



HESSISCHER LANDTAG

30. 08. 2011

Kleine Anfrage

**der Abg. Frankenberger, Grumbach, Waschke, Siebel, Warnecke
(SPD) vom 19.05.2011**

**betreffend Situation der Bodenabfertigungsdienste am Flughafen
Frankfurt/Main**

und Antwort

des Ministers für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung

Vorbemerkung des Fragestellers:

Die EU-Kommission hegt die Absicht einer Revision der Richtlinie zur weiteren Marktöffnung der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft, mit dem Ziel den Markt vollkommen zu öffnen. In diesem Segment sind aber aufgrund der eingetretenen Preisentwicklung nach der Marktöffnung unter betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten kaum Gewinne zu erzielen. Bislang blieben die beabsichtigten Initiativen der Europäischen Kommission bzgl. einer Revision erfolglos, da die sozialen Rahmenbedingungen in den Entwürfen nicht angemessen berücksichtigt wurden. Im vergangenen Jahr jedoch hat die Europäische Kommission erneut eine Konsultationsrichtlinie veröffentlicht und in das Verfahren gebracht.

Bei der Fraport AG konnte unter erheblichen Zugeständnissen der Beschäftigten ein langfristiger Sicherungsvertrag abgeschlossen werden. Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels dürften damit allerdings auch alle Möglichkeiten bis an den Rand des Zumutbaren ausgeschöpft sein.

Darüber hinaus zwingt die notwendige Kapazitätserweiterung den Flughafenbetreiber zu erheblichen finanziellen Investitionen für den Ausbau, die aus eigener Kraft erwirtschaftet werden müssen. Eine zusätzliche Marktöffnung auf dem Vorfeld würde den Prozess nur unnötig erschweren und die bereits geschaffene Kapazität gefährden.

Diese Vorbemerkung vorangestellt, beantworte ich die Kleine Anfrage im Einvernehmen mit dem Hessischen Sozialminister und dem Hessischen Finanzminister wie folgt:

Frage 1. Wie schätzt die Landesregierung die Folgen des bisherigen Marktöffnungsprozesses und die Absicht der EU-Kommission, den Markt in Zukunft vollständig zu öffnen, ein?

Ziele der Richtlinie (RL) vom 15.10.1996 über den "Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste (BVD) Leistungen auf den Flughäfen der Gemeinschaft" waren die Öffnung des Marktes für BVD-Leistungen, Kostenreduzierungen für die Fluggesellschaften sowie eine höhere Qualität der BVD-Dienstleistungen.

Nach der BVD-RL mussten die Mitgliedstaaten Bodenabfertigungsdienstleistern freien Zugang zum Markt der Drittairbetriebsleistungen geben. Bei den sicherheitskritischen luftseitigen BVD-Leistungen ("Rampenservice") wurde jedoch die Zahl der Dienstleistungserbringer auf zwei beschränkt. In Frankfurt ist neben der Fraport AG als Flughafenbetreiber ein weiterer Bodenabfertiger für die Dauer von sieben Jahren zugelassen worden. Die Möglichkeit zur Selbstabfertigung wird in Frankfurt von den Fluggesellschaften nicht in Anspruch genommen.

Nach einem Bericht der Europäischen Kommission (KOM) vom 24.01.2007 sei es durch die Anwendung der RL zu einer Reduktion der Wettbewerbsbeschränkungen bei den BVD-Leistungen, zu mehr Wettbewerb und zu einer deutlichen Reduktion der Kosten für die Airlines gekommen. Eine erkennbare Erhöhung der Qualität der BVD-Leistungen sei jedoch ausgeblieben. Basierend auf diesem Be-

richt verfolgte die KOM die weitere Liberalisierung daher zunächst nicht weiter. Das Europäische Parlament bat die KOM im September 2007 um eine Folgenabschätzung, worauf diese im Januar 2008 das Airport Research Center (ARC) mit der Erstellung einer neuen Studie zur Umsetzung der RL in den Mitgliedstaaten beauftragte. Die Ergebnisse der Studie wurden im April 2009 auf der Website der Generaldirektion (GD) Mobilität und Verkehr (MOVE) veröffentlicht. Im Dezember 2009 startete die Kommission eine Konsultation zur Überarbeitung der RL. Die Konsultation lieferte jedoch keine vergleichende Analyse der wichtigsten Parameter auf großen Flughäfen und keine qualitativen Aussagen über den derzeitigen Stand der Umsetzung in allen 27 EU-Mitgliedstaaten. Die vom Europäischen Parlament geforderte Folgenabschätzung steht demnach noch aus.

