft, wenn wirtschaftliche Belange auf internationaler Ebene behandelt werden, ergeben sich die Abweichungen bei Interessen in der Hauptsache zwischen den Industrie- und den Entwicklungsländern. Zur Veranschaulichung dieser Abweichungen kann das oft zitierte Beispiel einer Flugstrecke herangezogen werden, die ein Industrieland mit einem Entwicklungsland verbindet und die von Luftfahrtunternehmen beider Länder bedient wird. Wahrscheinlich wird die Finanzstruktur des Luftfahrtunternehmens aus dem Entwicklungsland schwächer sein, auch wenn das Unternehmen durchaus effizient sein kann. Gleichzeitig liegt die Entschädigungsschwelle der Passagiere des Industrielands *oberhalb des Durchschnitts*, während die der Fluggäste aus dem Entwicklungsland unterhalb des Durchschnitts liegt. Es liegt auf der Hand, daß die Positionen der beiden Regierungen bezüglich der Haftungsfrage ihren jeweiligen nationalen Interessen Rechnung tragen und somit voneinander abweichen werden. Die Regierung des Industrielandes wird für eine unbegrenzte Haftpflicht bzw. eine Erhöhung der Haftungsgrenze eintreten, während die Regierung des Entwicklungslandes sich für eine Beibehaltung der Haftungsgrenzen einsetzen und eine Erhöhung derselben zu verhindern suchen wird.

6. Perspektiven des Warschauer Systems

Wenn man die Unterzeichnung und die Ratifizierungen der Zusatzprotokolle von Montreal untersucht, dann stellt man fest, daß die Verzögerung beim Inkrafttreten dieser Protokolle nicht nur den Entwicklungsländern anzulasten ist, sondern - aus verschiedenen Gründen - Ländern aller Gruppen.

Nehmen wir als Beispiel das dritte Protokoll, mit dem die Haftungsgrenzen und insbesondere die Haftungsgrenzen bei Personenschäden erhöht werden. Bevor es in Kraft treten kann, muß es von 30 Ländern ratifiziert werden. Zum 8. November 1996 (dem Tag der letzten hinterlegten Ratifizierung) war es von 33 Staaten unterzeichnet und von 22 Staaten ratifiziert worden. Die Zusammensetzung nach geographischen und Wirtschaftsgebieten stellt sich folgendermaßen dar:

¹⁸¹ Zylicz M., op. cit., Fußnote 147, S. 94. Dieser Autor zitiert die Meinung verschiedener Experten und trifft die Aussage, die Gesamtkosten der Deckung durch eine unbegrenzte Haftpflichtversicherung müßten mit weniger als fünf Dollar veranschlagt werden.

- die 33 **Unterzeichnerstaaten** untergliedern sich in: 12 Mitgliedstaaten der EU, 5 Industrieländer außerhalb der EU, 1 MOEL, 3 Staaten des Mittelmeerraums oder des mittleren Ostens, 4 afrikanische Staaten, 8 Staaten Mittel- oder Lateinamerikas;
- **ratifiziert** wurde das Abkommen von 10 Staaten der EU, 3 Industriestaaten außerhalb der Gemeinschaft, dem MOEL und den 3 Staaten des Mittelmeerraums bzw. des mittleren Ostens, 2 afrikanischen Staaten und 3 Staaten Lateinamerikas.

Natürlich gibt es für die ausbleibenden Ratifizierungen verschiedene Gründe. Es ist durchaus denkbar, daß sich die Entwicklungsländer gegen eine Unterzeichnung und noch mehr gegen eine Ratifizierung des dritten Protokolls sträuben, weil sie die darin vorgesehenen Haftungsgrenzen für zu hoch erachten, während die Industrieländer von der Unterzeichnung bzw. Ratifizierung des Protokolls aus unterschiedlichen und zuweilen gegensätzlichen Gründen Abstand nehmen, zu denen wahrscheinlich folgende gehören: der Druck der jeweiligen Luftfahrtunternehmen, obwohl dies nicht ausschlaggebend sein dürfte, die Tatsache, daß anderen nationalen oder unternehmerischen Vorschriften oder Vereinbarungen der Vorzug gegeben wird, und - im Zusammenhang damit - der (etwas machiavellistische) Wille, das Warschauer System zu stärken, um die Durchsetzung einer unbegrenzten Haftpflicht zu begünstigen.

