

07.01.05

Vk

Verordnung**des Bundesministeriums für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen**

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen**A. Problem und Ziel**

Die Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen vom 10. Dezember 1997, durch die die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft umgesetzt worden ist, stellt für bestimmte Dienstleistungen in ihrem Anwendungsbereich die Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung in einer Höhe auf, die auf Geschäftstätigkeit eines ganzen Flugplatzes abgestellt ist, d.h. pauschal auf 375 Mio. €.

Es hat sich indes gezeigt, dass sich diese Anforderung insbesondere für kleinere und mittlere Abfertigungsunternehmen als übergroße Hürde für den Zugang zum Bodenabfertigungsmarkt auswirken kann: Eine Haftpflichtversicherung mit einem solchen Deckungsbeitrag verursacht so hohe jährliche Kosten, dass bei kleineren Unternehmen hierdurch unter Umständen der Umsatz überstiegen werden kann. Es liegt auf der Hand, dass den betroffenen Unternehmern durch die derzeitige rechtliche Ausgestaltung der Versicherungsanforderungen der Zutritt bzw. das Verbleiben im Markt erschwert wird.

Abhilfe könnte eine pauschale Absenkung des Versicherungsniveaus zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Marktöffnung schaffen. Jedoch hat sich erwiesen, dass dies zwar den Marktzugang erleichtern, aber dafür neue wesentliche Probleme schaffen würde: Es gibt erwiesenermaßen Tätigkeiten im Bereich der Bodenabfertigungsdienste an Flughäfen, die ein hohes Gefahrenpotenzial aufweisen, so dass ein sehr hoher Deckungsbeitrag unabdingbar ist, um im Schadensfalle die erforderlichen Ersatzleistungen an Geschädigte abdecken zu können.

Dementsprechend stehen sich hier zwei gleichberechtigte wesentliche Interessen gegenüber, zwischen denen ein sachgerechter Ausgleich gefunden werden muss.

B. Lösung

Die Verordnung wird dahingehend geändert, dass die Versicherungsverpflichtung auf der Grundlage des tatsächlichen Schadenspotenzials, das der jeweiligen Tätigkeit immanent ist, stärker als bisher differenziert wird. Es werden objektive Kriterien eingeführt, mit denen

gewährleistet wird, dass in diesem Sinne „unkritische“ Dienstleistungen versicherungstechnisch begünstigt werden, wohingegen schadensträchtige Dienstleistungen in Abhängigkeit von ihrem entsprechenden Potenzial mit einer Mindestdeckungssumme von 50 Mio. €, bzw. 100 Mio. € bewertet werden. Eine entsprechende Zuweisung wird im Verordnungstext eingeführt.

Das höchste Schadenspotenzial weisen die Betankungsdienste auf; für diese bleibt es bei der Mindestdeckungssumme von 375 Mio €, wie auch schon in der ursprünglichen Fassung der Verordnung. Hierdurch wird die nötige Transparenz der Zuordnung geschaffen und sicher gestellt, dass keine Diskriminierung einzelner Dienstleister eintreten kann. Zwar mag es auch bei dieser Ausgestaltung dazu kommen, dass durch die Höhe der vorgeschriebenen Versicherung von vorn herein nicht jedes Bodenabfertigungsunternehmen am Wettbewerb um diese Dienstleistungen teilnehmen kann; jedoch ist dies aus übergeordneten Gründen des öffentlichen Interesses an einem ausreichenden Opferschutz sachlich gerechtfertigt und daher hinzunehmen.

C. Alternativen

Keine. In der derzeitigen Fassung der Verordnung sind die Kriterien für den Marktzugang zu den Bodenabfertigungsdienstleistungen zum Teil nicht hinreichend am Schadenspotenzial der jeweiligen Dienstleistungen orientiert. Damit liegt partiell eine Erschwerung des Marktzugangs vor. Dies wiederum wirkt sich negativ auf die Liberalisierung des Marktes für Bodenabfertigungsdienstleistungen aus, die seit Inkrafttreten der „Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen vom 10. Dezember 1997, durch die die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft“ erklärtes Ziel der Bundesregierung für diesen Sektor ist.

