

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Herbert Behrens, Sabine Leidig, Caren Lay, Karin Binder, Matthias W. Birkwald, Heidrun Bluhm, Eva Bulling-Schröter, Roland Claus, Annette Groth, Kerstin Kassner, Katja Kipping, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Dr. Gesine Löttsch, Thomas Lutze, Birgit Menz, Dr. Petra Sitte, Dr. Kirsten Tackmann, Azize Tank, Kathrin Vogler, Harald Weinberg, Birgit Wöllert, Hubertus Zdebel, Sabine Zimmermann (Zwickau), Pia Zimmermann und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 18/6988, 18/8102 –**

Entwurf eines Fünfzehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienste war auf europäischer Ebene eines der strittigsten verkehrspolitischen Projekte der letzten Jahre. Nach Protesten von Gewerkschaften sowie Flughafenverbänden zog die EU-Kommission ihren Verordnungsentwurf „Über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG“ (KOM(2011) 824) zurück, durch den die europäischen Flughäfen zur Zulassung eines dritten Anbieters im Bereich der Bodenabfertigungsdienste verpflichtet werden sollten.

Auch der Deutsche Bundestag lehnte den Verordnungsentwurf entschieden ab: „Qualität, Effizienz und Sicherheit bei der Bodenabfertigung an den deutschen Flughäfen befinden sich im internationalen Vergleich auf hohem Niveau. Die Erbringung der Bodenabfertigungsdienste ist in Deutschland bereits heute wettbewerbsfähig ausgestaltet. Eine Erhöhung der Zahl von Drittanbietern würde keine weiteren Qualitätsverbesserungen bewirken, sondern die vorhandenen Standards eher gefährden. Die hohen Standards in Bezug auf Qualität und Sicherheit bei den Bodenabfertigungsdiensten in Deutschland können nur gewährleistet werden, wenn es zu keiner inakzeptablen Absenkung des Lohnniveaus und der sozialen Absicherung für das in diesen Bereichen beschäftigte Personal kommt. Eine Verbilligung von Bodenabfertigungsdiensten durch Lohnkürzungen oder die Absenkung von Ausbildungsstandards oder durch die Zunahme befristeter Arbeitsverhältnisse ist abzulehnen“ (Bundestagsdrucksache 17/8617).

Obwohl die Marktöffnung durch die Bodenverkehrsdiene-Verordnung (BADV) begrenzt wurde, in deren Anlage 5 die Anzahl zuzulassender Anbieter für Bodenverkehrsdieneleistungen auf Flughäfen mit einer jährlichen Passagierzahl von mehr als zwei Millionen festgelegt und somit der Wettbewerb eingeschränkt wird, sind die Beschäftigungsverhältnisse in diesem Segment bereits zunehmend prekär geworden. Nach Angaben der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) waren bereits im Jahr 2012 im Bereich der Bodenverkehrsdiene die „Beschäftigten kaum noch in der Lage ihren Lebensunterhalt zu bestreiten und zu 40 Prozent auf staatliche Unterstützung angewiesen“ (www.presseportal.de/pm/44169/2263299). Eine aktuelle Umfrage der Dieneleistungsgewerkschaft ver.di bezeugt, dass der Arbeitsalltag der Beschäftigten zudem von hoher physischer wie auch psychischer Belastung geprägt ist (siehe <http://verdi-airport.de/187>). Darüber hinaus greifen auch in dieser Branche Leiharbeit und Befristungen um sich. Dies führt zu einer hohen Fluktuation in der Belegschaft, was angesichts der komplexen Arbeitsabläufe die Sicherheit auf dem Flughafenvorfeld gefährden kann.

Trotz dieser fatalen beschäftigungspolitischen Wirkung der Liberalisierung beabsichtigt die Bundesregierung, durch Änderung der Anlage 5 zur BADV die unlängst erfolgte Marktöffnung für Bodenverkehrsdiene an den Standorten Düsseldorf und Schönefeld abzusegnen (vgl. Bundestagsdrucksache 18/6988). Auf beiden Flughäfen sollen zukünftig drei statt zwei Lizenzen für Drittabfertiger in den beschränkten Bereichen, u. a. der Gepäckabfertigung, den Vorfelddienen, den Betankungsdienen sowie der Fracht- und Postabfertigung vergeben werden können.

In ihrer Antwort auf eine Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. bestätigte die Bundesregierung, dass die jeweiligen dritten Lizenzen bereits vergeben worden sind, obwohl dies durch die BADV nicht gedeckt war (Bundestagsdrucksache 18/7260).

