

Zur Liberalisierung der Flughafen-Bodendienste

Klaus-Heiner Röhl, Juni 2012

Die Bodendienste auf den Flughäfen bilden ein wichtiges Element des Luftverkehrs. Hier hat der Wettbewerbsgedanke jedoch noch nicht in gleichem Umfang Einzug gehalten wie im Bereich der Fluggesellschaften. Die Europäische Union hat im Jahr 1996 eine Richtlinie für die Bodendienste verabschiedet, um die traditionell monopolistischen Strukturen an den Flughäfen aufzubrechen. Dabei wurden allerdings nicht alle Wettbewerbshürden beseitigt. Mit einer Verordnung, deren Entwurf im Herbst 2011 vorgelegt wurde, unternimmt die Europäische Kommission nun einen neuen Anlauf zur Durchsetzung eines reibungslos funktionierenden Marktes für die Bodendienste. Dabei sollen auch die Zulassungsverfahren für die Diensteanbieter europaweit harmonisiert werden.

Stichwörter: Dienstleistungen, Luftfahrt, Regulierung

JEL-Klassifikation: K23, L93, R48

Aspekte des Wettbewerbs im Luftverkehr

Die Wettbewerbssituation im Luftverkehr lässt sich aus unterschiedlichen Blickwinkeln analysieren und beurteilen. Im Mittelpunkt steht dabei zum Ersten der sich verschärfende globale Wettbewerb zwischen den interkontinental tätigen Mega-Carriern, zum Zweiten der Wettbewerb auf den innereuropäischen Strecken zwischen jungen Billigfluggesellschaften und den etablierten Airlines, und zum Dritten die Konkurrenz auf einzelnen Inlandsstrecken, die in Deutschland überwiegend von Lufthansa und Air Berlin ausgetragen wird. Doch der Wettbewerb im Luftverkehr beschränkt sich keineswegs auf die Konkurrenz zwischen den Fluggesellschaften (Weimann, 1998). Ein nicht geringer Anteil der Wertschöpfung in der Luftfahrtbranche entfällt auf die Flughäfen und die Abfertigung der Flugzeuge, weshalb Wettbewerbsfragen auch hier relevant sind. Setzt man die Schätzung der Europäischen Union (EU) für das globale Volumen des Marktes für Bodendienste in Relation zu dem Luftfahrtweltmarkt (Europäische Kommission, 2011a, 2), so ergibt sich ein Anteil von knapp 15 Prozent. Mit der Richtlinie 96/67/EG (Europäische Kommission, 1996) hat die EU im Jahr 1996 einen ersten wichtigen Liberalisierungsschritt vollzogen und einheitliche europäische Wettbewerbsregeln geschaffen, ohne allerdings die Zugangshürden vollständig abzubauen. Der Weg bis zu dieser Richtlinie war lang. Bereits im Jahr

1979 legte die Europäische Kommission ein erstes Memorandum vor, in dem das Ziel eines liberalisierten Luftverkehrs in der EU erläutert wurde (Einem, 2000, 27). 1986 folgte mit dem sogenannten Nouvelles-Frontières-Urteil eine Entscheidung des EuGH, der zufolge die europäischen Wettbewerbsregeln auch im Luftverkehrsbereich anzuwenden sind (EuGH, 1986). Im Zeitraum 1987 bis 1992 beschloss die Kommission drei Maßnahmenpakete zur Liberalisierung des Luftverkehrs. Das letzte Paket adressierte auch den beschränkten Wettbewerb bei den Bodendiensten (Einem, 2000, 28).

Ein Flughafen, der ein räumliches Monopol darstellt, bildet grundsätzlich einen Zugangspunkt zum Luftverkehrsnetz. Dieses Monopol ist jedoch angreifbar: durch intermodale Konkurrenz seitens des Straßen- und Schienenverkehrs auf Kurz- bis Mittelstrecken und durch die Wahl eines anderen, entfernteren Flughafens, von dem es möglicherweise günstigere Verbindungen – etwa durch Billigflieger – gibt. Zudem wird die Monopolstellung des Zugangspunkts durch den (potenziellen) Wettbewerb der nutzenden Fluggesellschaften abgeschwächt. Gestärkt wird die Monopolstellung hingegen durch fehlenden oder eingeschränkten Wettbewerb bei den Bodendiensten, die für die Abfertigung der Flugzeuge unerlässlich sind. Der Markt für Bodendienste soll in diesem Beitrag näher betrachtet werden. Der Umfang des Weltmarktes für Flughafen-Bodendienste wird von der Europäischen Kommission (2011a, 2) auf 50 Milliarden Euro geschätzt. Gemäß dem europäischen Anteil am Weltluftverkehr von 26 Prozent dürfte der europäische Markt ein Volumen von etwa 13 Milliarden Euro aufweisen und 60.000 Personen beschäftigen.

Kernpunkte der Richtlinie für die Flughafen-Bodendienste

Traditionell war die Bodenabfertigung der Passagier- und Frachtflugzeuge eine Domäne der Flughafenbetreiber und der ehemaligen „Flagcarrier“, der großen Fluggesellschaften in (überwiegend) Staatseigentum. Infolge der Liberalisierungstendenzen im Luftverkehr seit den 1980er Jahren wuchs der Druck, die Bodendienste spezialisierten Servicegesellschaften zu übertragen oder den Fluggesellschaften das Recht zur Eigenabfertigung einzuräumen. Dieser erhöhte Wettbewerbsdruck traf aber nicht immer auf das Wohlwollen der etablierten Anbieter und der hinter ihnen stehenden oft staatlichen Flughafengesellschaften, die in enger Verbindung mit den Genehmigungsbehörden standen und gerade in Deutschland noch immer stehen. Die Europäische Kommission sah deshalb den Wettbewerb im Bereich der Bodendienste zu stark durch nationale Regulierungen beeinträchtigt und bemühte sich seit Ende der 1980er Jahre um eine Stärkung der Marktkräfte in diesem Bereich. Hierzu wurde im Jahr 1996 die EU-Richtlinie 96/67/EG erlassen, um den Zugang für weitere Anbieter zu erleichtern oder für viele Länder überhaupt erst zu ermöglichen (Europäische Kommission, 2011a, 3).

