

Luftverkehrspolitik im Donauraum

Unterschiedliche Interessen Österreichs und Ungarns am Beispiel der Verkehrsrechte für Airlines aus den Golfstaaten

von Alexander Adams

Diese Forschung konnte mit Unterstützung des ungarischen Staates und der Europäischen Union, in Kofinanzierung des Europäischen Sozialfonds, durch die im Rahmen des Projektes TÁMOP 4.2.4.A-1 ausgeschriebene Stipendienförderung verwirklicht werden.

Einleitung

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 27. September 2012 eine Mitteilung, in der neue Ziele und Maßnahmen für die Außendimension der europäischen Luftverkehrspolitik umrissen werden.¹ Zudem findet eine Analyse der bisherigen Politik der vergangenen Jahre auf diesem Sachgebiet statt. Zwar werden grundsätzlich die erreichten Fortschritte hervorgehoben. Jedoch findet sich auch folgende Aussage: „Nationale Zersplitterung herrscht [...] vor und es ist allgemein ein Mangel an Einigkeit und Solidarität auf EU-Ebene zu beklagen. Wir haben noch keine umfassende gemeinsame EU-Luftfahrtußenpolitik; noch immer unterliegen wir zu sehr nationalen Interessen ...“²

Die Verwendung des Wortes „noch“ in dieser Formulierung drückt den Anspruch der Kommission aus, die Europäisierung der Luftverkehrspolitik weiter voranzutreiben und diesen Politikbereich damit weiter von der nationalen auf die europäische Ebene zu verlagern. Ohnehin werden die wesentlichen Instrumente der Luftverkehrspolitik mittlerweile größtenteils durch Brüssel gesteuert.³ Wo jedoch noch eigene Handlungsspielräume für die Mitgliedsstaaten bestehen, gestalten diese ihre Politik durchaus unterschiedlich, vor allem auch deshalb, weil Interessen in jedem Land anders gelagert sind und die einzelnen europäischen Luftverkehrsmärkte sich in ihrer Struktur erheblich unterscheiden.

¹ Vgl. Europäische Kommission 2012.

² Vgl. ebd., S. 4.

³ Vgl. Kropp 2010, S. 265.

Im Folgenden soll versucht werden, das von der Kommission diagnostizierte Verfolgen nationaler Interessen innerhalb der Luftverkehrspolitik der Mitgliedsstaaten näher zu beleuchten. Hierzu werden zwei Länder als Beispiel gewählt: Österreich und Ungarn. Die beiden benachbarten mitteleuropäischen Länder und die Luftverkehrspolitik ihrer Regierungen bieten eine gute Möglichkeit unterschiedliche Interessen zu veranschaulichen und gegenüberzustellen.

Verkehrsrechte und Golfstaaten

Ein Bereich, welcher nach wie vor stark von den Mitgliedsstaaten selbst und nicht der EU bestimmt wird, sind die Verkehrsrechte im Linienflugverkehr zwischen EU-Staaten und Drittstaaten. Mögliche Flugverbindungen werden hier meist in sogenannten bilateralen Luftverkehrsabkommen zwischen dem jeweiligen EU-Mitgliedsstaat und dem betreffenden Drittland geregelt.⁴ In solchen völkerrechtlichen Verträgen wird beispielsweise bestimmt, welche Fluggesellschaften Dienste überhaupt anbieten dürfen. Oft finden sich hierin zudem Begrenzungen der Frequenz und der Kapazität, also eine Festsetzung der maximalen Anzahl von wöchentlich angebotenen Flugverbindungen beziehungsweise von wöchentlich angebotenen Sitzen.⁵ Mitunter werden die Verkehrsrechte aber auch ohne ein Luftverkehrsabkommen ausgestaltet. Grundlage sind dann lediglich Genehmigungen auf Verwaltungsebene.

Besondere Brisanz erlangte in den vergangenen Jahren der Bereich der Verkehrsrechte zwischen EU-Staaten und den Staaten des Persischen Golfs. Vor allem in Katar und den Vereinigten Arabischen Emiraten entstehen mit staatlicher Unterstützung seit geraumer Zeit riesige Airlines, die zum Ziel haben, die Verkehrsströme des Weltluftverkehrs über ihre Drehkreuze am Golf umzuleiten und hierüber Umsteigeverbindungen anzubieten. Namentlich handelt es sich bei diesen Fluggesellschaften um Qatar Airways, Emirates und Etihad. Aufgrund ihres Geschäftsmodells ist es für diese Unternehmen wichtig, Flüge aus möglichst vielen verschiedenen Städten in Europa heraus in ihre Drehkreuze anbieten zu können. Dazu benötigen sie aber die entsprechenden Verkehrsrechte.

