KOMMISSION

ENTSCHEIDUNG DER KOMMISSION

vom 14. Januar 1998

in einem Verfahren nach Artikel 86 EG-Vertrag

(IV/34.801 FAG — Flughafen Frankfurt/Main AG)

(Nur der deutsche Text ist verbindlich)

(Text von Bedeutung für den EWR)

(98/190/EG)

DIE KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft,

gestützt auf die Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962, Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages [1], zuletzt geändert durch die Akte über den Beitritt Österreichs, Finnlands und Schwedens, insbesondere auf Artikel 3,

auf die Beschwerde, die die Gesellschaften KLM Royal Dutch Airlines NV, Compagnie Nationale Air France SA und British Airways plc am 20. Juli 1993 bei der Kommission eingereicht haben, um gemäß Artikel 3 der Verordnung Nr. 17 feststellen zu lassen, daß die Flughafen Frankfurt/Main AG gegen Artikel 86 EG-Vertrag verstößt,

gestützt auf den Beschluß der Kommission vom 10. Mai 1994 in dieser Angelegenheit ein Verfahren zu eröffnen,

nachdem sie dem betreffenden Unternehmen Gelegenheit gegeben hat, seinen Standpunkt gemäß Artikel 19 Absatz 1 der Verordnung Nr. 17 und der Verordnung Nr. 99/93/EWG der Kommission vom 25. Juli 1963 über die Anhörung nach Artikel 19 Absätze 1 und 2 der Verordnung Nr. 17 des Rates [2], insbesondere während drei mündlicher Anhörungen zu den Beschwerdepunkten der Kommission, zu äußern,

nach Anhörung des Beratenden Ausschusses für Kartell- und Monopolfragen,

in Erwägung nachstehender Gründe:

[1] ABl. 13 vom 21. 2. 1962, S. 204/62.
[2] ABl. 127 vom 20. 8. 1963, S. 2268/63.

I. SACHVERHALT

A. FLUGHAFEN FRANKFURT

A.1. Flughafen Frankfurt/Main AG — Beschwerdegegnerin

(1) Die Flughafen Frankfurt/Main AG, („FAG") ist Eigentümerin und Betreiberin des Flughafens Frankfurt.

(2) Entsprechend dem Jahresbericht der FAG für 1995 ist der Flughafen Frankfurt in bezug auf die Anzahl der Flugbewegungen, das Passagieraufkommen und den Frachtumschlag der größte Flughafen Deutschlands und einer der größten in Europa.

Im Jahr 1995 wurden 372 587 gewerbliche Flugbewegungen, ein Passagieraufkommen von 38 191 247 Personen und ein Frachtumschlag von 1 327 865 Tonnen verzeichnet. Gemessen am Gesamtverkehr in Deutschland entspricht dies 23,7 % der gewerblichen Flugbewegungen, 34,6 % des Passagieraufkommens und 70,7 % des Frachtumschlags. Verglichen mit anderen europäischen Flughäfen rangiert Frankfurt beim Passagieraufkommen und bei den Flugbewegungen (hinter London Heathrow) an zweiter Stelle und ist führend beim Frachtumschlag.

(3) 1995 verzeichnete die FAG einen Gesamtumsatz von 2 316,7 Mio. DEM, davon entfielen 37,7 % (873 Mio. DEM) auf Bodenabfertigungsentgelte.

A.2. Rechtlicher Rahmen für den Betrieb des Flughafens Frankfurt

(4) Der rechtliche Rahmen für den Betrieb von Flughäfen in Deutschland ist im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) vom 14. Januar 1981 und in der Luftverkehrs-Zulassungsordnung (LuftVZO) vom 13. März

1979 festgelegt. Nach § 6 LuftVG dürfen Flugplätze nur mit Genehmigung angelegt oder betrieben werden. § 39 LuftVZO bestimmt die Genehmigungsbehörde. Die Genehmigung ist für die Anlegung und den Betrieb des Flughafens zu erteilen (§ 42 LuftVZO).

Nach § 45 LuftVZO über die Pflichten des Flughafenunternehmens hat dieses den Flughafen in betriebssicherem Zustand zu erhalten und ordnungsgemäß zu betreiben. Der Flughafenunternehmer hat der zuständigen Genehmigungsbehörde eine Flughafenbenutzungsordnung zur Genehmigung vorzulegen (§ 43 LuftVZO), deren Bekanntmachung von der Genehmigungsbehörde veranlaßt wird.

