

Auswirkungen der Deregulierung am Beispiel der amerikanischen Luftfahrt

BRIGITTE EDERER

Privatisierung, Deregulierung, insgesamt weniger Einfluß des Staates auf das Wirtschaftsgeschehen ist zu einem beherrschenden Thema in der internationalen wirtschaftspolitischen Diskussion geworden. Die folgende Dokumentation soll am Beispiel der Deregulierung der amerikanischen Luftfahrt Vor- und Nachteile dieser Maßnahme aufzeigen. Diese Arbeit stellt den Versuch dar, einen sachlichen Beitrag zu der aktuellen Diskussion zu leisten und diese ein wenig dem ideologischen Kampffeld zu entziehen.

Im Oktober 1978 verabschiedete die Regierung Carter ein die Luftfahrt betreffendes Deregulierungsgesetz das die Beendigung der vierzigjährigen Protektion der amerikanischen Luftlinien zum Inhalt hatte.

Schwerpunkte dieser Gesetzesnovelle waren¹:

- jede Fluglinie kann ohne Zustimmung des Civil Aeronautics Board (CAB) jeweils eine neue Route in jedem der folgenden drei Jahre fliegen (das bedeutet, zwischen 1979 und 1981 konnten pro Fluglinie höchstens drei neue Routen ohne

Zustimmung des CAB aufgenommen werden)

- darüber hinausgehende Routenwünsche bedürfen weiter der Zustimmung, doch die Auflagen für diese wurden wesentlich vereinfacht. Die Bewerber müssen nur nachweisen, daß sie „fähig, willig und in der Lage sind“, den Markt zu bedienen.
- Fluglinien können den Preis ohne Zustimmung der CAB bis zur Hälfte reduzieren oder ihn um 5 Prozent erhöhen, sofern es sich um Routen handelt, bei denen die einzelne Fluglinie nicht mehr als 70 Prozent des Flugverkehrs kontrolliert.
- das Gesetz nennt 275 kleinere Städte, bei denen der Mindeststandard von zwei Flügen täglich fünfmal in der Woche gewährleistet sein soll. Dafür werden staatliche Subventionen an die Fluglinien zur Verfügung gestellt (Essential Air Service).
- ab 1983 soll es zu einer gänzlichen Freigabe von Routen und Tarifen kommen.
- bis 1985 soll CAB ersatzlos aufgelöst werden.

Auswirkungen auf den Markt

Durch die wirtschaftlich schwierige Lage Anfang der achtziger Jahre kam es zu keiner wesentlichen Nachfrageerhöhung bei Flügen und die Deregulierung hatte kaum Auswirkungen. Eine weitere nachfragehemmende Wirkung hatte der Streik der Fluglotsen 1981. Die Reagan-Administration reagierte auf diesen mit der Kündigung von 12.000 Fluglotsen, was die Einstellung einiger Flüge zur Folge hatte. Mit der gänzlichen Freigabe der Routen und Tarife 1983 und einer verbesserten wirtschaftlichen Situation änderte sich das Bild schlagartig. Eine erhebli-

che Anzahl von nicht gewerkschaftlich organisierten Billigfluglinien erschien am Markt und lösten einen einige Jahre andauernden Preiskampf aus.

So stieg die Zahl der Passagierflugzeuge um 14 auf 123 im Jahre 1984. Diese nicht gewerkschaftlich organisierten Billigfluglinien hatten prozentuell einen wesentlich geringeren Anteil der Arbeitskosten an den Gesamtkosten zu verzeichnen wie die traditionellen Fluglinien:

Arbeitskostenanteil an den Gesamtkosten 1983

Billigfluglinien	
Muse Air	19%
People Express	20%
Southwest	27%
traditionelle Fluglinien	
Eastern	37%
Republic	36%
TWA	35%
Pan Am	34%

Quelle: International Business Week, Airlines in Turmoil 10. Oktober 1983, S. 58-62

Die Unterschiede bei den Personalkosten ermöglichten den Billigfluglinien, die Tarife erheblich zu unterbieten. Den bestehenden Fluglinien blieb – wollten sie nicht wesentliche Marktanteile verlieren – keine andere Wahl, als auf den Preiskampf einzusteigen und Gewinne bei den Billigfluglinien. Aber den traditionellen Fluglinien dürfte es relativ rasch gelungen sein, sich erfolgreich gegen diese Entwicklung zur Wehr zu setzen.

Die Folge dieser Entwicklung waren erhebliche Verluste bei den angestammten, gewerkschaftlich organisierten Fluglinien.

