

# Marktöffnung der Bodenverkehrsdienste in Europa – Auswirkungen auf Arbeit und Beschäftigung

zur beschäftigungspolitischen Bedeutung einer neuen  
EU-Verordnung für die Bodenverkehrsdienste an  
Flughäfen in Europa

Martin Harsche  
Thomas Braun

Projektleitung Dr. Josef Hoormann

Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften

Frankfurt-Rhein-Main e.V.

Wilhelm-Leuschner Straße 69-77, 60329 Frankfurt am Main

Im Auftrag der Hans Böckler Stiftung

Hans Böckler Straße 39, 40476 Düsseldorf

Projekt-Nr. S-2012-565-1

## Vorwort

Streit um Deregulierungs- und Liberalisierungsvorhaben der EU-Kommission ist nicht neu. So gehören auch die Auseinandersetzungen um weitere Liberalisierungen des Luftverkehrs seit Jahren zur politischen Realität in Europa.

Die Deregulierung der Bodenverkehrsdienste an den europäischen Flughäfen steht seit Ende der 1990er Jahre im Focus. Bodenverkehrsdienste gewährleisten den Flughäfen erst deren Hauptfunktion, nämlich die Abfertigung von Passagieren und Fracht und die Wegesicherung, also das Ermöglichen von Starts und Landungen.

Neben der Abfertigung von Passagieren und Gepäck gehören auch die Betankung der Flugzeuge, die Bordverpflegungsdienste (Catering), die Reinigungsdienste und der Flugzeugservice, Transportdienste am Boden sowie Vorfelddienste zum Aufgabenbereich der Bodenverkehrsdienstleistungen. In diesem zentralen Bereich des Luftverkehrssektors sind in Deutschland mittlerweile rund 20.000 Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer beschäftigt<sup>1)</sup>.

Angesicht der Verfasstheit dieses Dienstleistungsbereiches im Kontext des Luftverkehrsgeschehens wundert es nicht, dass vor allen Dingen Fluggesellschaften die Leistungen der Bodenverkehrsdienste so gut und kostengünstig wie möglich an den Flughäfen einkaufen möchten. So muss denn auch die Interessenslage der Fluggesellschaften als wichtiger Treiber von Deregulierungs- und Liberalisierungsprozessen in der Luftverkehrswirtschaft gelten.

Durch die EU-Richtlinie 96/67/EG wurden die Märkte der Bodenverkehrsdienste an den Flughäfen Europas bereits seit 1996 liberalisiert. In Folge dieser Liberalisierung haben sich die Wettbewerbs- und Beschäftigungsstrukturen der Bodenverkehrsdienste verändert. Nach Angaben von ver.di konnten die Fluggesellschaften an deutschen Flughäfen durch die EU Richtlinie 96/67 Preissenkungen im Umfang von ca. 30% durchsetzen. Das Lohnniveau ist entsprechend gesunken.

Nun beabsichtigt die EU-Kommission, die Richtlinie 96/67 durch eine neue EU-Verordnung abzulösen. Mit der neuen Verordnung sollen u.a. auf Flughäfen mit mehr als 5 Mio. Fluggästen oder 100.000 Tonnen Fracht pro Jahr Bodenverkehrsdienstleistungen jeweils von mindestens drei in Konkurrenz zueinander stehenden selbständigen Unternehmen angeboten werden. Damit folgt die EU-Kommission einem Prinzip »Wettbewerb über Lohndumping«.

---

<sup>1)</sup>Vgl. Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen ADV (2012): Neujahrsbrief 2012.

Die Auseinandersetzungen um diese EU-Verordnung zeigten sich bereits 2011. Massive Interventionen und Proteste u.a. der Flughafenbetreiber, Beschäftigten und Gewerkschaften haben die Entscheidungsträger im EU-Parlament sensibilisiert. Nicht zuletzt auf Grund der Demonstration der Beschäftigten der europäischen Bodenverkehrsdienstleister und ihrer Gewerkschaften am 5. November 2012 in Brüssel wurde die Entscheidungsvorlage der neuen Verordnung durch das Parlament zunächst abgelehnt und in die Ausschüsse zur weiteren Beratung rücküberwiesen.