Einer einflußreichen Auffassung zufolge, die auch von der ICAO geteilt wird¹⁸², steht zu befürchten, daß das System, sofern das dritte Protokoll von Montreal nicht in Kraft tritt, nicht in der Lage sein wird, dem Anstieg der Streitigkeiten Einhalt zu gebieten; daraufhin werden die Industrieländer sich vom System abkehren, welches dadurch endgültig in eine Krise gerät, die ausschließlich die starken Parteien und die Anwälte begünstigen wird, während für die Aushandlung eines neuen internationalen Abkommens - von den Verhandlungen bis hin zur Ratifizierung - Jahrzehnte erforderlich sein könnten. Dies würde aber bedeuten, die Luftfahrtunternehmen jeglichen Schutzes gegen die Ansprüche der Passagiere mit einer hohen Entschädigungsschwelle zu berauben.

¹⁸² *Circular letter on the "Warsaw System"*, enclosure to the state letter LE3/27,3/28-91/3 of 16 January 1991, zitiert in Zyllicz M., *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 98.

Jedoch sind es gerade die Maßnahmen, die die Befürworter des Warschauer Systems zu seiner Stärkung vorschlagen, abgesehen von der Ratifizierung der verschiedenen Änderungen, die das Desinteresse an diesem System zu rechtfertigen scheinen: Einführung nationaler Vorschriften, Rückgriff auf die vom dritten Protokoll gebilligten ergänzenden Maßnahmen, unternehmerische Vereinbarungen wie das *Montreal Interim Agreement* von 1966 und freiwillige Maßnahmen der Fluggesellschaften¹⁸³. Die Verfechter dieser Auffassung haben sich aber anscheinend zumindest zwei Fragen nicht gestellt:

- Warum sollten die Staaten, die dazu neigen, ein Bündel von Maßnahmen zu schaffen, welches den Willen zur Ausweitung der Haftung der Luftfahrtunternehmen voraussetzt, nicht den einfacheren und direkteren Weg der Ratifizierung der Protokolle von Montreal gehen?
- Aus welchem Grund sollten diese Maßnahmen nach ihrer Schaffung eine Wiederbelebung des Warschauer Systems bewirken, anstatt es außerhalb eines harmonisierten Rahmens auf internationaler Ebene zu ersetzen?

Wahrscheinlich ist die beste Lösung jene, die auf lange Sicht vom Rechtsausschuß der ICAO geplant ist: ein neues Abkommen, das nach dem Jahr 2000 an die Stelle des gegenwärtig geltenden Abkommens tritt¹⁸⁴.

7. Die Gesetzgebung der Mitgliedstaaten

Unterdessen haben viele Staaten eigene Vorschriften verabschiedet, um das System zu ergänzen und die Höchstbeträge heraufzusetzen. In den Ländern der Gemeinschaft stellt sich die Lage folgendermaßen dar¹⁸⁵:

- **Belgien:** das System wurde auf alle Flüge ausgeweitet, und es wurde eine Haftungsgrenze in Höhe von 100.000 SZR für alle Flüge von Sabena oder deren Tochtergesellschaften sowie in Höhe von 58.000 SZR für Charterflüge und Lufttaxis festgesetzt.
- **Dänemark:** die Haftungsgrenze wurde für alle Flüge auf 100.000 SZR erhöht.
- **Deutschland:** für die Lufthansa wurde eine Haftungsgrenze in Höhe von 150.000 DEM und für alle Inlandsflüge eine Haftungsgrenze von 320.000 DEM festgesetzt; in allen übrigen Fällen wird das System angewendet, wofür die entsprechenden Beträge in DEM umgerechnet wurden.

¹⁸³ Zylicz, *International air transportation law*, op. cit., Fußnote 147, S. 97-102.

¹⁸⁴ *Ebenda*, S. 103. Es muß jedoch darauf hingewiesen werden, daß Zylicz zu den Befürwortern einer Wiederbelebung des Warschauer Systems zählt; in seinem Werk äußert er seine Verblüffung hinsichtlich eines neuen Abkommens, welches seines Erachtens viel zu viel Zeit in Anspruch nehmen würde.

¹⁸⁵ Die Daten der einzelnen Länder wurden übernommen aus Anhang I des Vorschlags der Kommission *Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen* (KOM/95/0724).

