

13.06.97

VP - Fz - In

Gesetzesbeschluß
des Deutschen Bundestages

Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 181. Sitzung am 12. Juni 1997 aufgrund der Beschlußempfehlung und des Berichts des Ausschusses für Verkehr - Drucksache 13/7885 - den von den Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P. eingebrachten

**Entwurf eines Gesetzes über Bodenabfertigungsdienste
auf Flugplätzen
- Drucksache 13/7645 -**

in der nachstehenden Fassung angenommen:

Fristablauf: 04.07.97

Initiativgesetz des Bundestages

Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Luftverkehrsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 14. Januar 1981 (BGBl. I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 2 des Gesetzes vom 19. Oktober 1994 (BGBl. I S. 2978), wird wie folgt geändert:

1. Die Inhaltsübersicht wird wie folgt geändert:

Im Zweiten Unterabschnitt des Ersten Abschnitts wird die Angabe „19b“ durch die Angabe „19c“ ersetzt.

2. Nach § 19b wird folgender § 19c eingefügt:

„§ 19c

(1) Die Unternehmer von Flugplätzen mit gewerblichem Luftverkehr haben Luftfahrtunternehmen

sowie sonstigen Anbietern die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten zu ermöglichen. Bodenabfertigungsdienste in diesem Sinne sind die administrative Abfertigung am Boden und deren Überwachung, die Fluggastabfertigung, die Gepäckabfertigung, die Fracht- und Postabfertigung, die Vorfelddienste, die Reinigungsdienste und der Flugzeugservice, die Betankungsdienste, die Stationswartungsdienste, die Flugbetriebs- und Besatzungsdienste, die Transportdienste am Boden sowie die Bordverpflegungsdienste.

(2) Bei der Gepäckabfertigung, den Vorfelddiensten, den Betankungsdiensten sowie der Fracht- und Postabfertigung, soweit dies die konkrete Beförderung von Fracht und Post zwischen Flugplatz und Flugzeug bei der Ankunft, beim Abflug oder beim Transit betrifft, wird die Anzahl derer, die be-

rechtigt sind, diese Bodenabfertigungsdienste für sich zu erbringen, auf mindestens zwei festgelegt. Das gleiche gilt für die Anzahl derer, die berechtigt sind, diese Bodenabfertigungsdienste für andere zu erbringen.

(3) Sofern besondere Platz- oder Kapazitätsgründe, insbesondere in Zusammenhang mit der Verkehrsdichte und dem Grad der Nutzung der Flächen auf einem Flugplatz

es erfordern, kann die Anzahl derer, die berechtigt sind, die in Absatz 2 genannten Bodenabfertigungsdienste zu erbringen, im Einzelfall über Absatz 2 hinaus beschränkt werden. Bei Vorliegen der in Satz 1 genannten Gründe kann die Anzahl derer, die berechtigt sind, die übrigen der in Absatz 1 genannten Bodenabfertigungsdienste zu erbringen, im Einzelfall entsprechend Absatz 2 festgelegt werden.“

3. § 31 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

Nach Nummer 4 wird folgende Nummer 4 a eingefügt:

„4 a. die im Zusammenhang mit der Regelung der Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen nach § 19 c Abs. 1 und 2 erforderlichen Maßnahmen und Verwaltungsentscheidungen,“

4. § 32 wird wie folgt geändert:

In § 32 Abs. 1 Satz 1 wird folgende Nummer 3 a eingefügt:

„3 a. die Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen (§ 19 c). Die Aufnahme von Bodenabfertigungsdiensten kann von der Erfüllung fachlicher, technischer und betrieblicher Voraussetzungen abhängig gemacht werden.

Die Rechtsverordnung kann darüber hinaus Regelungen über die Übernahme von Arbeitnehmern,

über die Bildung von Interes-

senvertretungen der Luftfahrtunternehmen an Flugplätzen, über die Auswahl derer, die Bodenabfertigungsdienste erbringen dürfen, über die Abgrenzung des Tätigkeitsbereichs Bodenabfertigungsdienste von anderen Tätigkeitsbereichen sowie über die Untersagung von Subventionen zwischen diesen Tätigkeitsbereichen treffen. Des weiteren kann die Rechtsverordnung Regelungen über die Erhebung von Entgelten durch den Flugplatzunternehmer sowie über den Zugang zu Flugplatzeinrichtungen vorsehen.“

Artikel 2

Die Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. März 1979 (BGBl. I S. 308), zuletzt geändert durch Verordnung vom 26. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3178), wird wie folgt geändert:

Dem § 61 Abs. 1 wird folgender Satz angefügt:

„Die Genehmigung umfaßt nicht die Durchführung von Bodenabfertigungsdiensten durch das Luftfahrtunternehmen.“

Artikel 3

Der auf Artikel 2 beruhende Teil der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung kann aufgrund der Ermächtigung des Luftverkehrsgesetzes durch Rechtsverordnung geändert werden.

