



Sachstand

Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in Deutschland nach der Deregulierung der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen

Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen in Deutschland nach der Deregulierung der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen

Aktenzeichen: WD 6 - 3000 - 106/22
Abschluss der Arbeit: 20.01.2023
Fachbereich: WD 6: Arbeit und Soziales

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Deregulierung der Bodenabfertigungsdienste	4
2.	Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung	4
3.	Entwicklung der Beschäftigung nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige	6
4.	Aktuelle Situation	7
5.	Fazit	8

1. Deregulierung der Bodenabfertigungsdienste

Zu den Bodenabfertigungsdiensten werden alle luft- und landseitigen Leistungen gezählt, die zur bedarfsgerechten Abfertigung eines Flugzeugs am Flughafen benötigt werden. Hierzu gehören neben der Fluggast-, Gepäck-, Fracht- und Postabfertigung die administrative Abfertigung sowie Vorfelddienste, Reinigungsdienste, Flugzeugservice, Betankungsdienste, Stationswartungsdienste, Transportdienste am Boden und Bordverpflegungsdienste.¹

Einhergehend mit der Deregulierung im europäischen Luftverkehr erfolgte ab Mitte der 1990er Jahre die Marktöffnung der Bodenabfertigungsdienste. Mit der Richtlinie 96/67/EG des Europäischen Rates wurden innerhalb der Europäischen Union (EU) Mindeststandards für die zuvor durch die Flughäfen erbrachten Bodenabfertigungsdienste festgelegt. Die genannten Dienstleistungen werden seitdem auf den deutschen Verkehrsflughäfen in unterschiedlichem Ausmaß von den Flughafenbetreibern, ihren Unternehmen oder unabhängigen Drittabfertigern erbracht. Hier zeigt sich kein einheitliches Bild. Lediglich auf den Flughäfen Berlin und Düsseldorf gibt es keine flughafeneigenen Dienstleister, so dass die Bodenabfertigungsdienste gänzlich durch private Anbieter erfolgen. Dafür werden die Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen Bremen, Hamburg, Hannover und Nürnberg ohne Drittanbieter durch die Flughafenbetreiber oder deren Unternehmen erbracht. Auf den Flughäfen Düsseldorf, Frankfurt/Main, Köln, München und Stuttgart haben die unabhängigen Drittanbieter einen Marktanteil zwischen 10 und 95 Prozent.²

Eine entsprechende Überarbeitung der EU-Richtlinie 96/67/EG, welche eine weitere Öffnung des Marktes für Bodenverkehrsdienste vorsah, wurde ab dem Jahr 2015 nicht weiterverfolgt.³

2. Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Beschäftigung

Seit der Deregulierung des Luftverkehrs stehen die Betriebskosten der Fluggesellschaften unter Druck, was sich wiederum automatisch auf die Preise für Bodenabfertigungsdienste auswirkt. Um wettbewerbsfähig zu bleiben, müssen die Anbieter der Bodenabfertigungsdienste niedrigere

1 Mitusch, Kay. Bodenverkehrsdienste. Forschungs-Informationssystem (FIS) Mobilität und Verkehr, abrufbar im Internet unter <https://www.forschungsinformationssystem.de/servelet/is/478902/?clsId0=0&clsId1=0&clsId2=0&clsId3=0>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023; Anlage 1 der Bodenabfertigungsdienst-Verordnung vom 10. Dezember 1997 (BGBl. I S. 2885).