Nach Informationen von Fraport unterliegen 85 v.H. des Marktes für BVD am Flughafen Frankfurt/Main offenem Wettbewerb, nur 15 v.H. des Marktes sind reguliert. Die Öffnung des Marktes habe zu einem verstärkten Kostendruck geführt, der u.a. zu einem Sanierungsplan im BVD-Bereich zwischen der Fraport AG und dem Betriebsrat führte. Dieser Plan sieht Einsparungen bei den Personalkosten in Höhe von 24 Mio. EUR pro Jahr vor. Eine größere Zahl von BVD-Anbietern auf dem Flughafenvorfeld könnte zu einer höheren Fluktuation der Beschäftigten und erhöhtem Sicherheitsaufwand führen. Nach Einschätzung der Fraport AG könnte dies negative Auswirkungen auf die Prozessqualität der Dienstleistungen haben und eine Qualitätsminderung im Bereich der Gefahrenabwehr bedeuten.

Die durch EU-Kommissar Kallas (Verkehr) im Rahmen des Flughafenpakets geplante Revision der BVD-RL mit dem Ziel der weiteren Liberalisierung könnte zu einer weiteren Verschärfung der Arbeitsbedingungen der Beschäftigten führen.

Es ist zu befürchten, dass als Folge der Markttöffnung die steigende Anzahl von Schnittstellen zwischen den verschiedenen Abfertigern, welche BVD-Leistungen anbieten, zu sinkender Effizienz und Qualität der logistischen Prozesse am Flughafen Frankfurt führen und damit eine Verschlechterung der Qualität aus Sicht des Passagiers wie auch der hier arbeitenden Beschäftigten zu verzeichnen sein wird.

Weiterhin sind die Arbeitsbedingungen der an der Bodenabfertigung von Luftfahrzeugen beteiligten Unternehmen und Beschäftigten in den vergangenen rund 10 Jahren um ein vielfaches komplexer, schwieriger und gefährlicher geworden. Das liegt zum Teil daran, dass zeitgleich mit der Umsetzung der Liberalisierungsprozesse auch das Luftverkehrsaufkommen (Passagiere, Gepäck und Fracht) in Frankfurt quantitativ enorm zunahm. Insgesamt ist heute festzustellen, dass ein Mehrfaches an Personen und Fahrzeugen in den flächenmäßig sehr engen Vorfeldbereichen agieren, als das vor 10 Jahren vorstellbar war. Diese Entwicklung trifft mit den o.g. Entwicklungen zeitlich zusammen.

Generell hat mit der Liberalisierung ein hoher Zeitarbeitsanteil in fast allen Kernbereichen der Flugzeugabfertigung Einzug gehalten. Zwischen Stammpersonal und Leiharbeitnehmern ist teilweise ein erhebliches Qualifikationsgefälle zu beobachten. Vor dem Hintergrund der Sicherheitsrelevanz der Arbeit auf dem Vorfeld und im Hinblick auf die Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten in der Zeitarbeit muss diese Entwicklung sorgfältig beobachtet werden.

Die Vorzüge, die die Passagiere und sonstige Nutzer des Flughafens durch die gewonnenen Kostenvorteile haben, dürfen nicht auf Kosten der Sicherheit dieser Nutzer bzw. der Arbeitnehmer gewonnen werden.

Frage 2. Ist es richtig, dass die EU-Kommission trotz mehrfacher Aufforderung durch die Stakeholder, insbesondere des Europäischen Parlaments bis heute keine nachvollziehbare Evaluation dieser Auswirkungen vorgelegt hat und die sozialen Aspekte (Artikel 18 BADV) heute nicht mehr Bestandteil der Richtlinie sind?

Es ist richtig, dass die Evaluation noch nicht vorgelegt wurde. Die Landesregierung hat in Gesprächen mit der KOM wiederholt auf die noch ausstehende Vorlage einer Evaluation hingewiesen, wie sie der Bericht des Europäischen Parlaments aus dem Jahr 2007 gefordert hatte. Diese Folgenabschätzung sollte sich insbesondere mit beschäftigungspolitischen, sozialen, aber auch sicherheits- und qualitätsrelevanten Aspekten der Öffnung des Marktes der Bodenverkehrsdienstleistungen beschäftigen. Die Landesregierung hat gegenüber der KOM auch zum Ausdruck gebracht, dass die Ergeb-

nisse dieser Evaluation bei einer möglichen Änderung der BVD-RL zu berücksichtigen sind.