Erstaunlich ist, dass die der EU-Kommission vorliegenden empirischen Fakten zur Lage der Bodenverkehrsdienste an den europäischen Flughäfen aus dem Jahr 1997 datieren. Auf Grundlage dieser veralteten Daten und Fakten argumentiert die EU-Kommission für die Überführung der Richtlinie 96/67 in eine neue Verordnung.

Seit 1997 liegen keine wissenschaftlichen empirischen Untersuchungen und Ergebnisse zu Situation bzw. Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse bei den Bodenverkehrsdienstleistern in Europa vor.

Für uns war dies Anlass, mit der hier vorliegende Studie diese Forschungslücke zu schließen und neue, aktuelle empirische Erkenntnisse zur Lage der Beschäftigten im Bereich der Bodenverkehrsdienstleistungen zu generieren. Mit der Studie wollten wir ausleuchten, wie sich die Wettbewerbs- und Beschäftigungsstrukturen in den letzten Jahren nach der Revision der Richtlinie 96/67 EG verändert haben, mit welchen beschäftigungspolitischen Wirkungen bei einer Umsetzung der geplanten neuen EU-Verordnung zu rechnen sein wird, ob und in welchem Maße sich weitere Preisrutsche und Druck auf die Löhne zeigen werden und ob mit Einschränkungen und Verschlechterungen der betrieblichen Sicherheit und der individuellen beruflichen Sicherheit der Beschäftigten zu rechnen sein wird.

Die nun vorliegenden empirischen Ergebnisse unserer Studie mögen die Debatte um eine weitere Liberalisierung der Bodenverkehrsdienste versachlichen und den Entscheidungsträgern vor allen Dingen die deutlich negativen Folgen der EU-Verordnung für die Beschäftigten illustrieren.

Wir danken der Hans-Böckler-Stiftung, die im Rahmen der Forschungsförderung diese Studie finanziell gefördert und ermöglicht hat. Ebenso danken wir der Gewerkschaft ver.di, die neben einer finanziellen Förderung der Studie über den Fachbereich Luftverkehr wichtige Hinweise und Kontakte erschlossen hat. Besonders gefreut hat uns die Unterstützung durch die Fraport AG und der Aeroground GmbH. Für deren finanzielle Hilfe und Unterstützung durch fachliche Anregungen und Kontakte bedanken wir uns sehr.

Als Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften versuchen wir, eine Scharnierfunktion zwischen Wissenschaft und Praxis zu erfüllen und

den Transfer von Wissen und Kompetenz zwischen beiden zu ermöglichen. Mit den Bearbeitern dieser Studie, Herrn Prof. Dr. Martin Harsche und Herrn Thomas Braun konnten wir profunde Kenner der Luftverkehrsbranche und kompetente Wissenschaftler gewinnen. Martin Harsche ist Professor für Luftverkehrswirtschaft an der Fachhochschule Frankfurt am Main, Thomas Braun arbeitet als wissenschaftlicher Mitarbeiter im Bereich Luftverkehrswirtschaft.

Nicht zuletzt durch deren Engagement konnten wichtige Hinweise und Fakten auch aus europäischen Flughäfen (z.B. Manchester und Wien) generiert werden. Wir hoffen, die Ergebnisse unserer wissenschaftlichen Studie in die praktische und politische Arena transferieren zu können.

Bei den Mitgliedern des Projektbeirates bedanken wir uns für die kritisch konstruktive Begleitung unserer Arbeit.

Die politische Debatte um die EU-Verordnung ist nicht beendet – eine Entscheidung des EU-Parlamentes steht noch aus. Sie ist für April 2012 geplant. Am 19. März 2012 hat sich der Transportausschuss im EU-Parlament erneut für die Ablösung der Richtlinie 97/67 und die EU-Verordnung ausgesprochen. Zwar soll die Verordnung gegenüber dem ersten Entwurf verändert werden, mindestens drei Anbieter von Bodenverkehrsdienstleistungen soll es aber zukünftig an den Flughäfen geben.

Wir hoffen, mit den Ergebnissen dieser Studie wichtige Fakten und Erkenntnisse vorzulegen, die eine sachgerechte Entscheidung (u.a. des EU-Parlamentes) im Sinne der Beschäftigten und gegen eine Philosophie des »Wettbewerb durch Lohndumping« beflügelt.