Diese reagierten einerseits mit starker Erhöhung der Produktivität (so kam es 1983 zu 19 Prozent mehr Output aller Luftlinien mit einem Prozent mehr an Beschäftigung im Vergleich

Gewinnentwicklung in der amerikanischen Luftfahrtindustrie

Jahr	Gewinne in Mrd. US-\$	Prozentuelle Veränderung der Erlöse pro Passagiermeile
1975	128	4,1
1976	722	5,0
1977	908	5,6
1978	1.365	-1,4
1979	199	5,4
1980	-222	26,6
1981	-455	11,8
1982	-733	-4,1
1983	310	-1,7
1984	2.152	4,7
1985	1.475	-5,1

Quelle: Financial Times, 18. September 1986, S. 18

zu 1978²⁾, andererseits wurden Löhne und Gehälter um 15 bis 20 Prozent reduziert. Dies deshalb, da ein „Zwei-Kategorien-System“ bei der Beschäftigung geschaffen wurde. Danach wurden neu eingetretene Beschäftigte wesentlich geringer entlohnt als bereits länger Beschäftigte. Eine weitere Folge dieses Preiskampfes, die erst 1986 voll zum Tragen kam, war eine Insolvenzelle im Luftverkehr, die nun in einer Reihe von Fusionen ihren Niederschlag fand. So fiel die Zahl der Passagier-Fluglinien 1986 auf 96, und die Zusammenschlüsse bewirkten eine erhebliche Konzentration.

Durch diese Fusionen gelang es einigen Fluglinien beinahe, ein Monopol in gewissen Regionen zu erreichen. Dies deshalb, da die Fluglinien mit der Deregulierung verstärkt begonnen haben, Zentren (hub) auszubauen. Die Fluglinie Northwest zum Beispiel hat ihr Zentrum in Minneapolis. Dies bedeutet, daß die Northwest nur mehr in den seltensten Fällen direkt von einer Stadt zur anderen fliegt. Bei Inanspruchnahme dieser Fluglinie fliegt man zuerst nach Minneapolis und von dort weiter an den gewünsch-

Marktanteile der acht größten Fluglinien in den USA

<i>Texas Air</i>	20,1%
Eastern	9,6%
Continental	5,4%
People Express	3,3%
Frontier	1,2%
New York Air	0,6%
<i>United</i>	15,7%
<i>American</i>	13,5%
<i>Delta</i>	11,9%
Delta	8,8%
Western	3,1%
<i>Northwest</i>	9,4%
Northwest	6,6%
Republic	2,8%
<i>TWA</i>	8,1%
TWA	7,2%
Ozark	0,9%
<i>Pan American</i>	5,7%
<i>USAir</i>	3,0%

Quelle: Flying Among the Merger Clouds,
Time 29. September 1986, S. 41

ten Ort. Diese Herausbildung von „hubs“ hat den Vorteil der Kostenreduktion, die man durch Zentralisierung der Wartung und des Services erreicht, sie bewirkt aber auch eine starke Steigerung der Zahl der Flüge.

Durch diese Zunahme wird es für die Konkurrenten zunehmend schwieriger, neue Märkte zu erobern, da keine neuen Landerechte auf den verkehrsreichsten Flughäfen des Landes zu erhalten sind. So hat z. B. der Zusammenschluß von den Fluglinien Northwest und Republic zur Folge, daß 80 Prozent des Passagieraufkommens in Minneapolis und 60 Prozent in Detroit von dieser Fluglinie betreut wird. In Pittsburgh sind 80 Prozent der Flüge solche von US Air, und nach der Übernahme von Ozark durch TWA dominiert diese Fluglinie den Markt in St. Louis³.

Der Zugang neuer Konkurrenten ist auch durch das überlastete Luftverkehrskontrollsystem stark erschwert. Diese Kombination – einerseits der Möglichkeit bestehender Luftlinien,

Zentren herauszubilden und so ihren Markt zu verteidigen, andererseits mit den angeführten Schwierigkeiten des Marktzutritts für neue Unternehmen – könnte die Gefahr steigender Preise mit sich bringen⁴.

Auswirkungen auf die Preise

Das verstärkte Auftreten von Billigfluglinien und die damit verbundenen Preiskämpfe führten zu einer erheblichen Senkung der Preise, vor allem bei stark frequentierten Routen zwischen Großstädten. Kleinere Städte hingegen mußten in vielen Fällen eine wesentliche Steigerung der Preise in Kauf nehmen. Ein Vergleich von Flugpreisen zeigt, daß z. B. der Flug zwischen New York und Los Angeles zwischen 1976 und 1983 real um etwa ein Drittel gesunken ist.