- **Griechenland:** für Inlandsflüge wurde eine Haftungsgrenze von 4 Mio. Drachmen festgelegt.
- **Spanien:** Festlegung einer Haftungsgrenze in Höhe von 3.500.000 ESP für alle Flüge.
- **Frankreich:** es wurde nur für den Todesfall eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR festgelegt; bei allen übrigen Schäden gelten die Haftungsgrenzen des Systems.
- **Irland:** es wurde eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR für alle internationalen Flüge von Aer Lingus festgesetzt.
- **Italien:** es wurde eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR für die internationalen Flüge und von 195 Mio. Lire für Inlandsflüge festgesetzt.
- **Luxemburg:** das System wurde auf alle Flüge ausgedehnt, und es wurde eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR für alle Flüge der in Luxemburg registrierten Luftfahrtunternehmen festgesetzt.
- **Niederlande:** das System wurde auf alle Flüge ausgedehnt, und es wurde eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR für alle Flüge der in den Niederlanden registrierten großen Luftfahrtunternehmen festgesetzt.
- **Österreich:** Festsetzung einer Haftungsgrenze von 100.000 SZR für das nationale Luftfahrtunternehmen und von 430.000 Schilling für alle übrigen Fälle; die Versicherung ist zwingend vorgeschrieben.
- **Portugal:** für die Inlandsflüge wurde die objektive Haftung festgelegt und darüber hinaus für alle Flüge eine Höchstgrenze von 12 Mio. ESC; bei Schäden des Gepäcks wird das Abkommen zugrundegelegt.
- **Finnland:** für Flüge in ein nicht dem System angehörendes Land, für Inlandsflüge und für alle Flüge von Finnair wurde eine Höchstgrenze von 100.000 SZR festgelegt.
- **Schweden:** es wurde eine Haftungsgrenze von 100.000 SZR für alle Luftverkehrsleistungen festgesetzt.
- **Vereinigtes Königreich:** das System wird auf alle Flüge angewendet; die Haftungsgrenze beträgt 100.000 SZR.

Die Mitgliedstaaten haben entweder die Haftungsgrenzen auf den Betrag von 100.000 SZR festgesetzt, welcher im dritten Abkommen von Montreal vorgesehen ist¹⁸⁶, oder sie haben unter

¹⁸⁶ Die in Landeswährung angegebenen Haftungsgrenzen sind in manchen Fällen den 100.000 SZR angenähert, wenn man die Wechselkurse zum 2. Juli 1998 zugrundelegt (welche am Tag der Niederschrift des vorliegenden Abschnitts auf der Web-Site <http://www.imf.int> abgefragt werden konnten), während sie in anderen Fällen erheblich davon abweichen. Wir haben es nicht für notwendig erachtet, nachzuprüfen, ob zum Tag der Verabschiedung der betreffenden nationalen Gesetze eine Entsprechung gegeben war.

Berücksichtigung des jeweiligen Lebensniveaus Haftungsgrenzen in ihrer Landeswährung festgesetzt. Jedoch ist angesichts der teils erheblichen Differenzen auf der Ebene der Gesetzgebung damit zu rechnen, daß es zu Ungleichbehandlung von Opfern von Unfällen kommt, auf die die verschiedenen nationalen Gesetze angewendet werden, was in vielen Fällen einer Differenzierung zwischen den Fluggästen der Luftfahrtunternehmen der Gesellschaft gleichkommt.

8. Übereinkommen zwischen Unternehmen auf dem Gebiet der Vereinheitlichung der Haftungsfrage

Die internationale Gesetzeslage, die in den vorangegangenen Abschnitten geschildert wurde, hat Anlaß zur Ausfüllung der vorhandenen Lücken bzw. zur Ausnutzung der ihr innewohnenden Schwächen anhand der Verabschiedung von Rechtsakten privatrechtlicher Art gegeben, die ihre Rechtsgrundlage in Artikel 33 des Abkommens finden, wo die Luftfahrtunternehmen ermächtigt werden, allgemeine Bestimmungen zu erlassen, sofern diese nicht im Widerspruch zum Abkommen stehen.

Hierzu gehören vor allem die **IATA General Conditions of Carriage (GCC)**, die 1970 von der Vollversammlung der IATA in Honolulu verabschiedet wurden. Diese allgemeinen Bedingungen, die den rechtlichen Status von Vertragsklauseln haben, die von einer Partei ausgearbeitet wurden, stellen weder die Anwendung des Montreal Interim Agreement noch die des Warschauer Abkommens in Frage, sondern sie ergänzen sie mit einigen Haftungsausschlüssen, die auf der - vielleicht weitgefaßten - Anwendung von Artikel 33 des Abkommens basieren.

Grundsätzlich weisen die CGG die Beweislast bei allen nicht vom Abkommen geregelten Beförderungsleistungen dem Geschädigten zu und überlassen die Festsetzung der Haftungsgrenze der anwendbaren Gesetzgebung bzw. der eigenständigen Bewertung der einzelnen Luftfahrtunternehmen, sofern diese rechtmäßig dazu befugt sind.