(5) Die Benutzungsordnung für den Flughafen Frankfurt trat am 12. April 1984 in Kraft, die Genehmigung wurde vom Hessischen Minister für Wirtschaft und Technik am 16. Februar 1984 erteilt.

Sie enthält eine Bestimmung, wonach der Flughafenunternehmer berechtigt ist, als „Verkehrsabfertigung der Luftfahrzeuge" bezeichnete Bodenverkehrsdienste gegen Entgelt durchzuführen, sofern nicht eine andere Regelung getroffen ist (Abschnitt 2.5). In diesem Fall sind Abfertigungsgeräte und -fahrzeuge gegen Entgelt an den vom Flughafenunternehmen zugewiesenen Plätzen abzustellen. Außerdem kann das Flughafenunternehmen in einem solchen Fall ein Entgelt für die Inanspruchnahme des Flughafens und seiner Einrichtungen verlangen.

Besondere Bestimmungen der Benutzungsordnung des Flughafens Frankfurt regeln die Betriebsstoffversorgung (Abschnitt 2.8) sowie Wartungsarbeiten und die Außenreinigung von Flugzeugen (Abschnitt 2.9). Zur Betriebsstoffversorgung ist vorgesehen, daß Unternehmen, die Flugzeuge mit Betriebsstoffen versorgen, durch den Flughafenunternehmer zugelassen sein müssen. Diese Unternehmen und Luftfahrtunternehmen haben die Sicherheitsvorschriften einzuhalten. Zu den größeren Wartungsarbeiten an Luftfahrzeugen und zur Außenreinigung des Flugzeugs ist lediglich vorgesehen, daß diese Tätigkeiten nur an den vom Flughafenunternehmer zugewiesenen Plätzen durchgeführt werden dürfen.

(6) Nach Abschnitt 4.1 der Flughafenbenutzungsordnung des Flughafens Frankfurt unterliegt jegliche gewerbliche Betätigung am Flughafen einer Vereinbarung mit dem Flughafenunternehmer, die grundsätzlich auch ein an diesen zu entrichtendes Entgelt zum Gegenstand haben kann. Gemäß der Bestimmung gelten die Tätigkeiten von Luftfahrtunternehmen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Betrieb ihrer Luftfahrzeuge nicht als gewerbliche Betätigung in diesem Sinne.

(7) Der Betrieb des Flughafens Frankfurt wird weiterhin beeinflußt durch die Richtlinie 96/67/EG des Rates vom 15. Oktober 1996 über den Zugang zum Markt der Bodenabfertigungsdienste auf den Flughäfen der Gemeinschaft [1], die für Flughäfen mit einem jährlichen Passagieraufkommen von mindestens 3 Millionen Personen und für bestimmte Kategorien von Diensten folgende Bestimmungen enthält:

— Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um den Bodenabfertigungsdienstleistern ab dem 1. Januar 1999 den freien Zugang zum Markt der Drittabfertigungsdienste zu gewährleisten; sie können jedoch die Anzahl der zugelassenen Anbieter begrenzen (auf nicht weniger als zwei) (Artikel 6).

— Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um die freie Ausübung der Selbstabfertigung ab dem 1. Januar 1998 an zu gewährleisten (Artikel 7); sie können jedoch die Ausübung der Selbstabfertigung begrenzen (auf nicht weniger als zwei Nutzer); die Selbstabfertigung wird dabei restriktiv beschrieben; die gemeinsame Abfertigung unterliegt keinen Liberalisierungsmaßnahmen.

— Wenn besondere Platz- oder Kapazitätsgründe die Öffnung des Markts und/oder die Ausübung der Selbstabfertigung nicht zulassen, kann der betreffende Mitgliedstaat vorbehaltlich der Genehmigung durch die Kommission die Ausübung der Drittabfertigung auf einen einzigen Anbieter beschränken (für einen einmalig verlängerbaren Zeitraum von 2 Jahren) und die Ausübung der Selbstabfertigung untersagen oder auf einen einzigen Nutzer beschränken (für einen verlängerbaren Zeitraum von 3 Jahren). Diese Freistellungen sind der Kommission gemäß Artikel 9 Absatz 3 mindestens drei Monate vor ihrem Inkrafttreten mitzuteilen.