Die Vielfalt der an den Flughäfen erbrachten Abfertigungsdienste zeigt Übersicht 1. Elf verschiedene Bodendienste, die auch die Kategorisierung in der Richtlinie 96/67/EG bilden, werden abgegrenzt. Mit dieser Richtlinie wurde für die zuvor meist von den Flughafengesellschaften oder der größten Fluggesellschaft als lokalem Monopolisten durchgeführte Bodenabfertigung ein wettbewerbsrechtlicher Rahmen geschaffen. Sie stellte insofern einen weit größeren Schritt dar als die geplante Verordnung, mit der die Liberalisierung fortgeführt und um eine Harmonisierung der Regeln ergänzt werden soll.

Übersicht 1

Flughafen-Bodendienste

Dienstleistungskategorien und Zugang zum Markt

| Art der Dienstleistung | Beschränkter Zugang nach Richtlinie 96/67/EG | |
|---|--|------|
| | Ja | Nein |
| Betankung | X | |
| Fracht- und Postabfertigung zwischen Flughafen und Flugzeug | X | |
| Gepäckabfertigung | X | |
| Vorfelddienste | X | |
| Administrative Abfertigung am Boden plus Überwachung | | X |
| Catering | | X |
| Flugbetriebs- und Besatzungsdienste | | X |
| Fluggastabfertigung | | X |
| Reinigung und Flugzeugservice | | X |
| Stationswartung | | X |
| Transportdienste am Boden | | X |

Quellen: Europäische Kommission, 2011b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln



Von den in Übersicht 1 aufgeführten Bodenabfertigungsdiensten können sieben frei erbracht oder in Anspruch genommen werden, während vier Dienstleistungen aufgrund ihrer Sicherheitsrelevanz weiterhin Beschränkungen unterworfen sind, die sich aus der EU-Richtlinie 96/67/EG ergeben. Dies sind die Gepäckabfertigung, die Fracht- und Postabfertigung (bezogen auf die Beförderung von Fracht und Post zwischen Flugzeug und Flughafen), die Vorfelddienste (zu denen auch die Vorfelddlotsen gehören) und die Betankung (Europäische Kommission, 2011b, 1). Auf die Problematik des beschränkten Wettbewerbs der Vorfelddienstleistungen wird nachfolgend ausführlicher eingegangen. Da den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG in nationales Recht eine gewisse Zeitspanne eingeräumt wurde, bestand erst ab 2001 die volle Gültigkeit der in ihr fixierten

Liberalisierungsschritte. Übersicht 2 gibt den rechtlichen Stand wieder, der mit dieser Richtlinie erreicht wurde.

Übersicht 2

Stand der Liberalisierung der Flughafen-Bodendienste ab 2001

| | Dem gewerblichen Verkehr offenstehende Flughäfen mit weniger als 2 Millionen Fluggästen oder 50.000 Tonnen Fracht jährlich | Dem gewerblichen Verkehr offenstehende Flughäfen mit mehr als 2 Millionen Fluggästen oder 50.000 Tonnen Fracht jährlich | |
|--|---|--|--|
| | | Alle außer beschränkt zugänglichen Diensten | Beschränkt zugängliche Dienste |
| Selbstabfertigung (Abfertigung auf eigene Rechnung) | Freier Marktzugang in Bezug auf alle Dienstekategorien* | Freier Marktzugang* | Freier Marktzugang* oder Beschränkung auf mindestens zwei selbst abfertigende Flughafennutzer je Dienstekategorie (ausgewählt auf der Grundlage sachgerechter, objektiver, transparenter und nicht diskriminierender Kriterien) |
| Dritt-abfertigung | Nicht von der Richtlinie betroffen | Freier Marktzugang* | Freier Marktzugang* oder Beschränkung auf zwei Dritt-abfertiger je Dienstekategorie (ausgewählt auf der Grundlage einer im Amtsblatt veröffentlichten Ausschreibung). Mindestens ein Dritt-abfertiger muss vom Flughafen und dem vorherrschenden Luftfahrtunternehmen unabhängig sein. |

* Möglichkeit zur Beschränkung der Anzahl der Dienstleister wegen begrenzter Kapazität und begrenzten Raumangebots, sofern Freistellungsantrag von der Kommission genehmigt wurde.
Quellen: Europäische Kommission, 2011b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Bei kleinen Flughäfen mit weniger als 2 Millionen Passagieren besteht prinzipiell ein freier Marktzugang für die Selbstabfertigung der Fluggesellschaften für alle Dienstleistungsarten. Die Abfertigung durch Drittanbieter wurde nicht geregelt und ist damit weiterhin der nationalen Regulierung der EU-Mitglieder überlassen. Dies betrifft in Deutschland etwa die Verkehrsflughäfen Münster/Osnabrück, Paderborn oder Leipzig/Halle. Für größere Flughäfen gibt es für die sieben nicht beschränkten Dienste (Übersicht 1) freien Zugang. Für die anderen vier Bodendienste kann der Zugang auf zwei Selbstabfertiger und zwei Dritt-abfertiger beschränkt werden. Weitergehende Beschränkungen des Zugangs sind möglich, wenn die begrenzte räumliche Kapazität auf dem Flughafen den parallelen Dienst mehrerer Dienstleistungsunternehmen erschwert. Damit die Flughafenbetreiber diese Möglichkeit aber nicht zu einer Diskriminierung neuer Wettbewerber nutzen können, ist hierfür

ein Freistellungsantrag zu stellen, der von der Europäischen Kommission genehmigt werden muss.