Hinsichtlich der Verkehrsleistungen, die vom Warschauer Abkommen geregelt werden, sehen die CGG auf der Grundlage des bereits erwähnten Artikels 33 verschiedene Haftungsfreistellungen vor; die wichtigste, die von der National Transportation Agency von Kanada¹⁸⁷ mit Verblüffung aufgenommen wurde, ist der Ausschluß der Haftung beim Tod oder bei Verletzungen eines Passagiers, dessen Alter oder Gesundheitszustand für sich allein schon eine Gefährdung bedeuten. Die Haftungsausschlüsse bezüglich des Gepäcks tendieren dazu, die Haftung des Luftfahrtunternehmens im Hinblick auf Schäden, die unter bestimmten Umständen eintreten, zu reduzieren; darüber hinaus werden spezifische Fälle des Mitverschuldens von Fluggästen bei der Schädigung Dritter vorgesehen.

Sinnvollerweise muß darauf hingewiesen werden, daß diese Haftungsausschlüsse zwar formell nicht im Widerspruch zum Abkommen stehen, jedoch das System aushöhlen, auch wenn es weiterhin anwendbar bleibt. Dies ist umso schwerwiegender, als die CGG, welche formell ein Vertragsmodell sind, das den Mitgliedern der IATA zur Verfügung gestellt wird und von diesen

¹⁸⁷ IATA, *Passenger services conference...*, cit., S. 881.

ergänzt, abgeändert oder schlicht ignoriert werden kann, in der Praxis einer Verordnung entsprechen, der sich der Fluggast nicht entziehen kann. Der Grund für diese Situation, so die Kritik der Verbraucherverbände, ist eine unzureichende Vereinheitlichung auf nationaler und internationaler Ebene, wodurch das Tor aufgestoßen wird für eine vertragliche Vereinheitlichung durch die Luftfahrtunternehmen.

Im engeren Sinne müssen das **Montreal Interim Agreement**¹⁸⁸ von 1966 und das **Abkommen von Kuala Lumpur**¹⁸⁹ von 1995 als Abkommen zwischen Unternehmen angesehen werden. Mit ersterem, das zwischen 34 Fluggesellschaften geschlossen wurde, erfolgte die Anhebung der Haftungsgrenze; es wird nur bei Passagierflügen mit Abflugort, Zwischenlandung oder Zielort in den USA angewendet. Hier wird die Beweislast nicht umgekehrt, sondern es wird eine objektive Haftung zugunsten des Luftfahrtunternehmens vorgesehen, deren Höchstgrenzen bei einem Todesfall oder Verletzungen eines Fluggasts auf 75.000 bzw. 58.000 Dollar festgesetzt wurde, die Gerichtskosten inbegriffen.

Das zweite Abkommen wurde anlässlich der 1995er Vollversammlung der IATA in der malayischen Hauptstadt geschlossen und ist von zwölf Luftfahrtunternehmen unterzeichnet worden; zu den Unterzeichnern gehören auch die Gemeinschaftsunternehmen Austrian Airlines, KLM und SAS. Dieses Abkommen beseitigt die im System festgelegten Haftungsgrenzen und verweist auf die Gesetzgebung des Staates, in dem der Fluggast wohnhaft ist; sein wichtigster Nachteil ist die geringe Zahl der beigetretenen Luftfahrtunternehmen.

9. Initiativen der Gemeinschaft

¹⁸⁸ Beim US-amerikanischen Civil Aviation Board hinterlegt: N. 18900 vom 13. Mai 1966, US Federal Register, Vol. 31 (1966), 7302.

¹⁸⁹ Die vollständige Bezeichnung lautet *Abkommen zwischen den Gesellschaften der IATA über die Haftung gegenüber den Fluggästen*.

Die in den vorangegangenen Abschnitten beschriebene Situation verdeutlicht eine hochgradige Ungewißheit und Zersplitterung im Bereich der Gesetzgebung, und zwar nicht nur auf internationaler Ebene, sondern auch auf der Ebene der Gemeinschaft, wo man sich nach und nach dieser Problematik angenommen hat. Mit dem dritten Liberalisierungspaket wurde bereits festgelegt, daß die Luftfahrtunternehmen verpflichtet sind, eine obligatorische Haftpflichtversicherung abzuschließen¹⁹⁰. Jedoch wurden die Zahlungsmodalitäten nicht näher benannt, und somit war es nicht möglich, die Regelung der Haftung soweit zu vereinheitlichen, daß sie mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, nämlich durch Aufhebung der Unterscheidung zwischen internationalen Flügen, auf die das Warschauer Abkommen anwendbar ist, und Inlandsflügen; diese Unterscheidung wird innerhalb der Europäischen Gemeinschaft nicht mehr getroffen.

