

Entwicklungstendenzen in der Marktordnung des internationalen Luftverkehrs*)

VON DR. GÜNTHER BECHER, KÖLN

Der Verkehr hat seinen ordnungspolitischen Standort im Laufe seiner Entwicklung im Spannungsfeld zwischen Liberalismus und Dirigismus verschiedentlich verschoben. Er war – das liegt in der Natur seiner volkswirtschaftlichen Bezogenheit – immer dem ordnenden Zugriff staatlicher Bemühungen besonders ausgesetzt. Er hat sich häufig strukturpolitischen Anliegen der Volkswirtschaft unterordnen müssen; der Staat hat dabei diejenige Lenkung (Dirigismus) der Transportwirtschaft übernommen, die er volkswirtschaftlich für geboten hielt. Es ist nur natürlich, daß es dabei zu einem Konflikt zwischen der betriebswirtschaftlichen Aufgabenstellung der Transportwirtschaft und den politischen Zielen der Volkswirtschaft kommen kann: *Betriebswirtschaftliche* Rendite eines Unternehmens und *volkswirtschaftlicher* Nutzen sind häufig nicht identisch¹⁾. Fast immer jedoch findet sich in der Transportwirtschaft die Wirtschaftsverfassung des Staates wieder.

Diese Festlegung gilt auch für den Luftverkehr, der neben den Gründen, die für einen ordnenden Eingriff des Staates aus seiner jeweiligen Interessenlage heraus sprechen, in seinen grenzüberschreitenden Teilen zusätzlich noch dem Problem staatlicher Souveränität Rechnung tragen muß²⁾.

Anschrift des Verfassers:

Dr. Günther Becher
Deutsche Lufthansa Aktiengesellschaft
Direktion Zentralbüros
Von-Gablenz-Straße 2–6
5000 Köln 21

*) Diese Darstellung, insbesondere Abschnitt III, bezieht sich auf den Zeitpunkt 23. 10. 1978, an dem sie in Druck gegeben wurde. Der zum Stand der Luftverkehrsverhandlungen USA/Bundesrepublik wiedergegebene Sachverhalt bedarf zwischenzeitlich einer Ergänzung. Das im September 1978 von beiden Seiten erarbeitete Protokoll, das gegenüber dem Luftverkehrsabkommen von 1955 wesentlich geänderte Artikel enthält, ist am 1. 11. 1978 in Washington unterzeichnet worden und damit sofort in Kraft getreten. Die Unterzeichnung des Protokolls wurde möglich, da Übereinstimmung hinsichtlich der von der deutschen Seite gewünschten Erweiterung des verkehrsrechtlichen Besitzstandes von sechs auf zwölf US-Orte erreicht werden konnte. Demnach können neben den bisher von der Deutschen Lufthansa AG bedienten Orten Boston, New York, Philadelphia, Chicago, Los Angeles und Anchorage ab sofort Miami, San Juan (Puerto Rico) und ein noch zu benennender Ort, ab 1. 4. 1980 Atlanta und ein weiterer zu benennender Ort und ab 1. 4. 1981 ein ebenfalls noch zu bestimmender Ort angefliegen werden.

1) Vgl. *Voigt, F.*, Die Transportwirtschaft zwischen Dirigismus und Liberalismus, in: *Wirtschafts-Correspondent*, Jahrgang 19/Nr. 51, 23.12.1965, S. 1 ff.
2) Vgl. *Willeke, R.*, Wirtschaftliche Gestaltungstendenzen des modernen Luftverkehrs, in: *Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft*, Reihe B: Seminar B 2, Kurs II, Köln, Problemkreis Luftverkehr, Köln 1968, S. 6 ff.

Dies zeigt sich auch in den Ordnungen, die am Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen wurden, um dem sich stark entwickelnden Luftverkehr ein Gefüge zu geben.

Hier wurde deutlich das Spannungsfeld sichtbar, in dem sich der Luftverkehr ständig befindet, zwischen dem er bewegt wird und seinen Standort wechselt, je nachdem, welche der polarisierenden Kräfte sich stärker durchsetzen können. Damals wurde eine Marktordnung geschaffen, die heute dabei ist, sich zu verändern. Sie schlug sich nieder in internationalen Abkommen und Vereinbarungen.

I. Die alte Ordnung – Abkommen von Chicago (1944)

Das wichtigste Abkommen ist die Konvention von Chicago, unterzeichnet am 7. Dezember 1944³⁾.

Es stellt einen klassischen Kompromiß dar zwischen Ländern, die – so die eine Seite – für eine starke Liberalisierung des Luftverkehrs eintreten – an der Spitze und entsprechend ihren gesamtwirtschaftspolitischen Ordnungsvorstellungen die USA –, auf der anderen Seite Staaten, die dirigistische Prinzipien vertreten, an der Spitze – auch in Übereinstimmung mit der eigenen Verfassung – Großbritannien.

Mit der Chicagoer Konvention, nach Stand vom Juni 1978 von 142 Staaten unterzeichnet, wurde zwar eine Vereinheitlichung technischer Ordnungsvorschriften (z. B. Flugsicherungsverfahren u. a.) erreicht, es wurde auch die internationale Luftfahrtorganisation ICAO – Mitglieder sind die einzelnen Staaten – geschaffen; es war jedoch nicht möglich, multilaterale Freizügigkeit entsprechend den US-Vorstellungen im Verkehr zwischen den Staaten, über die einzelstaatliche Souveränität hinweg, festzulegen. Die einzelnen Freiheiten der Luft wurden zwar definiert, aber nicht gewährt – mit zwei Ausnahmen. Multilateral wurden vereinbart das Recht des Überflugs eines Drittlandes (1. Freiheit) und das Recht der technischen Zwischenlandung (2. Freiheit)⁴⁾. Nicht vereinbart wurden die sogenannten kommerziellen Freiheiten, nämlich das Recht zur Beförderung vom eigenen Land in ein anderes Land bzw. umgekehrt (3. und 4. Freiheit) und das Recht zur Beförderung zwischen zwei Ländern, in denen das Luftverkehrsunternehmen nicht ansässig ist (5. Freiheit). Die Regelung dieser Freiheiten wurde auf die Ebene bilateraler staatlicher Abmachungen verwiesen. Dies ist ein Ausfluß sowohl dirigistischer Denkweise als auch des Prinzips staatlicher Souveränität, auf die kein Staat zugunsten einer multilateralen Regelung verzichten wollte. Der Marktzutritt ist *nicht* frei.

Das Chicagoer Abkommen ist auch Grundlage für eine weitere ordnungspolitische Regelung: Die Aufteilung des Luftverkehrs in einen *Fluglinienverkehr* (Artikel 6) und einen *anderen Verkehr* (Artikel 5), für den sich sprachlich zunächst der Begriff *Gelegenheitsverkehr*, später *Charterverkehr* durchsetzte.

Diese Unterscheidung war und blieb lange Zeit von erheblicher Bedeutung. Der Verkehr des Artikels 5 (*right of non-scheduled flight*) wurde prinzipiell liberal geregelt, mit der

3) Der Text des Abkommens, in deutscher und englischer Fassung, ist nachzulesen in: Meyer, A., Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, Köln–Berlin 1975, S. 14 ff.

4) Vereinbarung über den Durchflug im Internationalen Fluglinienverkehr vom 7. Dezember 1944, enthalten in: Meyer, A., Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, a.a.O., S. 106 ff.

Möglichkeit für jeden Staat, ihm Beschränkungen aufzuerlegen, der Verkehr des Artikels 6 (*scheduled air services*) wurde prinzipiell von staatlicher Erlaubnis abhängig gemacht. Beide Verkehre wurden ordnungspolitisch unterschiedlich geregelt und entwickelten sich in der Zukunft auch oder wegen der andersartigen Marktordnung äußerst differenziert.

Diese Unterscheidung und die dadurch entstandene Ordnung galten etwa 3 Jahrzehnte. Beides ist im Wandel begriffen. Die dualistische Ordnung galt, obschon die tragenden Ordnungsbegriffe *Linienverkehr* – *Nichtlinienverkehr* nicht genau definiert waren, sie wandelt sich z. Z. auch deswegen, weil es eine genaue Unterscheidung nicht gibt.

1. Der Linienverkehr

a) Definition (Chicago-Abkommen)

Eine Definition des Begriffs *Linienverkehr* wird nur indirekt gegeben. Artikel 96 (a) umschreibt ihn unter dem Terminus *air service* in folgender Weise:

“‘*air service*’ means any scheduled air service performed by aircraft for the public transport of passengers, mail or cargo.”

Die amtliche Übersetzung lautet:

„Im Sinne dieses Abkommens bedeutet der Ausdruck ‘*Fluglinienverkehr*’ jeden planmäßigen Luftverkehr, der von Luftfahrzeugen für die öffentliche Beförderung von Fluggästen, Post oder Fracht durchgeführt wird.“

Um gewisse Schwierigkeiten, die sich hinsichtlich der Auslegung von Artikel 5 und 6 in Verbindung mit Artikel 96 (a) des Chicagoer Abkommens ergeben, auszuräumen, bemühte sich der ICAO-Rat 1952 um eine deutlichere Abgrenzung von Linien- und Nichtlinienverkehr. In einer Definition, die von den Mitgliedsstaaten nicht allgemein akzeptiert wurde, obschon sie in einem höheren Maße Klarheit schafft, wurden folgende Kriterien für den Begriff *planmäßiger internationaler Flugdienst* im Sinne des Artikels 6 formuliert:

- Internationaler und
- öffentlicher Zugang,
- Durchführung der Flüge nach veröffentlichtem Flugplan oder mit einer gewissen systematischen Regelmäßigkeit.