Dabei überzeugen die Ausführungen der Bundesregierung, mit der sie die Rechtmäßigkeit dieser Vergaben begründet, nicht. Sie seien zulässig, da die „Anlage 5 (...) nur Mindestzahlen enthalte“ und „eine Begrenzung und Verweigerung der Erhöhung durch einen nationalen Gesetz- bzw. Verordnungsgeber (...) rechtsmissbräuchlich und letztlich EU-rechtswidrig“ wäre (ebd.). Die Richtlinie 96/67/EG sieht in Art. 6 Abs. 2 jedoch dezidiert die Möglichkeit nationaler Begrenzungen der Marktöffnung vor, wobei wie im Fall Österreichs die Anzahl zuzulassender Drittanbieter sogar pauschal für alle Flughäfen auf „2“ beschränkt werden kann. Auch die BADV normiert gemäß § 3 Abs. 2 Beschränkungen der Marktöffnung, da sich für die großen deutschen Verkehrsflughäfen die Anzahl der im Einzelnen berechtigten Selbstabfertiger und Dieneleister ergibt.

Eine die Marktöffnung beschränkende Funktion der BADV wird neben den Gewerkschaften und der ADV selbst vom Verband der Fluggesellschaften (BDF) anerkannt: „Die Erbringung der Bodenverkehrsdiene durch Dieneleister ist an den Flughäfen teilweise beschränkt. In Deutschland ist bei den beschränkten Diensten neben dem Dieneleister des Flughafens maximal nur ein weiterer Anbieter erlaubt. Die Umsetzung der EU-Richtlinie 96/67/EG durch die deutsche Bodenabfertigungsdienste-Verordnung (BADV) bildet hierfür den rechtlichen Rahmen“ (www.bdf.aero/themen/bodenverkehrsdiene/).

Nach Rechtsauffassung aller relevanten Akteure hätte die Bundesregierung, welche die Diene- und Fachaufsicht über die für die Vergabe von Drittabfertigerlizenzen zuständigen Landesluftfahrtbehörden hat, daher alle Vergaben von Lizenzen über das in Anlage 5 der BADV festgelegte Maß hinaus unterbinden bzw. rückgängig machen müssen.

Die in diesem Sinne rechtswidrigen Vergaben von Abfertigungslizenzen verschärfen den Wettbewerb an den betroffenen Flughäfen zu Gunsten von Billigfluggesellschaften wie Ryanair, welche ihre Präsenz nach der Lizenzvergabe am Flughafen Schönefeld erheblich ausweitete (vgl. www.airliners.de/ryanair-basis-berlin-schoe-

nefeld/37042) und dies auch für den Flughafen Düsseldorf anstrebt (www.derwesten.de/wirtschaft/ryanair-will-von-duesseldorf-abheben-aimp-id11193703.html) – zu Lasten der dort im Bereich der Bodenverkehrsdienstleistungen tätigen Beschäftigten.

Gemäß ihrer Interpretation der BADV hält die Bundesregierung jedwede Vergabe von Lizenzen für Drittluftfertiger für rechtmäßig, womit sie den Markt für Bodenverkehrsdienstleistungen für vollends liberalisiert erklärt und somit über die Forderungen des auf EU-Ebene gescheiterten Liberalisierungsprojektes hinausgeht.

Um eine weitere Prekarisierung der Beschäftigungsverhältnisse im Bereich der Bodenverkehrsdienste zu verhindern, muss die Lizenzvergabe an den Flughäfen Düsseldorf und Schönefeld aufgehoben sowie einer unkontrollierten umfassenden Marktöffnung, welche durch die Rechtsauffassung der Bundesregierung hinsichtlich der BADV begünstigt wird, ein Riegel vorgeschoben werden. Darüber hinaus Bedarf diese Branche vielmehr dringend eines allgemeinverbindlichen Branchentarifvertrages, der die Arbeitsbedingungen dem Preisdruck durch die Fluggesellschaften entzieht und die Branche für die Zukunft absichert.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. darauf hinzuwirken, dass die von den zuständigen Landesluftfahrtbehörden erteilten Genehmigungen an den Standorten Düsseldorf und Schönefeld zurückgenommen werden,
2. die Fach- und Rechtsaufsicht über die Landesluftfahrtbehörden effektiver auszuüben und zukünftig Lizenzvergaben über das in der BADV festgelegte Maß hinaus zu verhindern,
3. einen Vorschlag für ein transparentes Antragsverfahren zur Vergabe von Lizenzen an Selbstluftfertiger und Drittluftfertiger vorzulegen, in dem anhand klarer Kriterien über die Vergabe entschieden wird. Hierbei sind sicherheitstechnischen und beschäftigungspolitischen Aspekten Vorrang vor dem Interesse der Fluggesellschaften an niedrigen Abfertigungskosten einzuräumen,
4. das Arbeitnehmerentsendegesetz dergestalt zu reformieren, dass das Instrument der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen erleichtert wird, um perspektivisch die Durchsetzung eines Branchentarifvertrages für die Bodenverkehrsdienste zu befördern. Zu diesem Zweck sind Tarifverträge vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales für allgemeinverbindlich zu erklären, wenn sie das Kriterium der Repräsentativität erfüllen. Bei der Feststellung der Repräsentativität werden Kriterien herangezogen, die in § 7 Abs. 2 des Arbeitnehmerentsendegesetzes definiert sind. Tarifverträge, die höhere Entgelte beinhalten, bleiben weiterhin gültig.

