

Beschlußempfehlung und Bericht **des Ausschusses für Verkehr (14. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 9/1088 Nr. 19 —

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates (EWG) über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten

»EG-Dok. Nr. 10287/81«

A. Problem

Neue Tarife im Linienflugverkehr zwischen den EG-Mitgliedstaaten können nach der gegenwärtigen Rechtslage nur mit Genehmigung der Luftfahrtbehörden sowohl des Herkunftsstaates wie auch des Bestimmungsstaates in Kraft treten. Tarifabsprachen zwischen Flugverkehrsgesellschaften, die dieselbe Linie bedienen, sind allgemein gebräuchlich.

B. Lösung

Nach der EG-Richtlinie sollen künftig die Tarife auch einseitig vom Herkunftsstaat genehmigt werden können; der Bestimmungsstaat kann hiergegen lediglich die EG-Kommission als Schiedsgericht anrufen. Tarifvereinbarungen zwischen zwei Flugverkehrsgesellschaften, die dieselbe Linie bedienen, sollen nicht mehr zulässig sein.

Der Verkehrsausschuß ist der Auffassung, daß auch künftig an dem System der bilateralen Tarifgenehmigungen durch beide an der Fluglinie beteiligten Staaten und an bilateralen Tarifabsprachen der Flugverkehrsgesellschaften festgehalten werden sollte.

Einmütigkeit im Ausschuß

C. Alternativen

entfallen

D. Kosten

entfallen

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen:

Die Bundesregierung wird ersucht, bei den weiteren Verhandlungen über den anliegenden Richtlinienvorschlag in Brüssel darauf hinzuwirken, daß folgende Gesichtspunkte berücksichtigt werden:

- Übermäßiger Verwaltungsaufwand muß vermieden werden, damit auch künftig flexibel und elastisch bei Tarifveränderungen verfahren werden kann. Die Interessen der nationalen Luftverkehrsgesellschaften müssen gewahrt und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.
- Die Mitwirkungsrechte der beteiligten Staaten bei Tarifgenehmigungen müssen gewahrt bleiben.
- Die Regierungen sollten eine Klärung der wettbewerbsrechtlichen Problematik der Tarifabsprachen herbeiführen.

Bonn, den 28. April 1982

Der Ausschuß für Verkehr

Curdt

Stellv. Vorsitzender

Tillmann

Berichterstatler

Anlage

Vorschlag für eine Richtlinie des Rates (EWG) über Tarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten**DER RAT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —**

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 84 Absatz 2,

gestützt auf den Vorschlag der Kommission,

nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments,

nach Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses,

in Erwägung nachstehender Gründe:

Elastischere Verfahren zur Überwachung der Flugtarife im Linienflugverkehr zwischen Mitgliedstaaten werden den Luftverkehrsunternehmen einen größeren Spielraum bieten, die Flugnetze zu erweitern und den Erfordernissen der Verbraucher gerecht zu werden.

Nach gemeinsamen Regeln sollte definiert werden, was faire Preise sind, und Kriterien für die Festsetzung der Flugtarife erstellt werden, die in einem ausgewogenen Verhältnis zu den Kosten eines leistungsfähigen Luftverkehrsunternehmens stehen;

störende Wirkungen auf das Luftverkehrswesen in der Gemeinschaft sind zu vermeiden, insbesondere sind geeignete Maßnahmen zu erlassen, die Preise verhindern, die unter den Kosten liegen;

den Belangen der verschiedenen Nutzergruppen sollte bei der Festsetzung der Flugpreise mehr Rechnung getragen werden, wobei gleichzeitig die Tarifstruktur möglichst einfach bleiben sollte;

die Flugpreise sollten zu klaren und verständlichen Bedingungen angeboten werden;

die Fluggesellschaften dürfen ihre Flugtarife selbst festsetzen, sollten aber mit anderen Fluggesellschaften über die Bedingungen für die Interlining-Abkommen beraten können, da das Interlining-System im innergemeinschaftlichen und weltweiten Flugverkehr große Vorteile bietet;

im Luftverkehr bestehen zwischen den sozialen Verhältnissen der Mitgliedstaaten Unterschiede;

es sind Verfahren für rasche Beratungen zwischen den Mitgliedstaaten zur Bereinigung von etwaigen Meinungsverschiedenheiten vorzusehen und für Verfahren, falls diese Meinungsverschiedenheiten nicht auf dem Beratungsweg beigelegt werden konnten;

es sind regelmäßig Beratungen mit den Nutzergruppen über Fragen der Tarifgestaltung abzuhalten —

HAT FOLGENDE RICHTLINIE ERLASSEN:

Sachlicher Geltungsbereich und Begriffsbestimmungen**Artikel 1**

1. Diese Richtlinie gilt für Regierungsverfahren und anzuwendende Kriterien für die Festsetzung von Tarifen, die im Linienflugverkehr für Personen und Fracht von den Luftverkehrsgesellschaften für Beförderungen zwischen einem Punkt in einem Mitgliedstaat und einem Punkt in einem anderen Mitgliedstaat festgesetzt werden.

Artikel 2

2. Im Sinne dieser Richtlinie
 - a) bedeuten Flugtarife die Preise, die gemäß den Bedingungen, unter denen diese Preise gelten, in der jeweiligen Landeswährung für die Beförderung von Personen, Gepäck und Fracht zu zahlen sind, einschließlich der Preise und Bedingungen für Vermittler;
 - b) bedeutet Luftverkehrsunternehmen eine Fluggesellschaft, die von zwei oder mehr Mitgliedstaaten die Erlaubnis erhalten hat, internationale Linienflüge zwischen diesen Staaten durchzuführen;
 - c) bedeutet Herkunftsstaat den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für die ein Flugtarif festgesetzt worden ist, und zwar sowohl für Einzel- und Rückflugtarife;
 - d) bedeutet Bestimmungsstaat den Mitgliedstaat, in dem die Beförderung, für den der Flugtarif festgesetzt worden ist, endet;
 - e) bedeutet beteiligte Staaten den Herkunfts- und den Bestimmungsstaat;
 - f) bedeutet Interlining das mit einem Flugschein oder einem Luftfrachtbrief gewährte Recht, für die Beförderung mehr als ein Luftverkehrsunternehmen zu benutzen;
 - g) bedeutet Linienflugverkehr eine Folge von Flügen mit folgenden Merkmalen:

- (i) er wird mit Luftfahrzeugen zur gewerblichen Beförderung von Personen oder Fracht gegen Entgelt durchgeführt, wobei die Beteiligung an diesen Flügen jedermann offensteht;
- (ii) er dient der Beförderung zwischen zwei oder mehreren festen Punkten entweder
 - (1) nach einem veröffentlichten Flugplan oder
 - (2) mit so regelmäßigen oder häufigen Flügen, daß sie eine echte systematische Folge von Flügen bieten.

