

---

# Grundsatzpapier

## Liberalisierung - Neuausrichtung als Instrument der Standort- und Luftfahrtpolitik

---

bmvit IV-L1  
Road Map Luftfahrt 2020, aktualisierter Maßnahmenkatalog  
November 2017

## Internationale Anbindung Österreichs

Im Rahmen der 2015 erfolgten Halbzeitevaluierung der Road Map Luftfahrt wurde der Erhalt und die Verbesserung der Konnektivität der österreichischen Flughäfen als Priorität für das bmvit gesehen und als einer von drei Schwerpunkten festgelegt. Durch die Förderung der Konnektivität soll die Erreichbarkeit der österreichischen Wirtschaft und des Standortes sichergestellt werden. Die Förderung der Konnektivität ist auch als luftverkehrspolitisches Ziel des bmvit im neuen Regierungsprogramm festgelegt. Eines der Hauptelemente ist die Sicherung des Hub-Status des Flughafen Wien (Szenario A der Standortstudie 2014<sup>1</sup>), aber auch der Konnektivität der Regionalflughäfen. Jüngste Studien<sup>2</sup> belegen, dass die Konnektivität Österreichs ausbaufähig ist: Obwohl sich die Gesamtkonnektivität am Flughafen Wien positiv entwickelte, zeigt sich ein Rückgang der direkten Konnektivität seit 2014 um ca 3 %, während die indirekte Konnektivität um ca. 15 % stieg. Die Wachstumsraten der Hubkonnektivität waren in Wien im Vergleich 2007 zu 2017 leicht rückläufig, während andere Hubs (z.B. München oder Zürich) im ACI Airport Industry Connectivity Report 2017 Wachstumsraten erreichen.

Ein weiteres wesentliches Ziel der österreichischen Luftfahrtstrategie ist es, die Wettbewerbsfähigkeit der österreichischen Luftverkehrswirtschaft nachhaltig zu stärken. 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.

### Sichtweise der Stakeholder

Im aktualisierten Maßnahmenkatalog der Road Map Luftfahrt (2017) wurde eine Anpassung des bestehenden Liberalisierungspapiers als eine der Maßnahmen zur Verbesserung der Konnektivität definiert. In Folge wurde ein Fragenkatalog an die Stakeholder der österreichischen Luftverkehrsbranche sowie Vertretern von Ministerien übermittelt, um die 2013/14 festgelegte Strategie zur Liberalisierung zu überprüfen, ob sie den neuen Herausforderungen und aktuellen Gegebenheiten noch gerecht wird oder ob neue Impulse zur Erreichung des Zieles der Steigerung der Konnektivität gesetzt werden müssen.

Insgesamt hat sich aus den Antworten der Stakeholder gezeigt, dass die positiven Erfahrungen mit der Liberalisierung unter Sicherstellung von fairen Wettbewerbsbedingungen und unter Beachtung einer Ausgewogenheit klar überwiegen und diese Richtung beibehalten werden sollte, um die Stärkung des Wirtschaftsstandortes zu sichern. Jedoch hat das Ergebnis der Befragung auch gezeigt, dass zum Teil weitere Liberalisierungsschritte im Hinblick auf 5. Rechte gefordert werden, um weitere Zugangsmöglichkeiten zu den Luftverkehrsmärkten auszubauen und die Konnektivität zu steigern.

### Schlussfolgerungen für das bmvit

Das vorliegende neu ausgerichtete Grundsatzpapier versucht daher, einen **Ausgleich zwischen den Akteuren** zu schaffen, damit die notwendige Kohärenz und Kontinuität der österreichischen Luftfahrtspolitik sichergestellt sowie Planungssicherheit für alle beteiligten Stakeholder gewährleistet ist. Die im Folgenden entwickelten Beurteilungsgrundsätze sollen Orientierung darüber geben, unter welchen Bedingungen eine Liberalisierung des Wettbewerbsrahmens aus standortpolitischer Sicht zu befürworten ist.

<sup>1</sup> Steer, Davies, Gleave, "The Austrian Aviation Sector in the Context of the Business Location Austria", Final Report, June 2014

<sup>2</sup> ACI Airport Industry Connectivity Report 2017

## 1. Nutzen der Österreichischen „Assets“

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 idealen Knotenpunkt für den Ost-West Transfer oder die Rolle Österreichs als international begehrte Tourismusdestination - auch im regionalen Bereich - zu nutzen. Auch die Rolle Wiens als Sitz internationaler Organisationen<sup>3</sup> ist von Bedeutung. Das bmvit wird prüfen, welche Möglichkeiten bestehen, um mit den relevanten Akteuren (z.B. BFWF/Tourismussektor, WKÖ, Österreich Werbung oder Wien Tourismus) betreffend Marktanalyse/Konnektivität verstärkt zusammenzuarbeiten.

## 2. Einführung eines Datenmonitoring

Der aktualisierte Maßnahmenkatalog der Road Map Luftfahrt (2017) fordert 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. Dabei spielt auch die Beobachtung des Wettbewerbsfeldes eine zentrale Rolle. Mit der Einführung eines Datenmonitoring sowie eines Frühwarnsystems wird eine weitere Empfehlung des aktualisierten Maßnahmenkatalogs der Road Map Luftfahrt (2017) umgesetzt.