⁴ Vgl. Schladebach 2007, S. 42 ff..

⁵ Vgl. Pompl 2007, S. 83.

Mittlerweile sind die sogenannten Golf-Carrier mit ihrem Geschäft zu einer starken Konkurrenz für europäische Fluggesellschaften geworden, die ebenfalls im Segment der Langstreckenflüge zwischen Europa und Asien, Nahost, Afrika sowie Australien tätig sind. Aus Sicht europäischer Volkswirtschaften wie der Österreichs oder Ungarns ergeben sich hieraus sowohl Chancen als auch Risiken. Die jeweilige nationale Interessenlage kann jedoch zu unterschiedlichen Abwägungen führen.

Interessen Österreichs

Das österreichische Verkehrsministerium nimmt hierzu in der sogenannten „Road Map Luftfahrt 2020“ Stellung. Dort heißt es: „... Europa muss aufgrund der bereits heute erkennbaren Entwicklungen (z. B. Wachstum BRIC-Staaten und Golfstaaten) um seine Rolle im Luftverkehr global kämpfen und sich wappnen, um nicht von aufstrebenden Ländern und Luftfahrtunternehmen ‚überflogen‘ zu werden.“⁶ Es wird deutlich, dass der Akzent hier auf den Risiken liegt. Folgerichtig lehnte die zuständige staatlichen Stelle einen Antrag von Emirates im April 2013 ab.⁷ Die Airline aus den Vereinigten Arabischen Emiraten hatte beantragt, sowohl die Kapazitäten durch Einsatz größeren Fluggeräts in Form des Airbus A380 erhöhen zu dürfen, als auch mittels eines zusätzlich angebotenen Flugs pro Woche nach Dubai die Frequenz zu erhöhen.⁸ Als ein Grund für die Ablehnung des Antrags kann ein Interesse der österreichischen Regierung ausgemacht werden, den heimischen Wettbewerber, die Austrian Airlines zu schützen. Diese bietet nämlich ebenfalls Flüge von Wien aus nach Dubai und auch zu weiteren Destinationen in Nahost und Asien an. Durch die Kapazitäts- und Frequenzerhöhungen von Emirates würde die Austrian Airlines auf diesen Strecken mit zusätzlicher Konkurrenz konfrontiert. Dies möchte man wohl durch Ablehnung des Antrags vermeiden.

Interessen Ungarns

In Ungarn stellt sich die Lage anders dar. Die Abwägung der Chancen und Risiken von Flügen der Golf-Carrier wird hier von anders gelagerten nationalen Interessen bestimmt. Für das genauere Verständnis ist ein Blick auf die jüngeren Entwicklungen des

⁶ Vgl. Österreichisches Bundesministerium für Verkehr 2011, S. 25.

⁷ Vgl. Hodoschek 2013, S. 12.

⁸ Vgl. ebd..

lokalen Markts sinnvoll. Eine Art Stunde Null für den ungarischen Luftverkehrsmarkt markierte das Einstellen des Betriebs der Fluggesellschaft Malév am 3. Februar 2012.⁹ Der größte Marktakteur am Budapester Flughafen war von einem Tag auf den anderen verschwunden. Malév hatte hier zuvor einen Marktanteil von mehr als einem Drittel.¹⁰ Es entstand eine Angebotslücke, die recht schnell von den beiden Low-Cost-Airlines Wizz Air und Ryanair gefüllt wurde.¹¹ Dies jedoch nur zum Teil. Denn das Geschäftsmodell und das angebotene Produkt dieser beiden nun großen Akteure am Airport Budapest ist ein anderes als das der früheren Malév. Zum einen bedienen Wizz Air und Ryanair im Wesentlichen nur Ziele innerhalb Europas. Zum anderen stellen sie Musterbeispiele für eine Low-Cost-Gesellschaft dar, da sie entsprechende Merkmale aufweisen.¹² Sie bieten insbesondere nur Direktflüge an und keine Umsteigeverbindungen, weder innerhalb des eigenen Streckennetzes noch im Rahmen von Interlining oder Codesharing mit anderen Fluggesellschaften. Dies ist im Vergleich zur früheren Malév der wichtigste Unterschied. Aus Sicht der Kunden des lokalen ungarischen Markts sind somit zahlreiche Umsteigeverbindungen weggefallen, vor allem zu interkontinentalen Destinationen.