Auch nach 2001 gab es zum Teil noch Defizite in der Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG durch die EU-Mitgliedsländer. Wie bei anderen EU-Rechtsetzungen beobachtete die Kommission die Rechtskonformität der nationalen Gesetzgebung und leitete bei einer ihrer Meinungen nach unzureichender Umsetzung der Bodendienstleistungsrichtlinie ein Vertragsverletzungsverfahren ein. Dies galt auch für Deutschland, wo die letzte Rechtsänderung zur vollen Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG daraufhin erst im Mai 2011 erfolgte. Mit der 4. Verordnung zur Änderung der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung (4. BAD-VÄndV) wurden einige Details der bisher gültigen Verordnung im Sinne einer Stärkung des Wettbewerbs verbessert, vor allem bei der Selbstabfertigung der Fluggesellschaften und bezüglich der Begrenzung der Anzahl der Anbieter auf mehreren deutschen Flughäfen für bestimmte Dienste wie Betankung und Catering. Zudem wurde der Einfluss der Flughafengesellschaften auf die Auswahl von Diensteanbietern in den Fällen, in denen diese Gesellschaften oder entsprechende Tochterunternehmen selbst auch die betreffenden Dienstleistungen erbringen, verringert. Das Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland wurde mit der Novellierung der Verordnung 2011 eingestellt. Gegen Malta, Ungarn und Bulgarien waren im Jahr 2011 noch Verfahren anhängig (Deutscher Bundestag, 2011, 3).

Gründe für die Neuregelung

In ihrer 2011 vorgelegten Evaluierung der mit der Richtlinie 96/67/EG erzielten Ergebnisse vollführte die Kommission einen verbalen Spagat, um die Novellierung zu rechtfertigen, ohne den mit der Richtlinie erreichten Stand der Liberalisierung als weitgehend unzureichend abzuwerten: Zwar sei die Wettbewerbssituation prinzipiell zufriedenstellend, doch bestehe trotzdem Handlungsbedarf für eine Neuregelung, die den Wettbewerbsgedanken noch einmal stärkt und zudem eine Harmonisierung der Zulassungsbedingungen erreicht (Europäische Kommission, 2011b, 2). Tatsächlich sind diese Ausführungen so zu verstehen, dass man in Brüssel mit den Ergebnissen der gültigen Richtlinie nicht zufrieden ist und daher die Liberalisierung weiter vorantreiben will, um nationale Hindernisse für den Wettbewerb – auch auf der Zulassungsseite – effektiver anzugehen.

Die Kommission begründet die Notwendigkeit für die angestrebte Neuregelung per Verordnung trotz partieller Zufriedenheit mit den Ergebnissen der Richtlinie 96/67/EG unter anderem damit, dass sich das Umfeld für die Bodendienste drastisch gewandelt hat (Europäische Kommission, 2011b, 2). Ob der Anstieg des Luftverkehrs um 36 Prozent innerhalb

eines Jahrzehnts und die zwischenzeitlichen Krisen, ausgelöst durch die Anschläge von 2001, die Störungen durch Vulkanasche oder der Konjunkturreinbruch von 2009, tatsächlich das Umfeld für die Bodendienste grundlegend verändert haben, kann infrage gestellt werden. Der Flugverkehr ist nach Verabschiedung der Richtlinie 96/67/EG nicht schneller gewachsen als vorher und Krisen, die zu temporären Einbrüchen führten, gab es auch schon früher, beispielsweise die Ölkrisen Mitte der 1970er und Anfang der 1980er Jahre. Plausibler ist daher, dass die Liberalisierung mit der Richtlinie von 1996 auf halbem Weg stehengeblieben ist und nun eine Vollendung benötigt. Die Kommission stellt fest, dass „den Luftfahrtunternehmen ... nicht auf allen EU-Flughäfen kosteneffiziente Bodenabfertigungsdienste zur Verfügung [stehen]“ (Europäische Kommission, 2011b, 2). Sie nennt als eine Hauptursache hierfür die Begrenzung auf zwei Anbieter für die vier Servicebereiche mit beschränktem Zugang (Übersicht 1) auf einer Reihe von Flughäfen, wobei die Selbstabfertigung dort ebenfalls eingeschränkt ist.

Darüber hinaus haben Neubewerber nach Einschätzung der Kommission oft Probleme, zum Zug zu kommen: Dies liegt an den gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Verwaltung und den Betrieb der Infrastruktureinrichtungen sowie der juristisch unzureichenden Trennung im Fall der Flughafenbetreiber, die selbst Bodenabfertigungsdienste erbringen (Europäische Kommission, 2011b, 3). Als weiteres Problem werden die Ausschreibungsverfahren genannt, die das Potenzial zur Benachteiligung von Newcomern und damit zur Bevorzugung der Altanbieter besitzen. Die beiden letztgenannten Fälle sind auch für die Strukturierung der Bodendienste in Deutschland relevant, da viele Flughafengesellschaften auch Bodenabfertigungsdienste anbieten und die Genehmigungsbehörden für die Auswahl der zugelassenen Bodendienstleister auf Ebene der Bundesländer angesiedelt sind. Die Bundesländer sind zugleich oftmals Mehrheitseigentümer der in ihnen beheimateten Flughäfen.

Entgegen der Kritik, die von den Gegnern der neuen Verordnung vorgebracht wird, sieht die Kommission zudem die Chance, mit den angestrebten vereinheitlichten Kriterien und Kontrollen die Qualität der Bodendienste an den europäischen Flughäfen zu erhöhen. Dies ist ein ausdrückliches Ziel des Verordnungsentwurfs (Europäische Kommission, 2011a).

Kernpunkte der geplanten Reform

Im Oktober 2011 präsentierte die Europäische Kommission ihre Vorstellungen für eine neue Verordnung für die Bodenabfertigungsdienste auf den EU-Flughäfen, die die gültige Richtlinie von 1996 ablösen soll. Der detaillierte Verordnungsentwurf (Europäische Kommission, 2011a) wurde im November 2011 von Verkehrskommissar Kallas vorgelegt. Im

Mittelpunkt stehen die Steigerung der Anzahl der Wettbewerber, die für die vier zugangsbeschränkten Dienste an vielen Flughäfen noch immer auf zwei begrenzt ist, und die allgemeine Ausweitung des Rechts zur Selbstabfertigung. Dass dieses Recht gerade an den Großflughafenstandorten bislang auf wenige, große Fluggesellschaften begrenzt werden konnte, ist aus wettbewerbsrechtlicher Sicht als problematisch einzustufen, da es eine Ungleichbehandlung darstellt. Daneben sollen aber auch die Zulassungsvoraussetzungen für die Serviceanbieter harmonisiert werden, um einen „nationalen Flickenteppich“ (Europäische Kommission, 2011b, 3) zu verhindern. In diesem Bereich wird in Anbetracht der Erfahrungen der vergangenen 15 Jahre ein erhebliches Potenzial zur Wettbewerbseinschränkung gesehen. Die „spezifischen Ziele“, die mit der Verordnung erreicht werden sollen, werden in Übersicht 3 genannt.