Artikel 4

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

04.07.97

**Anrufung
des Vermittlungsausschusses
durch den Bundesrat**

Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

/ Der Bundesrat hat in seiner 714. Sitzung am 4. Juli 1997 beschlossen, zu dem vom Deutschen Bundestag am 12. Juni 1997 verabschiedeten Gesetz zu verlangen, daß der Vermittlungsausschuß gemäß Artikel 77 Abs. 2 des Grundgesetzes aus den in der Anlage angegebenen Gründen einberufen wird.

Anlage

GR Ü N D E

für die Einberufung des Vermittlungsausschusses
zum

Gesetz über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

1. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 19c Abs. 2 Satz 1 LuftVG)

In Artikel 1 Nr. 2 ist in § 19c Abs. 2

a) in Satz 1 das Wort "mindestens" zu streichen
und

b) nach Satz 2 folgender Satz anzufügen:

"Unberührt hiervon bleibt das Recht des Unternehmers eines Flugplatzes, weiteren Unternehmern, die für sich oder andere Bodenabfertigungsdienste erbringen wollen, diese Möglichkeit einzuräumen."

Begründung:

Die Regelung in der Fassung des Gesetzesbeschlusses schöpft die Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten der Richtlinie 96/67/EG vom 15.10.1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft nicht aus.

Mit der Regelung in § 19c Abs. 2 Satz 1 soll Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie und mit der Regelung in § 19c Abs. 2 Satz 2 soll Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie umgesetzt werden. Nach Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Zahl der Dienstleister, die zur Erbringung bestimmter, abschließend aufgezählter Bodenabfertigungsdienste befugt sind, begrenzen. Die Mitgliedstaaten dürfen die Zahl der Dienstleister, die diese vorgenannten

Dienste anbieten, "indes nicht auf weniger als zwei je Bodenabfertigungsdienst begrenzen". In Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie ist den Mitgliedstaaten eine inhaltlich gleiche Regelungsmöglichkeit für die Selbstabfertigung eingeräumt worden.

Im Gegensatz zu der sprachlichen Formulierung in Artikel 6 Abs. 2 der Richtlinie wird in Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie ein Vorbehalt für mindestens zwei Selbstabfertiger festgelegt.

Die Regelungen der Richtlinie, und zwar sowohl für die Selbstabfertigung als auch für die Drittabfertigung fokussieren damit die Anzahl zwei als die kleinste von den Mitgliedstaaten festzulegende Größe.

Die Änderung setzt die von der Richtlinie eingeräumten Möglichkeiten und die in der Begründung zum Ausdruck kommende Absicht des Gesetzgebers (BT-Drs. 13/7654) um. Mit der definitiven Festlegung auf je zwei Dienstleister und zwei Selbstabfertiger als der Ausgangsgröße für die in Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie genannten Bodenabfertigungsdienste werden die von der Richtlinie vorgegebenen Möglichkeiten ausgeschöpft.

Die Richtlinie dient der aus der Sicht der EU notwendigen Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft; auch bei den Bodenabfertigungsdiensten soll der freie Zugang zum Markt gewährleistet sein und Wettbewerb stattfinden. Monopolstellungen sollen beseitigt werden. Ausnahmen sollen nur für solche Bodenabfertigungsdienste bestehen, für die aus Platz- oder Kapazitätsgründen eine Freistellung aufgrund einer Einzelentscheidung nach Artikel 9 der Richtlinie getroffen wurde.

Mit der Festlegung auf je zwei Dienstleister und zwei Selbstabfertiger wird der Flugplatzunternehmer trotz der für ihn geltenden Privatrechtsautonomie verpflichtet zuzulassen, daß auch bei den Bodenabfertigungsdiensten, die in Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 Abs. 2 inhaltlich gleichlautend genannt sind und bei denen er bisher alleiniger Anbieter ist, ein weiterer Dienstleister und zwei Selbstabfertiger tätig werden. Die Richtlinie sieht eine solche auf bestimmte Bodenabfertigungsdienste festgelegte begrenzte Marktöffnung als ausreichend an, um auch hier dem Wettbewerbsgedanken Rechnung zu tragen. Die definitive Festlegung auf die neue Ausgangsgröße zwei bedeutet im Sinne der Richtlinie deshalb auch eine Marktöffnung. Darüber hinaus wird mit § 19c Abs. 2 Satz 3 klargestellt, daß der Unternehmer eines Flugplatzes im Rahmen seiner Privatrechtsautonomie berechtigt ist, weiteren Unternehmern die Möglichkeit, Bodenabfertigungsdienste zu erbringen, einzuräumen. Die Regelung bedeutet zugleich, daß der Unternehmer eines Flugplatzes wegen des Bestandschutzes verpflichtet ist, die Anzahl der Dienstleister und Selbstabfertiger der in Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie genannten Bodenabfertigungsdienste beizubehalten, wenn sie schon jetzt die neue Ausgangsgröße zwei übersteigt. Eine andere Entscheidung wäre sachlich nicht zu rechtfertigen.

