



LUFTVERKEHR: MARKTREGELUNGEN

Durch die Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarktes Ende der 1990er-Jahre veränderte sich die Luftfahrtindustrie grundlegend. In den vergangenen zwanzig Jahren trug der Luftverkehrsbinnenmarkt in hohem Maße zum starken Wachstum des Luftverkehrs in Europa bei.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

ZIELE

Die Schaffung eines Luftverkehrsbinnenmarktes in Europa, die Sicherstellung seines ordnungsgemäßen Funktionierens und, nach Möglichkeit, seine Erweiterung auf ausgewählte Drittstaaten.

ERGEBNISSE

In der Vergangenheit entwickelte sich der Luftverkehr unter der Leitung und Aufsicht der nationalen Behörden. In Europa bedeutete dies in der Regel, dass nationale Luftfahrtunternehmen in Monopolstellung agierten und Flughäfen sich in öffentlichem Besitz oder unter öffentlicher Verwaltung befanden. Entsprechend entwickelte sich auch der internationale Luftverkehr, der auf bilateralen Abkommen zwischen den Staaten begründet ist, wobei insbesondere der Marktzugang und die Eigentumsregelungen für Luftfahrtunternehmen einer strengen Kontrolle unterlagen. Die Zersplitterung in nationale Märkte und das Fehlen eines echten Wettbewerbs standen immer weniger in Einklang mit der wachsenden Nachfrage nach Flugreisen, die sich aus dem steigenden Lebensstandard ergab. Seit Mitte der 1970er-Jahre zeichnete sich ab, dass sich die zivile Luftfahrt von einer verwalteten Wirtschaft zu einer Marktwirtschaft entwickeln muss. In den Vereinigten Staaten wurde daher 1978 ein Gesetz zur Deregulierung des gesamten US-Luftverkehrsmarktes erlassen.

Derselbe Prozess setzte in Europa nach der Annahme der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahr 1986 und mit Blick auf die Vollendung des Binnenmarktes ein und dauerte etwa zehn Jahre. Mit einer Reihe von Regulierungsmaßnahmen auf europäischer Ebene wurden die vormals abgeschotteten nationalen Luftverkehrsmärkte schrittweise zu einem wettbewerbsfähigen Luftverkehrsbinnenmarkt zusammengeschlossen. Die Luftfahrt ist nun der erste Verkehrszweig – und bis heute in vielerlei Hinsicht der einzige –, für den ein vollständig integrierter Binnenmarkt besteht. Mit der Einführung des ersten und zweiten „Liberalisierungspakets“ in den Jahren 1987 bzw. 1990 wurden



die Vorschriften über Tarifgestaltung und Kapazitätsregelung erstmals gelockert. 1992 wurde das „dritte Liberalisierungspaket“ verabschiedet (Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92, Nr. 2408/92 und Nr. 2409/92 des Rates, die mittlerweile durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates ersetzt wurden), womit alle bis dahin noch bestehenden Geschäftseinschränkungen für europäische Luftfahrtunternehmen, die innerhalb der EU tätig waren, abgeschafft wurden. So entstand der „europäische Luftverkehrsbinnenmarkt“, der später auf Norwegen, Island und die Schweiz ausgeweitet wurde. Im Rahmen des Übereinkommens über die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraums besteht zudem die Möglichkeit, den Luftverkehrsbinnenmarkt auf weitere Nachbarländer auszuweiten. Die betreffenden Länder müssen dazu jedoch alle relevanten EU-Vorschriften schrittweise einführen, was bisher noch nicht geschehen ist^[1].

Mit dem dritten Liberalisierungspaket wurde für nationale Luftfahrtunternehmen die Bezeichnung „Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft“ eingeführt und als Grundprinzip festgehalten, dass alle diese Luftfahrtunternehmen Flugpreise und Frachtraten frei festsetzen und jede innergemeinschaftliche Strecke ohne Zulassung oder Genehmigung nutzen dürfen. Davon ausgenommen sind einige Sonderstrecken, für die die Mitgliedstaaten – unter Auflagen und für einen begrenzten Zeitraum – Gemeinwohlverpflichtungen festlegen dürfen.

