
Grundsatzpapier Liberalisierung

als Instrument der Standort- und Luftfahrtpolitik

bmvit IV-L1
Road Map Luftfahrt 2020. Arbeitsgruppe „Wettbewerb“
Juli 2014

Einleitung

Eines der wesentlichen Ziele der österreichischen Luftfahrtstrategie – Road Map Luftfahrt 2020 – ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Luftverkehrswirtschaft nachhaltig zu stärken. Die Wettbewerbsfähigkeit hängt von einer Vielzahl an Faktoren ab. Da der Luftverkehrssektor global und nach marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet ist, sind die Eingriffsmöglichkeiten der nationalen Luftverkehrspolitik in vielen Belangen begrenzt. Dennoch müssen optimale Rahmenbedingungen für eine globale Anbindung des österreichischen Luftverkehrs sichergestellt werden, die der steigenden Nachfrage auch langfristig gerecht werden können. Gezielte und aktiv betriebene Marktöffnung im Rechtsrahmen bilateraler Luftverkehrsabkommen sowie auf EU-Ebene ist hierfür ein wesentliches Instrument.

Um die Umsetzung der in der Road Map Luftfahrt 2020 genannten Ziele zu unterstützen, wurde im Herbst 2012 eine Arbeitsgruppe (bestehend aus Vertretern mehrerer Ministerien sowie der österreichischen Luftfahrtbranche) eingesetzt. Neben der Diskussion allgemeiner Wettbewerbsthemen stellte sich die Arbeitsgruppe insbesondere Fragen in Bezug auf die fortschreitende Liberalisierung des österreichischen Luftverkehrs: Wie kann in Zukunft die Öffnung des Luftverkehrssektors am effizientesten gestaltet werden? Welche Nebenbedingungen gilt es dabei zu berücksichtigen? Wo sind eventuelle Grenzen einer (den österreichischen Luftverkehrssektor stärkenden) Marktöffnung zu ziehen? Was kann unternommen werden, um österreichischen Unternehmen die Teilnahme an einem fairen Wettbewerb zu garantieren?

Das vorliegende Grundsatzpapier versucht darauf Antworten zu geben und gibt, den positiven Erfahrungen anderer Länder folgend, klare Leitlinien für die österreichische Luftfahrtspolitik auf dem Gebiet der Liberalisierung vor. Damit wird die notwendige Kohärenz und Kontinuität der österreichischen Luftfahrtspolitik sichergestellt, willkürliches Vorgehen vermieden und Planungssicherheit für alle beteiligten Stakeholder gewährleistet. Die im Folgenden entwickelten Beurteilungsgrundsätze sollen Orientierung darüber geben, unter welchen Bedingungen eine Liberalisierung des Wettbewerbsrahmens aus standortpolitischer Sicht zu befürworten ist.

Warum liberalisieren?

Auch in Zukunft muss verstärkt auf wichtige Alleinstellungsmerkmale des österreichischen Luftverkehrsstandortes aufgebaut werden, um die Wettbewerbsfähigkeit zu festigen. So gilt es z.B. die geographische Position des Flughafen Wiens als idealer Knotenpunkt für den Ost-West Transfer oder die Rolle Österreichs als international begehrte Tourismusdestination (auch im regionalen Bereich) zu nutzen. Die Road Map Luftfahrt 2020 fordert daher den nachhaltigen Ausbau des Streckennetzes auf den österreichischen Flughäfen, den Abschluss liberaler bilateraler Luftverkehrsabkommen, sowie die aktive Unterstützung Österreichs von Liberalisierungsbestrebungen auf EU und multilateraler Ebene.

Ein liberaler Rahmen eröffnet direkte Chancen für österreichische Luftfahrtunternehmen, Flughäfen, Bodenabfertiger oder weitere heimische Unternehmen in der Zulieferkette. Zudem führt die intensivere Nutzung von Verkehrsrechten durch außereuropäische Luftfahrtunternehmen (durch geringere Preise und ein gesteigertes Angebot an Luftverkehrsdienstleistungen) zu Wohlfahrtsgewinnen für österreichische KonsumentInnen.