D. Finanzielle Auswirkungen

1. Haushaltsausgaben ohne Vollzugsaufwand

Für Bund, Länder und Gemeinden entstehen keine höheren oder zusätzlichen Aufwendungen.

2. Vollzugsaufwand

Für Bund, Länder und Gemeinden entsteht kein höherer oder zusätzlicher Vollzugsaufwand.

E. Sonstige Kosten

Durch die Verordnung wird der Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen neu geregelt, in dem nach dem tatsächlichen Schadensrisiko für die Versicherungspflicht ein Stufensystem eingeführt wird, das die Dienstleister im Einzelfall von sachlich ungerechtfertigt hohen Versicherungsbeiträgen entlastet. Allerdings sind in Einzelfällen auch Verteuerungen durch höhere Versicherungsbeiträge je nach konkreter Ausgestaltung der Tätigkeit denkbar.

Kosteninduzierte Preisabwälzungen, die sich nicht quantifizieren lassen, sind im Einzelfall möglich und können dämpfend auf Einzelpreise wirken. Auswirkungen auf das Preisniveau, insbesondere auf das Verbraucherpreisniveau, sind jedoch nicht zu erwarten.

07.01.05

Vk

Verordnung

des Bundesministeriums für Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

Bundeskanzleramt
Staatsminister beim Bundeskanzler

Berlin, den 6. Januar 2005

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Matthias Platzeck

Sehr geehrter Herr Präsident,

hiermit übersende ich die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und
Wohnungswesen zu erlassende

Verordnung zur Änderung der Verordnung über
Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

mit Begründung und Vorblatt.

Ich bitte, die Zustimmung des Bundesrates aufgrund des Artikels 80 Absatz 2
des Grundgesetzes herbeizuführen.

Mit freundlichen Grüßen
Rolf Schwanitz

Verordnung zur Änderung der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen

Auf Grund des § 32 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3a des Luftverkehrsgesetzes, der zuletzt durch Artikel 285 Nr. 7 Buchstabe a der Verordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I S. 2785) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen:

Artikel 1

Anlage 3 (zu § 8) Nr. 2 Buchstabe B der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen vom 10. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2885), die zuletzt durch Artikel 28 des Gesetzes vom 15. Dezember 2001 (BGBl. I S. 3762) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:

1. Absatz 6 wird wie folgt gefasst:

„(6) Vor Aufnahme von Bodenabfertigungstätigkeiten nach Anlage 1 ist dem Flugplatzunternehmer der Abschluss einer Haftpflichtversicherung nachzuweisen, die die Haftung des Dienstleisters oder Selbstabfertigers auf Schadensersatz wegen solcher Schäden deckt, die diese in Ausführung der Dienstleistung einem anderen zufügen. Bedient sich der Dienstleister oder Selbstabfertiger zur Erledigung seiner Aufgaben eines anderen Dienstleisters, hat er nachzuweisen, dass dieser über die erforderliche Haftpflichtversicherung verfügt. Ist die Haftung des Dienstleisters oder Selbstabfertigers bereits durch eine Versicherung gedeckt, die der Nutzer unterhält, kann der Dienstleister oder Selbstabfertiger seiner Pflicht nach Satz 1 auch durch den Nachweis dieser Versicherung nachkommen. Ist die Haftung des Dienstleisters oder Selbstabfertigers bereits durch eine Versicherung gedeckt, die der Flugplatzunternehmer unterhält, bedarf es des Nachweises nach Satz 1 nicht.“

2. Nach Absatz 6 werden folgende Absätze 7 bis 9 eingefügt:

(7) Die nach Absatz 6 nachzuweisende Versicherung muss das mit der Tätigkeit jeweils verbundene Risiko angemessen decken. Die Mindestversicherungssumme beträgt