Mit Schreiben vom 15. Oktober 1997 informierte die Bundesrepublik Deutschland die Kommission, daß sie am 29. September 1997 gemäß Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 96/67/EG entschieden hat, der FAG eine Freistellung von den Verpflichtungen nach den Artikeln 6 und 7 der genannten Richtlinie für einen Zeitraum von 2 bzw. 3 Jahren

[1] ABl. L 272 vom 25. 10. 1996, S. 36.

zu gewähren (nachstehend genannt die „Entscheidung Deutschlands vom 29. September 1997"). Außerdem schlug Deutschland in diesem Schreiben Maßnahmen vor, um die angegebenen Sachzwänge zu beheben. Dieses Schreiben wurde am 20. Oktober 1997 bei den Dienststellen der Kommission registriert. Eine Zusammenfassung der genannten Entscheidung wurde gemäß Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 96/67/EG im *Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften* veröffentlicht [1].

B. BETRIEBSABLÄUFE AUF DEM FLUGHAFEN FRANKFURT

B.1. **Anlage des Flughafens**

(8) Der Flughafen Frankfurt ist in länglicher Form angelegt. Das Flughafengelände ist umgeben von Autobahnen (im Norden und Osten), Eisenbahnstrecken (im Süden) und einem aus ökologischen Gründen geschützten Waldgebiet (im Westen). Eine Erweiterung der Fläche des Flughafens ist infolgedessen ausgeschlossen, wodurch seine weitere Entwicklung erschwert wird. Auch die Möglichkeiten, innerhalb des Flughafengeländes mehr Platz zu schaffen, sind begrenzt, da 229 Hektar bewachsenes Gelände im Südwesten aus umweltrechtlichen Gründen geschützt sind und 179 Hektar im Süden zur Zeit von der US-Luftwaffe (USAF) genutzt werden.

(9) Die Start- und Landeeinrichtungen des Flughafens umfassen zwei parallel verlaufende Start- und Landebahnen (Norden und Süden) sowie eine Startbahn (Westen), die nahezu im rechten Winkel zu letzteren verläuft.

Nördlich der zwei Hauptstart- und Landebahnen befinden sich die wichtigsten Flughafengebäude. Dazu gehören u. a. zwei Abfertigungsgebäude (Terminal 1 und Terminal 2), die Deutsche Post, ein Bereich für die Lufthansa-Frachtabfertigung und den sonstigen Lufthansa-Betrieb und ein Tankbereich (für die Lagerung von Betriebsstoffen). Im Nordosten liegen der Bereich für Regionalfluggesellschaften und der Bereich Little League, der kürzlich an die FAG zurückgegeben und der USAF Mail zugewiesen wurde.

Das kleinere Areal südlich der Hauptstart- und Landebahnen wird seit Ende des Zweiten Weltkrieges von der USAF in Anspruch genommen. Ein Teil davon wurde jedoch kürzlich wieder an die FAG übergeben, die ihren Frachtumschlag dorthin verlagert hat.

(10) Terminal 1 und Terminal 2 unterscheiden sich hinsichtlich der Form erheblich voneinander, da in ersterem zwei Sackgassen enden, Terminal 2 jedoch linear angelegt ist. Terminal 1 hat 3 Flugsteige (A, B und C), während Terminal 2 in zwei Bereiche untergliedert ist (Flugsteige D und E).

Etwa [...] % der Flugbewegungen im Passagierverkehr und [...] % der Passagierströme werden über den Terminal 1 abgewickelt [2].

(11) Es gibt gegenwärtig [3] auf dem Frankfurter Flughafen 142 Flugzeugpositionen, davon 49 Flugsteig-Positionen (36 in Terminal 1 und 13 in Terminal 2), 57 Vorfeldpositionen (18 gegenüber Terminal 2, 11 gegenüber Flugsteig A und 28 im westlichen Teil des Flughafens), 11 Positionen für Regionalflugzeuge und 25 Frachtpositionen. Generell sind die Vorfeldpositionen gegenüber Terminal 2 für die dem Terminal 2 zugewiesenen Flüge bestimmt, während alle anderen Vorfeldpositionen den an Terminal 1 abgefertigten Flügen zur Verfügung stehen. Ausnahmen zu dieser Regel sind allerdings möglich.