Im dritten Liberalisierungspaket wurden auch die folgenden Anforderungen festgelegt, die ein Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft erfüllen muss, damit es den Betrieb aufnehmen bzw. fortsetzen kann:

1. Mitgliedstaaten bzw. Staatsangehörige von Mitgliedstaaten müssen Eigentümer des Unternehmens sein und es tatsächlich kontrollieren. Der Hauptgeschäftssitz des Unternehmens muss sich in einem der Mitgliedstaaten befinden.
2. Das Unternehmen muss eine gute Finanzlage aufweisen. Es muss ausreichend versichert sein, um bei Unfällen seiner Haftpflicht nachkommen zu können.
3. Im Unternehmen müssen die entsprechende fachliche Eignung und die erforderlichen Organisationsstrukturen vorhanden sein, um die Sicherheit des Betriebs gemäß den geltenden Bestimmungen zu gewährleisten. Dies wird durch die Ausstellung eines „Luftverkehrsbetreiberzeugnisses“ bescheinigt.

Mit der Schaffung des Luftverkehrsbinnenmarktes wurden auch gemeinsame Vorschriften für sein ordnungsgemäßes Funktionieren festgelegt, was in erster Linie 1) gleiche Ausgangsbedingungen und 2) ein hohes und einheitliches Maß an Fluggastenschutz erfordert.

Um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen, gelten die Rechtsvorschriften über staatliche Beihilfen und Wettbewerb (Zusammenschlüsse, Allianzen, Preisabsprachen usw.) für den gesamten Luftverkehrssektor. Dies war in der Vergangenheit durchaus mit Schwierigkeiten verbunden, da Luftverkehrsunternehmen bis Mitte der 1990er-Jahre häufiger beträchtliche staatliche Beihilfen zum Zweck einer Rekapitalisierung erhielten. Die Leitlinien der Kommission zur Einschätzung der staatlichen Beihilfen in dem

[1]Eine Analyse der Inhalte und Ergebnisse dieser Abkommen findet sich in einer Studie mit dem Titel „[Overview of the air services agreements concluded by the EU](#)“ (Europäisches Parlament, 2013).



Sektor stammten aus den Jahren 1994 (Luftfahrtunternehmen) bzw. 2005 (Flughäfen und staatliche Anlaufbeihilfen für Luftfahrtunternehmen auf Regionalflughäfen) und entsprachen nach so vielen Jahren nicht mehr dem aktuellen Marktumfeld. Aus diesem Grund wurden sie im Frühjahr 2014 ersetzt.

Die EU-Vorschriften gewährleisten, dass allen europäischen und nichteuropäischen Luftfahrtunternehmen beim Zugang zu Diensten im Bereich des Luftverkehrs die gleichen Rechte und die gleichen Möglichkeiten eingeräumt werden. In einigen Drittländern, deren Luftfahrtunternehmen durch diskriminierende Praktiken und Subventionen unter Umständen unfaire Wettbewerbsvorteile erhalten, ist dies aber möglicherweise nicht der Fall. In ihrer Mitteilung über eine Luftfahrtstrategie für Europa vom 7. Dezember 2015 (COM(2015) 598) bekundete die Kommission ihre Absicht, die Wirksamkeit der Verordnung (EG) Nr. 868/2004 zu bewerten, um sie gegebenenfalls zu ändern oder durch ein wirksameres Rechtsinstrument zu ersetzen, das faire Wettbewerbsbedingungen für alle Luftfahrtunternehmen gewährleisten und damit die Verkehrsverbindungen in die und aus der Union sichern würde. Darauf folgte im Juni 2017 der Vorschlag für eine Verordnung zur Sicherstellung des Wettbewerbs im Luftverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 868/2004.