Übersicht 3

Hauptziele der Neuregelung der Flughafen-Bodendienste

| Spezifische Ziele | Maßnahmen im Verordnungsvorschlag |
|---|--|
| Größere Auswahl an Diensteanbietern für die Fluggesellschaften | <ul style="list-style-type: none"> - Vollständige Öffnung für Selbstabfertiger - Mindestens vier Drittabfertiger auf Großflughäfen - Beschränkungen nur noch für drei Dienstekategorien |
| Harmonisierungen der nationalen Zulassungsregeln für den Markteintritt | <ul style="list-style-type: none"> - Gegenseitige Anerkennung von Zulassungen nach einheitlichen Anforderungen |
| Einheitliche Rahmenbedingungen für Bodenabfertigungsunternehmen auf den Flughäfen | <ul style="list-style-type: none"> - Besseres Management der Infrastruktureinrichtungen - Rechtliche Trennung von Flughafengesellschaften und ihren Bodenabfertigungstöchtern - Verbesserte Ausschreibungsverfahren |
| Bessere Koordinierung der Dienstleister auf den Flughäfen | <ul style="list-style-type: none"> - Bessere Regeln für Unterauftragsvergabe - Einheitliche Kriterien für Ausschreibungen - Zuständigkeit der Flughafenbetreiber für Mindest-Qualitätsstandards festlegen |
| Verbesserung des Rechtsrahmens für Aus- und Fortbildung | <ul style="list-style-type: none"> - Ausbildungsmindeststandards für Beschäftigte - Möglichkeit, die Personalübernahme für beschränkt zugängliche Dienste zu gleichen Standards vorzuschreiben |

Quellen: Europäische Kommission, 2011b; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Im Kern geht es dabei um die Ausweitung des Rechts zur Selbstabfertigung auf die größeren Flughäfen mit mehr als 2 Millionen Passagieren und die Steigerung der zulässigen Mindestanzahl an Drittabfertigern. Zudem soll die Macht der Flughafengesellschaften zur Bevorzugung und Stützung ihrer eigenen Abfertigungsgesellschaften durch eine rechtliche

„Brandmauer“ beschnitten werden, indem die rechtliche Trennung verbessert wird und einheitliche Ausschreibungsverfahren festgelegt werden. Durch einen neuen Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung des eingesetzten Personals soll das Argument der Liberalisierungsgegner entkräftet werden, dass mehr Wettbewerb die Qualität des Angebots gefährden könnte. Das Personal von etablierten Anbietern, die bei einer Ausschreibung nicht mehr zum Zug kommen, soll zudem durch die neuen Dienstleister übernommen werden, ohne dass sich die Arbeitsbedingungen verschlechtern.

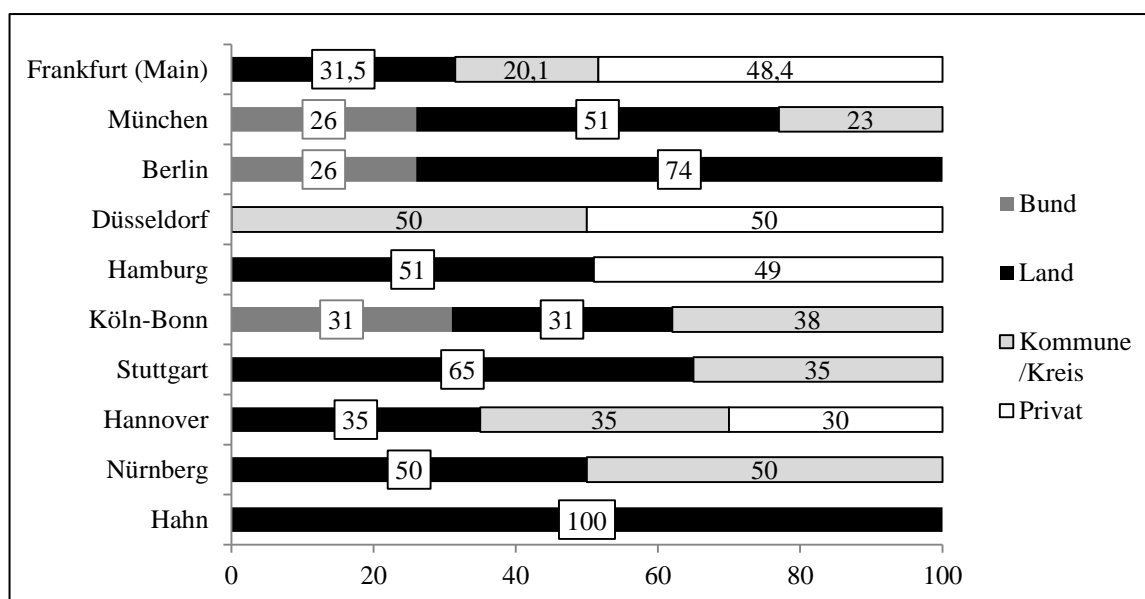
Diskriminierungspotenzial durch die Eigentumsstruktur

Die Flughafeninfrastruktur wird in Deutschland stark von der öffentlichen Hand dominiert. Sechs der zehn größten deutschen Flughäfen, auf die 2011 insgesamt 92 Prozent des Gesamtverkehrs entfielen, weisen keine privaten Gesellschafter auf. Kein Flughafen ist zu mehr als 50 Prozent in privater Hand. Der größte deutsche Flughafen Frankfurt (Main) wird durch die Fraport AG betrieben, die auch Minderheitseigner des Flughafens Hannover ist. Bis 2009 war die Fraport AG zudem Mehrheitseigentümer des nahe gelegenen Flughafens Hahn. An dieser börsennotierten Aktiengesellschaft halten die Stadt Frankfurt und das Land Hessen über 50 Prozent der Anteile und haben damit einen bestimmenden Einfluss (Abbildung). Der Bund hält noch Minderheitsanteile an drei Großflughafenstandorten. Neben Berlin sind dies Köln-Bonn und München.