(12) Der Flughafen Frankfurt ist mit einem zentralen vollautomatischen Förderband- und Sortiersystem im Terminalbereich ausgerüstet. Dieses System wird für das Sortieren des Gepäcks und seine Beförderung von den Eincheckschaltern in der Abfertigungshalle zu den Ladestationen auf dem Vorfeld sowie für das Sortieren und die Beförderung von Transit-Gepäck von Ad-hoc-Transitstationen zu den Ladestationen auf dem Vorfeld eingesetzt.

(13) Das Vorfeld des Frankfurter Flughafens ist sehr stark befahren, was auf eine Reihe von Faktoren zurückzuführen ist. Dazu gehören unter anderem die Form der Flughafenanlage und die relativ große Zahl von Vorfeldpositionen.

B.2. **Flughafenkapazität**

(14) Der Flughafen Frankfurt sieht sich einer immer größeren Nachfrage nach Lande- und Starteinrichtungen gegenüber. Ursache dafür sind das steigende Aufkommen an Fluggästen (die Frankfurt als End- oder Zwischenflughafen nutzen) und der zunehmende Luftfrachtverkehr wie auch das Bestreben der FAG, die Märkte für Kurier- und Postdienste zu bedienen. Mit der Flughafenkapazität sind der FAG bei der Befriedigung dieser Nachfrage Grenzen gesetzt.

(15) Die Kapazität eines Flughafens wird unter anderem durch die folgenden drei Faktoren bestimmt: die Kapazität der Start- und Landebahnen, die Kapazität an Positionen und die Kapazität der Abfertigungsgebäude. Da eine Ausdehnung über die gegenwärtigen Grenzen hinaus nicht möglich ist, hat die FAG damit begonnen, die bestehenden Anlagen kontinuierlich zu verbessern, die Gestaltung des Flughafens zu verändern und Umbauten an den Gebäuden vorzunehmen.

[1] ABl. C 335 vom 6. 11. 1997, S. 7.

[2] Mündliche Information der FAG.

[3] *Quelle*: Fraunhofer Institut für Materialfluß und Logistik, 27. Juni 1997, S. 17.

(16) Anscheinend hat sich bisher auf dem Frankfurter Flughafen immer die Kapazität der Start- und Landebahnen als Engpaß erwiesen. Da (wegen der nicht erweiterbaren Fläche des Flughafens) keine Möglichkeit besteht, zur Deckung des wachsenden Bedarfs ein zweites Pistensystem zu errichten, legte die FAG zusätzlich eine ausschließlich für Starts vorgesehene Piste an (seit 1984 in Betrieb) und bemühte sich um eine rationellere Nutzung der bestehenden Start- und Landebahnen. Ihr Ziel besteht darin, die Höchstzahl der Flugbewegungen pro Stunde von 48 (in den 70er Jahren) auf 74 (1997) und künftig 80 (im Jahr 2000) zu erhöhen.

(17) Was die Kapazität im Bereich der Abfertigung betrifft, so baute die FAG ein zweites Abfertigungsgebäude und erweitert gegenwärtig den Flugsteig A (Terminal 1) nach Westen hin.

Dementsprechend soll sich der Positionsbestand bis zum Jahr 2000 auf 156 erhöhen, mit immer weniger Vorfeldpositionen. Neue Positionen entstehen durch die Einrichtung von 18 zusätzlichen Ausgängen an der Erweiterung des Flugsteigs A und 4 zusätzlichen Positionen an der Verbindung zwischen Terminal 1 und Terminal 2.

Die sich daraus ergebende Abfertigungs- und Positionskapazität wird ausreichen, um der erhöhten Kapazität der Start- und Landebahnen Rechnung zu tragen.

C. BODENABFERTIGUNGSDIENSTE

C.1. **Begriffsbestimmung**

(18) Zu den Bodenabfertigungsdiensten gehören alle Tätigkeiten, die anläßlich der Landung eines Flugzeugs auf einem Flughafen in bezug auf das Flugzeug selbst, die Passagiere und die Fracht erbracht werden. Diese Tätigkeiten sind in der IATA-Standardvereinbarung über Bodendienste („IATA Standard Ground Handling Agreement“) aufgeführt.