1. 5 Millionen Euro für Dienstleistungen nach den Ziffern 1.1 und 1.3 der Anlage 1 und, soweit sie nicht im nichtallgemein zugänglichen Bereich oder im sicherheitsempfindlichen Bereich des Flugplatzes ausgeführt werden, für Dienstleistungen nach den Ziffern 1.2, 1.4, 2, 4.1 und 4.2, 8.1 bis 8.3, 9.1 bis 9.4, 10.1 und 10.2 und 11.1 bis 11.4 der Anlage 1,
2. 50 Millionen Euro für Dienstleistungen nach den Ziffern 1.2, 1.4, 2, 9.1 bis 9.4, 10.1 und 10.2 und 11.1 bis 11.4 der Anlage 1, soweit sie im nichtallgemein zugänglichen Bereich oder im sicherheitsempfindlichen Bereich ausgeführt werden,
3. 100 Millionen Euro für Dienstleistungen nach den Ziffern 3, 5.1 bis 5.7, 6.1 bis 6.3 und 8.4 der Anlage 1 und, soweit sie im nicht allgemein zugänglichen Bereich oder im sicherheitsempfindlichen Bereich ausgeführt werden, für Dienstleistungen nach den Ziffern 4.1 und 4.2 und 8.1 bis 8.3 der Anlage 1,
4. 375 Millionen Euro für Dienstleistungen nach den Ziffern 7.1 und 7.2 der Anlage 1.

Die nicht allgemein zugänglichen und sicherheitsempfindlichen Bereiche eines Flugplatzes bestimmen sich nach dessen Flughafenbenutzungsordnung oder dem Luftsicherheitsplan.

(8) Das Bestehen der Versicherung nach den Absätzen 6 und 7 ist dem Flugplatzunternehmer jeweils bis zum 15. Januar eines jeden Jahres, erstmals jedoch bis zum *[einsetzen: Datum des Tages, der vier Wochen auf den Tag des Inkrafttretens der Verordnung folgt]*, nachzuweisen. Der Versicherer und der Versicherungspflichtige haben dem Flughafenunternehmer jede Unterbrechung des Versicherungsschutzes sowie jede Beendigung des Versicherungsverhältnisses für die Haftpflichtversicherung des Dienstleisters oder Selbstabfertigers unverzüglich anzuzeigen. Im Falle der Beendigung des Versicherungsverhältnisses oder des fehlenden oder nicht fristgemäßen Nachweises der Versicherung ist der Flughafenunternehmer verpflichtet, sei-

ne vertraglichen Beziehungen zu dem Dienstleister oder Selbstabfertiger aus wichtigem Grund zu kündigen.

(9) Erfolgt die Auswahl eines Bodenabfertigungsdienstleisters gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 durch die Genehmigungsbehörde, gilt Absatz 6 entsprechend.“

3. Die bisherigen Absätze 7 bis 9 werden die Absätze 10 bis 12.

Artikel 2

In Anlage 3 (zu § 8) Nr. 2 Buchstabe B Abs. 8 der Verordnung über Bodenabfertigungsdienste auf Flugplätzen vom 10. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2885), die zuletzt durch Artikel 1 dieser Verordnung geändert worden ist, werden die Wörter „erstmalig jedoch bis zum [einsetzen: Datum des Tages, der vier Wochen auf den Tag des Inkrafttretens der Verordnung folgt],“ gestrichen.

Artikel 3

Artikel 2 dieser Verordnung tritt am [einsetzen: Datum des Tages, der auf den in Artikel 2 der Verordnung einzusetzenden Tag folgt] in Kraft; im Übrigen tritt diese Verordnung am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Der Bundesrat hat zugestimmt.

Berlin, den

Der Bundesminister
für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen
Dr. Manfred Stolpe

Begründung

I. Allgemeines:

Die zu ändernde Verordnung regelt den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste, welcher mit der Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft (ABl. EG Nr. L S. 272) liberalisiert worden ist. Die in der Verordnung aufgrund der EG-Richtlinie aufgestellten Anforderungen an Dienstleister sollen als gewerberechtliche Vorschriften die öffentlichen Interessen, insbesondere den Schutz möglicherweise betroffener Dritter gewährleisten.

Neben der Beseitigung eines partiellen Zugangshindernisses werden im Einzelfall Dienstleister von u. U. zu hohen Versicherungsleistungen entlastet. Dies führt zu einer Verbraucherpreissenkung, die allerdings nicht bemessen werden kann.

II. Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Artikel 1

Das Interesse an einem ausreichenden Opferschutz wird durch die gesetzliche Verpflichtung zum Abschluss einer Haftpflichtversicherung gewährleistet. Diese Verpflichtung geht in der derzeitigen Fassung der Anlage 3 der Verordnung über die Anforderungen für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten dahin, dass für bestimmte Dienstleistungen ein Versicherungsvertrag mit einem Deckungsumfang wie bei Flugplatzunternehmern (derzeit 375 Mio €) verlangt wird.

Die Neuregelung weicht von dieser generellen Forderung zugunsten eines differenzierteren, mehr am Schadenspotenzial der konkreten Dienstleistung orientierten, vierstufigen Versicherungsansatzes ab, um einerseits größtmögliche Gerechtigkeit bei der Einstufung des Schadenspotenzials der jeweiligen Dienstleistungen zu erreichen, andererseits aber den erforderlichen Versicherungsschutz zugunsten potenziell Geschädigter sicher zu stellen. Es wird grundsätzlich offen gehalten, welcher Typus von Haftpflichtversicherung abzuschließen ist, um den Unternehmern Flexibilität bei der Auswahl der passenden Versi-

cherung zu gewähren, solange das dienstleistungsspezifische Risiko von der gewählten Versicherung abgedeckt wird.

Aus den formulierten Anforderungen an die Versicherung ergibt sich, welche Schadensereignisse die Versicherungen abdecken müssen, so dass für alle Dienstleister die gleichen Voraussetzungen gelten. So müssen insbesondere Ansprüche aus Schadensereignissen umfasst sein, die sich auf dem Flugplatzgelände ereignen, solche an Luftfahrzeugen während der Tätigkeit des Dienstleisters, und solche, die zwar nach Beendigung der Tätigkeit des Dienstleisters eintreten, für die jedoch während der Tätigkeit die Schadensursache gesetzt wurde.

Zur Beurteilung des Schadenspotenzials wurden folgende Kriterien entwickelt:

- Das Schadenspotenzial einer Dienstleistung an einem Flughafen nimmt zu, je intensiver der Kontakt des Dienstleisters zum Fluggerät bei deren Erbringung wird. Dies manifestiert sich insbesondere durch den Ort der Dienstleistungserbringung (z.B. Vorfeld). Die diesbezüglich sensibelsten Bereiche sind naturgemäß jene, die nicht für die Öffentlichkeit zugänglich sind, bzw. besonderer Zugangsberechtigungen bedürfen.

Da keine allgemeingültige Festlegung einer Flugplatztopographie existiert, wurden zur Bestimmung derartiger Bereiche die Begriffe des „nicht allgemein zugänglichen“, bzw. des „sicherheitsempfindlichen Bereiches“ aus § 19 Buchstabe b LuftVG zu Grunde gelegt. Zwar war diese Vorschrift bisher ausschließlich der Flughafen-Sicherheit (Security) zugeordnet, jedoch ist die Verwendung dieser bereits eingeführten Bereiche auch für den Zweck der vorliegenden Verordnung sinnvoll, um neue Begrifflichkeiten mit einem identischen Inhalt zu vermeiden.

Da trotz der Nennung dieser Bereiche in § 19 Buchstabe b LuftVG keine entsprechende Legaldefinition existiert, wird deren flughafenspezifische Festlegung über die jeweilige Flughafenbenutzungsordnung (FBO) gemäß § 43 Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung (LuftVZO) oder den Luftsicherheitsplan gemäß § 19 b Abs. 1 LuftVG getroffen. Dies verstärkt den individuellen Ansatz des rechtlichen Konzeptes zur Anpassung an jede denkbare Flugplatztopographie.

