

Unterrichtung

Der Präsident
des Niedersächsischen Landtages
– Landtagsverwaltung –

Hannover, den 27.08.2012

EU-Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen und sozialen Verwerfungen führen

Beschluss des Landtages vom 22.02.2012 - Drs. 16/4504

Die Europäische Kommission hat am 1. Dezember 2011 ein umfassendes Maßnahmenpaket vorgestellt, welches dazu beitragen soll, die Kapazität der europäischen Flughäfen zu erhöhen, Verspätungen abzubauen und die Qualität der Dienstleistungen für Fluggäste zu verbessern.

Die Vorschläge zur Bodenabfertigung haben dabei zum Ziel, eine größere Auswahl an Bodenabfertigungslösungen zu erreichen, vollständige Marktöffnung für Selbstabfertigungen der Luftverkehrsunternehmen zu gewährleisten und die Anzahl der Dienstleister an Flughäfen über fünf Millionen Passagieren zu erhöhen. Der Flughafen wird dabei Koordinator der Bodenabfertigungsdienste. Das heißt, er ist für die Festlegung der Mindeststandards, die Verbesserung der Ausbildung und die Sicherung stabiler Beschäftigungsbedingungen verantwortlich.

Der Entwurf der EU-Kommission könnte zu gravierenden Auswirkungen für den internationalen Verkehrsflughafen Hannover-Langenhagen führen. Nach Ansicht von Betreibern, Gewerkschaften und Experten steht zu befürchten, dass negative Auswirkungen auf die Beschäftigung und Wettbewerbssituation der Bodenabfertiger eintreten könnten.

Die Qualifizierung der Beschäftigten hat gelitten. Das stößt sowohl auf Arbeitnehmer- und Arbeitgeberseite auf Ablehnung. Der Hannover-Airport und die Dienstleistungsgesellschaft Ver.di haben das Ende vergangenen Jahres in einem offenen Brief dargelegt.

Der Landtag begrüßt, dass die Landesregierung zusammen mit allen übrigen Bundesländern im Verkehrsausschuss des Bundesrates Ende Januar 2012 den Vorstoß der EU-Kommission ablehnt hat.

Vor diesem Hintergrund bittet der Landtag die Landesregierung,

- mit der Bundesregierung in Kontakt zu bleiben, um die negativen Auswirkungen des geplanten Flughafenpakets auf die Bodenverkehrsdienste zu verhindern, und dazu auch Kontakt mit den Abgeordneten des Europäischen Parlaments, insbesondere aus Niedersachsen, zu pflegen,
- gemeinsam mit den betroffenen Arbeitnehmern und Arbeitgebern in Niedersachsen die notwendigen Schritte abzustimmen und gegen die weitere Marktöffnung vorzugehen und
- sich im Bundesrat dafür einzusetzen, den Bereich der Bodenverkehrsdienste nur in angemessenem Maße zu öffnen.

Antwort der Landesregierung vom 21.08.2012

Nachstehend erfolgt eine knappe inhaltliche Darstellung des Vorschlags für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG (BR-Drs. 797/11):

Die neuen Vorschläge zur Bodenabfertigung verfolgen - nun nicht mehr in der Rechtsform der Richtlinie mit entsprechendem Umsetzungsspielraum, sondern als unmittelbar verbindliche Verordnung - das allgemeine Ziel, die Effizienz und die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste für

die unmittelbaren Nutzer (Luftfahrtunternehmen) und die Endnutzer (Fluggäste und Spediteure) auf EU-Flughäfen zu verbessern.

Im Einzelnen werden folgende spezifische Ziele verfolgt:

- Es soll sichergestellt werden, dass den Luftfahrtunternehmen auf EU-Flughäfen eine größere Auswahl an Bodenabfertigungslösungen offensteht, vorgesehen ist die vollständige Marktöffnung für Selbstabfertigung der Luftverkehrsunternehmen und Erhöhung der Anzahl der Dienstleister auf mindestens drei an großen Flughäfen (ab fünf Millionen Passagiere).
- Die nationalen Verwaltungsregelungen für den Markteintritt (Zulassungen) sollen geklärt und harmonisiert werden.
- Auf Ebene der Flughäfen sollen einheitliche Rahmenbedingungen für Bodenabfertigungsunternehmen, die unterschiedlichen rechtlichen Regelungen unterliegen, sichergestellt werden.
- Die Koordinierung zwischen Abfertigern auf dem Flughafen (Flughafenbetreiber als Bodenkoordinatoren im EU-Luftverkehrsnetz als Teil des Gate-to-Gate-Konzepts) soll verbessert werden.
- Der Rechtsrahmen für die Aus- und Fortbildung sowie den Transfer von Personal soll geklärt werden.

Beurteilung des Verordnungsentwurfes:

Der Verordnungsentwurf wird bei den Flughafenbetreibern unterschiedlich beurteilt, vom MW wird vornehmlich die Kritik geteilt.