Kriterien

Artikel 3

1. Die beteiligten Staaten treffen alle zweckmäßigen Maßnahmen, um sicherzustellen, daß die Flugtarife
 - a) in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten eines leistungsfähigen Luftverkehrsunternehmens unter der Annahme, daß das Unternehmen seinen Hauptgeschäftssitz im Herkunftsland hat, stehen, wobei die Besonderheiten der Flugstrecke und eine angemessene Kapitalverzinsung zu berücksichtigen sind;
 - b) ausreichen, um die Kosten eines Unternehmens auf der betreffenden Strecke zu decken und eine normale Spanne für Gesamtkosten und Gewinn zu erlauben;
 - c) den Anforderungen verschiedener Benutzergruppen gerecht werden und die Steigerungen der Nachfrage durch neue Benutzergruppen fördern, wobei die Tarifstruktur möglichst einfach bleiben soll;
 - d) unter klaren und verständlichen Bedingungen angeboten werden.
2. Eine Fluggesellschaft kann jedoch ihren Tarif einem bestehenden Tarif, der für eine andere Fluggesellschaft gemäß dieser Richtlinie genehmigt wurde, für dieselbe Strecke mit demselben Ausgangspunkt angleichen.

Verfahren

Artikel 4

Die Mitgliedstaaten gestatten einem Luftverkehrsunternehmen, Flugtarife

- a) allein oder
- b) nach Wahl dieses Luftverkehrsunternehmens im Anschluß an eine Beratung mit einer oder mehreren anderen Luftverkehrsunternehmen zur Festsetzung der Interlining-Bedingungen oder zur Vereinfachung und Vereinheitlichung der Nebenbedingungen von Flugtarifen auszuarbei-

ten. Die beteiligten Mitgliedstaaten und die Kommission können an diesen Beratungen als Beobachter teilnehmen.

Artikel 5

1. Ohne den Bestimmungen des Artikels 6 dieser Richtlinie vorzugreifen, werden Flugtarife von den betreffenden Staaten in gegenseitigem Einvernehmen vereinbart.
2. Zu diesem Zweck werden die von einem Luftverkehrsunternehmen ausgearbeiteten Flugtarife bei den betreffenden Staaten beantragt.
3. Diese Staaten können verlangen, daß solche Anträge bis zu 60 Tagen vor dem Inkrafttreten der Flugtarife einzureichen sind.
4. Die Genehmigung kann ausdrücklich erteilt werden; sofern aber einer dieser Staaten nicht binnen 30 Tagen nach der Einreichung des Antrags anders entscheidet, werden die beantragten Flugtarife als genehmigt betrachtet.

Artikel 6

1. Beschließt ein beteiligter Staat (nachstehend der erste Staat genannt), die Genehmigung eines Flugtarifes gemäß Artikel 5.4 nicht zu erteilen, so unterrichtet er schriftlich unter Angabe seiner Gründe das Luftverkehrsunternehmen und den anderen beteiligten Staat (nachstehend der zweite Staat genannt).
2. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates zu, so fordert der Herkunftsstaat das betreffende Luftverkehrsunternehmen auf, einen neuen Flugtarif zu beantragen.
3. Stimmt der zweite Staat der Entscheidung des ersten Staates nicht zu, so unterrichtet er den ersten Staat binnen zwei Wochen und ersucht um eine Beratung. Der erste Staat stellt seine Vertreter kurzfristig für eine Beratung über den Flugtarif bzw. die Flugtarife bereit. Für diese Beratung erteilen sich die beteiligten Staaten auf Ersuchen gegenseitig alle zweckmäßigen Informationen. In der Beratung bemühen sich die beteiligten Staaten, eine Einigung über den Flugtarif in der beantragten Form oder über entsprechende Änderungen zu erzielen.
4. Ist nach Ablauf von einem Monat nach dem Zeitpunkt, zu dem der zweite Staat unterrichtet wurde, keine Einigung zustande gekommen, so kann der Herkunftsstaat den Tarif einseitig genehmigen, nachdem er sich vergewissert hat, daß die Kriterien von Artikel 3 erfüllt sind oder aufgrund von Änderungen des Tarifs, damit er Artikel 3 entspricht. In diesem Fall tritt der Tarif zwei Wochen nach der Genehmigung durch den Herkunftsstaat in Kraft, außer wenn der andere beteiligte Staat innerhalb dieses Zeitraums die An-

gelegenheit der Kommission zur Entscheidung nach Artikel 6 vorgelegt hat.

5. Wenn nach dem in Absatz 3 beschriebenen Verfahren keine Einigung zustande kommt oder nach Absatz 4 vorgegangen wird, kann der Streitfall auf Ersuchen eines beteiligten Mitgliedstaates der Kommission vorgelegt werden.
6. Die Kommission erläßt innerhalb 30 Arbeitstagen, nachdem ihr der Fall vorgelegt wurde, und nach Anhörung der beteiligten Mitgliedstaaten eine Entscheidung. Wenn der Fall der Kommission vorgelegt wird, müssen die beteiligten Staaten ihr sofort alle entsprechenden Auskünfte zur Verfügung stellen. Die Kommission teilt ihre Entscheidung den beteiligten Staaten mit.
7. Trifft die Kommission nicht innerhalb von 30 Arbeitstagen, nachdem ihr der Fall vorgelegt wurde, eine Entscheidung, so tritt der Tarif bis zu dem Zeitpunkt in Kraft, zu dem die Kommission ihre Entscheidung trifft.