Wissenschaftliche Studien weisen darüber hinaus auf den positiven Zusammenhang zwischen dem Grad der globalen luftseitigen Anbindung Österreichs mit der gesamtwirtschaftlichen Produktivität hin.¹ Daraus lässt sich schließen, dass ein geöffnetes Marktumfeld das nationale Wirtschaftswachstum langfristig unterstützt.

In einer umfassenden Befragung sprachen sich die Stakeholder der österreichischen Luftverkehrswirtschaft dafür aus, die Liberalisierung seitens der österreichischen Luftfahrtspolitik aktiv voranzutreiben: Diese erhöht die Netzwerkqualität, steigert die Attraktivität des österreichischen Luftfahrt-

¹ Oxford Economics (2011): Economic Benefits from Air Transport in Austria, 10

standortes (insbesondere durch eine Stärkung des Transferverkehrs am Flughafen Wien) und fördert den allgemeinen Wirtschaftsstandort Österreich².

Rahmenbedingungen berücksichtigen

Im Hinblick auf die globalen Entwicklungen unterworfenen Rahmenbedingungen der Luftfahrt besteht unter allen beteiligten Stakeholdern darüber Einigkeit, bei Liberalisierungsschritten Maßnahmen vor allem dahingehend zu treffen, Qualitäts- und Sozialstandards sowie Prinzipien des fairen Wettbewerbs insbesondere in einem geöffneten Marktumfeld sicherzustellen.

Eine aktuelle Studie zum österreichischen Luftverkehrssektor³ erachtet es als Notwendigkeit österreichischer Luftfahrtspolitik, das Wettbewerbsumfeld für heimische Unternehmen zu beobachten und bei Liberalisierungsschritten einen Interessensausgleich zwischen allen beteiligten Stakeholdern herzustellen. Zudem wird die Diversifikation des Verkehrsangebotes als wesentlich für den Luftverkehrsstandort hervorgehoben. Sie stellt ein zentrales Argument für aktive Marktöffnungsbestrebungen dar.

Die Stärkung des Transferverkehrs, welcher einem starken Drehkreuz-Wettbewerb ausgesetzt ist, verdient besonderes Augenmerk. Er stärkt die Rentabilität des Punkt-zu-Punkt Verkehrs und trägt wesentlich zur Netzwerkqualität bei. Das Transfersegment spielt deshalb eine gewichtige Rolle, wenn es darum geht, den österr. Luftverkehrsstandort zu stärken und somit die positiven Auswirkungen auf die österr. Wirtschaft und den Arbeitsmarkt langfristig zu sichern.

Liberale rechtliche Rahmenbedingungen zur Stärkung von Standort und Wettbewerbsfähigkeit können sowohl über bilaterale Prozesse, als auch auf EU oder multilateraler Ebene erarbeitet und umgesetzt werden. Da der bilaterale Spielraum für Staaten mit relativ begrenzten Luftverkehrsmärkten im Verlauf der Zeit geringer wird, müssen Politik und Stakeholder in Österreich ausreichend (personelle) Ressourcen zur Begleitung von multilateralen Liberalisierungsbestrebungen zur Verfügung stellen. Nur so können nationale Interessen gewahrt und die Vorteile von Luftverkehrsverhandlungen auf gemeinschaftlicher Ebene realisiert werden.

Des Weiteren sind restriktive zwischenstaatliche Bestimmungen in Bezug auf die Eigentümerschaft und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen zu überdenken und den Gegebenheiten eines globalisierten Marktumfeldes anzupassen. Nationale Designierungsklauseln in Luftverkehrsabkommen setzen heimische Luftverkehrsunternehmen der Gefahr aus, bereits verhandelte Verkehrsrechte nicht vollständig nutzen zu können und stellen einen teils überbordenden verwaltungstechnischen Mehraufwand dar.