Der gerechte Zugang zu Flughäfen und deren Dienstleistungen wird durch die Verordnung (EWG) Nr. 95/93 geregelt: Für überlastete Flughäfen werden die Zeitnischen (d. h. die Erlaubnis zu einer bestimmten Zeit an einem bestimmten Tag zu starten oder zu landen) nach neutralen, transparenten und diskriminierungsfreien Regeln durch einen unabhängigen „Zeitnischen-Koordinator“ zugewiesen. Allerdings verhindert dieses Zuweisungssystem, dass die Flughafenkapazitäten optimal ausgenutzt werden^[2]. Die Kommission hat daher 2011 eine Reihe von Verbesserungsvorschlägen zur Änderungen der Verordnung (EWG) Nr. 95/93 unterbreitet, um das System effizienter zu gestalten – bislang sind die beiden gesetzgebenden Organe jedoch noch nicht zu einer Einigung gekommen. Mit der Richtlinie 96/67/EG wurde der Markt für Bodenabfertigungsdienste schrittweise geöffnet, d. h. für die Dienste, die Luftverkehrsunternehmen an Flughäfen angeboten werden, wie beispielsweise Fluggast- und Gepäckabfertigung, Betankung und Säuberung der Fluggeräte. Im Jahr 2011 legte die Kommission dann einen Vorschlag zur weiteren Öffnung dieses Marktes an den größten europäischen Flughäfen vor, der allerdings keine Unterstützung beim Gesetzgeber fand und von der Kommission 2014 zurückgezogen wurde. Mit der Richtlinie 2009/12/EG wurden die Grundlagen für die Erhebung der Flughafenentgelte festgelegt, die Luftfahrtunternehmen für die Nutzung der Flughafeneinrichtungen und -dienste entrichten müssen. Die Zahl der diesbezüglichen Streitigkeiten zwischen den Flughäfen und den Luftfahrtunternehmen hat jedoch dessen ungeachtet zugenommen.

Seit 1989 gibt es gemeinsame Vorschriften, damit der gerechte Zugang zu den Vertriebsnetzen sichergestellt und verhindert wird, dass diese Einfluss auf die Entscheidung des Verbrauchers nehmen. Bei den in diesem Zusammenhang

[2]Luftfahrtunternehmen nutzen die ihnen zugeteilten Zeitnischen teilweise bewusst nicht aus und vermeiden so, dass diese an das Verteilersystem zurückgehen, aus dem sie an Wettbewerber vergeben werden könnten. In der EU gab es 2016 etwa 90 „koordinierte Flughäfen“, d. h. Flughäfen mit einer Zeitnischenregelung, während es in den USA lediglich zwei derartige Flughäfen gab. Siehe insbesondere die Studie „[Airport slots and aircraft size at EU airports](#)“ (Europäisches Parlament, 2016).



genannten computergesteuerten Buchungssystemen (CRS) handelt es sich um „technische Schnittstellen“ zwischen Fluggesellschaften und Reisebüros. Diese CRS müssen laut den Vorschriften die Angebote aller Fluggesellschaften auf den Computerbildschirmen der Reisebüros unterschiedslos anzeigen (Verordnung (EG) Nr. 80/2009). Die CRS verlieren allerdings zunehmend an Bedeutung, da der Vertrieb über das Internet – auch über die Websites der Luftverkehrsunternehmen – immer üblicher wird.

(Es ist anzumerken, dass sich Verordnung (EG) Nr. 868/2004 mit unlauteren Wettbewerbspraktiken ausländischer Luftfahrtunternehmen befasst. Es hat sich jedoch herausgestellt, dass die Anwendung dieses Verfahrens nicht möglich ist. Daher hat die Kommission 2017 ein neues Verfahren vorgeschlagen, um einen fairen Wettbewerb zwischen EU-Luftfahrtunternehmen und Luftfahrtunternehmen aus dem Ausland sicherzustellen ([COM\(2017\) 289](#)). Dieser Vorschlag wird derzeit erörtert.)