Um so interessanter erscheint aus ungarischer Sicht ein Anschluss Budapests an die Drehkreuze der Golf-Carrier. Anders als im Falle Österreichs existiert in Ungarn kein heimischer Anbieter, den es zu schützen gelte. Somit werden bei der Vergabe von Verkehrsrechten an Airlines vom Golf wohl die hieraus resultierenden Chancen stärker bewertet als die Risiken. Hier gilt es aber genau wie für Österreich auch noch weitere Nachforschungen anzustellen. Ein Ansatzpunkt könnte das Luftverkehrsabkommen zwischen Ungarn und Katar aus dem Jahre 2002 sein.¹³ Konkret werden die darin festgeschriebenen Verkehrsrechte seit einigen Jahren durch Qatar Airways für Flüge genutzt. Momentan besteht ab Budapest eine tägliche Verbindung nach Doha.¹⁴ Mittels einmaligem Umstieg dort bestehen Anschlüsse zu insgesamt 54 Zielen in Asien, Nahost, Afrika, Australien und Südamerika.¹⁵

⁹ Vgl. Spiegel Online 03.02.2012.

¹⁰ Vgl. Menzel 2013.

¹¹ Vgl. ebd..

¹² Vgl. Maurer 2006, S. 45 ff..

¹³ Vgl. World Trade Organization 30.04.2013.

¹⁴ Vgl. Budapest Airport 30.04.2013.

¹⁵ Vgl. Qatar Airways 30.04.2013.

Fazit

Es konnte aufgezeigt werden, wie und warum sich die Sichtweise in Österreich und Ungarn in einem konkreten Anwendungsfall der Luftverkehrspolitik, den Verkehrsrechten für Airlines aus den Golf-Staaten unterscheiden. Während Österreich das Risiko von verstärkter Konkurrenz für den österreichischen Wettbewerber im Blick haben muss, erscheinen aus ungarischer Sicht die Chancen der Anbindung an das internationale Luftverkehrsnetz durch die Golf-Carrier stärker zu wiegen, da keine eigene Fluggesellschaft besteht, die dies leistet, oder die es zu protegiere gelte. Fraglich bleibt allerdings, welche Probleme diese unterschiedlichen Interessen mit sich bringen und welche Lösungsansätze auf europäischer oder regionaler Ebene es geben könnte.

Quellen

Budapest Airport (30.04.2013): Menetrend és útvonaltervező,

<http://www.bud.hu/utazas/jaratinformacio/utvonaltervezo> (Stand: 30.04.2013).

Europäische Kommission (2012): Die Luftfahrtaußenpolitik der EU - Bewältigung der künftigen Herausforderungen, Mitteilung vom 27.09.2012,

[http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/doc/comm\(2012\)556_de.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/international_aviation/external_aviation_policy/doc/comm(2012)556_de.pdf) (Stand: 30.04.2013).

Hodoschek, Andrea (2013): Emirates darf in Wien nicht mit A 380 landen.

Wettbewerb.Ministerium blockiert Expansion, in: Kurier, 12.04.2013, S. 12.

Kropp, Thomas (2010): Aviation Policy, in: Wald, Andreas/Fay, Christoph/Gleich, Ronald (Hrsg.): Introduction to Aviation Management, Münster. LIT Verlag, S. 267-276.

Maurer, Peter (2006): Luftverkehrsmanagement. Basiswissen, 4. Aufl., München. Oldenbourg Verlag.

Menzel, Stefan (2013): Airport Budapest erholt sich. Hochtief-Tochter ersetzt ungarische Staats-Airline durch Billiganbieter., in: Handelsblatt, 15.01.2013, S. 21.

Österreichisches Bundesministerium für Verkehr (2011): Road Map Luftfahrt 2020,

http://www.bmvit.gv.at/presse/archiv/2011/downloads/roadmap_luftfahrt2020.pdf (Stand: 30.04.2013).

Pompl, Wilhelm (2007): Luftverkehr. Eine ökonomische und politische Einführung, 5. Aufl., Berlin, Heidelberg, Springer-Verlag.

Qatar Airways (30.04.2013): Map,

[http://qatar.innosked.com/\(S\(2g4iya45dscxtf5505kaw5qe\)\)/default.aspx?lang_id=D](http://qatar.innosked.com/(S(2g4iya45dscxtf5505kaw5qe))/default.aspx?lang_id=D)
[E](#) (Stand: 30.04.2013).

Schladebach, Marcus (2007): Luftrecht, Tübingen. Mohr Siebeck.

Spiegel Online (03.02.2012): Drohende Pleite: Ungarische Airline Malev stellt Betrieb ein,
<http://www.spiegel.de/wirtschaft/unternehmen/drohende-pleite-ungarische-airline-malev-stellt-betrieb-ein-a-813136.html> (Stand: 29.04.2013).

World Trade Organization (30.04.2013): Air Service Agreements Projector,
<http://www.wto.org/asap/index.html> (Stand: 30.04.2013).