2 Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V. (BDF), Angaben für das Jahr 2019, abrufbar unter https://www.bdf.aero/fileadmin/Bodenverkehrsdienste/221201_1611_Y_Bodenabfertigung_in_Hand_der_Flughafen.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

3 Wilke, Peter; Schmid, Katrin und Gröning, Stefanie. Branchenanalyse Luftverkehr - Entwicklung von Beschäftigung und Arbeitsbedingungen. Study Nr. 326, Hans-Böckler-Stiftung, Mai 2016, S. 67, abrufbar im Internet unter https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-006380/p_study_hbs_326.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

Preise und kürzere Abfertigungszeiten anbieten. Fluggesellschaften bieten neben der Selbstabfertigung auch die Drittabfertigung durch Tochtergesellschaften mit niedrigeren Löhnen und ungünstigen Vertragsbedingungen für die Beschäftigten an.⁴

Nach der Deregulierung stieg der Anteil des Luftverkehrs am gesamten Personenverkehr von 1995 bis 2014 von 6,5 auf 9,2 Prozent und verzeichnete damit das stärkste Wachstum unter allen Beförderungsarten in der EU.⁵ In den Jahren von 2006 bis 2019 gab es auf den deutschen Verkehrsflughäfen einen Anstieg bei den Passagierzahlen von 174 auf über 248 Millionen Passagiere.⁶ Die Anzahl der als Bodenpersonal Beschäftigten ist dabei nicht in gleichem Maße angestiegen und hat sich in diesem Zeitraum wie folgt entwickelt:⁷

Jahr	Bodenpersonal
1995	27.295
2000	26.970
2005	27.249
2010	29.319
2015	26.760
2020	24.489

Die Deregulierung im Luftverkehr hatte eine Zersplitterung der Tariflandschaft in allen Bereichen des Luftverkehrs zur Folge. Es gibt nach wie vor einen Kernbereich der Beschäftigung mit überdurchschnittlicher Bezahlung und mit stabilen und guten Bedingungen im Rahmen des Tarifvertrags des öffentlichen Dienstes (TVöD), aber gleichzeitig auch eine immer weiter wachsende Zahl von gering bezahlten Arbeitnehmern in atypischen Beschäftigungen. So gelten für Beschäftigte der flughafeneigenen Unternehmen meist Haustarifverträge zu abgesenkten Konditionen.⁸

4 Airports Council International Europe (ACI Europe), Airport Services Association (ASA), European Transport Workers' Federation (ETF). Study: Market Access, Social Conditions, Training, Qualifications and Quality Standards in the Ground Handling Industry. Lyon, 19. Januar 2018, S. 37, abrufbar im Internet unter S. 37 https://verkehr.verdi.de/++file++5b4f1f02e58deb3610a35336/download/Brochure_Ground_handling_single_pages.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

5 Europäisches Parlament. Luftverkehr: Marktregelungen, abrufbar im Internet unter <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/de/sheet/131/luftverkehr-marktregelungen>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

6 Information der ver.di Bundesfachgruppe Luftverkehr <https://verdi-airport.de/was-sind-die-bodenverkehrsdienste>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

7 Genesis-Datenbank des Statistischen Bundesamtes. Code 46411-0003: Personal (Luftverkehr): Deutschland, Jahre, Art des Personals, abrufbar im Internet unter <https://www-genesis.destatis.de>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

8 Vgl. Fn 3, S. 71.

Gegenüber den früheren Tarifregelungen kam es zu erheblichen Einkommensverlusten von bis zu 30 Prozent.⁹ In der Bodenabfertigung kommt es zudem zu einem verstärkten Einsatz von Leiharbeit, Werkverträgen und Teilzeitbeschäftigungen und der Auslagerung von Beschäftigung auf Drittanbieter.

Die Arbeitsbedingungen hängen zum einen davon ab, ob die Beschäftigung bei einer Fluggesellschaft, dem Flughafen, einem Tochterunternehmen des Flughafens oder einem Drittanbieter von Dienstleistungen ausgeübt wird, aber zum anderen auch vom Beschäftigungsbereich und von den Aufgaben.¹⁰ Bei der Auswertung von Statistiken mit Durchschnittswerten ist insoweit zu beachten, dass es sich bei den Beschäftigten in der Bodenabfertigung auf Flughäfen nicht um eine heterogene Gruppe handelt.