Dieser Forderung wurde kürzlich mit der Verordnung über die *Haftung von Luftfahrtunternehmen bei Unfällen*¹⁹¹ entsprochen, welche auf die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft im Falle des Todes oder von Verletzungen von Passagieren auf einem ihrer Flüge angewendet wird. Mit anderen Worten: das Warschauer System kommt bei den Flügen der Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft weiterhin zur Anwendung, nämlich bei Sachschäden und Verspätungen. Das Warschauer Abkommen - unter diesem Namen bezieht sich die Verordnung sowohl auf das ursprüngliche Abkommen als auch auf das Haager Protokoll und das Abkommen von Guadalajara - bildet den Bezugstext für alle juristischen Begriffe, die in der Verordnung nicht anders definiert sind.

Ein Punkt, auf dem bei der Erarbeitung des Gesetzestextes eingehender eingegangen wurde, war seine Anwendbarkeit auf die Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft auf Flügen, deren Abflug- oder Zielort innerhalb des Hoheitsgebiets der Gemeinschaft liegt. Ursprünglich sollte die Verordnung auch auf die übrigen Flüge zur Anwendung kommen, doch es schien klar zu sein, daß die Unterzeichnerstaaten des Warschauer Abkommens den Luftfahrtunternehmen aus Drittstaaten keine höheren Haftungsgrenzen auferlegen können als im Abkommen vorgesehen sind. Deshalb wurde darauf verzichtet, die in der Verordnung festgesetzten Haftungsgrenzen auf die nicht zur Gemeinschaft gehörenden Fluggesellschaften auszudehnen. Allerdings wurde gefordert, die Reisenden zum Zeitpunkt des Kaufs des Flugscheins darauf hinzuweisen, daß Haftungsgrenzen angewendet werden, die unter den in der Gemeinschaft geltenden liegen, wenngleich keine Sanktionen vorgesehen sind.

Demzufolge kommt die Verordnung überall auf der Welt bei Unfällen zur Anwendung, bei denen ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft haftbar ist. Das System wird weiterhin

¹⁹⁰ Artikel 7 der Verordnung 2407/92 des Rates vom 23. Juli 1992 über die Erteilung von Betriebsgenehmigungen an Luftfahrtunternehmen in ABl. L 240 vom 24.8.92, S. 1.

¹⁹¹ Verordnung 2027/97 vom 9. Oktober 1997 in ABl. L 285 vom 17. Oktober 1997, S. 1.

bei Flügen von nicht zur Gemeinschaft gehörenden Luftfahrtunternehmen angewendet, auch wenn der Abflug- oder Zielort des Fluges ein Flugplatz im Hoheitsgebiet der Gemeinschaft ist.

Was ihren Inhalt anbelangt, so beseitigt die Verordnung jegliche Haftungsgrenzen für das Luftfahrtunternehmen. Außerdem kann dieses nur bei Beträgen über 100.000 SZR eine Haftungsfreistellung oder -begrenzung erreichen, wenn es nachweist, daß es alle erforderlichen Maßnahmen zur Verhütung des Schadens getroffen hat oder daß diese Maßnahmen nicht getroffen werden konnten; dagegen kann jederzeit ein Mitverschulden des Fluggastes nachgewiesen werden. Darüber hinaus wird die rasche Zahlung eines Vorschusses auf die zu erwartende Entschädigung an die schadensersatzberechtigten Personen vorgesehen; dieser Vorschuß hat jedoch keinerlei Auswirkungen auf die spätere Prüfung der Haftung, der möglichen Mithaftung des Fluggastes und des tatsächlichen Schadensbetrags. Die Verordnung setzt die Höchstgrenze der obligatorischen Haftpflichtversicherung auf 100.000 SZR fest. Außerdem werden verschiedene Formen zur Unterrichtung der Öffentlichkeit vorgesehen, vor allem für jene Gesellschaften, auf die die gemeinschaftliche Haftungsregelung nicht zur Anwendung kommt.

Damit wurde ein annehmbares Niveau der Harmonisierung der gesetzlichen Bestimmungen im Bereich der Haftung erreicht, was nicht nur im Hinblick auf die Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen sondern auch im Interesse der europäischen Fluggäste wichtig ist, welche auf jeden Fall bei der Wahl des Luftfahrtunternehmens dem Aspekt der Haftung Rechnung tragen sollten. Grundsätzlich sind ihre Interessen gewahrt, wenn sie mit Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft, mit Luftfahrtunternehmen, die das Abkommen von Kuala Lumpur unterzeichnet haben, oder auf Transatlantikflügen mit Gesellschaften fliegen, die das provisorische Abkommen von Montreal unterzeichnet haben. Bei Flügen anderer Luftfahrtunternehmen ist es sehr wahrscheinlich, daß das Warschauer Abkommen angewendet wird, doch die Entschädigungen, auf die der Fluggast gegebenenfalls Anspruch hat, könnten deutlich unter dem auf seine Person zutreffenden Versicherungswert liegen.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

In einem Arbeitsdokument, mit dem eher ein bestimmtes Thema dargestellt als eine Studie der möglichen Lösungen für die bestehenden Probleme angeboten werden soll, dürfte es eigentlich keine Schlußfolgerungen geben. Jedoch sind wir im Verlauf unserer Darlegungen auf Probleme gestoßen, und so ergibt sich spontan der Wunsch, einige abschließende Empfehlungen zu geben, welche die auf den vorangegangenen Seiten enthaltenen Erwägungen aufgreifen.