“A scheduled international air service is a series of flights that possesses all of the following characteristics:

- (a) it passes through the airspace over the territory of more than one state;
- (b) it is performed by aircraft for the transport of passengers, mail or cargo for remuneration, in such a manner that each flight is open to use by members of the public;
- (c) it is operated so as to serve traffic between the same two or more points, either
 - (i) according to a published timetable, or
 - (ii) with flights so regular or frequent that they constitute a recognisably systematic series.⁵⁾

5) ICAO-Doc. 7278-C/8+1, May 10, 1952.

b) Bermuda-Abkommen (1946) und IATA

Nach der Konferenz von Chicago wurde es notwendig, die nicht gewährten kommerziellen Freiheiten bilateral auszuhandeln. Dies geschah für den Linienverkehr, dem allein die Aufmerksamkeit der Staaten galt, erstmals und beispielhaft in dem 1946 zwischen den USA und Großbritannien abgeschlossenen Bermuda-Abkommen⁶⁾. Dieses Abkommen ist allein schon deswegen von überragender Bedeutung, weil zum Zeitpunkt des Abschlusses rund zwei Drittel des gesamten internationalen Luftverkehrs von amerikanischen und britischen Gesellschaften bestritten wurden⁷⁾.

Auch dieses Abkommen ist geprägt vom Antagonismus *Liberalismus* versus *Dirigismus*, zwischen den Wünschen der USA nach Freiheit der Linienführung, nach freier Tariffixierung, unbeschränkter Kapazitätsvorhaltung und den Vorstellungen Großbritanniens, die auf eine restriktive Ordnung abzielten. Man einigte sich auf folgenden Kompromiß:

- Die Linien, welche von den Luftverkehrsgesellschaften der Vertragsstaaten befliegen werden, sind genau festzulegen. Dies geschieht im sogenannten Fluglinienplan, einer Art Annex zu einem Luftverkehrsabkommen. Die Luftverkehrsgesellschaften selbst sind zu benennen (Designierung⁸⁾).
- Auf Linien, die beide Länder direkt verbinden (Nachbarschaftsverkehr, 3./4. Freiheit), gibt es grundsätzlich keine Beschränkungen hinsichtlich der Bedienungshäufigkeit und der angebotenen Sitzplatzkapazität, allerdings mit der Maßgabe, daß das Angebot der Nachfrage eng angepaßt ist⁹⁾.
- Es wird gestattet, den sogenannten Unterwegsverkehr (5. Freiheit) durchzuführen, wobei die für diesen Verkehr angebotene Kapazität unter anderem in angemessener Relation zur Verkehrsnachfrage in den durchquerten Gebieten und zum Umfang des Angebots im regionalen Linienverkehr (3./4. Freiheit zwischen diesen Drittstaaten) stehen soll¹⁰⁾.
- Die angebotene Kapazität kann auf Wunsch eines Vertragsstaates im Nachhinein auf ihre Verhältnismäßigkeit zum Verkehrsbedürfnis überprüft werden¹¹⁾.
- Die Passagiertarife und Frachtraten werden durch die IATA festgelegt und von den beteiligten Regierungen genehmigt¹²⁾.

Mit diesem Abkommen nahmen die dirigistischen Komponenten des Chicago-Abkommens schärfere Konturen an. Der Marktzutritt wurde insofern reglementiert, als nur definierte Strecken bedient werden dürfen, und dies auch nur von Gesellschaften, die dazu designiert sind. Innerhalb dieses Rahmens besteht jedoch in der Angebotsgestaltung verhältnismäßig große Freiheit (die aufgrund der amerikanischen Antitrust-Gesetze nicht über Kapazitätsabsprachen zwischen einzelnen Anbietern umgangen werden kann). Die Tarif-

6) Der Text des Abkommens, in deutscher und englischer Fassung, ist nachzulesen in: Meyer, A., Internationale Luftfahrtabkommen, Band III, a.a.O., S. 282 ff.

7) Vgl. Secretariat of the ICAO, SATC Information Paper 3, Regulation of Capacity in International Air Transport Services, Background Documentation for Agenda Item 3, S. 6.

8) Vgl. Bermuda-Abkommen, a.a.O., Artikel 2/Annex, Section III.

9) Ebenda, Final Act, (6).

10) Vgl. Bermuda-Abkommen, a.a.O., Final Act, (6).

11) Vgl. ebenda, Annex Section IV.

12) Vgl. ebenda, Annex Section II.

freiheit wurde einerseits durch den Verweis an die IATA und damit den Zwang zu multilateralen Vereinbarungen und andererseits durch die Genehmigungspflicht durch die staatlichen Behörden begrenzt. Auch die Kapazität, das Angebot, wurde – wenn auch etwas verschwommen (*ex post facto*) – reglementiert.

Die IATA, gegründet im Anschluß an die Konferenz von Chicago im April 1945, wurde über das Bermuda-Abkommen in engen Zusammenhang mit zwischenstaatlichen Luftverkehrsvereinbarungen gerückt. Sie ist ein Preis- und Konditionenkartell¹³⁾ – sie regelt nicht Kapazitäten, hingegen eine Fülle von technischen Problemen wie z. B. Vereinheitlichung von Flugdokumenten, Abwicklung des Zahlungsverkehrs zwischen ihren Mitgliedern im Wege des Spitzenausgleichs im IATA-Clearing-House u. a. Die Mitglieder sollen sich in den einzelnen Verkehrsgebietskonferenzen einstimmig auf die anzuwendenden Tarife und Raten einigen. Die so zustande kommenden *Agreements* ersetzen die zwischen den Vertragsstaaten eines bilateralen Abkommens zu vereinbarende Tarifgestaltung – sofern dies, wie fast überall, so vorgesehen ist –, bedürfen allerdings der Zustimmung der betreffenden Staaten. Erfolgt keine Einigung, so entsteht eine sogenannte *open situation*. Der Staat tritt wieder unmittelbar in den Tariffindungsprozeß ein¹⁴⁾.

Insgesamt waren das Bermuda-Abkommen und die in diesem Zusammenhang vorgenommene Delegation der Tarifbildungskompetenz an die IATA Vorbild für zahlreiche andere bilaterale Abkommen und damit auch über die Beziehungen USA/Großbritannien hinaus von Bedeutung.

Es enthält, so läßt es sich kurz zusammenfassen, mehr dirigistische als liberalistische Elemente. Letztere lassen sich mit dem im Abkommen verankerten Grundsatz der *fair and equal opportunity* auf einen kurzen Nenner bringen:

“*That there shall be fair and equal opportunity for the carriers of the two nations to operate on any routes between their respective territories (as defined in the Agreement) covered by the Agreement and its Annex.*“¹⁵⁾

c) Prinzip der Pre-Determination

Neben dem Bermuda-Prinzip gibt es ein anderes, in dem die dirigistischen Tendenzen weitaus stärker vertreten sind. Sie kommen zum Ausdruck in bilateralen Abkommen, die auf dem Grundsatz der *Pre-Determination* basieren. Mittels dieses Instruments erfuhr die Möglichkeit der freien Angebotsgestaltung (Kapazität) im Rahmen der durch den Fluglinienplan definierten Grenzen eine Einengung. *Pre-Determination* bedeutet die Vorausbestimmung der einzusetzenden Kapazität (seien es Frequenzen, Sitzplatzzahl oder sogar Flugzeugtypen), und zwar entweder auf dem Wege zwischenstaatlicher Vereinbarungen oder über direkte Kontakte zwischen den beteiligten Luftverkehrsgesellschaften mit staatlicher Billigung.

13) Damit ist die IATA ein Kartell niedriger Ordnung – im Kontrast zu einem Kartell höherer Ordnung, bei dem alle Aktionsparameter auf eine gemeinsame Stelle übertragen sind. Vgl. Tuchtfeldt, E., Wettbewerbspolitik, in: Ebrlicher, W. u. a., (Hrsg.), Kompendium der Volkswirtschaftslehre, Band 2, Göttingen 1972, S. 181.

14) Vgl., statt vieler, das Abkommen USA/Bundesrepublik Deutschland Art. 11, veröffentlicht im Bundesgesetzblatt, Teil II, vom 6.4.1956, S. 403 ff.

15) Bermuda-Abkommen, a.a.O., Final Act, (4).

Aufgrund ihrer besonderen Interessenlage bestehen vor allem Länder der Dritten Welt auf diesem Prinzip – insoweit verständlich, als sie sich dem Wettbewerb verkehrlich hoch oder höher entwickelter Staaten bzw. deren Luftverkehrsgesellschaften nicht aussetzen möchten oder können.

Es stellt eine Abkehr vom Bermuda-Prinzip, der *fair and equal opportunity*, dar und postuliert stattdessen in der Regel strikte Reziprozität, d. h. entweder hälftige Angebots-Teilung oder – zunächst noch vereinzelt – in der restriktivsten Ausprägung sogar hälftige Teilung des *Verkehrsaufkommens*. Dieser Marktordnungsfaktor, der neben den Bermuda-Regelungen existiert, trat immer stärker in den Vordergrund: Noch 1965 entsprach nur ein kleiner Teil der insgesamt 600 bei der ICAO hinterlegten Luftverkehrsabkommen dem Prinzip der *Pre-Determination*. Dieser Anteil stieg bis 1976 auf 60 %¹⁶⁾.

Seit einigen Jahren gibt es eine weitere stärkere Erscheinungsform des Dirigismus – auch dies gilt besonders für Länder der Dritten Welt –, nämlich die Beförderungsleistungen ausländischer Luftverkehrsgesellschaften der 5. und sogar der 3. und 4. Freiheit entweder durch Quoten zu begrenzen oder durch „kompensatorische Zahlungen“, sogenannte *royalties*, sich entgelten zu lassen. Beide Verfahren wirken auf die eingesetzte Kapazität restriktiv, das eine direkt, das andere indirekt.

d) Kapazitätsabsprachen

Zwar ist ein Abkommen vom Typ Bermuda in seiner Kapazitäts-Angebotskomponente liberaler als die Predeterminationsabkommen, da im Rahmen der Abkommen des Bermuda-Typs ein Angebotswettbewerb zwischen den einzelnen Luftverkehrsgesellschaften insoweit möglich ist, als die Kapazitätsgestaltung innerhalb der Grenzen des Fluglinienplans frei ist¹⁷⁾. Jedoch lassen die nationalen Gesetze fast aller Staaten Kapazitätsabsprachen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften zu¹⁸⁾. Von der Möglichkeit zu Kapazitätsabsprachen wird auf breiter Basis Gebrauch gemacht. Auch dies stellt ein dirigistisches Element dar.