	1976	1983	zu Prei- sen von 1976
<i>stark frequen- tierte Routen</i>			
Beispiel: New York-Los Ange- les	\$ 312	\$ 358	\$ 205
Los Angeles-Ho- nolulu	\$ 240	\$ 256	\$ 146
<i>weniger frequen- tierte Routen</i>			
Wilkes-Barre/ Scranton, Pa.- Boston	\$ 74	\$ 205	\$ 117
Asheville, N.C.-Washing- ton D.C.	\$ 94	\$ 278	\$ 159

Quelle: International Business Week,
28. November 1983, S. 42

Kleinere Städte waren aber nicht nur von höheren Preisen betroffen, sondern in vielen Fällen verloren sie die direkte Flugverbindung zu anderen Städten. Eine Untersuchung des

General Accounting Office (GAO) über die Auswirkungen der Deregulierung auf 5.158 Städten in bezug auf den Anteil von Fluglinien, die regelmäßig Direktflüge zwischen 1978 und 1984 anboten, zeigt folgende Ergebnisse⁵:

- 30 Prozent (1.567) der Städte weisen keine Veränderung in der Zahl der angebotenen Direktflüge auf
- bei 23 Prozent (1.185) gibt es eine Steigerung im Angebot von Direktflügen
- bei 6 Prozent (291) ist die Zahl geschrumpft
- 41 Prozent der Städte (2.115) hatten 1984 kein Angebot an Direktflügen mehr

Im nächsten Jahr wird eine weitere Zahl von kleineren Städten ihre fahrplanmäßige Bedienung durch Luftlinien verlieren, weil für das Fiskaljahr 1987 die Subventionen für „Essential Air Service“ gestrichen wurden.

Auswirkungen auf den Konsumenten

Die Senkung der Preise in Teilbereichen der amerikanischen Luftfahrt hatte eine erhebliche Steigerung der Passagierzahlen und der Zahl der Flüge zur Folge. So stieg die Zahl der Passagiere von 292 Millionen (14,7 Millionen Linienflüge) im Jahr 1980 auf prognostizierte 392 Millionen (19,2 Millionen Linienflüge) im Jahr 1986⁶. Durch die starke Zunahme von Flügen und dem Herausbilden von „hubs“ kommt es zunehmend zu Verspätungen im amerikanischen Flugverkehr.

Die stark frequentierten Flughäfen sind bereits seit einiger Zeit an ihrer Kapazitätsgrenze angelangt. Um Starterlaubnis zu bekommen, muß in Spitzenzeiten oft bis zu einer Stunde gewartet werden. Neben diesen Problemen durch verstärkten Flugverkehr trägt die Herausbildung von Zentren viel zu Verspätungen bei. Wenn nämlich in solch einem „hub“ Schlechtwetter herrscht und nicht ge-

landet werden kann, so verspäten sich auch alle Anschlußflüge.

Der Preiskampf innerhalb der amerikanischen Luftfahrt hat noch zwei weitere Auswirkungen auf den Konsumenten. Zum einen kommt es verstärkt zu Überbuchungen. Durch den Druck, die Flugzeuge voll zu bekommen, werden mehr Buchungen entgegengenommen, als tatsächlich Plätze vorhanden sind. Dies deshalb, da nicht alle Buchungen tatsächlich in Anspruch genommen werden, da die Passagiere nur eine geringe Reservierungsgebühr verlieren. Das Ergebnis ist, daß Passagiere mit Reservierungen oft zur Kenntnis nehmen müssen, daß auf ihrem gebuchten Linienflug kein Platz mehr frei ist.

Die zweite Auswirkung ist die des abnehmenden Services während des Fluges. Einerseits kam es zur Verringerung des Flugpersonals, andererseits bewirkten die verringerten Löhne schlechter qualifiziertes Personal. Und bei der Verpflegung, die während des Fluges serviert wird, kam es zu erheblichen Einsparungen. Ein Artikel in Air Transport World zeigt, daß die Spanne für ein Essen von 2 US-\$ bei US Air bis zu 6,06 US-\$ bei Northwest und Pan Am reicht.

Abnehmende Sicherheit?