Abbildung

Die Eigentümerstruktur an deutschen Flughäfen

Anteile der Eigentümer an den zehn größten Flughäfen in Prozent



Frankfurt: Anteile an der Fraport AG; Berlin (Tegel und Schönefeld): Je 37 Prozent werden von Berlin und Brandenburg gehalten; Hannover: 30 Prozent entfallen auf die Fraport AG, die zu 51,6 Prozent in Landes- und Kommunaleigentum ist.
Quellen: Angaben der Flughäfen; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Problematisch ist in diesem Zusammenhang, dass nach dem deutschen Luftfahrtrecht die Länder sowohl als zuständige Genehmigungsbehörden fungieren als auch überwiegend als Eigner der Flughäfen über ihre Flughafengesellschaften Bodendienste anbieten. In Frankfurt entfallen beispielsweise noch immer über 90 Prozent der erbrachten Leistungen für die Abfertigung der Flugzeuge auf die Flughafengesellschaft Fraport AG, die bislang nur teilprivatisiert wurde. Auch auf weiteren Flughäfen sind die Flughafengesellschaften noch immer der mit Abstand größte Anbieter für die mit der Bodenabfertigung der Flugzeuge wie Betankung, Reinigung und Vorfelddiensten verbundenen Dienstleistungen. Gleichzeitig entscheiden die Genehmigungsbehörden der Länder über die Zulassung weiterer Wettbewerber (vgl. Anlage 2 zu § 7 Bodenabfertigungsdienst-Verordnung), wobei aufgrund der EU-Richtlinie 97/67/EG bestimmte Untergrenzen für die Anzahl der Wettbewerber einzuhalten sind. Zum Teil liegt diese Untergrenze allerdings bei zwei Anbietern, wobei ein Duopol nicht gerade förderlich für die Wettbewerbsintensität ist.

Vor dem Hintergrund der starken Beteiligung der Länder und Kommunen an der Flughafeninfrastruktur in Deutschland wird der Widerstand vieler Landespolitiker gegenüber der EU-Politik einer weiteren schrittweisen Liberalisierung der Bodendienste an den europäischen Flughäfen nachvollziehbar. Gemeinsam mit den Flughafengesellschaften kritisieren die Länder die im Dezember 2011 vorgelegten Pläne der EU-Kommission (Europäische Kommission, 2011a), da diese durch eine Erhöhung des Wettbewerbs angeblich die Qualität der Bodendienste gefährden (FAZ, 2011, 13). Diese Kritik verkennt allerdings, dass die Luftfahrtgesellschaften als Nachfrager der Bodendienste die Möglichkeit haben, sich das gewünschte Preis-Leistungs-Verhältnis zu wählen und bei eventueller Unzufriedenheit mit dem Bodendienstleister einen Konkurrenten mit der Aufgabe zu betrauen oder die Leistung selbst zu erbringen. Zudem sind in der geplanten Verordnung auch Maßnahmen zur Qualitätssicherung vorgesehen. Gewinne aus der Abfertigung der Flugzeuge durch die Flughafengesellschaften drohen jedoch zu erodieren, wenn die Wettbewerbsintensität erhöht wird. Die Doppelfunktion der Länder als luftfahrtrechtliche Genehmigungsinstanz (Röhl, 2009, 7) für die Zulassung neuer Diensteanbieter und als Flughafeneigner kann an dieser Stelle zu einem Interessenkonflikt führen, der einer Intensivierung des Wettbewerbs entgegensteht. Mit der neuen Verordnung würde jedoch in der Zulassungsfrage zum Ursprungslandprinzip übergegangen: Zertifizierten Diensteanbietern aus anderen EU-Staaten könnten dann bei Nachweis der geforderten Qualitätsstandards keine genehmigungsrechtlichen Hürden mehr in den Weg gestellt werden. Auch dieser Machtverlust trägt vermutlich zum Widerstand aus den Bundesländern und ihren Genehmigungsbehörden bei.

Zulassung von Dienstleistungsanbietern

Nicht allein die Anzahl der möglichen Wettbewerber um die Bodendienstabfertigung auf einem Flughafen ist entscheidend. Auch die Zulassung entscheidet darüber, wie gut der Wettbewerb der Anbieter funktioniert. In den meisten Mitgliedstaaten wurden infolge der Richtlinie 96/67/EG nach 1996 Systeme zur Zulassung von Diensteanbietern etabliert, die oft sehr unterschiedlich strukturiert sind (Europäische Kommission, 2011a, 8). Der aktuelle Vorschlag der Europäischen Kommission sieht daher vor, dass die Anforderungen für die Zulassung europaweit harmonisiert werden, womit auch die gegenseitige Anerkennung von Zulassungen verbunden wird. Dieser Übergang zum Ursprungslandprinzip, der in der Dienstleistungsrichtlinie 2006/123/EG nicht gelungen ist, ist zu begrüßen, da auf diese Weise ein diskriminierungsfreier Wettbewerb erreicht werden kann.

Zu einem Wettbewerb ohne Verzerrungen gehört auch ein Rechtsrahmen für die Beziehungen zwischen den Betreibern der Flughafeninfrastruktur – meist den Flughafengesellschaften – und den in der Infrastruktur tätigen Anbietern von Diensten (Europäische Kommission, 2011a, 8). Wichtig ist hierfür zudem eine wirkungsvolle „Brandmauer“ zwischen den Flughafenbetreibern und ihren eigenen Bodenabfertigungsgesellschaften, die in Konkurrenz zu Drittabfertigern und zur Selbstabfertigung der Fluggesellschaften aktiv sind. Das aktuelle System einer allein buchmäßigen Trennung der Tätigkeitsbereiche kann unter Wettbewerbsgesichtspunkten nur unzureichend kontrolliert werden.

Rechtliches Vorgehen der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission plant, die Neuregelung der Flughafen-Bodendienste in Form einer Verordnung durchzuführen. Dieses Instrument ist weit strikter als eine Richtlinie, die innerhalb einer Frist von zumeist mehreren Jahren mit gewissen Spielräumen in das nationale Recht der Mitgliedsländer umzusetzen ist (Europäische Kommission, 2011a, 11). Die Verordnung gilt direkt und ohne Umsetzungsspielräume in allen Mitgliedsländern der EU.