2. Der Charterverkehr

Wie bereits erwähnt hat der Charterverkehr eine vom Linienverkehr stark unterschiedliche Position in der Marktordnung; er hat sich auch anders entwickelt.

a) Definition (Chicagoer Abkommen)

Das Abkommen von Chicago definiert den Verkehr, der nicht Linienverkehr ist, negativ. Aus Artikel 5 ist lediglich abzuleiten, daß es Luftverkehrsdienste gibt, die nicht Linien-

16) Vgl. Secretariat of the ICAO, SATC Information Paper 3, a.a.O., S. 7.

17) Im Verkehr mit den USA ist dieser Angebotswettbewerb nicht nur möglich, sondern durch das Antitrust-Verbot sogar gesetzlich vorgeschrieben. Damit stellen die USA jedoch einen Ausnahmefall dar.

18) Zum Teil, weil der Linienverkehr *expressis verbis* von kartellrechtlichen Regelungen ausgenommen ist, zum Teil, weil es solche Regelungen nicht gibt.

dienste sind¹⁹⁾. Im deutschen Luftverkehrsgesetz findet sich dafür der Terminus (§ 22) *Gelegenheitsverkehr*²⁰⁾.

Gemeint war zum damaligen Zeitpunkt Gelegenheitsverkehr im eigentlichen Sinne des Wortes. Unter diesem Begriff wurden Dienste subsumiert – nur so ist das Abkommen aus heutiger Sicht zu interpretieren –, die nicht regelmäßig und nicht öffentlich verkehren und lediglich zur Abdeckung von *ad hoc* entstehender Nachfrage dienen, primär auf solchen Strecken, auf denen keine Liniendienste existieren.

Auch über die Behandlung dieses Verkehrs, undefiniert wie er war und noch ist, wurde multilateral keine Einigung erzielt. Artikel 5 des Abkommens stellt es – wie schon erwähnt – in das Ermessen eines jeden Vertragsstaates, diesem Verkehr Beschränkungen oder Bedingungen aufzuerlegen. Ein wichtiger Unterschied zur Behandlung des Linienverkehrs besteht vor allem darin, daß mit Artikel 5 der Nichtfluglinienverkehr nicht auf die *bilaterale*, sondern auf die *unilaterale* Ebene verwiesen wurde.

Artikel 5 von Chicago schuf zunächst nur die *Möglichkeit*, den Nichtfluglinienverkehr unilateral zu regeln. Erst die Entstehung eines völlig neuen Nachfragesegments veranlaßte die einzelnen Staaten, Regelungen auch tatsächlich zu verfügen.

b) Entwicklung des Charterverkehrs

Zur Zeit der Konferenz von Chicago setzte sich das Passagieraufkommen nahezu ausschließlich aus Geschäftsreisenden zusammen. Der Linienverkehr war voll auf die Befriedigung der Bedürfnisse dieses Nachfragesegments ausgerichtet. Der Geschäftsreisende ist – auch heute – auf das Streckennetz des Linienverkehrs angewiesen. Es bietet ihm die Möglichkeit, im Rahmen *einer* Reise das Angebot *mehrerer*, auf Regelmäßigkeit ausgerichtete Luftverkehrsgesellschaften zeitlich und preislich zu kalkulieren und zu nutzen. Das Angebot muß für ihn ständig verfügbar sein, da Terminzwänge oberste Priorität haben. Er muß seine Reise kurzfristig planen, ändern und auch annullieren können. Die Befriedigung dieser Bedürfnisse führt im Linienverkehr automatisch zu einem sehr hohen Produktstandard, zu einem entsprechend hohen Kostenniveau und, damit verbunden, zu relativ hohen Beförderungspreisen. Diese werden von dem Geschäftsreisenden, da dieses Angebot seine Bedürfnisse deckt, akzeptiert; der Markt ist preisunelastisch.

Der wirtschaftliche Aufschwung in der Nachkriegszeit führte zu einer raschen Zunahme des verfügbaren Einkommens und damit auch zu dem neuen Bedürfnis nach *privaten* Flugreisen. Die Anforderungen an das Produkt beschränken sich primär auf den Transport von A nach B und damit auf eine einzelne *Strecke* und nicht auf das *Netz*. Stattdessen steht die Höhe des Beförderungspreises im Vordergrund.

In dieser Marktnische – zunächst war es noch nicht mehr – siedelte sich der Charterverkehr an. Das Angebot wird zu niedrigen Kosten produziert, weil auf viele kostenwirksame Elemente, die bei der Linie zu tragen sind, verzichtet werden kann.

19) Vgl. Chicago-Abkommen, a.a.O., Wortlaut Artikel 5: „*aircraft*“ *not engaged in scheduled international air service*.

20) Vgl. Luftverkehrsgesetz (LuftVG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Januar 1959 (Bundesgesetzblatt V, S. 9) unter Berücksichtigung der zwischenzeitlichen Änderungen, in: *Wegerdt-Reuss*, Deutsche Luftfahrt-Gesetzgebung, Ergänzungsband zur vierten Auflage I, Mannheim 1965, S. 25.

Das starke Marktwachstum führte zu einer erheblichen Ausweitung der Charterkapazität und damit auch zu einem dichten und regelmäßigen Angebot. Dabei handelt es sich nicht mehr um den Gelegenheitsverkehr des Chicago-Abkommens; es war eine neue Art von Verkehr entstanden: gelegentlich *scheduled charter* oder auch *programmed charter* genannt. Sie ist jedem zugänglich – ob in Form von Gruppenreisen und *package tours* oder sogar auf Einzelplatzbasis.

Dieser Verkehr, der ursprünglich *gelegentlich* durchgeführt wurde (Gelegenheitsverkehr – LuftVG § 22), entwickelte sich in vielen Verkehrsgebieten zu einer Beförderung, die erkennbar *regelmäßig* und für jeden, dem die Bedingungen genehm waren, zugänglich war.

Er unterscheidet sich vom Linienverkehr nicht mehr durch das Merkmal *regelmäßig*, und es ist höchst zweifelhaft, ob die von der ICAO in einer Studie 1962 hinsichtlich von *Inclusive Tour Charter*-Flügen getroffene Feststellung, das IT-Arrangement (Konditionen) als solches sei öffentlich, der Flug, der zu diesem Arrangement gehört, sei jedoch nur denen zugänglich, die es kaufen wollten und daher nicht öffentlich – eine Meinung, die auch die Bundesregierung teilt –, einer kritischen Prüfung standhält²¹⁾. Selbst wenn man diese Ansicht teilen würde, stellten lediglich die Reisekonditionen den Unterschied zwischen Linienverkehr und Charterverkehr dar, offensichtlich ein Kriterium, das nicht der Verkehrsart selbst immanent ist.

Da einerseits eine abgrenzende Definition zum Linienverkehr nur negativ bestand, andererseits der Charterverkehr in immer stärkerem Maße regelmäßig und (quasi) öffentlich durchgeführt wurde, verfügten die einzelnen Staaten, teils unilateral, teils in Absprache miteinander, Bestimmungen in Bezug auf den Charterverkehr, die ihn dadurch vom Linienverkehr unterscheiden sollten.

Wesentliches Element dieser Bestimmungen – die jedenfalls keine brauchbare Definition liefern – ist, daß sie die faktische Existenz des Charterverkehrs, so wie er durchgeführt wird, anerkennen und lediglich seine Abwicklung gewissen Einschränkungen unterwerfen. Sie beziehen sich überwiegend auf die Verkäuflichkeit des Produkts. So gibt es beispielsweise im *Advanced Booking-Charter (ABC)* Restriktionen hinsichtlich der Vorausbuchungsfrist und der Mindestgruppengröße sowie das Erfordernis, daß die Kapazität nur über Veranstalter am Markt abgesetzt werden darf. Die Preisbildung selbst ist frei.

Da die Bestimmungen den Absatz und damit auch das realisierbare Verkehrsaufkommen berühren, beeinflussen sie indirekt auch die angebotene Charterkapazität. Darüber hinaus lassen sich keine Elemente feststellen, die die Kapazitätsvorhaltung *direkt* begrenzen und regeln. Es gibt, von Ausnahmen²²⁾ abgesehen, keine Marktzutrittsbeschränkung und keine Wettbewerbsbeschränkung. Insofern herrscht hier Freiheit.

Als Gegensatz zur Marktordnung des Linienverkehrs mit ihren dirigistischen Tendenzen ergibt sich im Bereich des Charterverkehrs eine entgegengesetzte Ordnungsentwicklung hin zu einem hohen Maß an Liberalität. Dieser Zustand blieb prinzipiell Jahrzehnte so,

21) Vgl. ICAO-Doc. 8244-AT/717, Classification of Inclusive Tour Services, Montreal 1962, S. 15. Vgl. zu dieser Problematik: Zeitschrift für Luftrecht- und Weltraum-Rechtsfragen, Band XIX (1970), S. 110–124.

22) Zum Beispiel Länder wie Japan oder Australien, die für sich einen totalen Charter-Bann verfügt haben.

allerdings – im Gegensatz zur Situation im Linienverkehr – mit einem kontinuierlichen Trend zu mehr Liberalität.

3. Der Gesamtmarkt – Wettbewerb Linie/Charter

Der Markt hat auf die hier dargelegte Situation in der ihm eigenen Weise ohne Rücksicht auf die gewünschte Marktordnung reagiert; Marktverfassung und Marktwirklichkeit sind häufig nicht identisch.

Die erste Konsequenz der undefinierten Zweiteilung des Luftverkehrs ergab sich aus den ungleichen Voraussetzungen im Wettbewerb der Linien- und Chartergesellschaften um den *einen* Markt der Privatreisenden.

Die Liniengesellschaften haben einerseits aufgrund ihrer speziellen Aufgabenstellung eine vergleichsweise ungünstige Kostenstruktur, sie sind andererseits in ihren Aktionsmöglichkeiten aufgrund dirigistischer Eingriffe vergleichsweise unflexibel. Die Kostenstruktur im Charterverkehr ist vergleichsweise günstig, wiederum aufgrund der spezifischen Aufgabe, andererseits ist der Aktionsraum so gut wie unbegrenzt.