Eine Sonderstellung bei zukünftigen Liberalisierungsschritten sollte der All-Cargo Sektor aufgrund seiner besonderen Bedeutung für die Gesamtwirtschaft einnehmen. So werden weltweit lediglich zwei Prozent aller Frachtgüter über den Luftweg transportiert. Allerdings entspricht dies 35 Prozent des Gesamtwerts der weltweit gehandelten Güter.

² Der österr. Luftverkehrssektor beschäftigt derzeit rund 30 000 Personen direkt. Davon sind 15 000 direkt am Standort Flughafen Wien beschäftigt. Über indirekte und induzierte Effekte sind bis zu 40 000 Arbeitsplätze mit dem Flughafen Wien verbunden. Die jährliche Bruttowertschöpfung allein für den Standort Wien beträgt 1 Mrd. Euro; dies entspricht 1,5 Prozent der regionalen Bruttowertschöpfung. Nimmt man auf indirekte und induzierte Auswirkungen Rücksicht sind es 3,3 Mrd. Euro. Eine Schätzung, wonach 7 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung über den Standort Wien direkt erreichbar sind, unterstreicht den ökonomischen Stellenwert des österr. Luftverkehrssektors. (vgl. Steer Davies Gleave (2014): The Austrian Aviation Sector in the Context of the Business Location Austria, 33.)

³ Steer Davies Gleave (2014): The Austrian Aviation Sector in the Context of the Business Location Austria, ii.

Luftverkehrspolitische Grundsätze

Zu Erreichung der in der Road Map Luftfahrt geforderten Ziele ergeben sich dadurch folgende Grundsätze:

- Abschluss von liberalen **bilateralen Luftverkehrsabkommen** bzw. rasche Neuverhandlungen von bestehenden restriktiven Abkommen
 - volle Liberalisierung von 3. und 4. Freiheiten⁴
 - Liberalisierung 5. Freiheiten nur unter bestimmten Voraussetzungen⁵
 - keine Liberalisierung von höherrangigen Freiheiten
 - Inkludierung von Wettbewerbsartikeln
 - Öffnung von Eigentums- und Kontrollbestimmungen in Luftverkehrsabkommen im Rahmen einer gesamteuropäischen Vorgehensweise und unter Wahrung von Reziprozitätsbestimmungen⁶
 - Volle Marktöffnung im All-Cargo Bereich (auch höherrangige Freiheiten)
- aktive Unterstützung und Mitwirkung Österreichs beim Abschluss umfassender Abkommen mit Drittstaaten auf **EU Ebene**
- aktive Unterstützung Österreichs von Bestrebungen auf **multilateraler bzw. ICAO Ebene** zur Erarbeitung von liberalen Abkommen bezüglich Verkehrsrechten (Passagier- und/oder Frachtverkehr) und Eigentümerschaft und Kontrolle
- Fragen bezüglich gesamtwirtschaftlichem Interesse, Nutzen für den Standort und Auswirkungen auf den fairen Wettbewerb sind vor Verhandlungen abschließend zu klären.

⁴ Abweichungen von dieser Politik sind nur möglich bei Gefährdung des fairen Wettbewerbs durch den verstärkten Markteintritt bestimmter Drittstaatenunternehmen bzw. bei Schwächung des Transfermarktes am Flughafen Wien in dessen Funktion als europäisches Drehkreuz.

⁵ Kriterien für die Gewährung 5. Freiheiten sind: gesamtwirtschaftliches Interesse, Nutzen für Standort Österreich, Vermeidung von negativen Auswirkungen auf faire Wettbewerbsbedingungen oder den Transfermarkt.

⁶ Können im Einzelfall negative Auswirkungen von liberalisierten Eigentums- und Kontrollregimen in Drittstaaten auf den österreichischen Luftfahrtsektor ausgeschlossen, und kann von erheblichem Nutzen für die österreichische Gesamtwirtschaft ausgegangen werden (z.B. im All-Cargo Bereich), ist es auch möglich mithilfe eines „Waivers“ von diesbezügliche Bestimmungen für Drittstaatenunternehmen abzusehen.