Der erste untersuchte Punkt war der **Kauf des Flugscheins und somit die Flugpreise**. In diesem Bereich war die Liberalisierung dank der Wirkung des Wettbewerbs mit spürbaren Verbesserungen für den Verbraucher verbunden. Da es jedoch nichts gibt, was nicht noch besser werden könnte, und da der Anteil der Provisionen der Reisebüros am Endpreis erheblich ist, wäre es sinnvoll, mit der Einführung eines in den USA üblichen Verkaufssystems Anreize für den Wettbewerb zwischen den Reisebüros zu bieten: *in dem von den Gesellschaften angegebenen Preis der Flugscheine sind die Provisionen nicht enthalten, welche von der jeweiligen Agentur nach freiem Ermessen beim Verkauf des Flugscheins festgesetzt werden; so treten die Agenturen über die Kosten ihrer Leistung miteinander in Wettbewerb*. Auf der Ebene der Gemeinschaftsgesetzgebung wäre eine Änderung der Richtlinie über die Tarife möglicherweise das geeignetste Instrument.

Was die Provisionen der Reisebüros anbelangt, so trägt die Tatsache, daß diese *ad valorem* festgesetzt werden, nicht gerade dazu bei, daß die Reisebüros die Tarife mit größeren Preisnachlässen angemessen vermarkten. In dieser Hinsicht dürfte ein Eingriff, durch den Gesetzgeber, der die Vertragsautonomie der Parteien einschränkt, schwierig sein.

Die Befugnis zur Unterbindung übermäßiger Preissenkungen, , mit der die Verordnung über die Flugpreise und Luftfrachtraten die Mitgliedstaaten ausstattet, stellt - selbst unter den angegebenen Bedingungen¹⁹² - eine dirigistische Beschränkung des Wettbewerbs zum Nachteil des Reisenden dar.

Dagegen müßte die Gemeinschaftsgesetzgebung für die Rechte der Reisenden im Falle von Verspätungen und der Stornierung von Flügen eintreten, wie sie das schon hinsichtlich der Überbuchung und der Haftung der Luftfahrtunternehmen bei Personenschäden getan hat, zumal es sich - wie im vorliegenden Dokument deutlich geworden ist - oft um bewußte Vertragsbrüche handelt. Im übrigen ist der rechte Weg ohnehin schon vorgezeichnet, denn wenn in Artikel 1 der Verordnung 295/91 nicht ausdrücklich darauf hingewiesen würde, daß diese Verordnung auf die Fälle von Überbuchung anzuwenden ist, wären einige der Vorschriften auch direkt bei der Stornierung von Flügen anwendbar. Wir beziehen uns auf Artikel 4 über die Ausgleichsleistungen, für dessen Anwendung das Vorliegen einer Überbuchung keine zwingende

¹⁹² Siehe Abschnitt 8 in Kapitel II.

Voraussetzung ist, da im Wortlaut des Artikels allgemein von *Nichtbeförderung* die Rede ist. *Nur die Definition des Anwendungsbereichs der Verordnung in Artikel 1 verhindert, daß sich ein Luftfahrtunternehmen auch im Fall der Stornierung eines Fluges daran halten muß.*

Sehr komplex stellt sich dagegen das Problem der Haftung des Luftfahrtunternehmens im Fall von Verspätungen dar; hier können der umfassenden Jurisprudenz und Rechtslehre bezüglich der Anwendung des Warschauer Abkommens die nötigen Hinweise entnommen werden. Es sieht allerdings nicht so aus, als ob es bei der Problematik der Verspätung mit einer Anpassung der Haftungsgrenzen getan wäre, wie etwa im Fall der Personenschäden; vielmehr dürfte wohl eine angemessene Regelung der - nicht nur finanziellen - Ausgleichsleistungen notwendig sein, wie sie bei der Überbuchung mittlerweile vorliegt.

