

Gesetzentwurf

der Fraktionen der CDU/CSU und F.D.P.

Entwurf eines Gesetzes über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

A. Problem

Der Gesetzentwurf schafft die rechtlichen Voraussetzungen für die Umsetzung der „Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft“ durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr. Diese Richtlinie sieht eine Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste in der Weise vor, daß eine volle Marktöffnung bei den landseitigen und eine (ggf. begrenzte) Marktöffnung bei den luftseitigen Diensten erfolgen soll. Die Bundesrepublik Deutschland ist verpflichtet, diese Richtlinie innerhalb der in der Richtlinie vorgegebenen Zeit, also bis zum 24. Oktober 1997, umzusetzen.

Die derzeitige Situation bei den Bodenabfertigungsdiensten auf den deutschen Flugplätzen stellt sich jeweils nach den lokalen Bedingungen recht unterschiedlich dar. Landseitig [Zu- und Abgang in das und aus dem Flugplatz(gelände) mit zugehörigen Infrastruktur- und Abfertigungsdienstleistungen] haben sich die Flugplätze durchweg geöffnet und den Zugang liberalisiert. Aber auch luftseitig (beschränkte und sicherheitssensible Zugangsbereiche des Vorfelds, der Wartung, zur Abstellung von Luftfahrzeugen, der Rollwege sowie der Start- und Landebahn) unterliegt die Marktöffnung der vollen Privatrechtautonomie der Flugplatzunternehmen; auf dieser vom Grundgesetz getragenen Basis haben sich die Flugplätze bislang nur teilweise oder beschränkt geöffnet. Insbesondere im Vorfeldbereich ist der Flugplatzunternehmer überwiegend für bestimmte Abfertigungsleistungen Alleinanbieter. Ein wesentlicher Grund für diesen „Vorbehalt“ der Flugplatzunternehmer ist die in § 45 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) (bzw. §§ 53, 45 LuftVZO) getroffene Regelung, wonach der Flugplatzunternehmer den Flugplatz in betriebssicherem Zustand zu erhalten und ordnungsgemäß zu betreiben hat. Die Betriebspflicht enthält die Verpflichtung, den benutzungsberechtigten Luftfahrzeugen den Flugplatz zu den Betriebszeiten entsprechend dem genehmigten Flugplatzbetrieb zum Starten, Landen und Abstellen zur Verfügung zu stellen.

Im Sinne der Richtlinie ist den Flugplatzunternehmen im Rahmen der ihnen von Rechts wegen zustehenden Privatautonomie aufzugeben, den Markt der Bodenabfertigungsdienste nicht weiter als unbedingt erforderlich zu beschränken. Stehen Kapazitäts- und Sicherheitsgesichtspunkte einer weiteren Öffnung als bisher entgegen, sind Beschränkungs- und Ausnahmemöglichkeiten einzuräumen. Dem sozialen Schutz der Beschäftigten und der Erhaltung der Selbstfinanzierungskraft der Flugplatzunternehmen kommt dabei hoher Stellenwert zu.

B. Lösung

Die Umsetzung der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 erfolgt durch Verordnung des Bundesministers für Verkehr. Die hierfür erforderlichen Änderungen im Luftverkehrsgesetz sowie in der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung werden durch dieses Gesetz geschaffen.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten der öffentlichen Haushalte**1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand**

Der Bund wird durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit zusätzlichen Kosten belastet. Den Ländern und Gemeinden (Gemeindeverbänden) entstehen durch das Gesetz keine Kosten.

2. Vollzugsaufwand

Den Ländern könnten durch die bei ihnen liegende Zuständigkeit für Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Regelung der Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen zusätzliche Kosten (Personal- und Sachkosten) entstehen. Die Höhe des zusätzlichen Aufwands ist wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten an den einzelnen Flugplätzen und unterschiedlicher Ansprüche der Nutzer zum jetzigen Zeitpunkt nicht näher abschätzbar. Die Kosten dürften jedoch als nicht bedeutsam zu bewerten sein.