Allgemeine Bestimmungen

Artikel 7

1. Jeder Mitgliedstaat fordert mindestens einmal jährlich einen Ausschuß der Luftverkehrsnutzer auf, sich zu den Flugtarifen und damit zusammenhängenden Fragen zu äußern, damit die Mitglieder des Ausschusses vollständig informiert werden können. In jedem Mitgliedstaat müssen die wichtigsten Verbraucherverbände, die sich mit dergleichen Angelegenheiten befassen, in diesem Ausschuß vertreten sein. Gibt es keinen solchen Ausschuß, so hat der betreffende Staat einen solchen zu gründen.
2. Die Kommission beruft regelmäßig, mindestens jedoch einmal jährlich, Vertreter der Verkehrsnutzerausschüsse gemäß Absatz 1 zu einem Meinungsaustausch auf Gemeinschaftsebene ein.

Artikel 8

1. Die Kommission veröffentlicht alle zwei Jahre nach dem 1. Januar 1983 einen Bericht über die Tarife der Linienfluggesellschaften, auf die sich diese Richtlinie bezieht.
2. Für die Zwecke dieses Berichts unterrichten die Mitgliedstaaten die Kommission über alle bei ihnen beantragten Tarife, sowie über alle Fälle, in denen während dieses Zeitraums Artikel 6 in Anspruch genommen wurde. Ferner erteilen die

Mitgliedstaaten auf Ersuchen der Kommission alle Auskünfte, ob ihre bestehenden Vorschriften mit den Vorschriften dieser Richtlinie und ob ihre angewandten Flugtarife mit den Kriterien des Artikels 3 in Einklang stehen.

3. Die Kommission berät sich, wenn sie dies für zweckmäßig hält, vor Veröffentlichung des Berichts mit den Vertretern der Ausschüsse der Luftverkehrsnutzer, der Fluggesellschaften, der Regierungen und mit sonstigen interessierten Kreisen.
4. Vertrauliche Angaben, die durch die Anwendung dieser Richtlinie gewonnen werden, fallen unter das Berufsgeheimnis.

Artikel 9

Beim Inkrafttreten dieser Richtlinie angewandte Flugtarife bleiben so lange in Kraft, bis sie durch andere Flugtarife ersetzt werden.

Artikel 10

Besteht ein Abkommen zwischen einem Mitgliedstaat und einem oder mehreren Drittländern, die einer Fluggesellschaft das Recht der fünften Freiheit auf einer Strecke zwischen Mitgliedstaaten zugesteht, muß der Mitgliedstaat bei der ersten Gelegenheit alle erforderlichen Schritte zur Behebung dieser Unvereinbarkeiten unternehmen. Solange diese Unvereinbarkeiten nicht behoben sind, tastet die Richtlinie die Rechte und Pflichten gegenüber Drittländern, die aus solchen Abkommen herrühren, nicht an.

Artikel 11

1. Die Mitgliedstaaten treffen vor dem 1. Januar 1983 und nach Beratung mit der Kommission die erforderlichen Maßnahmen, um ihre Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu ändern, damit sie mit dieser Richtlinie in Einklang kommen.
2. Diese Maßnahmen müssen sich unter anderem auf die Organisation, das Verfahren und die Mittel für die Überwachung sowie auf die Ahndung im Falle von Zuwiderhandlungen erstrecken.
3. Die Mitgliedstaaten teilen der Kommission alle Rechts- und Verwaltungsvorschriften mit, die sie aufgrund dieser Richtlinie erlassen haben.

Artikel 12

Diese Richtlinie ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Begründung**A. Erläuterungen****I. Vorgeschichte**

1. Im Juni 1978 billigte der Ministerrat ein Programm mit Prioritäten für den Luftverkehr. Dieses Programm behandelte unter anderem auch den Wettbewerb. Damit war zwar nicht die Absicht verbunden, einen uneingeschränkten Wettbewerb einzuführen, sondern zu prüfen, inwieweit Wettbewerb im Luftverkehr wünschenswert ist und die Wettbewerbsregeln des Vertrages von Rom auf den Luftverkehr anzuwenden sind. Auf der Grundlage der Prioritätenliste veröffentlichte die Kommission im Juli 1979 als Konzept für ihr Vorgehen im Luftverkehr ein Memorandum „Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens“^{*)}. In diesem Memorandum wird im Zusammenhang mit dem Zugang zum Markt, der Kapazität und der Preisgestaltung ausführlich auf den Wettbewerb eingegangen. Das Europäische Parlament verabschiedete dazu am 17. Oktober 1980 zwei Entschlüsse^{**)}, in denen die Gemeinschaft zu einem Vorgehen auf diesem Gebiet aufgefordert wird.

2. Nach dem prioritären Programm und dem Memorandum der Kommission forderte der Ministerrat im Dezember 1979 die Kommission auf, ihre Vorstellungen über die Marktstruktur und Neuerungen im interregionalen Linienflugverkehr darzulegen. Im Juli 1980 forderte er die Kommission auf, die Tarife für Passagiere im Linienflugverkehr in der Gemeinschaft zu untersuchen. Im November 1980 unterbreitete die Kommission einen Vorschlag für den interregionalen Linienflugverkehr mit bestimmten Regeln für den Zugang zum Markt und die Preisgestaltung für diesen Verkehr. Die Kommission untersuchte zusammen mit Sachverständigen aus den einzelnen Mitgliedstaaten die Flugtarife für Passagiere im Linienverkehr und veröffentlichte im Juli 1981 einen Bericht. Auf der Grundlage der Schlußfolgerungen dieses Berichtes wird dieser Vorschlag für eine Richtlinie über die Tarife im Passagierflugverkehr vorgelegt. Im August 1981 erbat die Kommission von den Mitgliedstaaten auch eine genaue Beschreibung ihrer Verfahren zur Tariffestsetzung. Damit kommt die Kommission der Aufforderung in Ziffer 18 der Entschlüsse des Europäischen Parlaments zum Memorandum über den Luftverkehr nach.