Für die Kooperationsstelle Hochschulen und Gewerkschaften Frankfurt-Rhein-Main,  
Dr. Josef Hoormann  
Frankfurt am Main, im März 2013

# Kurzfassung

Die Zahl der qualitativ hochwertigen Arbeitsplätze mit sozialer Absicherung und tariflicher Entlohnung im Bereich der Bodenverkehrsdienstleistungen an europäischen Flughäfen wird sinken. In neu gegründeten Tochtergesellschaften der Airlines, Flughafenbetreiber oder Bodenverkehrsdienstleister werden hingegen neue, weniger qualifizierte und sozial abgesicherte Beschäftigungsverhältnisse entstehen. Insgesamt werden Leiharbeit sowie zeitlich befristete und flexibilisierte Arbeitsverhältnisse zunehmen. Eine weitere Deregulierung der Bodenverkehrsdienstleistungen wird zu weiterem Preis-Rutsch und zu weiteren Lohnsenkungen führen.

Das sind die Kernergebnisse der vorliegenden Studie zur beschäftigungspolitischen Bedeutung einer weiteren Marktöffnung durch die geplante EU-Verordnung.

Die EU-Kommission will durch eine neue Verordnung (vom 01.12.2012) eine geltende Richtlinie 96/76 EG (zuletzt geändert im Jahr 2011) zur Regelung der Bodenverkehrsdienstleistungen auf den Flughäfen der Mitgliedstaaten der EU ablösen und neu regeln.

Zentrales Ziel dieser Verordnung ist eine weitere Liberalisierung und Marktöffnung der Bodenverkehrsdienste an europäischen Flughäfen. Nach den Planungen der EU sollten an Flughäfen mit mindestens 5 Mio. Fluggästen oder 100.000 Tonnen Luftfracht pro Jahr sollen zukünftig mindestens drei Anbieter für Bodenverkehrsdienstleistungen lizenziert werden. Nach jüngsten Entscheidungen des EU-Parlaments soll dies nun für Flughäfen mit mehr als 15 Mio. Passagieren bzw. 200.000 Tonnen Luftfracht pro Jahr gelten. Den Stammunternehmen der Flughafenbetreiber wird zudem untersagt, selbst Bodenverkehrsdienstleistungen wie z.B. Fluggastabfertigung, Gepäckabfertigung, Fracht- und Postabfertigung, Vorfelddienste, Reinigungsdienste und Flugzeugservice, Betankungsdienste, Transportdienste am Boden, Bordverpflegungsdienste (Catering) oder Administrative Abfertigung am Boden anzubieten. Andererseits ist Subcontracting seitens der EU-Kommission ausdrücklich erwünscht.

Bereits 1997 - also noch vor der Aktualisierung der geltenden Richtlinie 96/67 EG im Jahr 2011 - lagen der EU-Kommission empirische Erkenntnisse und Belege dafür vor, dass sich die Arbeitsbedingungen im Bereich der Bodenverkehrsdienstleistungen zunehmend verschlechtern.

Seither liegen keine wissenschaftlich empirischen Untersuchungen und

Ergebnisse zu Situation bzw. Veränderung der Beschäftigungsverhältnisse bei den Bodenverkehrsdienstleistern vor.

Die hier vorliegende Studie liefert neue und aktuelle empirische Erkenntnisse und schließt damit eine Forschungslücke.

Die Studie leuchtet u.a. aus, wie sich die Wettbewerbs- und Beschäftigungsstrukturen seit 2011 (EU-Richtlinie 96/67 EG) verändert haben, mit welchen beschäftigungspolitischen Wirkungen bei einer Umsetzung der geplanten EU-Verordnung zu rechnen sein wird, ob und in welchem Maße sich weitere Preisrutsche und Druck auf die Löhne zeigen werden und ob mit Einschränkungen und Verschlechterungen der betrieblichen Sicherheit und der individuellen beruflichen Sicherheit der Beschäftigten zu rechnen sein wird.