E. Sonstige Kosten

Durch entsprechende Vorgaben der Richtlinie führen Gesetz und darauf beruhende Verordnung bei Flugplatzunternehmen zu erhöhtem Sach- und Personalaufwand. Die Höhe dieses zusätzlichen Aufwands kann wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten an den einzelnen Flugplätzen und unterschiedlicher Ansprüche der Nutzer nicht näher abgeschätzt werden, ist aber von den Luftfahrtunternehmen zu tragen. Dem stehen nach Erwartungen der Luftfahrtunternehmen durch den verstärkten Wettbewerb deutlich höhere Kosteneinsparungen durch Preissenkungen bei Abfertigungsleistungen gegenüber, die den Luftfahrtunternehmen zugute kommen. Insgesamt könnte das Preisniveau für den Kunden von Lufttransportleistungen geringfügig gesenkt werden.

Entwurf eines Gesetzes 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 ständiger ziviler Flugverkehrskontrollstelle haben Luftfahrtunternehmen, von diesen beauftragten Dritten 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 wird die Anzahl derer, die berechtigt 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, sowie Gründe der Betriebs- und Verkehrssicherheit 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 erforderlichen Verwaltungsentscheidungen (§ 19 c),“.

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 sowie von der Übernahme von Arbeitnehmern abhängig gemacht werden. Die Rechtsverordnung kann darüber hinaus Regelungen über die Bildung von Interessenvertretungen 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.

Bonn, den 14. Mai 1997

Dr. Wolfgang Schäuble, Michael Glos und Fraktion
Dr. Hermann Otto Solms und Fraktion

Begründung

I. Allgemeiner Teil

Der vorliegende Gesetzentwurf schafft die Voraussetzungen für eine Umsetzung der „Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft“ durch Rechtsverordnung des Bundesministeriums für Verkehr. Nach Artikel 80 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes bedarf eine Rechtsverordnung einer gesetzlichen Grundlage, in der Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmt werden.

Die obengenannte Richtlinie sieht eine Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste in der Weise vor, daß eine volle Marköffnung bei den landseitigen und eine ggf. begrenzte Marköffnung bei den luftseitigen Diensten erfolgen soll. Die Vorschriften des § 19c LuftVG und § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a LuftVG tragen diesen Vorgaben Rechnung.

§ 19c Abs. 1 Satz 1 LuftVG enthält den Grundsatz, daß der Flugplatzunternehmer Luftfahrtunternehmen, von diesen beauftragten Dritten sowie sonstigen Anbietern die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten zu ermöglichen hat. Mit dieser Regelung werden Artikel 6 Abs. 1 und Artikel 7 Abs. 1 der Richtlinie in deutsches Recht umgesetzt. § 19c Abs. 1 Satz 2 zählt die einzelnen Bodenabfertigungsdienste auf und entspricht dem Anhang 1 der Richtlinie. § 19c Abs. 2 LuftVG enthält eine Regelung, die die Anzahl derer, die die dort im einzelnen aufgeführten Bodenabfertigungsdienste für sich oder andere erbringen wollen, von vornherein auf zwei festlegt, durch den Zusatz „mindestens“ aber im Sinne der Richtlinie die Möglichkeit für eine darüber hinausgehende Öffnung einräumt. Damit werden Artikel 6 Abs. 2 und Artikel 7 Abs. 2 der Richtlinie, die eine generelle Beschränkungsmöglichkeit vorsehen, dabei aber bestimmen, daß die Zahl der Dienstleister und Selbstabfertiger auf nicht weniger als je zwei für die Gepäckabfertigung, die Vorfelddienste, die Betankungsdienste und die Fracht- und Postabfertigung festgesetzt werden darf, umgesetzt. § 19c Abs. 3 LuftVG sieht eine über Absatz 2 hinausgehende Möglichkeit zur Beschränkung der Anzahl der Selbstabfertiger und Dienstleister im Einzelfall vor. Hier muß für jeden einzelnen Flugplatz gesondert geprüft werden, ob die Voraussetzungen für eine zahlenmäßige Beschränkung vorliegen. Diese Regelung dient der Umsetzung von Artikel 9 der Richtlinie.

Mit § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a LuftVG wird das Bundesministerium für Verkehr ermächtigt, die dort aufgeführten Einzelbereiche der Bodenabfertigung durch Rechtsverordnung zu regeln.

