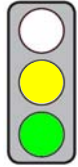


KERNPUNKTE

Ziel der Verordnung: Die Kommission will den Markt für Bodenabfertigungsdienste weiter öffnen.

Betroffene: Bodenabfertigungsdienstleister, Flughafensbetreiber und Luftverkehrsunternehmen.



Pro: (1) Die Vorschrift, dass auf großen Flughäfen die Zahl der Anbieter nur noch auf maximal drei begrenzt werden darf, führt über mehr Wettbewerb zu niedrigeren Preisen und besserer Qualität.

(2) Die Möglichkeit der Luftverkehrsunternehmen, in allen Flughafenbereichen zwischen mindestens zwei bzw. mindestens drei Dienstleistern auswählen zu können, verhindert eine Monopolstellung von Dienstleistern in einzelnen Flughafenbereichen.

Contra: Die Rechtsform der Verordnung ist rechtswidrig, da unverhältnismäßig.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2011) 824 vom 1. Dezember 2011 für eine **Verordnung** des Europäischen Parlaments und des Rates über **Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union** und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG des Rates über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Gemeinschaft.

Kurzdarstellung

► Hintergrund und Ziele

- „Bodenabfertigungsdienste“ werden für Luftverkehrsunternehmen auf einem Flughafen erbracht (Art. 2 lit. d). Der Verordnungsvorschlag erfasst 11 Dienstleistungskategorien, u. a. Lotsendienste, Fluggast-, Gepäck- oder Frachtabfertigung sowie Betankung und Reinigung von Flugzeugen (Anhang).
- Die Kommission will die Qualität der Bodenabfertigungsdienste verbessern (Erwägungsgrund 5). Sie bemängelt, dass die bestehende Richtlinie (96/67/EG) unzureichend ist (S. 4), um
 - den Markt für Bodenabfertigungsdienste hinreichend zu öffnen und
 - die sich wandelnden Anforderungen an „Zuverlässigkeit, Resistenz, Flugsicherheit und Gefahrenabwehr sowie Umweltschutz“ zu erfüllen.
- Die Richtlinie 96/67/EG soll durch die vorgeschlagene Verordnung ersetzt werden, um die Effizienz und die Gesamtqualität der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen für Luftverkehrsunternehmen, Fluggäste und Spediteure zu verbessern (Erwägungsgrund 5).
- Die Kommission unterscheidet nach der Größe der Flughäfen:
 - „Mittelgroße Flughäfen“ haben in den drei vorangegangenen Jahren jährlich mindestens 2 Mio. Fluggäste oder 50.000 t Fracht abgefertigt.
 - „Große Flughäfen“ haben in den drei vorangegangenen Jahren jährlich mindestens 5 Mio. Fluggäste oder 100.000 t Fracht abgefertigt.

► Marktzugang

- Alle Luftverkehrsunternehmen haben das Recht, für sich selbst Bodenabfertigungsdienste zu erbringen („Selbstabfertigungs-Freiheit“, Art. 5 i.V.m. Art. 2 lit. e).
- Bodenabfertigungsdienstleister („Dienstleister“) erbringen für Luftfahrtunternehmen Bodenabfertigungsdienste. Sie haben auf mittelgroßen und großen Flughäfen grundsätzlich freien Marktzugang („Drittabfertigungs-Freiheit“, Art. 6 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 lit. f).
- Die Mitgliedstaaten können die Zahl der Dienstleister für einzelne Dienstleistungskategorien – Gepäckabfertigung, Vorfelddienste, Betankung, Fracht- und Postabfertigung – begrenzen (Art. 6 Abs. 2), aber nur
 - auf mindestens zwei Dienstleister pro Dienstleistungskategorie auf mittelgroßen Flughäfen,
 - auf mindestens drei Dienstleister pro Dienstleistungskategorie auf Flughäfen.
- Wird die Zahl der Dienstleister begrenzt, müssen Fluggesellschaften in allen Flughafenbereichen wählen können zwischen mindestens (Art. 6 Abs. 4)
 - zwei Dienstleistern auf mittelgroßen Flughäfen,
 - drei Dienstleistern auf großen Flughäfen.
- Flughafenbetreiber müssen auf mittelgroßen und großen Flughäfen allen Bodenabfertigungsdienstleistern und Selbstabfertigern den Zugang zu „zentralen Infrastruktureinrichtungen“ (z. B. Gepäckbeförderungsanlagen) ermöglichen, die nicht mehrfach bereitgehalten werden können und die für die Erbringung der Bodenabfertigung notwendig sind (Art. 2 lit. g, Art. 27 Abs. 1 und 6).