Während der Verordnungsweg geeignet ist, durch eine vollständige Harmonisierung der Bedingungen für die Erbringung der Dienste ein „level playing field“ zu schaffen und nationale Diskriminierungspotenziale gegenüber ausländischen Wettbewerbern von vornherein so gering wie möglich zu halten, wird diese Herangehensweise trotzdem kritisch hinterfragt (Nader/Reichert, 2012). In ihrer Begründung verweist die Kommission darauf, dass „die Ziele des Vorschlags von den Mitgliedstaaten nicht in ausreichender Weise erreicht werden [können], da die Luftfahrtunternehmen in einem Luftverkehrsbinnenmarkt operieren, während die Bodenabfertigungsdienstleister auch auf einem europäischen oder internationalen Markt tätig sind“ (Europäische Kommission, 2011a, 11). Aus welchem Grund

der Rechtsrahmen für Bodenabfertigungsdienste nicht auf einem niedrigeren, nationalstaatlichen Rechtssetzungsniveau erfolgen kann und eine Verordnung das Subsidiaritätsprinzip nicht verletzt, bleibt dennoch unklar. Eine Richtlinie könnte entsprechende Regelungen beinhalten, die von den Mitgliedsländern umzusetzen sind. Eine Novellierung der Richtlinie 96/67/EG erscheint hierfür durchaus zielführend, zumal inhaltlich auch im Verordnungsvorschlag an die dort enthaltenen Regelungen angeknüpft wird. Nader und Reichert (2012) halten den Übergang von einer Richtlinie zu einer Verordnung deshalb für unverhältnismäßig.

Beitrag zum europäischen Dienstleistungsmarkt

Die Liberalisierung der Bodendienste fügt sich in das Gesamtkonzept zur Stärkung des EU-Dienstleistungsmarktes ein. In den letzten zwei Jahrzehnten wurde die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes vorangetrieben, um durch freien Wettbewerb auf Produkt- und Dienstleistungsmärkten monopolistische Strukturen in den Ländern zum Wohle der Konsumenten und Nutzer der jeweiligen Leistungen aufzubrechen. Die Basis hierfür bilden die vier Grundfreiheiten als Grundlage des europäischen Binnenmarktes, wie sie in dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegt sind:

- die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 bis 35 AEUV),
- die Personenfreizügigkeit (Art. 21, 45 und 49 AEUV),
- die Dienstleistungsfreiheit (Art. 56 bis 62 AEUV) und
- der freie Kapital- und Zahlungsverkehr (Art. 64 ff. AEUV).

Die Dienstleistungsfreiheit soll sicherstellen, dass jedes Unternehmen mit einer Niederlassung in einem Land der EU seine Dienstleistungen auch in den anderen Mitgliedsländern anbieten darf und unterschiedliche Regulierungen nicht den Zugang behindern. Wie für die Durchsetzung von anderen Grundfreiheiten hat die EU auch für die Dienstleistungsfreiheit Sekundärrecht erlassen in Form der Europäischen Dienstleistungsrichtlinie (RL 2006/123/EG, Europäische Kommission, 2006). Die vollständige Umsetzung dieser Richtlinie könnte Schätzungen zufolge einen Wachstumseffekt in Höhe von bis zu 1,5 Prozent des europäischen Bruttoinlandsprodukts, das entspricht rund 140 Milliarden Euro, auslösen (CPB, 2007). Trotz des Bezugs zur Freiheit des Waren- und Personenverkehrs sind die Verkehrsdienstleistungen vom Gültigkeitsbereich der Richtlinie 2006/123/EG ausgenommen. Hier gilt sektorspezifisches Sekundärrecht, wozu auch die Richtlinie 96/67/EG für die Bodenverkehrsdienste zählt. Eine wachstumssteigernde Wirkung der Liberalisierung ist aufgrund der Vergleichbarkeit der Leistungen – in dem ihrem Anteil an der gesamten Dienstleistungswirtschaft entsprechenden Umfang – auch für die Bodendienste zu erwarten.

Widerstand gegen die Liberalisierung der Bodendienste

Besonders die Flughafengesellschaften und die hinter ihnen stehenden öffentlichen Eigentümer sowie die Interessenvertreter der Arbeitnehmer in den Bodendiensten bekämpfen die Verschärfung des Wettbewerbs (FAZ, 2011, 13). Der Verband der Verkehrsflughäfen ADV gab zur Veröffentlichung des Vorschlags eine Pressemitteilung heraus, in der er vor sinkender Qualität und angeblichen Sicherheitsproblemen durch eine Intensivierung des Wettbewerbs warnt (ADV, 2011; dapd, 2011a). Gegen die geplante Verordnung zur Verstärkung des Wettbewerbs bei den Bodendiensten sind die Gewerkschaften und besonders auch die Betriebsräte der bisher tätigen Dienstleistungsunternehmen. Der Betriebsrat der Fraport AG erwartet, dass am größten deutschen Flughafen 4.000 bis 6.000 der Fraport-Mitarbeiter entweder durch eine Auslagerung der Bodendienste infolge der geforderten Trennung vom Flughafenbetreiber oder durch die Vergabe an neue Konkurrenten betroffen sind (dapd, 2011b).

Das gemeinsame Vorgehen der betreffenden Unternehmen auf der Arbeitgeberseite, der Gewerkschaften und der Betriebsräte ist in diesem Fall als Hinweis darauf zu werten, dass die Interessenvertreter dieses Wirtschaftsbereichs durch die bisherigen Wettbewerbsbeschränkungen Monopolrenten erzielen konnten, die zukünftig in dem von der Neuordnung betroffenen Sektor zu erodieren drohen.

Angesichts der umfangreichen geplanten Maßnahmen zur Qualitätssicherung und -verbesserung sowie der langfristigen Vergabe über zehn statt bisher sieben Jahre, die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehen sind, kann das in diesem Zusammenhang vorgebrachte Argument eines drohenden Qualitäts- und Sicherheitsverlusts durch mehr Wettbewerb nicht überzeugen. Auch das Argument, durch den erhöhten Wettbewerb auf den Flughäfen könnten die Löhne der in den Bodendiensten Beschäftigten unter Druck geraten, scheint wenig stichhaltig. Denn prinzipiell könnte dieses Argument gegen alle wettbewerblichen Prozesse, die die Grundlage einer funktionierenden Marktwirtschaft bilden, angeführt werden.