Frage 3. Wie bewertet die Landesregierung, dass bis heute noch nicht alle europäischen Mitgliedstaaten den ersten Schritt, nämlich die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht, vollzogen haben?

Nach Aussage des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) kann nicht bestätigt werden, dass es Mitgliedstaaten gibt, die die Richtlinie bisher gar nicht umgesetzt haben. In der Vergangenheit wurden verschiedentlich Vertragsverletzungsverfahren gegen einzelne Mitgliedstaaten von der KOM eingeleitet, in denen eine mangel- oder fehlerhafte Umsetzung der RL gerügt wurde. Unabhängig davon hat eine Studie zur Anwendung der RL in den europäischen Mitgliedstaaten ergeben, dass durchaus erhebliche Unterschiede in dieser Hinsicht bestehen. Die Bundesregierung hat der KOM gegenüber mehrfach deutlich gemacht, dass sie hier ein vorrangiges Interesse zur Harmonisierung der bestehenden Vorgaben der RL vor einer weitergehenden Liberalisierung sieht.

Die Tatsache, dass die zehn im Jahr 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten mit der Lizenzierung erst ab 2006 für die Dauer von sieben Jahren begonnen haben und Bulgarien und Rumänien sogar erst im Jahr 2009, führt dazu, dass die in diesen Ländern gemachten Erfahrungen, insbesondere auch auf dem Gebiet der sozialen Fragen, noch nicht vollständig in die von der KOM noch vorzulegende Folgenabschätzung einfließen können.

Auch die Landesregierung hat daher gegenüber der KOM zum Ausdruck gebracht, dass eine vollständige Umsetzung der RL 96/67/EG in allen Mitgliedstaaten Vorrang vor einer Revision hat. Eine Revision der RL vor ihrer kompletten Umsetzung würde aus Sicht der Landesregierung den Grundsatz der KOM der "Besseren Rechtsetzung" konterkarieren.

Frage 4. Wie stand und steht die Hessische Landesregierung als politischer Akteur und Anteilseigner der Fraport AG zu den Revisionsabsichten der Europäischen Kommission?

Die hessische Landesregierung gibt zu bedenken, dass die bestehende BVD-RL 96/67/EG noch nicht in allen Mitgliedsstaaten der EU vollständig umgesetzt ist. Dies trifft auf die "neuen" (seit 2004 beigetretenen) zwölf Mitgliedsstaaten zu. In den "alten" Mitgliedsstaaten hat die Umsetzung dieser RL zu einer Verringerung von Wettbewerbsbeschränkungen bei BVD-Leistungen sowie zu Kostenreduzierungen für die Fluggesellschaften geführt.

Der Frankfurter Flughafen ist ein großes Luftverkehrsdrehkreuz (rund 50 v.H. Umsteiger-Verkehre) und ist damit auf einen möglichst reibungslosen Ablauf bei den BVD-Leistungen angewiesen, um die garantierten Umsteigezeiten und die pünktlichen Starts der (Anschluss-)Flüge einhalten, aber auch die Gepäckfehlleiterraten gering halten zu können. Jeder weitere BVD-Dienstleister führt zu neuen Schnittstellen, die diesen Ablauf gefährden könnten.

Die BVD-Leistungen sind sehr personalintensiv (ca. 70 v.H. Personalkostenanteil an den Gesamtkosten). Dies bedeutet, dass eine weitere Markttöffnung und damit einhergehende Kostenreduzierungen den Kostendruck auf die Dienstleister weiter erhöhen. Sollte eine weitere Liberalisierung angestrebt werden, wären die sozialen Belange der Mitarbeiter daher unbedingt zu berücksichtigen.

Frage 5. Welche Aktivitäten hat die Hessische Landesregierung in Brüssel in diesem Zusammenhang bereits initiiert und welche wird sie noch in Angriff nehmen?

Die Landesregierung führt die bereits 2010 begonnenen hochrangigen Gespräche auf politischer Ebene mit den zuständigen Organen der EU, insbesondere mit den Kommissaren und ihren Kabinetten sowie mit Vertretern des Europäischen Parlaments, fort. Ziel ist es, das Kollegium für die aus Sicht des Landes Hessen problematischen Aspekte einer weiteren Liberalisierung zu sensibilisieren. Gespräche haben bereits mit den Kabinetten des Industriekommissars Tajani, des Beschäftigungskommissars Andor, des Kommissionspräsidenten Barroso, der Innenkommissarin Malmström, des Energiekommissars Oettinger sowie mit dem Generaldirektor der GD MOVE und Mitgliedern des Europäischen Parlaments stattgefunden.