3. Entwicklung der Beschäftigung nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige

In der Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige wird das Personal der Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen nicht gesondert erfasst. Es sind daher auch Arbeitnehmer folgender Unternehmen erfasst:

- Betrieb von Flugabfertigungseinrichtungen,
- Flughafenkontrolle, Regelung und Überwachung des Flugverkehrs,
- Bodendienste auf Flughäfen usw. sowie
- Feuerwehren und Brandbekämpfungsdienste auf Flughäfen.¹¹

Dennoch lassen sich hinsichtlich des Anteils der in Teilzeit und befristet ausgeübten Beschäftigungen und dem Anteil an Vollzeitbeschäftigten im Niedriglohnbereich Entwicklungen seit dem Jahr 2010 ablesen, etwa der starke Rückgang befristeter Beschäftigungen während der pandemischen Notlage im Jahr 2020 und die fast stetige Zunahme der Vollzeitbeschäftigung im Niedriglohnbereich.

Die nachfolgende Aufstellung enthält Angaben über die Entwicklung der Beschäftigung im Wirtschaftszweig Betrieb von Flughäfen und Landeplätzen für Luftfahrzeuge:¹²

9 Vgl. Fn 6.

10 Vgl. Fn. 3, S. 51.

11 Statistisches Bundesamt, Gliederung der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2008 (WZ 2008), Kode 52.23.1 Betrieb von Flughäfen und Landeplätzen für Luftfahrzeuge <https://www.destatis.de/static/DE/dokumente/klassifikation-wz-2008-3100100089004.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

12 Anlage zur Bundestagsdrucksache 20/3419, S. 46-57, 127-141, 154-165 abrufbar im Internet unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/034/2003419.pdf>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

Jahr	Sozialversicherungs- pflichtig Beschäftigte zum 30. Juni	in Teilzeit	davon anteilig in Prozent:	
			mit Befristung	Vollzeitbeschäftigte im Niedriglohnbereich ¹³
2010	41.553	17,1	k.A.	8,2
2011	41.478	19,2	k.A.	6,6
2012	41.604	19,4	k.A.	5,8
2013	41.982	20,0	60,4	5,3
2014	40.903	20,3	67,0	5,5
2015	40.870	21,3	71,4	5,2
2016	40.740	21,6	68,1	5,4
2017	40.891	22,2	68,3	7,9
2018	43.934	22,4	60,4	8,3
2019	44.410	21,8	67,5	9,8
2020	42.841	20,2	35,3	12,5
2021	37.080	19,0	53,1	10,2

4. Aktuelle Situation

Im Sommer 2022 kam es an Flughäfen in Deutschland und anderen Ländern zu Problemen der Abfertigung, so dass zahlreiche Flüge storniert werden mussten.¹⁴ Hintergrund hierfür war der Rückgang der Beschäftigung während der pandemiebedingten Einschränkungen des Flugverkehrs. Besonders ausgewirkt hat sich die Auslagerung der Passagier- Gepäck- und Flugzeugabfertigung und der Sicherheitskontrollen an private Dienstleister, die zum einen Personal entlassen und zum anderen Kurzarbeitergeld nicht aufgestockt haben.¹⁵ So ging allein die Beschäftigung von Fachkräften im technischen Luftverkehrsbetrieb um rund 1.200 Fachkräfte zurück.¹⁶

13 Dem Niedriglohnbereich sind Vollzeitbeschäftigte zuzuordnen, die weniger als zwei Drittel des mittleren monatlichen Bruttoarbeitsentgeltes aller sozialversicherungspflichtig Vollzeitbeschäftigten verdienen. Policy Brief Nr. 65, WSI, 1/2022, abrufbar im Internet unter https://www.boeckler.de/pdf/p_wsi_pb_65_2022.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

14 Vgl. Medienberichte, zum Beispiel Die Zeit vom 11. Juli 2022: Ihr Koffer verspätet sich leider um zwei Stunden; Meldung in der ARD-Tagesschau vom 25. Juli 2022: Flügellahme Flugbranche, abrufbar unter <https://www.tagesschau.de/wirtschaft/unternehmen/flughafenpersonal-arbeitsbedingungen-101.html>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