Damit in der gesamten EU Fluggäste und Luftfahrzeuge geschützt sind und überall einheitliche hohe Sicherheitsmaßstäbe gelten, wurden die einzelstaatlichen Vorschriften durch gemeinsame Sicherheitsvorschriften ersetzt, die dann schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette ausgeweitet wurden. Darüber hinaus wurde die Europäische Agentur für Flugsicherheit gegründet, die unter anderem für die Ausarbeitung der Vorschriften zuständig ist^[3]. Ebenfalls vereinheitlicht wurden die Sicherheitsanforderungen in den Flughäfen der EU, um böswilligen Handlungen vorzubeugen, die sich gegen Luftfahrzeuge, Fluggäste und Besatzungsmitglieder richten könnten. Es steht den Mitgliedstaaten jedoch frei, strengere Sicherheitsauflagen anzuwenden^[4]. Außerdem bestehen gemeinsame Vorschriften zum Schutz der Fluggastrechte (Verordnung (EG) Nr. 261/2004), damit Fluggästen im Fall von erheblichen Verspätungen oder Annullierungen von Flügen ein Mindestmaß an Unterstützung gewährt wird. In diesen Vorschriften sind auch Ausgleichsverfahren bzw. Entschädigungsmechanismen vorgesehen. Die Anwendung dieser Vorschriften hat sich allerdings als schwierig erwiesen und zu zahlreichen gerichtlichen Auseinandersetzungen geführt^[5]. Die Kommission legte im März 2013 einen neuen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 vor ([COM\(2013\) 130](#)), um die Umsetzung von EU-Vorschriften weiter zu verbessern, indem die wichtigsten Grundsätze und bisher stillschweigend vorausgesetzten Passagierrechte klar dargestellt werden, über die es in der Vergangenheit häufig zu Streitigkeiten zwischen Fluggesellschaften und Fluggästen kam. Das Mitentscheidungsverfahren ist noch nicht abgeschlossen und zwischen Parlament und Rat wurden noch keine endgültigen Abmachungen getroffen. Am 24. September 2019 beschloss der Ausschuss für Verkehr und Tourismus, nach der ersten Lesung im Parlament interinstitutionelle Verhandlungen aufzunehmen.

[3] Informationen über die Sicherheit in der Zivilluftfahrt finden Sie in der Kurzdarstellung [3.4.9](#).

[4] Informationen über die Luftsicherheit in der Zivilluftfahrt finden Sie in der Kurzdarstellung [3.4.7](#). „[The EU regulatory framework applicable to civil aviation security](#)“ (Europäisches Parlament, 2013) ist eine umfassende Zusammenfassung über die EU-Rechtsvorschriften zur Luftsicherheit.

[5] Informationen über Fluggastrechte finden Sie in der Kurzdarstellung [2.2.3](#). Im Juni 2016 hat die Kommission Leitlinien veröffentlicht, die sich auf die einschlägige Rechtsprechung stützen und erläutern sollen, wie die geltenden Vorschriften anzuwenden sind.



Mehr als zwanzig Jahre nach dem Inkrafttreten des dritten Liberalisierungspakets sind natürlich immer noch weitere Verbesserungen des Luftverkehrsbinnenmarkts möglich. Folgende Problembereiche verdeutlichen dies: die Unzulänglichkeiten des Zeitnischen-Zuweisungssystems, die Tatsache, dass die meisten Strecken, die an Flughäfen innerhalb der EU beginnen (80 %), immer noch von nur einem (60 %) oder zwei (20 %) Luftfahrtunternehmen bedient werden, die schwierige Finanzlage einiger Luftfahrtunternehmen und kleinerer Flughäfen und die Schwierigkeiten, die mit der Beaufsichtigung der nunmehr in mehreren Mitgliedstaaten tätigen Luftfahrtunternehmen verbunden sind.

Das Hauptziel wurde aber dennoch erreicht: Von 1995 bis 2014 stieg die Zahl der Passagierkilometer in den 28 Mitgliedstaaten der EU um rund 23 % – im Luftverkehr hingegen betrug der Anstieg etwa 74 %. Im selben Zeitraum stieg der Anteil des Luftverkehrs am gesamten Personenverkehr daher von 6,5 % auf 9,2 % und verzeichnete damit das stärkste Wachstum unter allen Beförderungsarten in der EU.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

In zahlreichen Berichten, insbesondere in seiner EntschlieÙung vom 14. Februar 1995 mit dem Titel „Die zivile Luftfahrt in Europa auf dem Weg in die Zukunft“, hat das Parlament die Notwendigkeit einer gemeinsamen Politik im Bereich Luftverkehr betont, die den Wettbewerb zwischen den Luftfahrtunternehmen verstärken und gerechter gestalten soll. Das Parlament hat die Einführung und das ordnungsgemäÙe Funktionieren des Luftverkehrsbinnenmarktes also stets befürwortet.