(19) Generell können Bodenabfertigungsdienste für Fluggesellschaften von dem Flughafenbetreiber, einer anderen Fluggesellschaft oder von einem unabhängigen spezialisierten Bodenabfertigungsunternehmen erbracht werden (Drittabfertigung). Luftverkehrsunternehmen können auch ihre eigenen Abfertigungsdienste entweder individuell (Selbstabfertigung) oder im Rahmen eines Pools (gemeinsame Abfertigung) erbringen.

(20) Bei den von der vorliegenden Entscheidung betroffenen Bodenabfertigungsdiensten handelt es sich um diejenigen, die auf dem Vorfeld angesiedelt sind. Dazu gehören im wesentlichen folgende:

— Bereitstellung und Betrieb der Ausrüstung für den Zu- und Ausstieg der Passagiere,
— Beförderung von Passagieren zwischen dem Terminal und der Flugzeugposition,
— Beförderung der Crew,
— Laden und Entladen von Gepäck, Fracht und Post,
— Beförderung, Sortieren und Transfer von Gepäck,
— Beförderung von Fracht und Post auf dem Vorfeld,
— Kabinenreinigung,
— Toiletten- und Wasserdienste,
— Rangierleistungen (push-back/towing),
— Bereitstellung und Betrieb des Geräts für die vorstehenden Tätigkeiten,
— Betankung,
— Anlieferung von Bordverpflegung.

C.2. **Bodenabfertigungsdienste auf dem Flughafen Frankfurt**

(21) Die FAG unterscheidet generell zwischen Leistungen, die landseitig erbracht werden, d. h. insbesondere die Fluggastabfertigung in der Abfertigungshalle und die Frachtabfertigung und luftseitigen Aktivitäten, d. h. sämtlichen Tätigkeiten auf dem Vorfeld. Neben diesen Leistungen erwähnt die FAG noch andere Versorgungsleistungen wie Betankung und Bordverpflegung, die im allgemeinen auch zu den Bodenabfertigungsdiensten gezählt werden.

(22) Bei den landseitigen Tätigkeiten gestattet die FAG den Fluggesellschaften die Selbstabfertigung und/oder die Drittabfertigung durch einen weiteren Dienstleister.

Bei der Fluggastabfertigung können die landseitigen Tätigkeiten auf dem Flughafen Frankfurt von den Luftfahrtunternehmen selbst durchgeführt werden. Außerdem haben alle Fluggesellschaften das Recht, die Passagiere anderer Fluggesellschaften abzufertigen. Die Luftfahrtunternehmen können für die Bodenabfertigungsdienste aber auch die FAG in Anspruch nehmen. Unabhängige Abfertigungsunternehmen sind zur Fluggastabfertigung von der FAG nicht zugelassen.

Was die landseitige Frachtabfertigung betrifft, so besteht die Möglichkeit zur Selbstabfertigung und zur Erbringung von Drittabfertigungsdiensten für andere Luftfahrtunternehmen. Einige Luftfahrtunternehmen greifen in diesem Bereich auf die Dienste der FAG zurück. Unabhängige Unternehmen wurden zugelassen.

Darüber hinaus hat die FAG für Betankungs- und Catering-Dienste sowie für bestimmte begrenzte Tätigkeiten auf dem Vorfeld, wie etwa die Entfernung von Schnee und Eis, Konzessionen an Dritte erteilt. Diese Dienste werden nicht von der FAG erbracht.

(23) Bezüglich der anderen Vorfelddienste (d. h. die unter Randnummer 20 genannten mit Ausnahme der Betankung, des Caterings sowie der Schnee- und Eisbeseitigung) hat die FAG weder die Selbstabfertigung erlaubt noch Dienstleister zugelassen. Die FAG ist folglich der alleinige Anbieter dieser Leistungen auf dem Flughafen Frankfurt.

In ihrer Stellungnahme zu der Beschwerde hat die FAG bestätigt, daß sie sich geweigert hat, potentiellen Wettbewerbern die Erbringung von den in Rede stehenden Bodendiensten auf dem Flughafen zu gestatten.

(24) Die FAG erbringt Abfertigungsleistungen auf der Grundlage eines mit dem jeweiligen Luftverkehrsunternehmen geschlossenen Vertrags, dem der Standard-Bodenverkehrsdienstvertrag der FAG vom 1. März 1983 zugrunde liegt, der nach 1995 in großen Teilen geändert wurde.