^{*)} Beilage 5/79 zum EG-Bulletin.

^{**)} Entschlüsse zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt und Entschlüsse zum Memorandum der Kommission über die Beiträge der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des Luftverkehrswesens (B.L. der EG Nr. C 291 vom 10. November 1980).

II. Die wichtigsten Ergebnisse der Prüfung der Flugtarife

3. Die Prüfung der Flugtarife^{***)} führte zu folgenden Schlußfolgerungen:

- a) Die heutigen Verfahren zur Festsetzung der Flugtarife sind nicht nur zeitraubend, sondern auch für Luftverkehrsunternehmen und Verbraucher gleichermaßen nachteilig, da sich die Luftverkehrsunternehmen nicht rasch auf neue Markt- und Kostenverhältnisse umstellen können;
- b) daher sollte sich die Europäische Gemeinschaft bemühen, für den innergemeinschaftlichen Luftverkehr ein weniger starres Verfahren zur Festsetzung der Tarife zustande zu bringen;
- c) im innereuropäischen Luftverkehr wurden keine übermäßigen Gewinne der Fluggesellschaften der Gemeinschaftsländer festgestellt. Im Gegenteil, die Linienflugunternehmen versicherten, daß die gesamte Rentabilität ihres innereuropäischen Luftverkehrs viel zu wünschen übriglasse. In diesem Zusammenhang wurde festgestellt, daß die Finanzergebnisse in erheblichem Maße von den Fixkosten abhängen, die für die verschiedenen Fluggebiete in der Welt festgesetzt sind;
- d) sehr unterschiedliche Gewinne bei den Flugstrecken, die auf den Kostenausgleich zugunsten kurzer und zu Lasten langer Flugstrecken zurückzuführen sind;
- e) auf einigen Strecken sind die Gewinne unangemessen hoch und lassen unfaire Preis- und/oder Kapazitätsbeschränkungen vermuten;
- f) sowohl bei den normalen Economy-Tarifen als auch bei den Ausflugs-Sondertarifen besteht ein deutlicher Zusammenhang zwischen Flugtarifen und Flugentfernungen. Dieser Zusammenhang ist deutlicher als ein auf dem Kostenverhältnis beruhendes Kriterium. Denn ein auf dem Kostenverhältnis beruhendes Kriterium und ein auf dem Entfernungsverhältnis beruhendes Kriterium würden miteinander kollidieren. Die Kommission ist der Ansicht, daß ähnliche Flugtarife für ähnliche Entfernungen bis zu einem gewissen Grad zwar wünschenswert sind, unterschiedliche Betriebskosten der Fluggesellschaften bzw. der Strecken aber doch in den Tarifen zum Ausdruck kommen sollten;
- g) wenige Regierungen verfügen derzeit über Angaben, mit denen sie nachprüfen könnten, ob einzelne Flugtarife in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten stehen;

^{***)} Bericht KOM(81) 398 endg.

- h) das Verhältnis zwischen Flugtarifen und Kosten scheint auf kurzen Strecken durchaus angemessen zu sein, während sich die Gewinnspanne bei Langstreckenflügen erheblich vergrößert. Auf einigen längeren Strecken kann dies in der Tat auf unfaire Preise hindeuten;
- i) es dürfte unangemessen sein, daß der Economy-Tarif in einigen Fällen bei einem Auslastungsgrad von nur 30 v. H. oder weniger kostendeckend ist;
- j) die Rentabilität ist bei den Linienflügen etwas niedriger als bei den Charterflügen. Der Unterschied ist aber nicht besonders groß, er kann mit durchschnittlich 15 v. H. angenommen werden;
- k) eine Kostenkontrolle dürfte sowohl bei den innerbetrieblichen als auch bei den außerbetrieblichen Kostenfaktoren der Fluggesellschaften möglich sein. Beispiele dafür sind die Verkaufskosten, auf die die Luftverkehrsunternehmen Einfluß haben, und staatliche Gebühren für die Benutzung der Infrastruktur, auf die die Luftverkehrsunternehmen keinen Einfluß haben;
- l) obwohl eine Kostenkontrolle daher zu verhältnismäßig niedrigeren Preisen führen könnte, ließe sich durch Änderungen der von den Luftverkehrsunternehmen angebotenen Produkte (zu bestimmten Bedingungen angebotene Leistungen) eine größere Wirkung für den Fluggast erreichen, wenn beispielsweise einige der z. Z. angebotenen Annehmlichkeiten entfallen würden;
- m) unter den heutigen Verhältnissen, wo die Linienfluggesellschaften gegen den Marktzugang anderer Fluggesellschaften geschützt sind, sollten nach Ansicht der Kommission die Fahrgäste die Möglichkeit haben, zu einem auf den Kosten des Punkt-Punkt-Verkehrs beruhenden Tarif zu fliegen und eine Flugplatzvormerkung zu kaufen, anders ausgedrückt, die Luftverkehrsunternehmen sollten auf jeder von ihnen beflogenen Strecke mindestens einen differenzierten Tarif anbieten;
- n) die Kommission ist der Ansicht, daß die derzeitige Flugtarifstruktur zu sehr ein Ergebnis der Interessen der Fluggesellschaften ist und daß der Verbraucher auf vielen Strecken nur eine begrenzte Auswahl hat und ihm keine niedrigen Tarife angeboten werden (beispielsweise bei einem kostendeckenden Auslastungsgrad von 85 v. H.);
- o) im Zusammenhang mit der Transparenz ist die Kommission der Ansicht, daß die heutigen Verhältnisse unzumutbar kompliziert sind. Eine Vereinfachung würde dazu führen, daß die Fluggäste das, wofür sie bezahlen, besser verstehen;
- p) beim heutigen System können alle Luftverkehrsunternehmen auf einer IATA-Verkehrskonferenz die Flugtarife beeinflussen, während es nach Ansicht der Kommission vernünftiger wäre, die Festsetzung der Tarife den Luftverkehrsunternehmen zu überlassen, die eine bestimmte Strecke befliegen. Dumpingpreise wür-

den vermieden, wenn die Flugtarife in einem angemessenen Verhältnis zu den Kosten stehen;