Der Bund wird durch die Ausführung des Gesetzes nicht mit zusätzlichen Kosten belastet. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist noch nicht abschätzbar, ob

aufgrund der auf dem Gesetz beruhenden Verordnung beim Bund mit einem Stellenmehrbedarf zu rechnen ist. Den Ländern könnten durch die bei ihnen liegende Zuständigkeit für Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit der Regelung der Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen zusätzliche Kosten (Personal- und Sachkosten) entstehen. Die Höhe des zusätzlichen Aufwands ist wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten an den einzelnen Flugplätzen und unterschiedlicher Ansprüche der Nutzer zum jetzigen Zeitpunkt nicht näher abschätzbar. Die Kosten dürften jedoch als nicht bedeutsam zu bewerten sein.

Durch entsprechende Vorgaben der Richtlinie führen Gesetz und darauf beruhende Verordnung bei Flugplatzunternehmen zu erhöhtem Sach- und Personalaufwand. Die Höhe dieses zusätzlichen Aufwands kann wegen der unterschiedlichen Gegebenheiten an den einzelnen Flugplätzen und unterschiedlicher Ansprüche der Nutzer nicht näher abgeschätzt werden, ist aber von den Luftfahrtunternehmen zu tragen. Dem stehen nach Erwartungen der Luftfahrtunternehmen durch den verstärkten Wettbewerb deutlich höhere Kosteneinsparungen durch Preissenkungen bei Abfertigungsleistungen gegenüber, die den Luftfahrtunternehmen zugute kommen. Insgesamt könnte das Preisniveau für den Kunden von Lufttransportleistungen geringfügig gesenkt werden.

II. Zu den einzelnen Rechtsvorschriften

Zu Artikel 1 (LuftVG)

Zu Nummer 1 (Inhaltsübersicht)

Redaktionelle Folgeänderung durch Einfügen des § 19c.

Zu Nummer 2 (§ 19c)

Die „Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft“ verpflichtet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union, erforderliche Maßnahmen für eine Öffnung des Marktes der Bodenabfertigungsdienste zu treffen. Mit § 19c Abs. 1 wird die gesetzliche Grundlage für diese Öffnung geschaffen. Die Richtlinie sieht aber ausdrücklich auch Beschränkungen dieser Marköffnung vor und eröffnet darüber hinausgehende Beschränkungsmöglichkeiten im Einzelfall. Diesen Vorgaben wird durch § 19c Abs. 2 und 3 Rechnung getragen.

Zu Nummer 3 (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 a)

Die im Zusammenhang mit den Bodenabfertigungsdiensten auf einem Flugplatz erforderlichen Verwaltungsentscheidungen werden durch die Luftfahrtbe-

hörden des Landes getroffen, in dem sich der jeweilige Flugplatz befindet, da sie im Gegensatz zu den Luftfahrtbehörden des Bundes nicht nur über eine besondere Sachnähe verfügen, sondern auch mit den Gegebenheiten vor Ort besser vertraut sind. Auf diese Weise kann auch gewährleistet werden, daß Marktbeschränkungen bei den Bodenabfertigungsdiensten nur im Einzelfall und nur im wirklich erforderlichen Umfang erfolgen. § 31 Abs. 2 Nr. 4 a schafft die gesetzliche Grundlage dafür, daß die Länder diese Aufgabe im Auftrage des Bundes ausführen.

Zu Nummer 4 (§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a)

§ 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 a schafft in Ergänzung zu § 19 c die rechtliche Ermächtigung zur Regelung der Einzelbereiche der Bodenabfertigung auf Flugplät-

zen durch Verordnung des Bundesministeriums für Verkehr. Durch die Sätze 2 bis 4 der Nummer 3 a und die Bezugnahme auf die in § 19 c getroffenen Regelungen werden Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt.

Zu Artikel 2 (§ 61 Abs. 1 LuftVZO)

Luftfahrtunternehmen sind durch den neu geschaffenen § 19 c LuftVG im vorgesehenen Rahmen berechtigt, sich selbst oder andere abzufertigen. Durch die Anfügung von Satz 2 wird hinsichtlich der Genehmigung die notwendige Trennung der Tätigkeitsbereiche „Durchführung von Luftverkehr“ (genehmigungspflichtig) und „Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten“ (nicht nach § 61 Abs. 1 LuftVZO genehmigungspflichtig) geschaffen.