15 Das Parlament, 25. Juli 2022, Von wegen Gute Reise, abrufbar im Internet unter https://www.das-parlament.de/2022/30_31/themenausgaben/904804-904804, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

16 Burstedde, Alexander; Koneberg, Filiz. Fachkräftemangel im Flugverkehr, IW-Kurzbericht 52/2022 vom 22. Juni 2022, abrufbar im Internet unter https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Kurzberichte/PDF/2022/IW-Kurzbericht_2022-Fachkr%C3%A4ftemangel-Luftfahrt.pdf, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2023.

Viele haben in anderen Branchen mit höheren Löhnen und besseren Arbeitsbedingungen neue Arbeit gefunden. Auf dem Arbeitsmarkt standen daher keine Reserven zur Verfügung, um die Lücken zu füllen. Die Rekrutierung von Personal für die Luftverkehrsbranche ist auch durch die jeweiligen Arbeitsbedingungen erschwert.¹⁷ Um ehemalige Beschäftigte aus anderen Branchen wieder zurückzuholen, müssten die Arbeitsbedingungen attraktiver gestaltet werden. Neben der Entlohnung dürfte dies wohl Aspekte der Arbeitsorganisation sowie Weiterbildungs- und Karriereperspektiven umfassen.¹⁸

Der bestehende Fachkräftemangel führt zu einer höheren Belastung des verbliebenen Bodenpersonals. Um dies kurzfristig zu entlasten wurden zur befristeten Gewinnung von Arbeitnehmern 91 Visa an türkische Hilfskräfte zur vorübergehenden Beschäftigung an einem Flughafen in Deutschland erteilt.¹⁹

Zwar gibt es in Deutschland seit 2021 einen allgemeinverbindlichen Branchenmindestlohn für alle Sicherheitsunternehmen, die Sicherheitsmaßnahmen nach dem Luftsicherheitsgesetz (LuftSiG) sowie Unternehmen, die Service- und Fluggastdienste durchführen, jedoch dürften damit die auf die Deregulierung der Bodenabfertigungsdienste folgenden Einkommensverluste der dort Beschäftigten kaum ausgeglichen werden.²⁰

5. Fazit

Bei den Bodenabfertigungsdiensten haben sich die Arbeitsbedingungen seit der Deregulierung mehrfach verschlechtert. Befristete Arbeitsverhältnisse, Arbeitnehmerüberlassung, Teilzeitbeschäftigung und Arbeit auf Abruf haben zugenommen.²¹ Eine für die Gewinnung von Personal erforderliche Verbesserung der Entlohnung und der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten der Bodenabfertigungsdienste hätte über höhere Aufwendungen für die Fluggesellschaften letztlich Auswirkungen auf die Flugpreisgestaltung.

17 Bundestagsdrucksache 20/3179, S. 4.

18 Vgl. Fn. 15.

19 Bundestagsdrucksache 20/4501, S. 4.

20 Verkehrsflughäfen-Sicherheitskräftearbeitsbedingungenverordnung vom 19. Mai 2021 (VFlughSiKArbbV), abrufbar im Internet unter <https://www.bundesanzeiger.de/pub/publication/mjC2lVLxV2kpZWSTk1f/content/mjC2lVLxV2kpZWSTk1f/BAnz%20AT%2025.05.2021%20V1.pdf?inline>, und 2. VFlughSiKArbbV vom 12. Dezember 2022, abrufbar im Internet unter https://www.gesetze-im-internet.de/vflughsikarbbv_2/BjNR635500022.html. Aktuell gelten die Rechtsnormen des Entgelttarifvertrags für Sicherheitskräfte an Verkehrsflughäfen vom 28. März 2022, abrufbar im Internet unter https://www.gesetze-im-internet.de/tvmindestlohn_vflughsik_2/TVMindestlohn_VFlughSiK_2.pdf, jeweils abgerufen am 19. Januar 2023.

21 Fn. 3, S. 75.