- q) die Verhältnisse, welche die Kommission bei der Tariffestsetzung, der Flugpreisstruktur und dem Kostenausgleich zwischen Flugstrecken und sehr wahrscheinlich auch zwischen Flugpreisen festgestellt hat, bestärken sie in ihrer Ansicht, daß die Luftverkehrsunternehmen im innergemeinschaftlichen Verkehr sowohl bei Flugtarifneuerungen als auch beim Zugang zum Markt einen größeren Spielraum erhalten sollten.

4. Die bisher dargelegten Folgerungen sind naturgemäß recht knapp gehalten. Ausführlichere Angaben und weitere Untersuchungsergebnisse sind in dem Bericht selbst nachzulesen.

III. Weitere Überlegungen

5. Es gibt weitere Faktoren, welche die Kommission bei der Ausarbeitung des folgenden Vorschlags für eine Richtlinie über Flugtarife zu berücksichtigen hatte. Diese Faktoren werden im folgenden kurz beschrieben.

Kostenunterschiede

6. Untersuchungen der Arbeitsbedingungen im Luftverkehr haben der Kommission gezeigt, daß zwischen den Mitgliedstaaten erhebliche Unterschiede insbesondere bei den Arbeitskosten bestehen. Da der Luftverkehr im Grunde ein Markt für leichtverderbliche Güter ist und kaum die Möglichkeit besteht, eine Kundenbindung zu schaffen, die selbst kleine Preisunterschiede verkräften könnte, liegt es auf der Hand, daß Preisunterschiede zu erheblichen Verschiebungen unter den Kunden führen würden. Die Gefahr störender Wirkungen ist daher nicht zu übersehen. Auch wenn das nicht bedeutet, daß die Kommission auf Überlegungen zur Verbesserung des heutigen Systems verzichten sollte, so muß dieser Umstand, wie das Europäische Parlament in seinen Entschlüssen vom Oktober 1980 zum Memorandum der Kommission über das Luftverkehrswesen hervorhob, doch berücksichtigt werden*).

Internationaler Rahmen

7. Ferner sollte man sich darüber im klaren sein, daß die Gemeinschaft nur ein Teil der internationalen Luftfahrt ist und innergemeinschaftliche Maßnahmen Folgen für die Fluggesellschaften der Gemeinschaft auf dem Weltmarkt mit sich bringen könnten. Schließlich verdienen die Fluggesellschaften der Gemeinschaften rund 75 v. H. ihrer Einnahmen außerhalb der Gemeinschaft, weshalb ihre Wettbewerbsfähigkeit nicht gefährdet werden darf. Andererseits wäre es für die Wettbewerbsfähigkeit der Gemeinschaft als solche ebenfalls schädlich,

*) Abl. EG Nr. C 291 vom 10. November 1980, insbesondere Seite 60 Ziff. 3, Seite 60 Ziff. 13, 18, 19 und 20, Seite 65 Ziff. 2 und 3 und Seite 66 Ziff. 10 und 11.

wenn der innergemeinschaftliche Luftverkehr unge-rechtfertigterweise den außergemeinschaftlichen Verkehr finanziell ausgleichen müßte. In dieser Hinsicht ist die Richtlinie flexibel genug, um im Rahmen des Artikels 3 einen angemessenen Finanzausgleich zwischen Strecken zu gestatten. Im Bericht über Flugtarife wird dies als handelsübliche Praxis anerkannt.

8. Die Kriterien und Verfahren dieses Richtlinien-vorschlags sind mit den bestehenden internationalen Vereinbarungen zu vergleichen. Gegenwärtig bilden die nationalen Gesetze und Vorschriften, bilaterale Vereinbarungen und insbesondere ein multilaterales Abkommen, d. h. das internationale Abkommen von 1967 über das Verfahren bei der Tarifgestaltung im Linienflugverkehr, das von der Europäischen Konferenz für Zivilluftfahrt (ECAC) erstellt und von der Organisation der internationalen Zivilluftfahrt (ICAO) veröffentlicht wurde, den gesetzlichen Rahmen bei der Tarifgestaltung. Obwohl nicht alle Mitgliedstaaten das Abkommen ratifiziert haben, wird es in der Praxis von allen Staaten befolgt*).

Kurz zusammengefaßt besagt das Abkommen, daß die Fluggesellschaften der betreffenden Staaten versuchen, die Tarife zu vereinbaren, wobei sie nach Möglichkeit die IATA-Verfahren anwenden. Die vereinbarten Tarife werden den Luftfahrtbehörden der beiden Staaten zur Genehmigung vorgelegt. Das Abkommen enthält Verfahrensvorschriften für die Genehmigungserteilung und ebenfalls für die Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Staaten.

Die Kriterien und Verfahren des Richtlinien-vorschlags weichen von denen des Abkommens von 1967 etwas ab, obwohl einige Änderungen ähnlich sind wie die bereits in der ECAC erörterten. Andere der vorgeschlagenen Änderungen beruhen auf der Anpassung an den Gemeinschaftsrahmen.

Nach Annahme der Richtlinie werden ihre Vorschriften vorgehen, falls sie im Widerspruch zu den Vorschriften des Abkommens von 1967 oder von bilateralen Abkommen stehen und die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft betreffen. In bezug auf die fünfte Freiheit in der Gemeinschaft mit einem Herkunftsland außerhalb der Gemeinschaft müssen die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Schritte unternehmen, um Unvereinbarkeiten zwischen dem Abkommen von 1967 und den bilateralen Abkommen mit dieser Richtlinie zu beheben, wenn sie Länder bei Verkehren nach der fünften Freiheit betreffen. Solange diese Unvereinbarkeiten nicht behoben sind, sind die Mitgliedstaaten gehalten, den auf solchen Abkommen beruhenden Pflichten gegenüber Drittländern nachzukommen, auch wenn sie im Widerspruch zu den Bestimmungen dieser Richtlinie stehen**). Diese Richtlinie greift der Anwendung

des Abkommens und der bilateralen Abkommen im Luftverkehr zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern nicht vor, lediglich — wie vorstehend gesagt — in bezug auf die fünfte Freiheit.