Nach Hinführung und Beleuchtung der theoretischen Grundlagen zur Untersuchungsthematik in den Kapiteln 2 und 3 der Studie, werden im empirischen Teil - Kapitel 4 der Untersuchung die Ergebnisse einer Intensivbefragung von Bodenverkehrsdienstleistern, Flughafenbetriebsgesellschaften, Fluggesellschaften und Experten/innen aus Verbandswesen und Politik aufgearbeitet. Mittels eines einheitlichen Fragebogens und schriftlicher Befragung wurden Aspekte zur Wettbewerbssituation, zeitliche Fristen der Arbeitsverträge, Arbeitszeitregelungen, Subcontracting, Leiharbeit, Tarifvertragliche Strukturen, Lohnniveau, Mitbestimmung, Sicherheitsniveau des Luftverkehrs, Kosten, Zahl der Beschäftigten abgefragt.

In Kapitel 5 werden ein abschließendes Fazit und Schlussfolgerungen zur Untersuchungsthematik gezogen.

Während Fluggesellschaften nach Umsetzung der geplanten Verordnung für sich weitere Kosten- und Wettbewerbsvorteile im Angebot der Bodenverkehrsdienstleister sehen, befürchten sowohl Anbieter von Bodenverkehrsdienstleistungen als auch Flughafenbetreiber überwiegend weitere Verschlechterungen für die Beschäftigten und die Sicherheit des Luftverkehrs. Die Verschlechterungen der Beschäftigten werden vor allen Dingen bei Arbeitszeitregelungen, Sicherheit der Arbeitsplätze und Fristen der Arbeitsverträge gesehen. Sie erwarten mehrheitlich eine weitere Zunahme der Leiharbeit, einen erhöhten Druck auf die Lohnkosten, Tariffucht durch Outsourcing und Unterbeauftragung, Aushöhlung des tariflichen Rahmens (z.B. TVÖD). Sie befürchten angesichts der deutlich verschlechternden Bedingungen kaum noch hinreichend gut qualifiziertes Personal für den Bereich Bodenverkehrsdienstleistungen gewinnen zu können. Gut qualifizierte und »teure« Mitarbeiter/innen werde man sich nicht mehr leisten können - ein Qualitätsabstieg sei zu erwarten. Damit wachse auch das Sicherheitsrisiko für den Luftverkehr.

Befragte Fluggesellschaften sehen diese negativen Wirkungen einer neu-

en EU-Verordnung - u.a. für Sicherheit und Qualität nicht. Sie realisieren für sich hingegen Kostenvorteile / Kosteneinsparungen.

Während Bodenverkehrsdienstleister und Flughafenbetreiber mit einem Abbau von Arbeitsplätzen bisherigen Standards rechnen und von einer Zunahme der Leiharbeit, einem Beschäftigungsaufbau in Tochtergesellschaften ausgehen (befristet Beschäftigte, Leiharbeit, etc.), erwarten Fluggesellschaften von einer weiteren Marktöffnung durch die EU-Verordnung eher eine (quantitative) Zunahme der Beschäftigung. Soziale Standards, Qualifikationen und Sicherheitsaspekte regeln sich nach Ansicht von Fluggesellschaften im Kontext des Wettbewerbs.

Eine Umsetzung der geplanten EU-Verordnung würde - so das Fazit dieser Studie - den Effizienzdruck der Bodenverkehrsdienste an den europäischen Flughäfen deutlich erhöhen. Es ist mit einer Zunahme zeitlich befristeter Arbeitsverhältnisse und einer Zunahme flexibilisierter Arbeitszeiten der Beschäftigten (im Sinne einer kapazitätsorientierten Arbeitszeit) ebenso zu rechnen wie mit einer Ausweitung der Leiharbeit. Tarifvertragliche Strukturen und Vereinbarungen geraten deutlich unter Druck. Weitere Lohnabsenkungen und Entwertung von beruflichen Qualifikationen werden erwartet.

Mit steigender Zahl von Bodenverkehrsanbietern ist mit einer steigenden Zahl der Beschäftigten zu rechnen, da es an Flughäfen zu mehrfacher Präsenz und Duplizierung ganzer Aufgaben- und Beschäftigungsbereiche kommen könnte.

Sowohl die Qualität als auch die soziale Absicherung der Arbeit im Bereich Bodenverkehrsdienste werden nach den Ergebnissen der vorliegenden Untersuchung durch eine weitere Marktöffnung weiter sinken. An den Flughäfen Europas wird sich Wettbewerb durch Lohndumping etablieren.