Ausgehend von der Grundunterscheidung zwischen kritischen und unkritischen Bereichen werden die in der Anlage 1 zu § 2 Nr. 4 der BADV aufgeführten Dienstleistungen entsprechend ihrem Schadenspotenzial vier Versicherungskategorien zugeordnet:

- In Ziffer 1 des Absatzes 6, Abschnitt 2, Unterabschnitt B werden diejenigen Dienstleistungen mit dem geringsten Schadenspotenzial erfasst. Bei diesen handelt es sich um Dienstleistungen, die in ihrer konkreten Erbringung entweder innerhalb des Betriebsbereichs des Flughafens oder sogar von außerhalb des Geländes ausgeführt werden, wie z.B. die Verbindung zu örtlichen Behörden und Lieferanten, Bearbeitung von Frachtpapieren etc. Bei diesen Tätigkeiten konkretisiert sich kein besonderes flughafenspezifisches Risiko, so dass eine Mindestdeckungssumme von 5 Mio. € für ausreichend erachtet wird.
- In Ziffer 2 des Absatzes 6 sind diejenigen Dienstleistungen erfasst, die in der abstrakten Betrachtung flughafenspezifische Schadensrisiken bergen, wenn sie in den genannten sensiblen Bereichen eines Flugplatzes ausgeführt werden. Diesen Dienstleistungen wird eine Mindestdeckungssumme von 50 Mio. € zugewiesen.
- Die Ziffer 3 des Absatzes 6 enthält eine Regelung für Dienstleistungen, die in der abstrakten Betrachtung entweder per se oder aufgrund des Ortes der Dienstleistungserbringung ein gesteigertes Schadenspotenzial aufweisen, wie z.B. die Vorfelddienste, Enteisung und Reinigung der Fluggeräte, Gepäckabfertigung etc.
- In Ziffer 4 des Absatzes 6 ist festgelegt, dass die schadensträchtigsten Dienstleistungen, die Betankungsdienste nach Nr. 7 der Anlage 1, mit einer Mindestdeckungssumme von 375 Mio. € unterlegt werden. Dieser Versicherungsansatz war bereits in der vorangegangenen Fassung der BADV enthalten.

Den Versicherungsansätzen für die Ziffern 2 und 3 liegen entsprechende Neubewertungen der Europäischen Kommission aus deren aktueller Arbeit zur weiteren Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste zu Grunde. Hinsichtlich der ersten Alternative liegt eine solche nicht vor, so dass auf die entsprechende Bewertung der deutschen Versicherungswirtschaft zurückgegriffen wurde. Für die Betankungsdienste wurde der bisherige Versicherungsansatz weitergeführt.

Korrespondierend zur Versicherungspflicht wurde die Nachweispflicht gegenüber dem Flughafenunternehmer, bzw. im Falle der Auswahl durch die Genehmigungsbehörde

gegenüber dieser, eingeführt. Da das Bestehen der als erforderlich festgestellten Versicherung ein wesentlicher Bestandteil der Beziehungen zwischen den Beteiligten darstellt und darüber hinaus der Sicherung des öffentlichen Interesses an der Gewährleistung eines angemessenen Schadensausgleiches dient, muss ein Sicherungsmechanismus zur Wahrung dieser Rechtspositionen eingeführt werden. Daher wird eine Kündigungspflicht aus wichtigem Grund eingeführt, wenn der Dienstleister der Versicherungspflicht nicht nachkommt. Um das Bestehen der erforderlichen Versicherung zwischen zwei Vorlageterminen sicher zu stellen, wird auch die Versicherungswirtschaft verpflichtet, eine Mitteilung an den Flughafen zu erteilen, sobald der Versicherungsschutz erlischt.

Darüber hinaus wird die Nachweispflicht über das Bestehen der erforderlichen Versicherung nach Absätzen 6 und 7 nach Inkrafttreten der Verordnung geregelt.

Zu Artikel 2

Da nach Ablauf des Datums für den Erstnachweis der Haftpflichtversicherungen nach Inkrafttreten der Verordnung ein Anwendungsbereich für diese Regelung in der Folge nicht mehr besteht, legt Artikel 2 deren Streichung zu dem Tag fest, der vier Wochen auf den Tag des Inkrafttretens der Verordnung folgt.

Zu Artikel 3

Diese Vorschrift enthält gemäß Artikel 82 Abs. 2 des Grundgesetzes die Inkrafttretensregelungen für Artikel 1 und 2.