Dabei hat das Parlament wiederholt darauf hingewiesen, dass die Liberalisierung des Luftverkehrs behutsam und schrittweise umgesetzt werden muss und hierbei die Interessen der Verbraucher und der Industrie gleichermaßen berücksichtigt werden sollten.

Das Parlament hat sich im Laufe der vergangenen 25 Jahre stets für gerechten Wettbewerb, Sicherheit im Luftverkehr und hohe Qualität im Bereich Dienstleistung und Fluggastrechte sowie für gute Arbeitsbedingungen der Mitarbeiter der Luftfahrtunternehmen und den Umweltschutz eingesetzt. Beispielsweise hat das Parlament seit Beginn des Liberalisierungsprozesses gefordert, dass für die Vergabe von staatlichen Beihilfen an Flughäfen und Luftfahrtunternehmen Kriterien entwickelt und gemeinsame Vorschriften über die Bodenabfertigung, Flughafengebühren und Fluggastrechte erstellt werden.

Dieser „ausgewogene Ansatz“ in Bezug auf die Liberalisierung des Luftverkehrs spiegelte sich auch in den umfassenden Änderungen wider, die das Parlament im Zuge der ersten Lesung des Vorschlags der Kommission aus dem Jahr 2011 über Zeitnischen und Bodenabfertigungsdienste an den Flughäfen der EU vornahm.

In seinem Bericht vom 20. März 2018 über den Schutz des Wettbewerbs im Luftverkehr bekundete das Parlament seine Unterstützung für den Vorschlag der Kommission, die Luftfahrtunternehmen der Union vor unlauteren Praktiken von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern zu schützen. Vor allem soll ein praktisches, wirksames und einfach zu nutzendes Unionsinstrument geschaffen werden, das abschreckend wirken würde oder in der Lage wäre, eine durch staatliche Beihilfen oder andere diskriminierende



Verhaltensweisen von Nicht-EU-Akteuren in der Luftfahrt verursachte Schädigung auszugleichen. Durch Änderungsanträge von MdEP wurde der Zeitraum, in dem die Kommission auf Ersuchen von Luftfahrtunternehmen der EU oder von Mitgliedstaaten der EU, die von derartigen Praktiken betroffen sind, Untersuchungen durchführt, weiter verkürzt und das Konzept der „vorläufigen Abhilfemaßnahmen“ eingeführt, das in dringenden Fällen angewandt werden kann, um zu verhindern, dass aus einer zu erwartenden Schädigung ein tatsächlicher Schaden wird. Das Parlament bestand ferner darauf, nach Abschluss einer Untersuchung eine sogenannte „Prüfung des Unionsinteresses“ einzuführen, um sicherzustellen, dass die von der EU ergriffenen Gegenmaßnahmen nicht der Anbindung oder der sozioökonomischen Lage schaden würden. Die interinstitutionellen Verhandlungen über diese Verordnung sind noch nicht abgeschlossen.

Entschlüsseungen des Europäischen Parlaments, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind:

- Entschlüsseung vom 14. Februar 1995 zur Mitteilung der Kommission betreffend die Zukunft der Zivilluftfahrt in Europa ([ABI. C 56 vom 6.3.1995, S. 12](#));
- Legislative Entschlüsseung vom 11. Juli 2007 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Vorschriften für die Durchführung von Luftverkehrsdiensten in der Gemeinschaft ([ABI. C 175E vom 10.7.2008, S. 371](#));
- Legislative Entschlüsseung vom 12. Dezember 2012 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union ([ABI. C 434 vom 23.12.2015, S. 217](#));
- Legislative Entschlüsseung vom 16. April 2013 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG des Rates ([ABI. C 45 vom 5.2.2016, S. 120](#));
- Legislative Entschlüsseung vom 5. Februar 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 261/2004 über eine gemeinsame Regelung für Ausgleichs- und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und der Verordnung (EG) Nr. 2027/97 über die Haftung von Luftfahrtunternehmen bei der Beförderung von Fluggästen und deren Gepäck im Luftverkehr ([ABI. C 93 vom 24.3.2017, S. 336](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