- Falls ein Flughafenbetreiber selbst Bodenabfertigungsdienste erbringt, muss er hierfür ein rechtlich unabhängiges Unternehmen betreiben (Art. 29 Abs. 1). Dieses darf keine Quersubventionierung aus „luftverkehrsbezogenen Tätigkeiten“ erhalten, durch die es die Entgelte für Bodenabfertigungsdienste senken könnte (Art. 29 Abs. 3).
- ▶ **Freistellungen**
 - Lassen auf einem Flughafen „Sachzwänge“ in Form von „Platz- oder Kapazitätsgründen“ den freien Marktzugang und/oder die Selbstabfertigung nicht zu, so können die Mitgliedstaaten die Selbstabfertigung nach Art. 5 und die Zahl der Dienstleister über die Begrenzungen nach Art. 6 hinaus begrenzen („Freistellungen“; Art. 14 Abs. 1).
 - Die Freistellung darf nicht zu Wettbewerbsverzerrungen führen (Art. 14 Abs. 3).
 - Die Kommission überprüft die Freistellungsentscheidungen der Mitgliedstaaten (Art. 14 Abs. 4 bis 9). Sie kann diese ablehnen, wenn keine Sachzwänge vorliegen (Art. 14 Abs. 7).
- ▶ **Allgemeine Zulassung**
 - Um auf mittelgroßen und großen Flughäfen Dienste anbieten zu dürfen, benötigen Bodenabfertigungsdienstleister eine allgemeine Zulassung durch unabhängige Zulassungsbehörden der Mitgliedstaaten (Art. 16 Abs. 1 und 2).
 - Eine Zulassung ist für fünf Jahre gültig (Art. 23 Abs. 1).
 - Ein Bodenabfertigungsdienstleister hat Anspruch auf eine Zulassung, wenn er insbesondere (Art. 17)
 - in einem Mitgliedstaat niedergelassen und eingetragen ist,
 - seine finanziellen Verpflichtungen erfüllen kann (Art. 18),
 - seine Zuverlässigkeit (Art. 19) und die Qualifikation seiner Mitarbeiter (Art. 20) nachweist,
 - ein Betriebshandbuch vorlegt (Art. 21) und
 - haftpflichtversichert ist (Art. 22 Abs. 1).
 - Die in einem Mitgliedstaat erteilte Zulassung wird in allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt (Art. 26).
- ▶ **Konkretes Ausschreibungsverfahren bei begrenztem Marktzugang**
 - Ist die Zahl der Dienstleister nach Art. 6 oder Art. 14 begrenzt, so müssen diese nach einem „nicht diskriminierenden“, zweiphasigen Ausschreibungsverfahren (Art. 7 bis Art. 10) ausgewählt werden (Art. 7 Abs. 1).
 - Phase 1 („Qualifikationsverfahren“, Art. 8): Die Vergabestelle trifft eine Vorauswahl, indem sie die Eignung der Bieter anhand von ihr festgelegter „Mindestkriterien“ – wie eine gültige Zulassung (Art. 16 ff.) oder eine schriftliche Selbstverpflichtung zur Einhaltung von Vorschriften (z. B. Tarifverträge) – überprüft.
 - Phase 2 („Vergabeverfahren“, Art. 9): Die Vergabestelle trifft die Auswahl anhand von ihr festgelegter „Vergabekriterien“ wie Qualität, Wirtschaftsplan, Schulungsprogramm und Umweltverträglichkeit.
 - Die ausgewählten Dienstleister sind befugt, auf einem bestimmten Flughafen für eine bestimmte Dauer Bodenabfertigungsdienste anzubieten („Befugnis“).
 - Vergabestelle für die Befugnis ist (Art. 7 Abs. 2)
 - der Flughafenbetreiber, sofern er nicht selbst Bodenabfertigungsdienste erbringt, einen Bodenabfertigungsdienstleister kontrolliert oder an einem solchen beteiligt ist, oder
 - eine unabhängige Behörde.
 - Die Befugnis zur Bodenabfertigung wird für mindestens sieben und höchstens zehn Jahre erteilt (Art. 10 Abs. 1).
 - Ist auf einem Flughafen die Zahl der Dienstleister nach Art. 6 begrenzt, sind vom Ausschreibungsverfahren befreit (Art. 11 Abs. 1):
 - der Flughafenbetreiber, der selbst Bodenabfertigungsdienste erbringt,
 - ein Bodenabfertigungsdienstleister, der von dem Flughafenbetreiber gesellschaftsrechtlich kontrolliert wird oder der diesen kontrolliert.
- ▶ **Koordinierung und Qualitätssicherung**
 - Für die Koordinierung der Bodenabfertigung ist der Flughafenbetreiber als „Bodenkoordinator“ zuständig. Er achtet insbesondere auf die Einhaltung aller „Verhaltensregeln“ (Art. 30 Abs. 1, Art. 31).
 - Auf großen Flughäfen legt der Flughafenbetreiber oder die zuständige Behörde „Mindestqualitätsnormen“ für die Bodenabfertigung fest (Art. 32 Abs. 2), die von der Kommission festgelegten Spezifikationen entsprechen müssen (Art. 32 Abs. 6, Art. 42). Die Mindestqualitätsnormen betreffen insbesondere Aus- und Fortbildung, Sicherheit, Gefahrenabwehr, Notfallmaßnahmen und Umweltschutz (Art. 32 Abs. 4).
 - Jeder Beschäftigte eines Dienstleisters oder Selbstabfertigers muss regelmäßig Schulungen besuchen (Art. 34 Abs. 1).