Vorteile des heutigen Systems

9. Die Kommission hat stets anerkannt, daß das heutige Luftverkehrssystem erhebliche Vorteile bietet, die bei Einführung neuer Maßnahmen erhalten werden müssen. Bei der Preisgestaltung ist offensichtlich, daß viele Verkehrsnutzer sich auf einem Markt, der aus vielen Fluggesellschaften mit räumlich begrenztem Tätigkeitsgebiet besteht, frei bewegen wollen. Das Interlining ist daher ein großer Vorteil des heutigen Systems, weshalb alle Flugtarifmaßnahmen das Interlining bewahren müssen.

10. Dieser Aspekt wurde in dem Vorschlag nicht behandelt. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die Richtlinie der Anwendung einer Wettbewerbsregel des Vertrages oder insbesondere der vorgeschlagenen Verordnung über die Anwendung der Wettbewerbsregeln auf die Luftfahrt nicht vorgeht.

11. Bei weiteren Vorteilen, die mit einem Flugschein verbunden sind (Platzvormerkung, Abfertigungsmöglichkeiten usw.), und Leistungen während des Flugs (Mahlzeiten, Getränke, Sitzplätze usw.), sollten die Verbraucher nach Ansicht der Kommission die Wahl haben und so zeigen, welcher Fluggesellschaft sie den Vorzug geben. Hier wurde die Haltung der Kommission wesentlich durch Hinweise beeinflußt, die sie im Laufe der oben erwähnten Untersuchung der Flugtarife von Verbraucherverbänden erhielt. Heute werden diese Angelegenheiten weitgehend von den Fluggesellschaften diktiert, wobei der Verbraucher kaum eine Wahl hat. Es wird daran erinnert, daß die Kommission im August 1981 an die Fluggesellschaften der Gemeinschaft um Auskunft über allgemeine Vorschriften in diesem Bereich geschrieben hat.

Schrittweises Vorgehen

12. Aufgrund der Untersuchung der Flugtarife gelangte die Kommission zu dem Ergebnis, daß das heutige System der Tarifgestaltung verbessert werden muß. Vor allem sollte diese Verbesserung darauf abzielen, mehr Spielraum für Neuerungen der Fluggesellschaften und für die Wahlmöglichkeiten der Verbraucher zu schaffen, ohne daß störende Wirkungen auftreten, die Wirtschaftlichkeit der Fluggesellschaften der Gemeinschaft gefährdet wird und dadurch unannehmbare Arbeitsstörungen entstehen.

13. Nach Ansicht der Kommission sollte ein allmähliches, schrittweises Vorgehen gewählt werden, das, ohne zu diesen unerwünschten Ergebnissen zu führen, die Fluggesellschaften und Regierungen veranlassen würde, über Neuerungen nachzudenken. Ein behutsames Vorgehen dieser Art sollte schritt-

*) ICAO Paris, 10. Juli 1967. Luxemburg und die Bundesrepublik Deutschland haben das Abkommen nicht ratifiziert, hingegen folgende nicht der Gemeinschaft angehörende Länder: Österreich, Zypern, Finnland, Norwegen, Portugal, Spanien und Schweden.

**) 10/61 Kommission g. Italien (1962) GEG 1.

weise zu einem einheitlichen Arbeitsmarkt führen und so das vom Vertrag angestrebte Ziel der Freizügigkeit der Arbeitnehmer verwirklichen.

IV. Ziele des Vorschlags

14. Dieser Vorschlag soll:

- a) ein elastischeres und rascheres Verfahren zur Festsetzung der Flugtarife einführen;
- b) Prinzipien festlegen, nach denen die Preisfestsetzung erfolgt;
- c) die Belange der Verbraucher besser vertreten;
- d) den Fluggesellschaften einen größeren Handlungsspielraum bieten;
- e) das Interlining erhalten;
- f) einige Faktoren des heute bilateralen Systems in einen Gemeinschaftsrahmen übernehmen;
- g) störende Wirkungen auf Fluggesellschaften und Arbeitnehmer vermeiden.

Jeder Punkt wird in den folgenden Erläuterungen der einzelnen Artikel ausführlicher erläutert.

B. Bemerkungen zu den einzelnen Artikeln

Artikel 1

15. Dieser Artikel legt den sachlichen Geltungsbereich der Richtlinie fest, das heißt die Regierungungsverfahren zur Überwachung der Tarife für den linienmäßigen Passagier- und Frachtverkehr innerhalb der Gemeinschaft. Die Richtlinie betrifft alle Flugtarife für Beförderungen von und nach Flughäfen in der Gemeinschaft. Diese Flugtarife können von Fluggesellschaften der Gemeinschaft oder von Fluggesellschaften der fünften Freiheit von Ländern außerhalb der Gemeinschaft angewandt werden. Die Richtlinie betrifft nicht den innerstaatlichen, sondern nur den grenzüberschreitenden Flugverkehr.

Artikel 2

16. Dieser Artikel enthält Begriffsbestimmungen für eine Reihe von Faktoren der Richtlinie, von denen folgende näher erläutert werden:

Flugtarif:

Diese Begriffsbestimmung entspricht weitgehend der Begriffsbestimmung des bestehenden internationalen ECAC-Abkommens von 1967. Sie wurde geringfügig geändert, da diese Richtlinie nur den Passagier- und Luftfrachtverkehr betrifft. Diese Änderung soll außerdem betonen, daß Flugtarife und Nebenbedingungen als Ganzes betrachtet werden müssen.