Unter diesen Bedingungen hat es die „Linie“ im Preiswettbewerb mit dem „Charter“ schwer. Sie hat sich, und *mußte* sich aus dem Willen zur Verteidigung ihrer Marktposition heraus, gleichwohl auf diesen Wettbewerb einlassen. Die Entwicklung setzte zuerst auf dem Nordatlantik ein. Mit Hilfe von „Billigtarifen“ wurde versucht, das an den Charterverkehr verlorene Terrain zurückzugewinnen bzw. weitere Marktanteilsverluste abzuwenden. Der Druck der Chartergesellschaften, der Veranstalter und auch der Charterpassagiere sorgte dafür, daß im Gegenzug die unilateral verfügbaren Charterbestimmungen aufgelockert wurden – eine weitere Veränderung zu mehr Liberalität –, so daß sich dem Charterverkehr die Möglichkeit zur Gegenreaktion bot. Im Charterverkehr lockerten sich die restriktiven Konditionen, im Linienverkehr wurden die Preise gesenkt, auch die Chartergesellschaften senkten mit zunehmendem Einsatz von kostengünstigem Jet-Gerät die Preise; es entstand eine Preisspirale nach unten.

Als weitere Konsequenz ergab sich – für den Nordatlantik – das Problem der Überkapazität, die direktes Ergebnis der dirigistischen Kapazitätskontrollen in *anderen* Verkehrsgebieten ist. Kapazität, die in anderen Verkehrsgebieten mangels Konsensus der Beteiligten nicht zum Einsatz kam, wurde auf den Nordatlantik verlagert²³⁾ und steigerte die Intensität des Wettbewerbs mit dem Charterverkehr zusätzlich.

Mit Fortschreiten dieses Prozesses erwies sich die alte Ordnung zunehmend als brüchig und letztlich nicht mehr tragfähig. Die IATA verlor einen großen Teil ihrer Handlungsfähigkeit, da die Interessen ihrer Mitglieder gegenüber dem Charterverkehr unterschiedlich und nicht mehr auf einen Nenner zu bringen waren. Fehlende Einstimmigkeit innerhalb der Verkehrsgebietskonferenzen, und damit auch Regierungseingriffe, wurden fast zur Regel.

Das unregelmäßige Nebeneinander von Dirigismus (Linie) und Liberalität (Charter) scheint

23) Vgl. *Kahn, A. E.*, Manuskript der Rede in London, 'The Evolving United States International Aviation Policy', Manuskript, S. 25.

ein Ordnungsprinzip zu sein, das sich heute selbst zerstört: die Verkehrsarten werden weitgehend identisch, die Unterscheidung löst sich auf.

II. Der Umbruch

In dem Maße, wie die Schwächen der alten Ordnung offenbar wurden, setzten Bemühungen zur Schaffung neuer Grundlagen für den internationalen Luftverkehr ein. Der alte Antagonismus zwischen Dirigismus und Liberalismus lebte neu auf.

Der erste bedeutende Versuch einer Neuordnung war die *Special Air Transport Conference (SATC)*, die im April 1977 in Montreal unter Teilnahme von 97 ICAO-Staaten stattfand.

1. SATC

Die Konferenz, die keine Beschlüsse fassen, sondern nur Empfehlungen an den ICAO-Rat geben sollte, befaßte sich mit mehreren Themen²⁴⁾, die man wie folgt kennzeichnen kann:

- Kapazitätsfragen,
- Tariffragen,
- Charterverkehr.

Eine Konferenzmehrheit, im wesentlichen Staaten der Dritten Welt (Südamerika, Afrika, Nahost), aber auch die Staaten Osteuropas sowie Großbritannien sprachen sich für eine Kapazitätsreglementierung aus. Der in dem ersten Bermuda-Agreement festgelegte Grundsatz des *ex post facto-review* soll prinzipiell abgelöst werden durch das Prinzip der *Pre-Determination*. Dazu sollen Kriterien für eine Kapazitätsregelung ausgearbeitet werden²⁵⁾.

Dem Grundsatz der *fair and equal opportunity to operate* wird die neue Formel der *fair and effective opportunity to provide capacity* entgegengesetzt, womit an die Stelle der gleichen Möglichkeiten die *tatsächlichen* Möglichkeiten treten sollen.

Hinsichtlich des Themenbereiches Tarife sprach sich eine Mehrheit für die Teilnahme der ICAO an den Tarifkonferenzen der IATA aus²⁶⁾. Weiterhin wird den Regierungen empfohlen, von den Liniengesellschaften bei Anträgen auf Genehmigung von Tarifen Angaben und Kriterien für deren Rechtfertigung zu verlangen²⁷⁾.

Damit läßt sich gegenüber der alten Ordnung im Linienverkehr eine Entwicklung zu weiterem Dirigismus feststellen. Das verhältnismäßig liberale Bermuda-Prinzip der Kapa-

24) Die Tagesordnung bestand aus folgenden Punkten:

- *Regulation of capacity in international air transport services*
- *Machinery for the establishment of international fares and rates*
- *Tariff enforcement*
- *Policy concerning international non-scheduled air transport.*

25) Vgl. ICAO, Special Air Transport Conference, Report Doc. 9199, Montreal 1977, Empfehlung 3/1, S. 16 f.

26) Ebenda, Empfehlung 4/2, S. 23: 38 Staaten pro, 22 Staaten kontra – pro unter anderem die Bundesrepublik und die USA.

27) Ebenda, Empfehlung 4/11, S. 29.

zitätsvorhaltung soll strikter Reziprozität mit *Pre-Determination* weichen, die relative Tarifautonomie der IATA soll durch stärkere Einschaltung der ICAO oder einzelner Regierungen reduziert werden.

Hinsichtlich des Charterverkehrs lassen sich noch keine deutlichen Lösungsansätze erkennen, jedoch wurde beschlossen, eine Definition zur Abgrenzung von Linien- und Charterverkehr zu erarbeiten und eine Politik für den Charterverkehr unter Einbeziehung von Kapazitäts- und Tariffragen zu entwickeln²⁸⁾, zweifellos mit der Folge einer Einengung der bisherigen Möglichkeiten.

Anfang 1978 (Januar/März) hat der ICAO-Rat seinerseits verschiedene Empfehlungen gefaßt, die die Anregungen der SATC konkretisieren. Unter anderem sollen die Regierungen bei der Prüfung von Tarifen die Meinung von Nicht-IATA-Mitgliedern berücksichtigen²⁹⁾. Den nationalen Luftverkehrsgesellschaften wird nahegelegt, die Ansichten aller im Luftverkehr des betreffenden Verkehrsgebietes tätigen Gesellschaften (auch der Nicht-IATA-Mitglieder) bei der Tariffindung zu berücksichtigen und die Liniengesellschaften wie auch die Chartergesellschaften dabei einzubeziehen³⁰⁾.

Es wird weiter empfohlen, einen ICAO-Vertreter an bestimmten IATA-Konferenzen teilnehmen zu lassen³¹⁾.

Die sich abzeichnende Tendenz der SATC zu einem Mehr an Dirigismus setzte sich damit fort.

2. Bermuda II (1977)

Um die gleiche Zeit wurden die verkehrsrechtlichen Beziehungen zwischen den USA und Großbritannien auf Druck Großbritanniens mit der Begründung, es sei ein faktisches Ungleichgewicht entstanden, einer Revision unterzogen, z.T. unter dramatischen Zuspielungen (gegenseitige Androhung des Entzugs aller Verkehrsrechte) und, am Schluß, auch unter großem Zeitdruck. Das Verhandlungsergebnis, Bermuda II, spiegelt sowohl die äußeren Umstände wieder als auch die gegensätzlichen ordnungspolitischen Vorstellungen beider Seiten.

Der in Bermuda I formulierte Grundsatz der *fair and equal opportunity to operate* wird ersetzt durch die neue Formulierung *fair and equal opportunity to compete*³²⁾. Inwieweit dies eine grundsätzliche Änderung gegenüber dem alten Abkommen darstellt, geht weder aus dem Abkommen noch den abgegebenen Zusatzerklärungen hervor.

Zu den Regelungen im einzelnen:

Für den Markteintritt bleibt es beim Grundsatz der Designierung von Luftverkehrsgesell-

28) Vgl. ICAO, SATC Report, a.a.O., Empfehlung 2/1, S. 11 f.

29) Vgl. ICAO, Council Action on Special Recommendations of the Special Air Transport Conference (SATC) – International Fares and Rates – Ref. C-WP/6702, Montreal 1978, Empfehlung 5.

30) Ebenda, Empfehlung 8.

31) Ebenda, Empfehlung 6.

32) Vgl. Veröffentlichung des U.S. Department of Transportation, Washington, D.C., 23.7.1977, Air Services Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – Bermuda 2, Preamble.

schaften, das jedoch erstmals quantitative Einschränkungen erfährt (Artikel 3)³³). Im Prinzip ist nur noch Einzeldesignierung zulässig (pro Strecke nur ein Carrier von jedem Land)³⁴), mit Ausnahme von zwei Strecken. Ausnahmen darüber hinaus sind nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen zulässig³⁵).

Auch die nach erfolgtem Markteintritt vorzuhaltende Kapazität unterliegt gegenüber Bermuda I wesentlich stärkeren Einschränkungen. Es ist z. B. vereinbart, daß bei Eintritt eines neuen Anbieters auf einer bestimmten Strecke die schon operierenden Gesellschaften bezüglich der von ihnen angebotenen Frequenzen stillhalten müssen³⁶) und daß Kapazitätserhöhungen sechs Monate im voraus beantragt werden müssen³⁷).

Falls ein Vertragsstaat Einwände gegen die Erweiterung hat, kann er Konsultationen beantragen. Dabei steht die Gesamtheit der Dienste aller Gesellschaften aus dem Land zur Diskussion, in dem die beantragende Gesellschaft ihren Sitz hat. Falls im Verlauf der Konsultation keine Einigung erzielt wird, ist eine Verkehrsprognose, Strecke für Strecke, zu erarbeiten, aus der sich der maximale Angebotszuwachs ableiten soll.

Auch die Tarifbildung wird genau geregelt. Die Tarife sollen sich an den Kosten orientieren, unter Annahme eines vernünftigen (*reasonable*) Ladefaktors. In der Tarifbildung soll aber auch dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit gegenüber anderen Linien- und Chartergesellschaften Raum gelassen werden³⁸). Damit werden die Kosten auch einem gewissen Wettbewerbsdruck ausgesetzt.