Änderung zum Status quo

- ▶ Bisher konnten die Mitgliedstaaten das Recht auf Selbstabfertigung für mittelgroße Flughäfen auf zwei Luftverkehrsunternehmen begrenzen. Nun sollen alle Luftverkehrsunternehmen das Recht auf Selbstabfertigung erhalten.

- ▶ Bisher konnten die Mitgliedstaaten den Marktzugang nicht nur bei mittelgroßen, sondern auch bei großen Flughäfen auf zwei Dienstleister beschränken. Zukünftig sollen sie ihn bei großen Flughäfen nur noch auf mindestens drei Dienstleister begrenzen dürfen.
- ▶ Bisher mussten die Bedingungen für eine Zulassung nur bestimmten Grundsätzen entsprechen. Nun will die Kommission konkrete Bedingungen vorgeben.
- ▶ Bisher betrug die Dauer der Befugnis zur Bodenabfertigung höchstens sieben Jahre. Nun beträgt sie mindestens sieben und höchstens zehn Jahre.
- ▶ Neu ist die Koordinierung der Bodenabfertigungsdienste durch den Flughafenbetreiber.
- ▶ Neu sind die Verpflichtungen für regelmäßige Schulungen.

Subsidiaritätsbegründung der Kommission

Laut Kommission können die Ziele der vorgeschlagenen Verordnung nicht von den Mitgliedstaaten erreicht werden, da Luftfahrtunternehmen in einem europäischen Binnenmarkt operieren und auch Bodenabfertigungsdienstleister „auf einem europäischen oder internationalen Markt“ tätig sind. Einzelmaßnahmen eines Mitgliedstaates würden das Funktionieren des Binnenmarktes „potenziell beeinträchtigen“. (S. 11)