Luftverkehrsunternehmen:

Diese Begriffsbestimmung ist eindeutig und spiegelt einfach wider, daß ein Luftverkehrsunternehmen

die Genehmigung von zwei oder mehr Mitgliedstaaten braucht, um planmäßige Flugverkehrsdienste innerhalb der Gemeinschaft durchzuführen. Die Begriffsbestimmung schließt Luftverkehrsunternehmen der fünften Freiheit ein, soweit sie ihre Dienste innerhalb der Gemeinschaft anbieten.

Artikel 3

17. Dieser Artikel legt fest, welchen Kriterien die Flugtarife entsprechen müssen. Der wesentliche Grundsatz besteht darin, daß alle Flugtarife im Verhältnis zu den Kosten eines leistungsfähigen Luftverkehrsunternehmens stehen sollen (in den meisten Fällen würde dies einfach den Betrieb des antragstellenden Luftverkehrsunternehmens widerspiegeln). Es ist jedoch zu bemerken, daß das Kostenniveau eines leistungsfähigen Luftverkehrsunternehmens des Herkunftslandes sein muß, in dem das Unternehmen seinen Hauptsitz hat. Auf diese Weise ist es möglich, die großen Kostenunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten zu berücksichtigen und zu einer Auslegung des Kriteriums der Kostenabhängigkeit der Flugtarife zu gelangen, in denen die nationalen Kostenunterschiede zum Ausdruck kommen. Dieses Kriterium müßte unabhängig davon angewandt werden, ob es sich um Tarife eines im Herkunftsland zugelassenen Luftverkehrsunternehmens oder eines Luftverkehrsunternehmens eines anderen Landes handelt.

Das Europäische Parlament wies in Ziffer 16 seiner Entschließung*) zum Memorandum der Kommission nachdrücklich auf diesen Grundsatz hin.

18. Wie wichtig die Kostenabhängigkeit der Tarife ist, wird auch dort betont, wo es heißt, daß Preise, die unter den Kosten liegen, nicht erlaubt sind. Absatz 2 jedoch erlaubt es den Unternehmen, ihre Tarife an genehmigte Tarife anzugleichen.

19. Absatz 1 legt ferner fest, daß die Flugtarife den Anforderungen verschiedener Nutzergruppen entsprechen sollten, was, wie in dem Bericht über die Untersuchung der Flugtarife gesagt wurde, bei dem heutigen Luftverkehrssystem, das die Fluggesellschaften gegen den Marktzugang schützt, wichtig ist.

20. Es ist schwierig, genau vorauszusagen, wie sich die Kriterien des Artikels 3 auf die Flugtarife auf verschiedenen langen Strecken auswirken werden. Ausgehend von den Folgerungen des Berichtes über Flugtarife über Kosten könnte es möglich sein, daß die Tarife in der Gemeinschaft auf kurzen Strecken ansteigen und auf längeren Strecken sinken. Dies könnte den Wettbewerb zwischen Luftverkehr und anderen Verkehrsträgern auf Kurzstrecken beeinflussen.

21. Die Kommission stimmt jedoch mit dem Europäischen Parlament in seinen Entschließungen**) überein.

*) ABl. EG Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 67.

**) ABl. EG Nr. C 291 vom 10. November 1980, S. 61, Ziff. 9 und 10, und S. 68 Ziff. 17.

zu den Wettbewerbsbeschränkungen in der Luftfahrt und zum Memorandum völlig überein, daß die heutige Tarifstruktur zu kompliziert ist. Die Existenz verschiedenartiger Nutzergruppen sollte daher nicht zu einer verwirrenden Tarifstruktur führen. Außerdem sollten die Nebenbedingungen der Tarife viel klarer sein.

Artikel 4

22. Indem dieser Artikel den Fluggesellschaften erlaubt, Flugtarife einzeln fertigzusetzen, bietet er auch die Möglichkeit zusammenzuarbeiten, um das Interlining-System zu bewahren. Dieser Vorteil des heutigen Systems ist wichtig und sollte erhalten werden — das bedeutet aber nicht, daß die heutige Form des Interlining-Systems nicht verbessert werden könnte, wovon Artikel 5 die Fluggesellschaften nicht abhalten würde.

23. Für ein Interlining im Sinne der Begriffsbestimmung gibt es drei Möglichkeiten. Die erste bestünde darin, daß eine Fluggesellschaft Punkt-Punkt-Flugscheine oder Mehrpunkt-Flugscheine für Flüge nur auf ihrem eigenen Flugnetz ausstellt, wobei der Verkehrsnutzer diesen Flugschein aber auch bei einer anderen Fluggesellschaft benutzen könnte. Die zweite Möglichkeit wäre, daß eine Fluggesellschaft Punkt-Punkt-Rückflugscheine in der einen Richtung für ihre eigene Gesellschaft und auf der anderen Richtung für eine andere Fluggesellschaft ausstellt. Die dritte Möglichkeit bestünde darin, daß eine Fluggesellschaft einen Mehrpunkte-Flugschein für Flüge ausstellt, die teilweise auf ihrem Flugnetz und teilweise auf dem Flugnetz einer anderen Fluggesellschaft stattfinden. Die Fluggesellschaften könnten untereinander über Lösungen beraten, wie Interlining in allen drei Fällen beibehalten werden könnte.

Artikel 5

24. Dieser Artikel besagt nur, daß Flugtarife den betreffenden Staaten zur Genehmigung vorgelegt werden müssen. Absatz 3 setzt einen angemessenen Zeitraum fest, innerhalb dem die Staaten die Einreichung eines solchen Antrags verlangen können. Das spiegelt das heutige System wider und sorgt dafür, daß die betreffenden Staaten Artikel 3 durchführen können. In Normalfällen bleibt das heutige System der Doppelgenehmigung bestehen und die betreffenden Staaten können weiterhin Tarife miteinander vereinbaren, solange Artikel 3 beachtet wird.