Neu ist, daß das Abkommen ausdrücklich *individuelle* Tarifanträge einzelner Luftverkehrsgesellschaften vorsieht³⁹). Neu ist weiter die *Aufforderung* an die Luftverkehrsgesellschaften beider Länder, innovative, kostenorientierte Tarife zu beantragen⁴⁰). Es gibt eine *tariff working group* der Regierungen, die Standards für die Tarifbildung entwickeln, Tarifvorschläge bewerten und Prüfungskriterien für bereits existierende Tarife aufstellen soll⁴¹).

Die IATA bleibt als Tariffindungsmechanismus erhalten, aber es gibt auch den Weg individueller Tarifanträge (*innovative fares*) an der IATA vorbei.

33) Ebenda.

34) Inzwischen hat sich Präsident Carter in einem persönlichen Brief an Premierminister Callaghan gewandt und die Erweiterung der Doppeldesignierung auf drei Strecken vorgeschlagen. Vgl. dazu Financial Times vom 23.5.1978, Carter Seeks UK Air Concessions.

35) Die Voraussetzungen lauten:

- wenn das Verkehrsaufkommen auf der in Frage kommenden Strecke für die Gesellschaften beider Länder in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 600 000 Passagiere überschreitet, oder
- falls die Beförderungsleistung der Gesellschaft eines Landes auf der in Frage kommenden Strecke in zwei aufeinanderfolgenden Jahren 450 000 Passagiere überschreitet, oder
- wenn ein Land innerhalb von drei Jahren nach Inkrafttreten des Abkommens für die in Frage kommende Strecke keinen eigenen Carrier designiert hat, bzw. wenn dieser Carrier trotz Designierung weniger als 100 Rundflüge jährlich anbietet.

36) Vgl. Department of Transportation, Bermuda 2, a.a.O., Artikel 2 (2).

37) Ebenda, Artikel 2 (5) in Verbindung mit Annex 2.

38) Vgl. Department of Transportation, Bermuda 2, a.a.O., Artikel 12, (2).

39) Ebenda, Artikel 11, (5).

40) Ebenda, Artikel 11, (2).

41) Ebenda, Artikel 11, (9) in Verbindung mit Annex 3.

Damit ergibt sich, soweit der Linienverkehr angesprochen ist, gegenüber Bermuda I bei den Ordnungsfaktoren *Markteintritt* und *Kapazitätserhaltung* eine Verstärkung der dirigistischen Elemente, während die neuen Bestimmungen über die *Tarifbildung* gegenüber der in Bermuda I enthaltenen Delegierung der staatlichen Tarifkompetenz an die IATA eine liberale Anreicherung in der Tarifbildung darstellen.

Hinsichtlich des Charterverkehrs wurde in Artikel 14 – aus Zeitmangel – lediglich eine prinzipielle Wirksamkeit aller anwendbaren Bestimmungen für den Charterverkehr festgestellt.

Erst am 17. 3. 1978 wurde Artikel 14 neugefaßt:

In ihm wird die Existenz der beiden Verkehrsarten (Linien- und Charterverkehr) als Bestandteil eines *total air service systems* anerkannt und versucht, mit der Umschreibung *price rather than time sensitive* eine Abgrenzung zu finden⁴²), eine Unterscheidung, die zwar richtig, aber als Orientierungsmerkmal für eine Marktordnung – weil zu vage – wenig hilfreich ist.

Im Rahmen dieses *total air service systems* können die Staaten eingreifen, wenn nach ihrer Ansicht ein fairer Wettbewerb zwischen Linienverkehr und Charterverkehr nicht mehr gewährleistet ist (*fair competitive opportunities*)⁴³).

Die verkehrsbetreibende Chartergesellschaft muß zwar jeweils benannt werden, hinsichtlich der Anzahl der Benennungen gibt es jedoch keine Einschränkungen⁴⁴).

Charterdienste können von jedem Ort des eigenen Landes zu jedem Ort des anderen Landes durchgeführt werden⁴⁵).

Der Markteintritt ist somit frei.

Die eingesetzte Kapazität unterliegt keinerlei Beschränkungen⁴⁶).

Hinsichtlich der Charters tarife, die auf Wunsch eines Landes hinterlegt werden müssen, können durch die Behörden Bedenken angemeldet werden; für den Fall, daß eine Verständigung nicht möglich ist, gilt, daß die Anwendung eines Tarifes *untersagt* werden kann, allerdings nur für solchen Verkehr, der im Lande der betreffenden Behörde beginnt. Im übrigen ist die *Festsetzung* von Tarifen für einen Verkehr, der in dem anderen Lande beginnt, grundsätzlich nicht möglich⁴⁷).

Mithin verbleibt es hinsichtlich der Tariffestsetzung im Prinzip bei einer liberalen Regelung mit gewissen Einschränkungen gegenüber den Spielregeln des ursprünglichen Bermuda-Abkommens.

Grundsätzlich neu ist die Bestimmung, daß für jedes Land die sogenannten *charter worthiness rules*, also die Ausgestaltung des Verkehrs im einzelnen, des Landes jeweils Gültigkeit haben, in dem der Verkehr seinen Ursprung hat⁴⁸).

42) Vgl. Department of Transportation, Bermuda 2, a.a.O., Artikel 4, Absatz (1) *Principles*.

43) Ebenda, Absatz (5).

44) Ebenda, Absatz (4).

45) Vgl. Department of Transportation, Bermuda 2, a.a.O., Artikel 14, Absatz (3).

46) Ebenda, Absatz (5).

47) Ebenda, Absatz (8).

48) Ebenda, Absatz (5).

Bei den Tarifen und den *charter worthbusiness rules* findet sich ein Ansatz zu einem Prinzip, das als *country of origin rule* bezeichnet wird. Dies ist ein wesentliches, neues Element einer Marktordnung, das nicht nur für den Charterverkehr allein, sondern darüber hinaus auch grundsätzliche Bedeutung hat.

III. Ansatz für eine neue Ordnung – die internationale Luftverkehrspolitik der USA

Während der Schlußphase der Bermuda-II-Verhandlungen kam es zu einem Wechsel im Vorsitz des CAB, der amerikanischen Zivilluftfahrtbehörde. Mit der uneingeschränkten Unterstützung durch Präsident *Carter* ging der neue Vorsitzende, *Alfred E. Kahn*, unverzüglich nach seinem Amtsantritt daran, die Position der Vereinigten Staaten von Grund auf zu überdenken und streng nach den Regeln des freien Wettbewerbs auszurichten.

Die Grundsätze der neuen Politik wurden am 21. 8. 1978 vom Weißen Haus offiziell bekannt gemacht⁴⁹⁾. Die wesentlichen Leitlinien sind:

- Schaffung neuer und größerer Möglichkeiten zum Preiswettbewerb, um die differenzierten Bedürfnisse von Reisenden und Verladern zu befriedigen,
- Liberalisierung der Charterbestimmungen und Aufhebung von Restriktionen,
- Ausdehnung der Liniendienste durch Abschaffung der Auflagen bezüglich der Kapazität, der Bedienungshäufigkeit, der Streckenführung und der Verkehrsrechte,
- Flexibilität, um die Entwicklung wettbewerbsfähiger Frachtcharterdienste zu fördern.

Diese Politik ist als umfassende Absage an alle dirigistische Tendenzen zu werten und ist nicht mehr mit den Kompromissen vereinbar, zu denen sich die USA noch in Bermuda II verstanden hatten⁵⁰⁾. Das Ziel ist nunmehr *völlige* Liberalität.

Bereits vor der offiziellen Bekanntgabe der neuen Politik begannen die USA mit dem Versuch, ihre wettbewerbspolitischen Vorstellungen in zahlreichen bilateralen Verhandlungen durchzusetzen. So war bereits Mitte 1978 eine Neufassung bzw. Teilrevision von insgesamt zwölf Luftverkehrsabkommen erreicht⁵¹⁾.

Im ersten Schritt ihrer Verhandlungsoffensive konzentrierten sich die USA darauf, in jedem Erdteil bzw. in jeder größeren Region zunächst nur mit jeweils *einem* Land ein

49) Vgl. The White House, United States Policy for the Conduct of International Air Transportation Negotiations, Washington, D.C., 21.8.1978.

50) So wertete auch der US-Verkehrsminister, Mr. B. Adams, in einer Presseerklärung zur neuen Luftverkehrspolitik das Bermuda-II-Abkommen als *'the first step toward what has finally come now'*. Vgl. Office of the White House Press Secretary, Press Briefing by Brock Adams, Secretary of Transportation, Washington, D.C., 21.8.1978.

51) Es handelt sich um Mexiko, Paraguay, Belgien, Niederlande, Polen, Rumänien, Großbritannien, Jugoslawien, Elfenbeinküste, Nigeria, Senegal und Singapur. Bemerkenswert ist vor allem, daß es den USA gelang, durch die im März 1978 vereinbarte Neufassung des Charter-Artikels von Bermuda II (Artikel 14) und eine sehr liberale Interpretation des Abkommens in seinen übrigen Teilen die dirigistische Haltung Großbritanniens aufzuweichen.

liberales Abkommen zu schließen und damit spätere Verhandlungen mit den Nachbarstaaten in ihrem Sinne zu präjudizieren⁵²⁾.

Bei der Neuordnung der luftverkehrspolitischen Beziehungen zwischen den USA und Europa kommt den Anfang 1978 mit den Niederlanden getroffenen Vereinbarungen eine Art Schlüsselstellung zu.

1. Protokoll zum Luftverkehrsabkommen USA/Niederlande von 1957, unterzeichnet und in Kraft getreten am 10. 3. 1978

In dem mit den Niederlanden unterzeichneten Protokoll – das alte Abkommen aus dem Jahr 1957 wird entsprechend neu gefaßt werden – konnten die USA ihre liberale Position fast voll durchsetzen. Im Gegenzug wurde der verkehrsrechtliche Besitzstand der Niederlande in den USA von drei auf fünf Orte erweitert.