KRITISCHE ANMERKUNG ZU QUELLEN UND LITERATUR

1. Quellen im Bereich des Gemeinschaftsschrifttums

Die dokumentarische Basis im Bereich des Luftverkehrs sind die Rechtsakte der verschiedenen Institutionen der Gemeinschaft, welche normalerweise in allen Sprachen der Gemeinschaft verfügbar sind.

Vom *Vertrag über die Europäische Union* gibt es mehrere Fassungen: für das vorliegende Arbeitsdokument wurde die von EUROP¹⁹³ herausgegebene Fassung verwendet: *Europäische Union*, Sammlung von Vertragstexten, Band I, Luxemburg 1993.

Die Amtsblätter der Europäischen Gemeinschaft enthalten die Verordnungen, Vorschläge für Verordnungen und Entschließungen des Europäischen Parlaments. In den Fußnoten werden die genauen Quellenangaben zu jedem zitierten Rechtsakt angegeben.

Von besonderem Interesse sind verschiedene Mitteilungen der Kommission, die wir im Text bereits zitiert haben und deren Quellenangaben hier nochmals wiedergegeben werden sollen:

- Mitteilung der Kommission *Auswirkungen des dritten Pakets von Maßnahmen zur Liberalisierung des Luftverkehrs*, KOM(96) 514, welche eine wichtige Referenz im Zusammenhang mit der Situation des Sektors nach der Liberalisierung darstellt; im Hinblick auf die Problematik des vorliegenden Arbeitsdokuments bietet sie insbesondere einen Überblick über die Wettbewerbsprobleme der Fluggesellschaften der Gemeinschaft;
- Mitteilung der Kommission, *Bericht über die Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 2299/89 des Rates für einen Verhaltenskodex im Zusammenhang mit den computergesteuerten Buchungssystemen (CRS)*, KOM(97), dem der Vorschlag zur Änderung dieser Verordnung beilag; dieser Bericht verdeutlicht die im Zuge der Anwendung der Verordnung aufgetretenen Probleme. Es handelt sich um ein Dokument, das wichtig ist für ein angemessenes Verständnis der Mechanismen zur Erhaltung des Wettbewerbs im Luftverkehrssektor und der ersten Schritte zum Schutz des Reisenden in der Phase des Kaufs der Leistungen;
- Mitteilung der Kommission zur *Überlastung des Luftraums und zur Krise des Luftverkehrs* (KOM/95/318); sie ist relevant im Hinblick auf das im Titel der Mitteilung genannte Problem, berührt den Gegenstand des vorliegenden Arbeitsdokuments aber nur am Rande, da sie die Ursachen der Verspätungen und der Stornierung von Flügen untersucht.

¹⁹³ EUROP ist das Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften.

Die Quellenangaben zu den Entschlüssen des Parlaments finden sich in den Fußnoten zum Text. Im Hinblick auf die Beschlüsse des Europäischen Rates haben wir die Mitteilungen des amtierenden Ratsvorsitzes benutzt, die im Bulletin der Aktivitäten des Europäischen Parlaments enthalten sind, welches von der GD I dieser Institution herausgegeben wird.

2. Sonstige wichtige Quellen und Literatur

Von Bedeutung ist das umfassende Regelwerk der IATA, der International Air Transport Association, der zahlreiche Fluggesellschaften angehören und wo die Entscheidungen bezüglich der Preisgestaltung, Verfahren und Verhaltensweisen getroffen werden, die von den Fluggesellschaften bei der Erbringung der Leistungen zugrundegelegt werden. Eine gesonderte Erwähnung verdienen die CGG, die allgemeinen Beförderungsbedingungen für Personen und Gepäck, welche - wie im Text bereits angemerkt - von einer Partei erarbeitete Vertragsklauseln sind und normalerweise von den Fluggesellschaften übernommen werden. Von den zahlreichen Veröffentlichungen dieser Organisation möchten wir folgende hervorheben:

- *Passengers Services Conference Resolution Manual*, Montreal-Genf, 1997 (17ma), S. 1214, eine umfassende Sammlung der grundlegenden Vorschriften, die von der IATA empfohlen und im allgemeinen von den Fluggesellschaften befolgt werden; diese Veröffentlichung enthält auch die CGG;
- Groevenenige A. D., *Compendium of International Civil Aviation*, Montreal-Genf, 1996, S. 982; dieses Werk, dessen Verfasser zur Führungsspitze der IATA gehört, ist eine wichtige Sammlung der Grundbegriffe und der Tätigkeiten im Luftverkehrssektor; es enthält unter anderem ein Kompendium der grundlegenden Texte zur Zivilluftfahrt, Angaben zu den Organisationen des Sektors, ein Glossar und eine ausführliche Bibliographie.