Die Landesregierung bereitet derzeit belastbares Zahlen- und Faktenmaterial bzw. Argumentationspapiere vor, um diese in das laufende Impact Assessment der KOM einzuspeisen. Als Handlungsalternative schlägt die Landesregierung der KOM vor, die Revision der BVD-RL aus dem geplanten Flughafenpaket herauszulösen und das Anliegen durch den Erlass von Leitlinien umzusetzen, damit die Flughäfen entsprechend ihrer jeweils spezifischen Ausgangssituation handeln können.

Vor dem Hintergrund, dass die Flughäfen Bologna (Emilia Romagna) und Bordeaux (Aquitaine) ähnliche Interessen verfolgen, befindet sich die Landesregierung derzeit in enger Abstimmung mit den Partnerregionen Emilia Romagna und Aquitaine. Die Hessische Landesregierung unterstützt in diesem Zusammenhang die Initiative des Hessischen Gewerkschaftsbunds, eng mit den Gewerkschaften der europäischen Partnerregionen Hessens zu kooperieren.

Frage 6. Welchen Kenntnisstand hat die Hessische Landesregierung über aktuelle Neuformulierungsvorhaben der Europäischen Kommission?

EU-Kommissar Kallas (Verkehr) hatte die Verabschiedung eines "Flughafenpakets" durch die KOM für Juni 2011 angekündigt. Nach Auskunft der GD MOVE wird das Flughafenpaket voraussichtlich aber erst Ende Oktober 2011 vorgelegt. Die Hessische Landesregierung befindet sich in engem Kontakt mit der GD MOVE und den Kabinetten der Kommissare. Entwürfe des Textes existieren bislang noch nicht, da sich die KOM im Impact Assessment und in der internen Abstimmung befindet.

Frage 7. Gibt es außer der Konsultationsunterlage auch Verlautbarungen der Europäischen Kommission aus jüngster Zeit, wie z.B. Weißbücher und Staff Working Documents zum Thema? Welche Rechtskraft verbirgt sich dahinter?

Derzeit liegen noch keine weiteren Verlautbarungen oder Staff Working Documents vor.

Das Flughafenpaket und die damit angekündigte Revision der BVD-RL findet im Verkehrsweißbuch "Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum - Hin zu einem wettbewerbsfähigen und ressourceneffizienten Verkehrssystem" Erwähnung, welches am 28.03.2011 von der KOM vorgelegt wurde. Die darin enthaltenen 40 Maßnahmen zu einem künftigen gemeinschaftlichen Vorgehen im Verkehrsbereich haben Vorschlagscharakter und noch keine Rechtskraft.

Frage 8. Wie gedenkt die Hessische Landesregierung den Abstimmungsprozess bei einer möglichen Politikneuformierung zwischen den Ländern, dem Bund und dem Ministerrat (COREPER) zu begleiten?

Der Bund, vertreten durch das BMVBS, bindet die Länder bei der Meinungsbildung zu europäischen Gesetzgebungsverfahren ein. Dementsprechend finden die Wertungen und Interessen der Länder bei der Befassung in den europäischen Gremien Eingang.

Frage 9. Welche Bedeutung haben hier die Interessen des Luftverkehrsstandortes Hessen, besonders im Sinne der Beschäftigten?

Zahlreiche Studien belegen die hohe Bedeutung von Flughäfen als Impulsgeber für die wirtschaftliche Entwicklung in der Region. Flughäfen mit steigendem Verkehrswachstum schaffen nicht nur neue Arbeitsplätze am Flughafen, sondern darüber hinaus auch in der Region, in der sie angesiedelt sind. Mit jedem Arbeitsplatz am Flughafen werden weitere Arbeitsplätze außerhalb des Standortes geschaffen.

In einer Studie im Rahmen des Ausbaus des Flughafens Frankfurt wurde ermittelt, inwieweit Arbeitsplätze am Flughafen weitere Arbeitsplätze in der Region und in Deutschland nach sich ziehen. Dieser sogenannte Multiplikator-Effekt liegt danach für die Beschäftigten in der engeren Region (Regierungsbezirk Darmstadt) für das Jahr 2006 bei 1:1,08. Jeder Arbeitsplatz am Flughafen Frankfurt schafft also mehr als einen neuen Arbeitsplatz im näheren Umland. Auf ganz Deutschland bezogen, liegt diese Rate sogar noch höher: In diesem Fall generiert ein Arbeitsplatz auf dem Flughafen Frankfurt 1,73 nationale Arbeitsplätze.