Berlin, den 12. April 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Zu 1)

Die Auffassung der Bundesregierung zur Vergabe der Lizenzen an den Flughäfen Düsseldorf und Schönefeld ist rechtsfehlerhaft. Daher sind die diesbezüglichen von den Landesluftfahrtbehörden erteilten Genehmigungen zurückzunehmen.

Zu 2)

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/8007 konnte die Bundesregierung keine Angaben darüber machen, ob es bereits in der Vergangenheit zu Lizenzvergaben für Drittabfertiger kam, die über das in Anlage 5 zur BADV festgelegte Maß hinausgehen (siehe Antwort zu Frage 9). Dies bedeutet, dass die Bundesregierung, welcher die Rechts- und Fachaufsicht über Flugplätze gegenüber den Landesluftfahrtbehörden obliegt, nicht jederzeit über die Anzahl vergebener Lizenzen in den beschränkten Bereichen informiert ist. Die Kontrolle der Bundesregierung bezüglich der Entscheidungen der nachgeordneten Luftverkehrsbehörden muss daher effektiver gestaltet werden, um die Einhaltung rechtlicher Vorgaben des Bundes zu garantieren.

Zu 3)

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage auf Bundestagsdrucksache 18/8007 führte die Bundesregierung aus, die Vergabe einer dritten Lizenz für Drittabfertiger sei erfolgt, denn „Vom Flughafen Düsseldorf wurde vorgetragen, dass neben dem Abfertiger des Flughafens aktuell nur ein weiterer Drittabfertiger tätig ist und dieser über einen monopolartigen Marktanteil von 85 Prozent verfügt“ (ebd., Antwort zu Frage 18). Einziger Grund der Vergabe war demnach die Kostenstruktur im Bereich der Bodenabfertigung; Belange der Betriebssicherheit und des Schutzes der Beschäftigten wurden überhaupt nicht berücksichtigt, welche jedoch als vorrangig zu erachten sind.

Zu 4)

Die Abwärtsspirale bei den Beschäftigungsverhältnissen an deutschen Flughäfen kann nur durch einen Branchentarifvertrag umgekehrt werden. Um die Allgemeinverbindlichkeitserklärung unabhängig vom politischen Willen der jeweiligen Bundesarbeitsministerin oder des jeweiligen Bundesarbeitsministers und auch unabhängig von der Position der Spitzen- oder Fachverbände der Arbeitgeber zu erleichtern, wird das Bundesministerium für Arbeit und Soziales verpflichtet, Tarifverträge ohne Vetorecht für Arbeitgeber(-verbände) für allgemeinverbindlich zu erklären, sofern der Tarifvertrag ausreichend repräsentativ ist entsprechend der Regelung in § 7 Absatz 2 AEntG. Entscheidend ist im Vergleich zu anderen Tarifverträgen der Branche in seinem Geltungsbereich zum einen die höhere Zahl von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die bei den jeweils tarifgebundenen Arbeitgebern beschäftigt sind, und zum anderen die größere Zahl von Mitgliedern der Gewerkschaft, die den Tarifvertrag geschlossen hat. Die Allgemeinverbindlichkeit eines Tarifvertrages ist ausschließlich anzuordnen für Tarifentgelte oberhalb des gesetzlichen Mindestlohns, Tarifverträge mit höheren Entgelten behalten ihre Wirksamkeit. Nur so kann Lohndumping durch Missbrauch des Instruments der Allgemeinverbindlichkeitserklärung verhindert werden.