Nach einer den einzelnen Artikeln des Protokolls vorangestellten Erklärung haben sich beide Staaten darauf geeinigt, den Luftverkehr auf den Boden des Wettbewerbs zwischen den Luftverkehrsgesellschaften zu stellen (unter der Bedingung eines Minimums an regierungsseitigen Eingriffen), den Luftverkehrsgesellschaften vom Wettbewerb her bestimmte Flugdienste zu niedrigen Preisen zu ermöglichen und die Möglichkeiten für den Charterverkehr auf dem Nordatlantik zu erweitern.

Im einzelnen ergibt sich aus dem noch unveröffentlichten Protokoll*):

Die Zahl der designierbaren Luftverkehrsgesellschaften im Linienverkehr ist unbegrenzt (Artikel 2). Damit ist im Rahmen des Fluglinienplans der Markteintritt frei. Artikel 4 entspricht insoweit Bermuda II (Artikel 14, Charterverkehr), als für designierte Chartergesellschaften keine Beschränkung auf Strecken vorgesehen ist.

In Artikel 5 (*Fair Competition*) wird festgelegt, daß die im Linien- und Charterverkehr eingesetzte Kapazität von keinem der beiden Vertragsstaaten limitiert werden darf (für die Linie gilt jedoch die im Fluglinienplan geregelte Beschränkung auf die Durchführung der festgelegten Strecken). Damit ist jede Art von Kapazitätskontrolle entfallen; eine *ex post-review*-Klausel ist nicht vorhanden – eine Weiterentwicklung von Bermuda II zu mehr Liberalität.

Die *Preisbildung* (Artikel 6) liegt ausschließlich im Ermessen der Fluggesellschaften; es dürfen nur solche Tarife und Konditionen von den Regierungen abgelehnt werden, die den Grundsätzen fairen Wettbewerbs widersprechen (indirektes Verbot von Dumping und Subventionen).

Auf die IATA wird an keiner Stelle dieses Artikels Bezug genommen.

Analog Artikel 14 zu Bermuda II werden in Artikel 2 (c) die *country of origin rules* für den Charterverkehr vereinbart. (Chronologisch war es umgekehrt: Artikel 14 zu Ber-

52) Vgl. Airline Executive, U.S. Negotiating Policy Faces Serious Tests, Juli 1978, S. 15: "In dissecting the world, it is the intent of the U.S. government to find a key country in each area where a liberal agreement will break the restrictive system. Once the system is broken, some U.S. government officials believe the rest of the countries in that region will fall in line because of economic pressures."

*) Stand: 23. 10. 1978.

muda II hätte vermutlich ohne das *vorher* unterzeichnete Protokoll mit den Niederlanden eine andere, mehr dirigistische Fassung.)

Eine indirekte Anwendbarkeit der *country of origin rules* auch für den Linienverkehr ergibt sich insoweit aus Artikel 6 (a), als jede Gesellschaft über die anwendbaren Tarife selber befinden kann. Daraus ergibt sich, daß eine niederländische Gesellschaft *ex* Niederlande andere Tarife anwenden kann als eine amerikanische Gesellschaft *ex* USA. Die Zustimmungspflicht der jeweils anderen Behörde wird aufgehoben. Die Preisbildung erfolgt unilateral.

2. Vereinbarungen USA/Israel vom Juli 1978

Im Juli 1978 konnten die USA einen weiteren Verhandlungserfolg erzielen⁵³. Mit Israel wurden die gleichen Vereinbarungen getroffen wie bereits vorher mit den Niederlanden, allerdings mit einer wichtigen Abweichung: Das Prinzip der *country of origin rules* erfährt bei den Linientarifen eine Ergänzung durch das sogenannte *mutual disagreement*.

Das bedeutet, zunächst entsprechend dem Niederlande-Protokoll: Tarifanträge einer Luftverkehrsgesellschaft bedürfen nur der Zustimmung derjenigen Behörde, die ihren Sitz in dem Land hat, für dessen Originäraufkommen die Tarife anwendbar sein sollen. Darüber hinaus ergibt sich aus dem *mutual disagreement*, daß die Ablehnung eines Tarifantrags nur dann möglich ist, wenn die Behörde des Vertragsstaates der Ablehnung zustimmt. Die Genehmigung von Tarifen erfolgt unilateral (*country of origin rule*), die Ablehnung bilateral (*mutual disagreement*). Bisher war es umgekehrt. Die Tarifautonomie der Luftverkehrsgesellschaften wird gegenüber der niederländischen Lösung noch gefestigt. Ein weiteres Stück Dirigismus ist damit abgebaut.

3. Luftverkehrsverhandlungen USA/Bundesrepublik

Auch mit der Bundesrepublik haben bereits drei Verhandlungsrunden stattgefunden (17./18. 4. 1978 in Bonn, 5. – 7. 6. 1978 in Washington, 12. – 17. 9. 1978 in Bonn). Die Bundesrepublik als Partner für die Liberalisierung des Nordatlantikverkehrs ist für die USA von strategischer Bedeutung, weil zu Recht davon ausgegangen wird, daß eine im Sinne der USA positive Haltung der deutschen Seite auch die Nachbarländer – und damit Westeuropa in seiner Gesamtheit – zum Umschwenken auf den liberalen Kurs bewegen muß. Unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen – im einen Land dirigistisch, im anderen Land liberal – lassen sich bei den in Europa gegebenen offenen Grenzen nicht halten. Die Marktkräfte führen automatisch dazu, daß das liberale System sich gegenüber dem dirigistischen durchsetzt. Nicht zuletzt diese Überlegung veranlaßt die Bundesregierung dazu, sich gegenüber den Anliegen der USA zwar aufgeschlossen, mit Rücksicht auf die weitergehenden Konsequenzen jedoch auch vorsichtig zu verhalten.

Während der dritten Verhandlungsrunde wurde ein Protokoll mit insgesamt elf gegenüber

53) Vgl. International Herald Tribune, 17.7.1978, U.S., Israel Reach Air Service Accord. – Aufgrund der zugestanden Liberalisierung räumten die USA Israel Verkehrsrechte für vier neue US-Punkte ein; davor bestanden nur Rechte für einen Punkt (New York). Der Wortlaut der getroffenen Vereinbarungen ist noch nicht veröffentlicht.

dem Luftverkehrsabkommen vom 7. 7. 1955 zum Teil wesentlich geänderten Artikeln erarbeitet, das allerdings erst nach Durchsetzung gewisser verkehrsrechtlicher Wünsche der deutschen Seite – Erweiterung der Verkehrsrechte von 6 auf 12 US-Orte – unterschrieben und in Kraft gesetzt werden kann.

Die USA hatten ursprünglich eine der mit Israel getroffenen Vereinbarungen entsprechende Lösung (*mutual disagreement*) vorgeschlagen und als Gegenleistung der deutschen Seite die Verkehrsrechte für *alle* US-Punkte angeboten (*open sky*). Die Bundesregierung konnte sich jedoch mit Rücksicht auf Souveränitätsgesichtspunkte zu einem derart weitgehenden Zugeständnis nicht verstehen. Das Protokoll sieht daher im wesentlichen eine Lösung auf der Linie des Niederlande-Modells vor. Die unterschiedlichen Vorstellungen und zum Teil noch unvereinbaren Standpunkte sind in einem Memorandum festgehalten.

Das Protokoll enthält folgende wesentliche Bestimmungen:

- Der Charterverkehr wird in die bilateralen Regelungen einbezogen, wobei es bezüglich der Kapazität und der Preise bei der bisherigen Freizügigkeit bleibt. Hinsichtlich der Charterkonditionen sollen die *country of origin rules* gelten (Artikel 2 und 4).
 - Im Linienverkehr ist die Kapazitätsgestaltung im Rahmen des noch genau zu fixierenden Fluglinienplans völlig frei; die Bermuda-I-Klausel entfällt für den Nachbarschaftsverkehr.
 - Neu ist – auch im Hinblick auf andere bilaterale Verhältnisse –, daß den Gesellschaften beider Staaten uneingeschränkte Rechte der fünften Freiheit auf Linien zum jeweiligen Vertragsstaat und darüber hinaus eingeräumt werden sollen⁵⁴ (Artikel 3). Für diesen Verkehr bleibt es grundsätzlich bei der Kapazitätsklausel (Bermuda I), jedoch gibt es in Bezug auf ihre Anwendung eine Art Wohlwollenserklärung, sie großzügig zu handhaben.
 - Auch für die Linientarife werden die *country of origin rules* vereinbart. Die Gesellschaften werden – wie im Bermuda-II-Abkommen und im Protokoll USA/Niederlande – aufgefordert, *individuelle*, wettbewerbsorientierte Tarife zu entwickeln und anzuwenden (Artikel 6).
- Auf deutschen Wunsch enthält Artikel 6 (b) einen Hinweis auf die IATA, der im wesentlichen besagt, daß IATA-Vereinbarungen im bilateralen Verhältnis dann angewendet werden können, wenn *beide* Vertragsstaaten dem zustimmen. Die Existenz einer gültigen IATA-Vereinbarung darf allerdings keinen Grund darstellen, außerhalb der IATA gestellte Tarifanträge einzelner Gesellschaften abzulehnen.

Das Inkrafttreten des Protokolls wird Konsequenzen für die anderen europäischen Staaten haben. Verhandlungen zwischen den USA und Österreich, Frankreich, Italien und der Schweiz sind anhängig.

54) Zu dieser liberalen Entwicklung gibt es im Fernen Osten eine bemerkenswert gegenläufige Richtung. Mit ihrer am 11.10.1978 vor dem House of Representatives abgegebenen Erklärung erläutert die australische Regierung eine Politik niedriger Linientarife und knapper Kapazitätsvorhaltung. Die Nutzung von Rechten der fünften Freiheit soll ausgeschlossen sein. Vgl. dazu Statement in the House of Representatives on 11 October by the Australian Minister for Transport, Canberra, 11.10.1978.

4. Konsequenzen für die IATA

Die IATA hat die neuen Entwicklungstendenzen, die zwar in dieser konkreten Form nicht vorhersehbar, als Änderungen in irgendeiner Weise aber doch wohl zu ahnen waren, spät zur Kenntnis genommen. Erst im Herbst 1977 entschloß sie sich auf ihrer Vollversammlung (*Annual General Meeting, Madrid*) zur Bildung einer *Task Force*, die Reformvorschläge entwickeln und vorlegen sollte. Das *Executive Committee* hat sich die Ergebnisse inzwischen in Form von Empfehlungen an die nächste Vollversammlung zu eigen gemacht⁵⁵.