Wettbewerb und Einkommen auf liberalisierten Verkehrsmärkten

Als vergleichbarer Fall zu der aktuellen Entwicklung bei den Flughafen-Bodendiensten kann das Ende des Post-Monopols für die Briefdienste angesehen werden. Auch auf diesem Markt wurde auf Druck der Europäischen Kommission hin Wettbewerb eingeführt (Europäische Kommission, 2008; Wein, 2009). Der ehemalige staatliche Monopolist musste sowohl eine Preisregulierung wie auch das Auftreten von Konkurrenten hinnehmen. Die neuen Wettbewerber traten mit geringeren Löhnen an, als sie die Post bislang zahlte. Der

Deutschen Post und der Vereinten Dienstleistungsgewerkschaft (ver.di) gelang es aber im Gegenzug, im November 2007 einen Mindestlohn für Briefdienste in Deutschland durchzusetzen (Wein, 2009, 2). Möglich wurde dies, weil die Post als ehemaliger Monopolist zusammen mit ihren Tochterunternehmen einen ausreichend großen Anteil aller Briefdienst-Beschäftigten auf sich vereinigte, um eine Allgemeinverbindlicherklärung nach dem Arbeitnehmer-Entsendegesetz zu erreichen. Dieser Mindestlohn wurde aber schon im März 2008 vom Berliner Verwaltungsgericht nach Klage von Wettbewerbern der Post für rechtswidrig erklärt. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg bestätigte dieses Urteil im Dezember 2008, da die Anwendung des Gesetzes zur Aushebelung eines anderen Tarifvertrags – den des konkurrierenden Arbeitgeberverbands Neue Brief- und Postzustelldienste mit der Gewerkschaft der neuen Brief- und Zustelldienste – unzulässig sei (Wein, 2009, 3). Im Januar 2010 wurde der Mindestlohn vom Bundesverwaltungsgericht in letzter Instanz für unzulässig erklärt.

Auch der europäische Bahnverkehr wurde für den Wettbewerb geöffnet. Ausgangspunkt in Deutschland war die Überführung der Deutschen Bundesbahn in eine privatrechtliche Gesellschaft, die Deutsche Bahn AG, die jedoch auch heute noch zu 100 Prozent in Staatsbesitz ist. Dabei verloren auch die Lokführer ihren Beamtenstatus. Infolge des verschärften Wettbewerbs durch private Bahnanbieter sahen sich die Gewerkschaften Transnet und GDBA (im November 2010 fusioniert zur Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft EVG) zu Konzessionen bei Löhnen und Arbeitsbedingungen aufgefordert, die die Lokführer nicht mittragen wollten. Mit der Gewerkschaft Deutscher Lokführer (GDL) forderten sie abweichende Regelungen, die sie in einem Tarifvertrag mit der Deutschen Bahn AG erzielen konnten (Lesch, 2008). Die Durchsetzung eines Branchentarifvertrags, der auch die Konkurrenten der Deutschen Bahn AG auf die Zahlung höherer Lokführergehälter festlegt, ist ihnen trotz längerer Streikmaßnahmen nicht vollständig gelungen. Jedoch wurden von der GDL bei den meisten Privatbahnen vergleichbare Bedingungen durchgesetzt (Frankfurter Rundschau, 2011a; 2011b). Der Hintergrund hierfür ist der Mangel an Lokführern in Deutschland, der die Verhandlungsmacht der Arbeitnehmerseite erhöhte. Bahngesellschaften mit niedrigeren Löhnen waren mit zahlreichen Kündigungen konfrontiert.

Diese Beispiele zeigen, dass ein verschärfter Wettbewerb Druck auf die Löhne ausüben und auf liberalisierten Märkten zu einer Aufsplitterung der Tariflandschaft führen kann. Bisherige Monopolrenten, die sich die Unternehmen und die Belegschaften insgesamt im abgeschotteten Markt geteilt haben, erodieren. Einzelne Berufsgruppen, deren Beschäftigte aufgrund von spezifischen Ausbildungen nicht schnell zu ersetzen sind, spalten sich daraufhin von den dominierenden Großgewerkschaften ab und versuchen frühere Monopolrenten durch berufsspezifische Tarife zu kompensieren (Lesch, 2008). An den Flughäfen

war zuletzt ein Streik der Vorfeldlotsen zu beobachten, die sich zu diesem Zweck von ver.di getrennt und den Fluglotsen angeschlossen hatten (Esslinger, 2012). Vorfeldlotsen bilden einen Teil der Flughafen-Bodendienste. Ihre Qualifikation ist jedoch nicht mit den hohen Anforderungen an die Fluglotsen vergleichbar, sodass relativ schnell Ersatzarbeitskräfte rekrutiert werden können. Die Wirkung des Streiks war daher begrenzt.

Auch die Entlohnung des Faktors Arbeit wird von dem Angebot an und der Nachfrage nach Arbeitskräften bestimmt, mit eventuellen gesetzlichen und/oder tariflichen (Unter-) Grenzen. Über Tarifverhandlungen haben die Arbeitnehmervertreter in den Branchen Einfluss auf ihre Entlohnung. Dabei sind das Qualifikationsniveau und die Knappheit des Arbeitsangebots bestimmend für das erzielbare Lohnniveau. Eine Wettbewerbsbeschränkung auf dem Produkt- oder Dienstleistungsmarkt ist hierfür generell das falsche Instrument, da fehlender Wettbewerb monopolistische Strukturen schützt und zu Qualitätseinbußen führt.

Bewertung

Die von der Europäischen Kommission angestrebten Veränderungen im Regulierungsrahmen für die Flughafen-Bodendienste besitzen das Potenzial, die Wettbewerbssituation auf den Flughäfen zu verbessern. Durch eine Vollendung der mit der Richtlinie 96/67/EG eingeleiteten Liberalisierung im Bereich des bedeutenden „erdgebundenen“ Marktsegments des Luftverkehrssystems flankiert die EU die erreichten Erfolge in der wettbewerbsorientierten Reform im Bereich der Fluggesellschaften. Die Kunden profitieren hierbei durch neue Verbindungen und niedrigere Preise.