Läßt der Flugplatzunternehmer im Einzelfall mehr als zwei Dienstleister oder mehr als zwei Selbstabfertiger zu, ist dies Ausfluß der Privatrechtsautonomie. § 26 Abs. 2 GWB findet keine Anwendung.

Nicht nur der Wortlaut der Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie läßt eine definitive Festlegung auf nur zwei Dienstleister und nur zwei

Selbstabfertiger für die dort genannten Dienste durch die Mitgliedstaaten zu. Auch die übrigen Regelungen und Erwägungen der Richtlinie bestätigen, daß die Richtlinie keine Verpflichtung zu einer vollen Marktöffnung für alle Bodenabfertigungsdienste von Anfang an enthält; die angestrebte Marktöffnung ist vielmehr auch mit einer zeitlichen Komponente behaftet. So ist in Erwägungsgrund Nummer 10 der Richtlinie ausdrücklich darauf hingewiesen worden, daß die Liberalisierung schrittweise durchgeführt wird. Dieser schrittweise gedachten Marktöffnung trägt auch Artikel 22 der Richtlinie Rechnung, der bis zum 31.12.2001 einen Bericht über die Anwendung der Richtlinie mit etwaigen Änderungsvorschlägen vorsieht. In Erwägungsgrund Nummer 5 ist darüber hinaus ausdrücklich klargestellt worden, daß mit der Öffnung des Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste zur Senkung der Kosten und zur Hebung der Qualität beigetragen werden soll. Der Eingriff in die Privatrechtsautonomie der Flugplatzunternehmer soll jedoch nicht ausschließlich aus Wettbewerbsgründen erfolgen. Gerade der nicht zu unterschätzende Eingriff in den eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb gebietet es, den Schutzgedanken des Artikel 14 Grundgesetz bei der Umsetzung der Richtlinie umfassend zur Geltung zu bringen.

2. Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 19c nach Absatz 3 LuftVG)

In Artikel 1 Nr. 2 ist in § 19c nach Absatz 3 folgender Absatz 4 anzufügen:

"(4) Maßnahmen im Bereich der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der allgemeinen und betrieblichen Sicherheit auf Flugplätzen bleiben unberührt."

Begründung:

Mit der Änderung wird die Regelung in Artikel 17 der Richtlinie umgesetzt und sichergestellt, daß der Wettbewerbsgedanke im Einzelfall hinter den Belangen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der allgemeinen und betrieblichen Sicherheit zurücktreten muß.

3. Zu Artikel 1 Nr. 4 (§ 32 Abs. 1 LuftVG)

In Artikel 1 Nr. 4 wird § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3a wie folgt geändert:

- a) In Satz 2 werden nach den Worten „technischer und betrieblicher Voraussetzungen“ die Worte „sowie von der Übernahme von Arbeitnehmern“ eingefügt.
- b) In Satz 3 werden nach dem Wort „Regelungen“ die Worte „über die Übernahme von Arbeitnehmern,“ gestrichen.

Begründung:

Die vorgeschlagene Formulierung entspricht der ursprünglichen Fassung des Gesetzentwurfes der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.

Der von den Koalitionsfraktionen als Änderungsantrag in die Ausschüßberatungen eingebrachte und mit deren Stimmenmehrheit beschlossene Vorschlag (Tz. 6 der Beschlußempfehlung des BT-Verkehrsausschusses, BT-Drs. 13/7885) würde im Ergebnis zu einer deutlichen Herabstufung der Wahrung von Arbeitnehmerrechten im Rahmen der Marktöffnung für Anbieter von Bodenabfertigungsdiensten führen, die mit der fundamentalen Bedeutung der Sicherung von Arbeitnehmerrechten und der Wahrung sozialer Belange der Arbeitnehmer auf Flughäfen nicht zu vereinbaren wäre.

Insofern ist es geboten, an der ursprünglichen Absicht festzuhalten und mögliche Regelungen über die Übernahme von Arbeitnehmern nicht der Rechtsverordnung des Bundesministers für Verkehr zu überlassen, sondern im LuftVG selbst als ein Kriterium festzuschreiben, von dem die Aufnahme von Bodenabfertigungsdiensten abhängig gemacht werden kann.