In den letzten eineinhalb Jahren hat die amerikanische Luftfahrtbehörde (Federal Aviation Administration) 16 Fluglinien Strafen im Wert von 18 Millionen Dollar wegen Sicherheitsverletzungen auferlegt. Die „Spitzenreiter“ dieser Liste sind Eastern mit dem Vorwurf von 78.000 Sicherheitsverletzungen und Pan Am, wo vorgeschriebene Reparaturen nicht durchgeführt und Ersatzteile nicht rechtzeitig ausgetauscht wurden.

Die amerikanische Luftfahrtbehörde berichtet auch über eine beängstigende Zunahme von Beinahezusammenstößen in der amerikanischen zivilen Luftfahrt. Unter „Beinahezu-

**Liste jener Luftlinien, die aufgrund
von Sicherheitsverletzungen die
höchsten Strafen erhielten**

Luftlinien	Strafe in tausend Dollar
Eastern	9.500
Pan Am	3.900
American	1.500
Western	759
Hawaiian	509
Continental	402
Crownair	250

Quelle: International Business Week,
8. September 1986, S. 29

sammenstoß“ wird verstanden, wenn zwei Flugzeuge mit weniger als 1000 Fuß Abstand aneinander vorbeifliegen. Die Zahl stieg von 311 Beinahezusammenstößen im Jahr 1982 auf 776 im Jahre 1985⁷.

Zusammenfassung

Die Deregulierung der amerikanischen Luftfahrt hatte bei den stark frequentierten Routen eine erhebliche Senkung der Preise zur Folge. Dadurch stieg einerseits das Passagieraufkommen, andererseits kam es zu einem erheblichen Preiskampf zwischen den Fluglinien.

Die etablierten Fluglinien reagierten auf diese Situation mit dem Ausbau von Zentren. Dieses System reduziert erheblich die Betriebskosten und bietet weiters den Vorteil der Beherrschung von Regionalmärkten durch einzelne Fluglinien.

Der Preiskampf führte im letzten Jahr auch zu einer erheblichen Konzentration in der amerikanischen Luftfahrt und „Die Presse“⁸ zeichnet folgende Zukunftsaussichten: „Mehr als 50 Airlines werden durch Kauf oder Insolvenz vom Markt verschwinden. Die Billigtarife werden dann mit Sicherheit der Vergangenheit angehören. Schon jetzt wird auf Nebestrek-

ken mit geringer Konkurrenzsituation ein kräftiges Ansteigen der Flugtarife beobachtet“.

Die kleineren Städte sind die wirklichen Verlierer der Deregulierung, da sie neben dem erwähnten Ansteigen der Flugtarife auch ein verringertes Angebot an Direktverbindungen zu verzeichnen haben.

Auf den Konsumenten hat die Deregulierung kurz zusammengefaßt folgende Auswirkung: Er bezahlt bei Flügen auf Hauptstrecken einen niedrigeren Preis. Dafür muß er Verspätungen, schlechteres Service während des Fluges und Überbuchungen in Kauf nehmen.

Letztendlich ist es durch die erhebliche Steigerung von Flügen auch verstärkt zu Verletzungen der Sicherheitsvorschriften gekommen.

Die Folge davon ist, daß sich in der amerikanischen Öffentlichkeit Stimmen mehren, die wieder einen gewissen Eingriff des Staates fordern. Die Hauptanliegen sind die Gewährleistung von genügend Flügen und mehreren Fluglinien auf Nebestrecken und damit auch eine gewisse Kontrolle auf die Höhe der Preise in diesem Bereich.

Anmerkungen

- 1 Vgl. Fortune, How the Airlines will Cope with Deregulation, 20. 11. 1978, S. 38-41 und Aviation Week, Space Technology, Deregulation Act's Impact Analyzed by CAB Staff, 4. 12. 1978, S. 27-28
- 2 Vgl. International Business Week, 28. 11. 1983, S. 42
- 3 Vgl. Big Airlines' Battle to Dominate Skies, in: Associated Press, 28. 9. 1986
- 4 Vgl. Peter Cappelli, Settling Inexorably Into a Oligopoly, in: The New York Times, 7. 9. 1986
- 5 Vgl. GAO finds deregulation has led to lower fares, Improved Service, in Aviation Week & Space Technology, 16. 12. 1985, S. 35
- 6 Vgl. The U.S. Air Travel Mess, in: Fortune, 7. 7. 1986, S. 32-37
- 7 Vgl. The U.S. Air Travel Mess, in: Fortune, 7. 7. 1986, S. 34
- 8 Konzentration im US-Flugverkehr, in: Die Presse 20/21. 9. 1986, S. 10