25. Andererseits würde Absatz 4 den Fluggesellschaften in den meisten Fällen die Möglichkeit bieten, die neuen Tarife rasch einzuführen und dadurch auf veränderte Marktverhältnisse bzw. Kostenentwicklungen zu reagieren. Dieser Absatz würde den Mitgliedstaaten nicht die Möglichkeit nehmen, auf unangemessene Flugtarife zu reagieren. Das entsprechende Verfahren ist in Artikel 6 beschrieben.

Artikel 6

26. Dieser Artikel beschreibt, wie zu verfahren ist, wenn ein beteiligter Staat einen beantragten Flugtarif nicht sofort genehmigt.

27. Er bekräftigt in den Absätzen 2 und 3 den Grundsatz, daß beide Staaten beteiligt sind und bemüht sein sollten, sich über die Tarife zu einigen.

28. Gelangen sie jedoch zu keiner Einigung, so kann das Herkunftsland aufgrund von Absatz 4 über den betreffenden Flugtarif entscheiden. In diesem Fall hat der andere beteiligte Staat die Möglichkeit, die Angelegenheit der Kommission vorzutragen, die gehalten ist, rasch eine Entscheidung zu fällen. Obwohl die Gesetzmäßigkeit der Entscheidung der Kommission jederzeit dem Gerichtshof zur Prüfung vorgelegt werden kann, würde dieses Verfahren dazu beitragen, längere Konflikte zu vermeiden, die sowohl für die Fluggesellschaften als auch für die Verkehrsnutzer nachteilig sind.

Artikel 7

29. Dieser Artikel ist insbesondere in dieser Richtlinie notwendig, da sich herausgestellt hat, daß mehr Verbrauchereinfluß wünschenswert ist.

Artikel 8

30. Um die Kenntnisse über die Flugtarife zu verbessern, wäre es zweckmäßig, die Tariflage alle zwei Jahre zu untersuchen. Diese Aufgabe ließe sich nur dann ausführen, wenn die Kommission die erforderlichen Angaben erhält und sich mit den Beteiligten beraten kann.

Artikel 9

31. Dieser Artikel betrifft nur eine Übergangsfrage.

Artikel 10

32. Dieser Artikel sieht ausdrücklich vor, daß die Mitgliedstaaten in Abkommen mit Drittländern, die diesen die fünfte Freiheit auf einer Strecke zwischen Mitgliedstaaten zugestehen, so bald wie möglich sämtliche Unvereinbarkeiten mit den Vorschriften dieser Richtlinie beheben. Der Artikel besagt ferner, daß, solange die Unvereinbarkeiten nicht behoben sind, die Richtlinie die Rechte und Pflichten der Parteien eines solchen Abkommens nicht antastet. Die fünfte Freiheit verleiht einer Fluggesellschaft das Recht, Fluggäste und Fracht gewerblich zwischen Punkten in einem oder mehreren Staaten zu befördern, wobei keiner dieser Punkte in dem Eintragsstaat der Fluggesellschaft ist.

Artikel 11 und 12

33. Diese Artikel regeln lediglich Verfahrensfragen.

Bericht des Abgeordneten Tillmann

Der Richtlinienvorschlag wurde gemäß § 93 der Geschäftsordnung durch Drucksache 9/1088 vom 26. November 1981 dem Ausschuß für Verkehr zur Beratung überwiesen, der die Vorlage in seiner Sitzung am 28. April 1982 behandelt hat.

Die Tarife für den Linienflugverkehr zwischen den EG-Mitgliedstaaten werden zur Zeit nach den Tarifartikeln von bilateralen Abkommen in Verbindung mit nationalen Vorschriften von den Flugverkehrsgesellschaften ausgearbeitet und bilateral durch die Luftfahrtbehörden der an der Fluglinie beteiligten Staaten genehmigt. Bei der Tarifbildung wird einer netzkostenbezogenen Tarifstruktur Vorrang vor den reinen Streckenkosten eingeräumt, so daß durch Überschüsse auf den Hauptstrecken auch eine Bedienung der Fläche finanziell möglich wird. Ein Interessenausgleich zwischen den Flugverkehrsgesellschaften, die dieselbe Linie bedienen, wird durch bilaterale Tarif- und Poolabsprachen erreicht.

Ziel der EG-Richtlinie ist eine Änderung dieses Tarifbildungsverfahrens. Die Tarifbildung soll auf der Basis der Strecken- und Servicekosten für jede einzelne Strecke erfolgen, ohne daß künftig Tarifabsprachen zwischen den Flugverkehrsgesellschaften möglich sein sollen. Die Luftfahrtbehörden des Herkunftslandes sollen künftig einen neuen Tarif auch einseitig genehmigen können, während dem ande-

ren Staat hiergegen nur die Anrufung der EG-Kommission als Schiedsgericht verbleibt.

Der Verkehrsausschuß hat gegen diesen Vorschlag folgende grundsätzliche Bedenken:

1. Der Ausschluß bilateraler Tarifabsprachen beeinträchtigt den Interessenausgleich zwischen den Fluggesellschaften verschiedener Staaten auf einer bestimmten Linie. Fluggesellschaften in Staaten mit niedrigen Produktionskosten wären begünstigt, Fluggesellschaften in Staaten mit hohen Produktionskosten wären benachteiligt. Unerwünschte Preisgefälle mit Wettbewerbsverzerrungen wären die unvermeidliche Folge einer solchen Verfahrensweise.
2. Bei dem von der EG-Kommission vorgeschlagenen Verfahren müssen die Verhandlungen über die Tariffortentwicklung künftig zwischen den Luftverkehrsbehörden der beteiligten Staaten geführt werden, weil für Tarifabsprachen zwischen den Luftverkehrsgesellschaften kein Raum mehr bliebe. Bei fehlender Einigung müßte schließlich die EG-Kommission eingeschaltet werden. Das Verfahren wäre langwierig und erforderte einen hohen Verwaltungsaufwand.

Der Ausschuß schlägt daher eine Entschließung vor, die auf eine grundlegende Überarbeitung des Richtlinienentwurfes abzielt.

Bonn, den 28. April 1982

Tillmann

Berichterstatter