Kern der Empfehlungen ist der Vorschlag (Empfehlung 1), den Mitgliedsgesellschaften freizustellen, ob sie sich am Tarifbildungsprozeß des Kartells beteiligen wollen oder nicht. Lediglich die Beteiligung an allgemeinen Verbandsaktivitäten (*trade association activities*) soll zwingend vorgeschrieben bleiben. Falls sich ein Mitglied am Tarifbildungsprozeß beteiligt, so ist es an die IATA-Beschlüsse für *alle* Verkehrsgebiete gebunden. Es ist ebenfalls verpflichtet, sich an allen Konferenzen für die Gebiete zu beteiligen, in denen es Anbieter der 3./4. Freiheit ist.

Die Realisierung dieser Empfehlung ist zwar eine Anpassung an offensichtliche Unvermeidlichkeiten, jedoch zugleich ein Schritt auf dem Weg zur institutionalisierten Selbstauflösung der IATA, soweit ihre Tarifbildungsfunktion angesprochen ist. Es liegt nahe, daß Gesellschaften, die ihre Tarifvorstellungen innerhalb des Kartells nicht in einem befriedigenden Maß durchsetzen können, eine eigene Preispolitik außerhalb der IATA betreiben, lediglich angewiesen auf die Zustimmung der beteiligten Regierungen. Die bilateralen Abkommen des Typs Niederlande und bis zu einem gewissen Umfang auch das restriktivere Bermuda-II-Abkommen lassen für individuelles Verhalten weiten Raum.

Unter dem Druck der neuen Situation befindet sich das Kartell IATA, um den Preis seiner Selbstaufgabe, auf dem Weg zu mehr Liberalität.

Vor diesem Hintergrund mutet es fast als eine Formalität an, daß das CAB am 9. 6. 1978 eine sogenannte *IATA Show Cause Order* in Gang setzte und vorläufig feststellte, daß IATA-Beschlüsse nicht länger im öffentlichen Interesse lägen und daß mithin das CAB auch nicht mehr seine Zustimmung dazu erklären könne. Falls das eingeleitete Verfahren im Sinne des CAB entschieden wird – alle interessierten Parteien haben Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 20. 12. 1978 –, bedeutet dies, daß sich künftig keine amerikanische Luftverkehrsgesellschaft mehr am Tarifbildungsprozeß der IATA beteiligen darf, weiter, daß im gesamten Luftverkehr von/nach den USA IATA-Vereinbarungen auf Dauer ausgeschlossen sind⁵⁶. Damit geraten auch solche Staaten in den Sog des freien Wettbewerbs, die gegenwärtig noch einer mehr dirigistischen Marktordnung verschrieben sind.

55) Vgl. IATA, Recommendations of the Executive Committee on Traffic Conference Procedures and Objectives, o.O., 13.6.1978 (revidierte Fassung).

56) Es ist ferner fraglich, inwieweit es selbst in Regionen, wo US-Gesellschaften lediglich Rechte der fünften Freiheit ausüben, bei IATA-Vereinbarungen bleiben kann. So hat z. B. das CAB eine IATA-Vereinbarung für den Verkehr Europa–Israel für amerikanische Gesellschaften als nicht anwendbar erklärt. Vgl. CAB, Order 78-7-113, Docket 30777, Washington, D.C., 21.7.1978.

5. Ordnungsproblem Linie/Charter (*Public Charter*)

Am 15. 8. 1978 beschloß das CAB⁵⁷, mit Wirkung vom 1. 1. 1979 im ausgehenden Verkehr der USA die bisherigen Charterbestimmungen abzuschaffen und durch eine neue Form, den *public charter*, zu ersetzen⁵⁸. Damit entfallen wesentliche Restriktionen – für den Passagier gibt es weder eine Vorausbuchungsfrist noch Mindest- bzw. Höchstaufenthaltsdauer. Die einzige Einschränkung betrifft den Vertriebsweg: Der Absatz muß über einen vom Carrier unabhängigen Veranstalter erfolgen.

Diese Änderungen – zusammen mit einer Reduzierung der von einem Veranstalter zu kontrahierenden Mindestkapazität auf 20 Sitze und dem Verbot, einen Charterflug später als zehn Tage vor dem Abflugstermin aus Gründen mangelnder Auslastung zu annullieren – bauen die noch bestehenden Unterscheidungsmerkmale zum Linienverkehr weiter ab. Dies unterstreicht die Richtigkeit der Ansicht, daß der Charterverkehr ebenso öffentlich ist wie der Linienverkehr. Auch hinsichtlich der Form ihrer Durchführung bestehen zwischen beiden Verkehrsarten keine gravierenden Unterschiede mehr⁵⁹.

Der Antrag einiger US-Charter-Gesellschaften auf Erteilung von *Linienrechten* zwischen den USA und den Benelux-Ländern kann als Indiz für diese Entwicklung gelten⁶⁰.

IV. Zusammenfassung

Bei einer Rückschau der Entwicklung der Marktordnung lassen sich verschiedene Linien verfolgen und Tendenzen erkennen.

Der Linienverkehr unterlag – beginnend mit der Konvention von Chicago und dem Bermuda Agreement – für über 30 Jahre einer Marktordnung, die geprägt war von einer Reglementierung des Markteintritts (*Designation, Fluglinienplan*), Regelung des Wettbewerbs (*single designation, multiple designation*), Kontrolle der Kapazität (wenn auch zunächst und überwiegend *ex post facto*), Tariffestsetzung und -bindung (IATA), und zwar in unterschiedlicher Weise, je nachdem, ob die Beziehungen zwischen den Staaten, die die Träger dieser Regelungen sind, von vertraglichen Beziehungen des Typs Bermuda oder des Typs *Pre-Determination* bestimmt waren.

Diese Ordnung war nur sehr begrenzt multilateraler Art und im wesentlichen bilateraler Natur.

57) Vgl. United States of America, Civil Aeronautics Board, Washington, D.C., 15.8.1978 – Regulation SPR-149/Part 380 – Public Charter.

58) Dies ist bei *country of origin rule* ohne Zustimmung der Regierung des Ziellandes möglich.

59) Ob es damit auch zu einer Angleichung von Kosten und Preisen kommen muß, bleibt vorerst offen. Es erscheint vorstellbar, daß bei weiterer Liberalisierung des *public charter* bis hin zum Absatz von Einzelplätzen das Auslastungsrisiko steigt und es damit auch zu einer Erhöhung der Preise kommt. Eine gewisse Angleichung in den Kosten tritt dann ein, wenn der Absatzweg über den unabhängigen Veranstalter entfällt und sich die *public charter*-Carrier eine eigene Verkaufsorganisation aufbauen. Damit entsteht auch in der Risiko- und Kostenstruktur eine Angleichung.

60) Vgl. Aviation Daily 7.7.1978, U.S.-Benelux Proceeding Draws Many Entries.

Im Rahmen dieser Ordnung gab es bestimmte Entwicklungen, von denen die eine zu mehr Dirigismus tendierte, die andere zu mehr Liberalität.

Die eine ist im wesentlichen eine Verstärkung derjenigen Tendenz, die sich schon früh, wenn auch vereinzelt – später an Zahl zunehmend –, in den Verträgen der *Pre-Determination*-Art niedergeschlagen und sich in den Empfehlungen der SATC 1977 und des Rats der ICAO 1978 verstärkt hat, die andere hat sich in Fortführung der mehr liberalen Ausgestaltung der Marktordnung aus dem Abkommen von Bermuda I über eine Abweichung zu mehr Dirigismus im Abkommen von Bermuda II (durchsetzt mit Elementen größerer Liberalität) inzwischen infolge der neuen Politik der USA fortentwickelt (siehe Abkommen mit den Niederlanden und Israel, Verhandlungen mit der Bundesrepublik) bis zu einer fast völligen Liberalisierung.

Es ergeben sich somit zwei Entwicklungslinien und Tendenzen; die eine in Richtung mehr Dirigismus, die andere in Richtung größerer (fast völliger) Liberalität.

Damit wird der alte Ordnungsrahmen zerstört. In ihm gab es Platz für gemäßigte Formen beider Ordnungsprinzipien; kein Platz scheint mehr für Extremformen beider Prinzipien in dieser Marktordnung zu sein.

Dies bedeutet, daß über kurz oder lang absolut unterschiedliche Ordnungen nebeneinander existieren werden, von denen diejenigen Verkehrsträger besonders berührt sein werden, die sowohl Territorien bedienen, in denen die eine Ordnung gilt als auch die andere.

Gleichzeitig läßt sich eine weitere Entwicklung feststellen. Es gibt eine gewisse Gemeinsamkeit zwischen der einen Entwicklungslinie und der anderen insoweit, als in beiden die unregelmäßige Situation im Verhältnis zwischen Charterverkehr und Linienverkehr nach einer Bereinigung verlangt.

Die eine Marktordnung versucht das Problem durch die Einordnung des bisher freien Charterverkehrs in ein Normengefüge zu lösen, die andere löst das Problem in der Weise, daß der Unterschied zwischen beiden Verkehrsarten aufgehoben wird. Die eine Ordnungsvorstellung sieht einen Weg, den Charterverkehr hinsichtlich Markteintritt, Tariffestsetzung, Kapazität, Wettbewerb zur Linie zu konditionieren – insoweit gibt es Vorschläge im Rahmen der ICAO –, in der anderen Ordnung gilt das Umgekehrte. Markteintrittsbedingungen beider Verkehrsarten, die öffentlich und regelmäßig stattfinden können, sind gleichermaßen frei. Die Tariffestsetzung unterliegt kaum noch Eingriffen und ist prinzipiell frei geregelt. Eine Kapazitätsbegrenzung gibt es nicht mehr. Damit entfällt die Notwendigkeit einer Abgrenzung beider Verkehrsarten voneinander, die im Rahmen dieser Ordnung Verkehr betreiben.

Es gibt noch eine Gemeinsamkeit in beiden Marktordnungen, so unterschiedlich sie ansonsten sind: In der Tariffindung wird die IATA offenbar entbehrlich.