Das angestrebte rechtliche Instrument – eine Verordnung, die ohne Umsetzung in nationales Recht der Mitgliedstaaten direkt gilt – ist jedoch als problematisch einzustufen. Zunächst bewirkt dieses Instrument zwar, dass es keine Verzögerungen bei der Umsetzung und Gültigkeit geben kann. Bis eine neue Richtlinie in allen EU-Ländern in nationales Recht überführt ist, können Jahre vergehen. Zudem ist mit Vertragsverletzungsverfahren aufgrund zögerlicher oder unzureichender Umsetzungen zu rechnen. Doch handelt es sich bei der Verordnung um ein juristisches Konstrukt, das stark in die Rechte der Mitgliedsländer eingreift. Die Kommission begründet dies damit, dass es den Mitgliedsländern aufgrund der unterschiedlichen Ebenen der Regulierung und der Reichweite der Dienste nicht möglich ist, diesen Bereich dem Subsidiaritätsprinzip folgend selbst zu regulieren (Europäische Kommission, 2011b). Dieses Argument überzeugt jedoch nicht, denn letztlich wird jeder Bodendienst nur lokal auf der örtlichen Flughafeninfrastruktur erbracht, unabhängig davon, wohin die abgefertigten Flugzeuge fliegen. Das Subsidiaritätsprinzip sollte daher

seine Gültigkeit behalten, was eher für eine Liberalisierung durch die Novellierung der Richtlinie 96/67/EG spricht.

Literatur

ADV – Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen, 2011, Europäische Kommission legt Flughafenpaket vor – Chance vertan – Korrekturen dringend erforderlich!, Pressemitteilung, Nr. 26, v. 30.11.2011, Berlin

CPB – Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2007, Expected economic benefits of the European Services Directive, Den Haag

dapd, 2011a, Flughäfen wehren sich gegen mehr Wettbewerb bei der Bodenabfertigung, v. 07.10.2011

dapd, 2011b, Widerstand gegen Liberalisierung der Flughafen-Bodendienste, Ad hoc News, v. 11.11.2011

Deutscher Bundestag, 2011, Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulrike Gottschalk u. a. und der Fraktion der SPD, Situation der Bodenabfertigungsdienste an deutschen und europäischen Flughäfen, Drucksache 17/6622, URL: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/17/066/1706622.pdf>, [Stand: 2012–06–12]

Einem, Axel von, 2000, Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste an den Flughäfen in Europa, Frankfurt am Main u. a.

Esslinger, Detlef, 2012, Warum auch kleine Berufsgruppen ein Recht auf Streik haben, in: Süddeutsche Zeitung, v. 16.02.2012, URL: <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/fluglotsen-streiken-in-fankfurt-warum-auch-kleine-berufsgruppen-ein-recht-auf-streik-haben-1.1286137> [Stand: 2012–06–13]

EuGH – Europäischer Gerichtshof, 1986, Urteil vom 30.04.1986 in der Rechtssache Asjes u. a., Vorabentscheidung über die Auslegung des Artikels 84 Abs. 2 und der Artikel 85 ff. EWG-Vertrag, Rechtssache 209 bis 213/84, S. 1457–1473

Europäische Kommission, 1996, Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, Brüssel

Europäische Kommission, 2006, Richtlinie 2006/67/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über Dienstleistungen im Binnenmarkt, v. 12.12.2006, Brüssel

Europäische Kommission, 2008, Richtlinie 2008/6/EG zur Änderung der Richtlinie 97/67/EG im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes der Postdienste der Gemeinschaft, URL: http://ec.europa.eu/internal_market/post/doc/legislation/2008-06_de.pdf [Stand: 2012–04–07]

Europäische Kommission, 2011a, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG, KOM(2011) 824, Brüssel

Europäische Kommission, 2011b, Zusammenfassung der Folgenabschätzung. Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG, Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen, SEK(2011) 1440, Brüssel

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2011, Garantien für Bodendienste, v. 11.10.2011, S. 13

Frankfurter Rundschau, 2011a, Kündigungswelle bei Lokführern, v. 27.09.2011, S. 17

Frankfurter Rundschau, 2011b, Ende des Stillstands, v. 13.12.2011, S. 18

Lesch, Hagen, 2008, Spartengewerkschaften – Entstehungsmotive und ökonomische Wirkung, in: Industrielle Beziehungen, 15. Jg., Heft 4, S. 303–328

Nader, Nima / Reichert, Götz, 2012, Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen, CEP (Centrum für Europäische Politik), URL: <http://www.euractiv.de/infrasstruktur-und-verkehr/analysen/bodenabfertigungsdienste-auf-eu-flughafen-006004> [Stand: 2012–02–28]

Röhl, Klaus-Heiner, 2009, Regionalpolitische Aspekte der Flughafeninfrastruktur, in: IW-Trends, 36. Jg., Heft 4, S. 79–92

Weimann, Lorenz Christian, 1998, Markteintrittsbarrieren im europäischen Luftverkehr: Konsequenzen für die Anwendbarkeit der Theorie der Contestable markets, Gießener Studien zur Transportwirtschaft und Kommunikation, Bd. 14, Hamburg

Wein, Thomas, 2009, Auf der Speisekarte der DPAG: Rechtliche oder ökonomische Marktzutrittschranken?, University of Lüneburg Working Paper Series in Economics, Nr. 121, Lüneburg

On the Liberalisation of Airport Groundhandling Services

The groundhandling services at airports are an important element of aviation. However, they have not been penetrated by the concept of competition to the same extent as the airline industry in general. In 1996 the EU issued a directive on groundhandling services with a view to breaking up the traditionally monopolistic structures at airports. Though partly successful, this failed to remove all obstacles to competition. A liberalized services market would be in the interest of airlines and passengers. With a new regulation, formally proposed in autumn 2011, the European Commission is making a renewed attempt to establish a smoothly functioning market for groundhandling services. This includes pan-European harmonisation of the approval procedures for suppliers of services.