Politischer Kontext

Die Kommission hatte 1996 eine Mindestöffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen ermöglicht (Richtlinie 96/67/EG). In ihrem Bericht über die Anwendung dieser Richtlinie [KOM(2006) 821] stellte sie fest, dass dies zu einem Preisrückgang der Bodenabfertigungsdienste und zu einem Anstieg der Dienstqualität geführt hat, jedoch „negative Tendenzen“ bestünden (S. 5). 2009 führte sie eine Konsultation zum Funktionieren der Bodenabfertigungsdienste und zur Überarbeitung der Richtlinie durch. Es stellte sich heraus, dass die Interessen der Beteiligten hinsichtlich einer weiteren Öffnung des Marktes stark divergieren. Luftverkehrsunternehmen und Bodenabfertigungsdienstleister sprachen sich für eine weitere Marktöffnung aus, Flughafenbetreiber und Beschäftigte der Abfertigungsunternehmen lehnten sie ab.

Stand der Gesetzgebung

01.12.12 Annahme durch Kommission
 Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Mobilität und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Tourismus (federführend); Beschäftigung und soziale Angelegenheiten; Umwelt, Gesundheit und Lebensmittelsicherheit; Binnenmarkt und Verbraucherschutz
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	N.N.
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 100 Abs. 2 AEUV (Luftverkehr)
Art der Gesetzgebungszuständigkeit:	Geteilte Zuständigkeit (Art. 4 Abs. 2 AEUV)
Verfahrensart:	Art. 294 AEUV (ordentliches Gesetzgebungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Die Regelung, dass auf großen Flughäfen zukünftig statt zwei mindestens drei Bodenabfertigungsdienstleister zugelassen sein müssen, führt zu mehr Wettbewerb. Denn die Aufteilung eines Marktes ist um so schwieriger, je mehr Wettbewerber vorhanden sind. **Der verschärfte Wettbewerb schafft** zunächst Vorteile für Luftverkehrsunternehmen: Sie können auf ein größeres Angebot, **niedrigere Preise und bessere Qualität** zurückgreifen, zumal sich die Qualität der Bodendienste leicht überprüfen lässt. Davon profitieren auch die Verbraucher sowie Personen- und Gütertransportdienstleister als Endnutzer der Bodenabfertigungsdienste. Aber auch die Bodenabfertigungsdienstleister können profitieren, weil sie sich neue Märkte erschließen können.

Die Vorschrift, dass ein Flughafenbetreiber, der selbst Bodenabfertigungsdienste erbringt, hierfür ein rechtlich selbständiges Unternehmen betreiben muss und dieses nicht quersubventionieren darf, verhindert, dass Flughäfen, die Bodendienste erbringen, sich einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Drittanbietern verschaffen. Das Heraufsetzen der Abfertigungsbefugnis auf bis zu zehn Jahre erhöht die Planungssicherheit von Dienstleistern und die ihrer Beschäftigten. Gleichzeitig führt eine Zulassungsdauer von nur fünf Jahren dazu, dass Dienstleister die vorgegebenen Standards und damit die Qualität ihrer Leistungen dauerhaft hochhalten.

Die Zuständigkeit des Flughafenbetreibers für die Koordinierung der Bodenabfertigungsdienste und die Vorgabe von Mindestqualitätsstandards ermöglicht es diesem, möglichen Reputationsverlusten des eigenen Flughafens durch mangelhaft erbrachte Bodenabfertigungsdienste entgegenzuwirken. Dabei geht die Kommission nicht auf die Frage ein, wer die Koordinationskosten zu tragen hat.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Das Recht der Luftverkehrsunternehmen zur Selbstabfertigung erhöht deren Optionen zur Effizienzsteigerung. Denn Luftverkehrsunternehmen können so selber entscheiden, welche Schritte der Leistungserbringung im eigenen Unternehmen erfolgen und welche zugekauft werden sollen.