In den Anhängen zum Standard-Bodenverkehrsdienstvertrag sind die von der FAG gegenüber dem Luftverkehrsunternehmen zu erbringenden Leistungen und die diesbezüglichen Entgelte ausgewiesen. Der Leistungskatalog deckt sich weitgehend, aber nicht völlig mit der Aufstellung in Anhang A der IATA-Standardvereinbarung über Bodendienste.

Artikel 3 Absatz 2 des Standard-Bodenverkehrsdienstvertrags enthält eine Bestimmung, wonach die Fluggesellschaft keine andere Person, Gesellschaft oder Organisation mit der Durchführung von Bodenverkehrsdiensten beauftragt, die aufgrund des Vertrags von der FAG erbracht werden. Ausgenommen sind besondere Fälle, in denen zwischen den Parteien eine entsprechende Vereinbarung getroffen wird.

(25) Gewisse Aufnahmen vom Monopol der FAG für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten auf dem Vorfeld bestehen aus „historischen Gründen“:

— Die US-Fluggesellschaft Delta Airlines hatte sich das Recht auf Selbstabfertigung derjenigen Flüge vorbehalten, die sie 1991 vom US-Luftfahrtunternehmen Pan Am übernommen hat. Das seinerzeitige Recht der Pan Am, Selbstabfertigungsdienste auf dem Vorfeld zu erbringen, geht noch auf die Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg zurück. Seit 1997 nimmt Delta dieses Recht nicht mehr wahr.

— Die Fluggesellschaft SAS führte manuelle Be- und Entladetätigkeiten auf dem Vorfeld mit eigenem Personal aus. Auch dieser Umstand hat historische Gründe. Er ist darauf zurückzuführen, daß SAS als erste Fluggesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg rein gewerbliche Luftverkehrsdienste anbot. SAS stellte 1995 die Selbstabfertigung seiner Flugzeuge ein.

— Das Schnellversandunternehmen Federal Express darf eine begrenzte Zahl von Vorfeldabfertigungstätigkeiten selbst ausführen.

(26) Vorliegende Entscheidung beschränkt sich auf die auf dem Vorfeld angesiedelten Tätigkeiten, bei denen die FAG weder eine Selbstabfertigung noch die Inanspruchnahme unabhängiger Dienstleister gestattet (im folgenden „Vorfeldabfertigung“ genannt).

D. TECHNISCHE VORAUSSETZUNGEN FÜR DEN WETTBEWERB BEI DER VORFELDABFERTIGUNG

D.1. **Allgemeine Aspekte**

(27) Die FAG trägt vor, auf dem Vorfeld sei nicht ausreichend Platz vorhanden, um eine Selbstabfertigung zu gestatten oder zusätzliche Anbieter von Vorfeldabfertigungsdiensten unterzubringen. Nach Ansicht der FAG ist ihr Monopol aus folgenden Gründen gerechtfertigt:

— Die Platzkapazität auf dem Vorfeld ist gegenwärtig zu gering, als daß mehr als ein Abfertiger seine Geräte abstellen könnte. Bei Genehmigung der Selbstabfertigung oder des Wettbewerbs würde es zu einer Verringerung der Zahl der Flugzeugpositionen und damit zu einer Minderung der Flughafenkapazität kommen. Damit wären auch die Möglichkeiten zur Abdeckung des künftigen Bedarfs beeinträchtigt.

— Die Verkehrsdichte würde unerträgliche Ausmaße annehmen, was sich wiederum nachteilig auf das Sicherheitsniveau und die Mindestumstiegszeit (MCT) auswirken würde, die gegenwärtig bei 45 Minuten liegt.

(28) Die FAG legte mehrere Berichte von Beratern vor, die durch Netherlands Airport Consultant BV (NACO) und das Fraunhofer Institut Materialfluß und Logistik (Fraunhofer) erarbeitet wurden.

Die Kommission setzte eine Gruppe technischer Sachverständiger (technical experts group, „TEG“) ein, der Vertreter der FAG und der Beschwerdeführer angehörten. Sie wurde von einem von der Kommission ernannten Sachverständigen, Herrn Penwarden, geleitet. Da die Gruppe zu keiner einmütigen Schlußfolgerung gelangte, legte der TEG-Vorsitzende einen in alleiniger Verantwortung verfaßten Bericht („Penwarden-Bericht“) vor. Die FAG erstellte einen gesonderten Bericht.