## 3. Steigerung des Angebots an Luftverkehrsdienstleistungen

Deshalb sieht das bmvit die Empfehlung des aktualisierten Maßnahmenkatalogs der Road Map Luftfahrt (2017), sich nicht nur auf eine Fluggesellschaft/Gruppe zu verlassen, um zur Entwicklung der direkten und indirekten Konnektivität beizutragen, als zentral an und inkludiert diese Empfehlung in die luftfahrtpolitische Ausrichtung, insbesondere in Hinblick auf die neueren Entwicklungen in der Europäischen Luftfahrt. Eine aktive Öffnung von 5. Rechten sieht das bmvit deshalb als wesentliches Instrument an, um zum Ziel des Erhalts und der Förderung der Konnektivität beizutragen. Weiters sollen durch ein gesteigertes Angebot an Luftverkehrsdienstleistungen und geringeren Preisen Wohlfahrtsgewinne für österreichische KonsumentInnen erzielt werden.

Die Qualität und Quantität von Städteverbindungen sind ein Gradmesser an Netzwerkkonnektivität und tragen wesentlich zur Förderung des Wirtschaftsstandortes bei. Deshalb wird seitens bmvit die Anbindung Österreichs an eine möglichst große Zahl von interkontinentalen Destinationen verfolgt. Die unterschiedlichen Ausgangslagen der Regionalflyer sind dabei angemessen zu berücksichtigen.

Damit dem geforderten Interessensausgleich unter den Beteiligten Stakeholdern gerecht wird, wird eine Öffnung nur unter bestimmten Kriterien verfolgt werden. Steigerung des Wettbewerbs und damit positive Auswirkungen auf die Preisentwicklung sind zu berücksichtigen.

## 4. Richtige Rahmenbedingungen unterstützen

Betreffend die Rahmenbedingungen der Luftfahrt besteht unter den beteiligten Stakeholdern weitestgehend Einigkeit, dass bei Liberalisierungsschritten Maßnahmen vor allem dahingehend zu treffen sind, Qualitäts- und Sozialstandards, das Prinzip der Gegenseitigkeit sowie Prinzipien des fairen Wettbewerbs sicherzustellen.

Liberaler rechtliche Rahmenbedingungen zur Stärkung von Standort und Wettbewerbsfähigkeit können sowohl über bilaterale Prozesse, als auch auf EU oder multilateraler Ebene erarbeitet und umgesetzt werden. Auch weiterhin sollte eine Öffnung von restriktive zwischenstaatliche Bestimmungen in Bezug auf die Eigentümerschaft und Kontrolle von Luftfahrtunternehmen unterstützt werden und den Gegebenheiten eines globalisierten Marktumfeldes anzupassen.

<sup>3</sup> Als einzige Stadt der Europäischen Union beherbergt Wien seit mehr als 30 Jahren am Standort Vienna International Centre (VIC) eines der vier Hauptquartiere der Vereinten Nationen (<https://www.bmeia.gv.at/europa-aussenpolitik/wien-als-sitz-internationaler-organisationen/>)

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

### Luftverkehrspolitische Grundsätze

Um die in der Road Map Luftfahrt 2020 und dem aktualisierten Maßnahmenkatalog zur Road Map Luftfahrt (2017) geforderten Ziele zu erreichen, werden die folgenden Grundsätze zum Erhalt und der Förderung von Konnektivität festgelegt:

- Abschluss von liberalen **bilateralen Luftverkehrsabkommen** bzw. rasche Neuverhandlungen von bestehenden restriktiven Abkommen
  - volle Liberalisierung von 3. und 4. Freiheiten<sup>4</sup>
  - Liberalisierung der 5. Freiheiten auf bestimmten Strecken unter Bedachtnahme von bestimmten Kriterien<sup>5</sup>
  - keine Liberalisierung von höherrangigen Freiheiten
  - Inkludierung von Wettbewerbsartikeln
  - Öffnung von Eigentums- und Kontrollbestimmungen in Luftverkehrsabkommen im Rahmen einer gesamteuropäischen Vorgehensweise und unter Wahrung von Reziprozitätsbestimmungen<sup>6</sup>
  - Marktöffnung im All-Cargo Bereich (auch höherrangige Freiheiten) unter Berücksichtigung von gesamtwirtschaftlichen Standortinteressen
  - Datenmonitoring und Frühwarnsystem
- aktive Unterstützung und Mitwirkung Österreichs beim Abschluss umfassender Abkommen mit Drittstaaten auf **EU Ebene**
  - aktive Unterstützung Österreichs von Bestrebungen auf **multilateraler bzw. ICAO Ebene** betreffend Liberalisierung von Marktzugang (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.

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> Kriterien für die Gewährung 5. Freiheiten sind: gesamtwirtschaftliches Interesse, Sicherstellung von Konnektivität im Hinblick auf bestimmte Städteverbindungen, Nutzen für den Standort Österreich, Schaffen von Wettbewerb, reziproke Verkehrsrechte.

<sup>6</sup> 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.