Von außerordentlicher Bedeutung für die Erörterung des Warschauer Abkommens ist das Werk (in losen Blättern) von Gjemulla, Schmidt, Ehlers, *Warsaw Convention, (Commentary)*, London, Den Haag, Boston (Kluwer), 1994, eine unverzichtbare Quelle der weltweiten Jurisprudenz und Rechtslehre zu diesem Thema.

Abschließend geben wir Literaturhinweise zu den Themen CRS und Überbuchung. Was andere Themengebiete angeht, verweisen wir auf die Quellenangaben in den Fußnoten.

3. Literaturhinweise zum Thema CRS

Eine besonders interessante Studie zu diesem Thema ist Humphreys B., *Les nouveaux développements des SIR - New developments in CRS's*, ITA (Institut du Transport Aérien), Paris 1994, in englisch und französisch, welches einen umfassenden Überblick über die Struktur, die Regelung und die Perspektiven des Sektors vermittelt. Darüber hinaus wären zu nennen:

- Fröling P., Godfroid M., "Examen de Jurisprudence: droit aérien communautaire 1986-1992", II, in *Revue de droit commercial belge - Tijdschrift voor Belgisch handelsrecht*, Nr. 5, Brüssel, 1993, S. 467-488;
- Ligot M., "L'évolution de la politique communautaire de libéralisation du transport aérien", in *Assemblée nationale, Délégation pour les Communautés européennes*, Nr. 3111, Paris, 1992, S. 3-31;
- Derenne J., "Les systèmes de réservation informatisés pour les services de transport aérien face au droit européen de la concurrence", in *Droit de l'informatique et des télécoms*, Nr. 3, Paris, 1989, S. 25-33.

4. Literaturhinweise zum Thema Überbuchung

Nachstehend findet der Leser einige Titel von Artikeln zu diesem Thema. Es fällt auf, daß es sich zumeist um Artikel handelt, bei denen andere Fragen im Mittelpunkt stehen. Tatsächlich ist uns nicht bekannt, daß dieses Phänomen bisher Gegenstand spezifischer Studien gewesen wäre:

- Lewis I., Talalayevsky A., "Travel agents: threatened intermediaries?" in *Transportation*, Nr. 36, 1997, S. 26-30;
- Office Federal de l'Aviation Civile, *L'aviation civile suisse en 1996*, Schweiz, 1997, S. 72;
- Morrison S., Winston C., *The fare skies: air transportation and middle America*, Brookings Fall, 1997;
- Grand, Loiec (a cura di), "Dix ans de politique aerienne commune: bilan et orientations nouvelles" in *Revue des Affaires Européennes* 1997, Nr.1, S. 3-8;
- Verburg P., "The little airline that could: tiny Westjet has done the impossible--whipped Air Canada and Canadian Airlines, and turned a profit" in *Can Bus*, April 1997;
- Miller, Lowry K., "Flying cheap in Europe: full deregulation of air travel looks like a bonanza for passengers" in *Bus Week*, März 1997, S. 50;
- Button K.J., "Aviation deregulation in the European Union: do actors learn in the regulation game?" in *Contemporary Econ Policy*, Januar 1996, S. 70-80;
- Toy S., "Dogfight over London, and Paris, Rome, Madrid: with full deregulation slated for '97, airlines cut ticket prices" in *Bus Week*, August 1996, S. 48;
- Miller K.A., "Storm over the English Channel: a fare war rattles carriers but ticketless travelers" in *Bus Week*, Januar 1996, S. 56;
- "Bandits at nine o'clock: despite a recent upturn in the fortunes of America's big airlines, the country's skies still favour the small and the nimble" in *Economist*, Nr. 17, 1996, S. 57;

- Windle R.J., Dresner M.E., "The short and long run effects of entry on U.S. domestic air routes" in *Transportation*, Winter 1995, S. 14-25;
- Borenstein S., Rose N.L., *Do airlines in Chapter 11 harm their rivals? Bankruptcy and pricing behavior in U.S. airline markets*, working paper Nr. 5047, National Bureau Research, 1995, S. 21;
- Baretje R., *Les agences de voyages agréées IATA-ATAF: parc et chiffre d'affaires 1985-1986*, Centre des hautes études touristiques, 1987, S. 22;.
- Getschow G., Frazier S., "Changing skies: Texas Air's managers pushed deregulation, then put it to work; unlike rivals, Lorenzo team likes new climate, does anything to sell tickets" in *Wall St Journal*, 1. März 1986;
- Gottlieb D.W., "An automated teller, not a travel agent, may sell you a plane ticket in 1985: agents want Congress to overrule a Civil Aeronautics Board ruling to end antitrust immunity for ticketing agreements between agents and airlines" in *National Journal*, 14. April 1984.