Die (Ausgangs-)Richtlinie 96/67/EG war seinerzeit als erster Schritt zu einer stufenweisen Liberalisierung des Zugangs zum Markt der Bodenabfertigungsdienste der Gemeinschaft gedacht. Sie sollte zur Senkung der Betriebskosten der Luftfahrtunternehmen und zur Verbesserung der Dienstleistungen beitragen. Diese Ziele wurden zumindest in Deutschland erreicht, es konnten ohne Beeinträchtigung der Qualität Preissenkungen an die Luftverkehrsgesellschaften von bis zu 30 % weitergegeben werden.

Weitere Marktöffnungen werden nach überwiegender Ansicht zu Nachteilen für die gesamte Luftverkehrswirtschaft führen. Selbstabfertigung durch die Luftverkehrsgesellschaften ist schon heute möglich, findet aber faktisch nicht statt. Schon heute erwirtschaften die führenden Drittabfertiger keine Gewinne. Die Möglichkeiten zur Prozessoptimierung sind bei den Flughäfen weitgehend ausgeschöpft. Mehr Wettbewerber auf dem Vorfeld führen nicht automatisch zu günstigeren Preisen und besserem Service, denn der Markt wächst nicht, sondern bleibt konstant. Dementsprechend würden die Marktanteile durch Hinzutreten weiterer Wettbewerber lediglich kleiner werden und zu zusätzlichem Preisdruck führen, dem in diesem personalintensiven Geschäft nur durch Lohnsenkung begegnet werden kann. Dieses Szenario trifft auch und vor allem auf den im Verhältnis kleinen Flughafen Hannover mit knapp über fünf Millionen Passagieren zu.

Mit der Einräumung stärkerer Überwachungs- und Eingriffsrechte für den Flughafen fordert der Entwurf eine starke Koordination der Dienstleister und Airlines durch den Flughafen als Infrastruktur-Manager. Diesem Mehraufwand steht gegenüber, dass der Flughafen weitere Anbieter, die aufgrund der engen Markt- bzw. Wettbewerbssituation mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht kostendeckend werden arbeiten können, betreuen muss. Daneben werden die Abfertigungsdienstleister der Flughäfen gegenüber Drittanbietern benachteiligt, da z. B. nur für sie das sogenannte Subcontracting verboten werden soll.

Im Vorfeld des Landtagsbeschlusses vom 22.02.2012 hatte die Landesregierung im Bundesrat ihre ablehnende Auffassung bereits zum Ausdruck gebracht. Der Verkehrsausschuss hat in seiner Sitzung vom 25.01.2012 den Verordnungsentwurf abgelehnt.

In der Sitzung am 10.02.2012 hat der Bundesrat den Verordnungsentwurf abgelehnt und entschieden, dass diese Stellungnahme direkt an die EU-Kommission übermittelt wird (BR-Drs. 797/11 Beschluss).

Der Rat der Europäischen Union (Verkehr, Telekommunikation und Energie) hat sich bereits auf seiner Tagung am 22.03.2012 auf eine allgemeine Ausrichtung mit einigen wesentlichen Änderungen im Hinblick auf den ursprünglichen EU-Kommissionsvorschlag verständigt.

Derzeit wird der ursprüngliche Vorschlag der EU-Kommission weiter im Europäischen Parlament (EP) behandelt. Er wird dort im Verkehrs- und Beschäftigungsausschuss beraten. Am 08.05.2012 hat bereits im Verkehrsausschuss des EP eine Anhörung zu allen drei Verordnungsvorschlägen des EU-Flughafenpaketes stattgefunden.

Bis zum 20.07.2012 fanden die Beratungen auf Ausschussebene statt. Die Annahme der Berichtsentwürfe ist für den 17.09.2012 in den Ausschüssen und für Dezember 2012 im Plenum des EP geplant.

Die Landesregierung stimmt sich über das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) eng mit den anderen Bundesländern ab, wobei das BMVBS hier eine Bündelungs- und Koordinierungsfunktion in Hinblick auf die Vorschläge der Länder übernimmt. Diese finden unmittelbaren Einfluss auf die Abstimmungen im Bundesrat. Das BMVBS rechnet damit, dass eine inhaltliche Befassung mit dem Vorschlag zur Bodenabfertigung in der Ratsarbeitsgruppe erst wieder zum Jahresende 2012 erforderlich sein wird. Das BMVBS plant eine zeitnahe Anhörung der Länder.

Die Landesregierung hat in der Vergangenheit bei ihrer Meinungsbildung sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerseite angehört. Die Einschätzung beider Seiten hat sich seit November 2011 - hier hatten der Flughafen Hannover und ver.di anlässlich einer gemeinsamen Veranstaltung, zu der auch maßgebliche Vertreter der Parteien im Europäischen Parlament eingeladen waren, ihre gemeinsame ablehnende Haltung formuliert - nicht verändert.