In dem einen System dadurch, daß die Aufgabe der IATA durch den Staat direkt wahrgenommen wird – die Kompetenz zur Wahrnehmung dieser Aufgabe hatte er immer schon, übte sie jedoch nicht direkt aus –, in der anderen Marktordnung dadurch, daß durch die *rules of origin country* oder durch das Prinzip des *mutual disagreement* eine unilaterale Tariffindung ermöglicht, eine multilaterale Tariffindung erschwert, wenn nicht unmöglich gemacht wird, insbesondere dann, wenn etwa Anti-Kartell-Vorschriften ausdrücklich

eine Vereinbarung von Tarifen oder eine Abstimmung von Tarifen – selbst bilateral – verbieten.

Die Frage, ob diese Entwicklungen sich noch fortsetzen werden, ist nur zum Teil zu beantworten. In der liberalen Marktordnung, wie sie sich abzeichnet und zum Teil schon besteht, gibt es nur noch wenige Faktoren, die liberalisiert werden könnten⁶¹⁾, so z. B. die Möglichkeit, sich in jedem Land als Luftverkehrsgesellschaft niederzulassen und von dort aus Verkehr betreiben zu können. In der dirigistischen Marktordnung sind weitere Entwicklungsmöglichkeiten denkbar. Inwieweit sie tatsächlich eintreten werden, hängt nicht zuletzt von weiteren Verhandlungserfolgen der USA ab.

Summary

The essay highlights the historic development in the field of market-regulation of international air traffic and describes present tendencies. Since the end of World War II, international aviation has been marked by a continuous antagonism between liberalism, on the one hand, favoured primarily by the United States, and restrictive regulation, on the other hand, of which the United Kingdom is a strong advocate and also, more recently, countries of the Third World.

Originally, the international aviation system was based on the Chicago Convention and the famous Bermuda Agreement, the first post-war bilateral between the United States and the United Kingdom, with both agreements representing a mixture of liberal and more regulatory elements. As today's charter traffic was almost non-existent at that time, it was neither regulated nor even defined.

As a consequence, the later development of charter traffic was virtually unhampered, whereas scheduled traffic was subjected to a complex governmental regulation system which, in time, became more restrictive than envisioned under the Chicago and Bermuda formulas. This system was completed by the international price-fixing cartel IATA. Conversely, conditions governing non-scheduled traffic were loosened all the time.

The different treatment of both types of traffic created serious competitive problems. Finally, the system ceased to function properly.

In the effort to overcome the apparent difficulties, a special conference of the ICAO (SATC) met in 1977 and agreed on certain recommendations which, in essence, foresaw a strengthened influence of governments, implying more active control of capacity and prices. They encompassed scheduled and non-scheduled traffic. At the same time, the old Bermuda Agreement was renegotiated and finally replaced by the so-called Bermuda II Agreement which, under pressure of the United Kingdom, tightened the regulation for capacity control and, following the insistence of the United States, added liberal elements to the pricing process.

Since that time, a radical shift has taken place. It seems that the new international aviation policy of the United States is leading to an aviation system, dealing with both scheduled and non-scheduled traffic under utmost liberal terms. A number of bilaterals has already been amended accordingly, including the agreement signed by the United States and the Federal Republic in 1955. It seems conceivable that, in the wake of this process, present differences between scheduled and charter traffic will almost disappear, thus eliminating the main root for the destruction of the old post-war order.

61) Vgl. hierzu „CANNON/PEARSON INTERNATIONAL DEREGULATION BILL“ als Gesetzentwurf eingebracht am 1.8.1978 (Congressional Record – Senate S12265) sowie US-Domestic Regulatory Reform Bill (HR. 12611).

In Anschluß an die Beratung und Verabschiedung im Repräsentantenhaus und im Senat hat Präsident Carter den Airline Deregulation Act 1978 unterzeichnet, der u. a. bis 1985 die schrittweise Auflösung des CAB vorsieht.

There are other aspects, however, which indicate that in some parts of the world, especially the developing countries, a rather restrictive regulatory system is gaining momentum. With this trend continuing the outcome would be co-existence of two highly different systems which, for all practical purposes, will not facilitate daily airline operations.

Résumé

L'exposé met en lumière l'évolution historique de la réglementation du trafic aérien international et en décrit les tendances actuelles. Depuis la fin de la deuxième guerre mondiale, l'aviation internationale a été marquée par un antagonisme continu, d'une part entre le libéralisme, favorisé en premier lieu par les Etats-Unis, et la réglementation restrictive d'autre part, prônée par le Royaume-Uni, et plus récemment, par les pays du Tiers Monde.

A l'origine, le système de l'aviation internationale était basé sur la convention de Chicago et sur le célèbre accord des Bermudes, les premiers accords bilatéraux d'après-guerre entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, qui représentaient un mélange d'éléments libéralistes et réglementaristes. Le trafic „charter“ sous sa forme actuelle n'existant pratiquement pas à cette époque, il était ni réglementé ni défini.

En conséquence, le trafic „charter“ connut un développement libre de toute contrainte, alors que le trafic aérien de ligne était soumis à un système de réglementation gouvernemental et complexe qui s'avéra par la suite plus restrictif que ne l'avaient voulu les formules de Chicago et des Bermudes. Ce système était complété par l'AITA, le cartel international de fixation des barèmes. Au contraire, les conditions régissant le trafic „charter“ étaient constamment allégées.

Les différences de traitement des deux types de trafic créèrent de sérieux problèmes de concurrence. Finalement, le système cessa de fonctionner correctement.

Dans le cadre des efforts entrepris pour surmonter les difficultés manifestes, l'OACI (SATC) se réunit en conférence spéciale en 1977 et adopta un certain nombre de recommandations qui prévoyaient essentiellement une influence plus forte de la part des gouvernements et comprenant une activité de contrôle renforcée des capacités et des prix. Ces recommandations portaient à la fois sur le trafic de ligne et sur le trafic „charter“. En même temps, l'ancien accord des Bermudes fut renégocié et finalement substitué à ce qu'on appelait l'accord des Bermudes II qui, sous la pression du Royaume-Uni, renforçait la réglementation en faveur d'un contrôle de capacité et, cédant à l'insistance des Etats-Unis d'Amérique, ajoutait des éléments libéralistes au processus de calcul des prix.

Depuis lors, il s'est produit un décalage radical. Il semble que la nouvelle politique des Etats-Unis en matière d'aviation internationale conduise à un système traitant le trafic de ligne et le trafic „charter“ en termes extrêmement libéralistes. D'ores et déjà, un certain nombre d'accords bilatéraux ont été amendés en conséquence, y compris la convention signée en 1955 par les Etats-Unis d'Amérique et la République Fédérale d'Allemagne. Il semble concevable que, dans le sillage de ce mouvement, les différences existant entre le trafic de ligne et le trafic „charter“ disparaîtront presque totalement, ce qui représentera un pas décisif vers l'abrogation du régime d'après-guerre.

Il est cependant d'autres aspects qui montrent que dans certaines parties du monde, et spécialement dans les pays en voie de développement, un système réglementaire à tendance plutôt restrictive est en train de se faire jour.

Si cette tendance venait à se maintenir, elle aurait pour conséquence la coexistence de deux systèmes fondamentalement différents, ce qui ne contribuerait pas à faciliter, dans la pratique, l'exploitation quotidienne des lignes aériennes.

Methoden und Probleme einer Inzidenzanalyse von Straßenbauausgaben

VON DIPL.-VOLKSW. MICHAELE SCHREYER, BERLIN

I. Problemstellung

In der finanzwissenschaftlichen Literatur ist eine zunehmende Beschäftigung mit Fragen der Inzidenz, speziell der personellen Inzidenz der staatlichen Budgetaktivität, d. h. mit der Frage, welche Auswirkungen Staatsaktivitäten auf die personelle Einkommensverteilung haben, zu beobachten¹⁾. Dabei konzentrieren sich die jüngsten Beiträge auf die Ausgabenseite des Budgets und hier insbesondere – gliedert man diese in Transferausgaben einerseits und in „Entgelte für Faktor- und Güterkäufe, die durch einen Transformationsprozeß zu nichtmonetären Staatsleistungen führen sollen“²⁾ andererseits, – auf jene zweite Art staatlicher Maßnahmen, deren Verteilungswirksamkeit in theoretischen und empirischen Untersuchungen in der Vergangenheit vernachlässigt wurde.

In verkehrswissenschaftlichen Untersuchungen wird diese Vernachlässigung des Redistribuitionseffektes von einigen Wissenschaftlern mit der Bemerkung zu rechtfertigen versucht, daß nur eine geringe Beeinflussbarkeit der Einkommensverteilung durch Verkehrswegeinvestitionen vorliege³⁾; andere berufen sich auf die Tatsache, daß die „Erforschung des Zusammenhangs zwischen Sozialkapitalbildung und gesamtwirtschaftlicher Einkommensverteilung noch zu den vernachlässigten Problemstellungen in der Wirtschaftswissenschaft“⁴⁾ gehört, verweisen diesen Zusammenhang in den Bereich der Spekulation

Anschrift der Verfasserin:

Dipl.-Volksw. Michaela Schreyer
Freie Universität Berlin
Fachbereich Wirtschaftswissenschaften (FB 10)
Institut für Finanzen, Steuern und Sozialpolitik (WE 2)
Fachrichtung Sozialpolitische Forschung
Innstraße 37
1000 Berlin 33

- 1) Vgl. dazu die Beiträge in: *Mackscheidt, K.* (Hrsg.), *Budgetwirkungen und Budgetpolitik*, Stuttgart 1977.
- 2) *Henke, K.-D.*, *Öffentliche Ausgaben und Verteilungswirkungen*, in: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, 20. Jahr (1975), S. 178.
- 3) Vgl. *Fischer, L.*, *Probleme der Nutzenerfassung bei Kosten-Nutzen-Analysen und Kostenwirksamkeitsanalysen in der Verkehrsplanung*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 44. Jg. (1973), S. 2.
- 4) *Spary, P.*, *Wachstums- und Wohlfandeffekte als Entscheidungskriterien bei öffentlichen Straßenbauinvestitionen (= Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten, N.F. Heft 37)*, Berlin 1968, S. 101.