Die Vorschrift, dass Luftverkehrsunternehmen in allen Bereichen des Flughafens gesondert zwischen mindestens zwei bzw. drei Dienstleistern auswählen können müssen, verhindert einen Scheinwettbewerb. Denn diese können sich einen mittelgroßen bzw. großen Flughafen nicht derart untereinander aufteilen, dass sie in einzelnen Flughafenbereichen eine Monopolstellung haben (z. B. durch die exklusive Leistungserbringung eines einzigen Dienstleisters an einzelnen Terminals) und so überhöhte Preise diktieren können.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Mehr Wettbewerb erhöht die Innovationsdynamik und wirkt sich dadurch tendenziell positiv auf Wachstum und Beschäftigung der Volkswirtschaft insgesamt aus. Denn die Existenz von zusätzlicher Konkurrenz an einem Flughafen vergrößert die Anreize für Dienstleister, Innovationen voranzutreiben, um dadurch einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen. Dies kann zwar dazu führen, dass es zu einem stärkeren Einsatz von Maschinen kommt, welche die menschliche Arbeitskraft ersetzen. Gleichzeitig würden jedoch positive Impulse auf Arbeitsplätze in jenen Branchen ausgehen, die Transportdienstleistungen nachfragen und nun bessere Serviceleistungen und/oder geringere Kosten für den Personen und Gütertransport vorfinden.

Folgen für die Standortqualität Europas

Bessere und günstiger erbrachte Bodenabfertigungsdienste erhöhen die Standortqualität Europas für Investitionen vor allem in Flughafendrehkreuze.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Unproblematisch. Die EU darf im Bereich der Gemeinsamen Verkehrspolitik (Art. 90 bis 99 AEUV) „geeignete Vorschriften“ für die Luftfahrt erlassen (Art. 100 Abs. 2 AEUV).

Subsidiarität

Unproblematisch. Sowohl die Luftverkehrsunternehmen als auch die Bodenabfertigungsdienstleister agieren im Luftverkehrsbinnenmarkt. Insoweit ist das angestrebte Maß an Harmonisierung angemessen.

Verhältnismäßigkeit

Die Kommission will die bisherige Handlungsform der Richtlinie, die den Mitgliedstaaten im Rahmen nationaler Umsetzungsakte Gestaltungsspielräume eröffnet (Art. 288 Abs. 3 AEUV), durch eine unmittelbar geltende Verordnung (Art. 288 Abs. 2 AEUV) ersetzen. Laut Kommission kann nur eine Verordnung „die notwendige Harmonisierung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Ebene“ bewirken und damit die Probleme lösen, die „größtenteils auf unterschiedliche Umsetzung in den Mitgliedstaaten“ zurückgehen (S. 11).

Allerdings sieht auch der Verordnungsvorschlag gerade im Kernbereich des Rechtsaktes – der Reichweite der Marktöffnung – keine Vollharmonisierung vor, sondern beschränkt sich auf die Festlegung EU-weiter Mindestanforderungen. Dabei räumt er den Mitgliedstaaten substantielle Gestaltungs- und Entscheidungsbefugnisse ein, die eine nationale Umsetzung erfordern. **Der Übergang von der Handlungsform einer Richtlinie zu der einer Verordnung ist daher unverhältnismäßig und somit rechtswidrig.**

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Die vorgeschlagene Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 AEUV), so dass die von ihr abschließend geregelten Fragen keines weiteren Umsetzungsrechtsakts auf nationaler Ebene mehr bedürfen und die Regelungen der deutschen Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen (Bodenabfertigungsdienst-Verordnung, BADV) insoweit obsolet werden. Insbesondere hinsichtlich der Entscheidungsbefugnis der Mitgliedstaaten über die Anzahl zulässiger Dienstleister für bestimmte Dienstleistungskategorien auf einzelnen Flughäfen (Art. 6) sind Anpassungen der BADV (§ 3 i.V.m. Anlage 5) erforderlich.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Regelung, dass auf großen Flughäfen zukünftig statt zwei mindestens drei Bodenabfertigungsdienstleister zugelassen sind, führt zu mehr Wettbewerb und damit zu niedrigeren Preisen und besserer Qualität. Die Möglichkeit der Luftverkehrsunternehmen, in allen Flughafenbereichen zwischen mindestens zwei bzw. mindestens drei Dienstleistern auswählen zu können, verhindert Monopolstellungen von Dienstleistern in einzelnen Flughafenbereichen. Allerdings ist der Übergang von der Handlungsform einer Richtlinie zu der einer Verordnung unverhältnismäßig und damit rechtswidrig.