Danach ernannte die Kommission Professor Doganis, Leiter der Air Transport Group am College of Aeronautics der Cranfield University, zum neuen unabhängigen Sachverständigen. Auch er legte einen Bericht vor („Cranfield-Bericht“).

Die Schlußfolgerungen zu den jeweiligen Fragen und die Ergebnisse der Berichte werden im folgenden zusammengefaßt dargestellt.

D.2. **Abstellflächen**

D.2.1. *Allgemeines*

(29) Die FAG vertritt die Auffassung, daß bei Einführung des Wettbewerbs auf dem Flughafen Frankfurt nicht von einer festen Positionszuteilung ausgegangen werden sollte (bei der jedem Abfertiger eine festgelegte Zahl von Positionen zugewiesen würde), sondern vielmehr eine flexible Zuteilung ins Auge gefaßt werden sollte. Letzteres ist unumstritten.

(30) Unter dieser Voraussetzung kann es durch die Zulassung der Selbstabfertigung und/oder weiterer Drittabfertiger zu einem zusätzlichen Bedarf an Abstellfläche kommen. Dies ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, daß für die Vorfeldabfertigungsdienste oftmals mehr Geräte und Ausrüstungen erforderlich sind, wenn anstelle eines Anbieters mit Monopolstellung mehrere Abfertiger tätig sind (weshalb folglich auch größere Flächen zum Abstellen dieser Geräte benötigt werden).

Der Bedarf an zusätzlicher Ausrüstung steht in Zusammenhang mit Größen- und Verbundnachteilen. So richtet sich der Ausrüstungsumfang nach dem Bedarf zu Spitzenzeiten, und im Fall der Monopolstellung eines Abfertigers wird der Geräteumfang auch tatächlich davon bestimmt, welcher Bedarf zu den Spitzenzeiten des Flughafens besteht. Unter Wettbewerbsbedingungen hingegen setzt sich der Gerätebestand insgesamt aus den Geräten der einzelnen Abfertiger zusammen, und diese wiederum richten sich nach deren Erfordernissen zu ihren jeweiligen Spitzenzeiten. Zweifelsohne sind die Spitzenzeiten der Abfertiger nicht unbedingt mit denen des Flughafens identisch, und folglich ist eine größere Anzahl von Geräten erforderlich. Der Wettbewerb führt also zu einer strukturellen „Überkapazität an Geräten", wodurch sich zwangsläufig der Bedarf an Abstellflächen erhöht.

Die FAG hat zudem geltend gemacht, daß die Zulassung der Selbstabfertigung und/oder von zusätzlichen Drittabfertigern zu einer Verringerung der Abstellfläche (insbesondere wegen der geringeren Möglichkeiten zur Nutzung von Startvorbereitungsflächen zum Abstellen) führen würde. Daher wird im folgenden je nach Bedarf auf den zusätzlichen Bruttoflächenbedarf oder den zusätzlichen Nettoflächenbedarf verwiesen, wobei letzterer das verminderte Flächenangebot berücksichtigt.

(31) Die FAG hat darauf verwiesen, daß Selbstabfertigung oder aber zusätzliche Dienstleister auf dem Vorfeld nicht zugelassen werden können, da es nicht genügend Abstellfläche für die entsprechenden Geräte gibt. Um diesbezüglich eine Einschätzung vornehmen zu können, muß das Verhältnis zwischen dem Bedarf an Abstellfläche („Flächenbedarf") und der für diese Zwecke zur Verfügung stehenden Fläche („Flächenbestand") ermittelt werden.

Es ist bemerkenswert, daß die verschiedenen der Kommission vorgelegten Berichte zu gegensätzlichen oder zumindest nicht vollständig übereinstimmenden Schlußfolgerungen gelangen. Dies ist insofern nicht verwunderlich, als diese Einschätzungen auf einer Reihe von Annahmen basieren (insbesondere hinsichtlich des Kundenbestandes), die das Ergebnis nachhaltig beeinflussen.

Es sind daher weitere Überlegungen anzustellen, um sich eine endgültige Meinung bilden zu können (siehe Rechtliche Würdigung).

D.2.2. *Die Sachverständigenberichte*

D.2.2.1. Die von der FAG benannten Sachverständigen

(32) NACO gelangt zu der Schlußfolgerung, daß die Abstellfläche auf dem Flughafen Frankfurt nicht ausreicht, um einen oder mehrere zusätzliche Abfertiger zuzulassen.

NACO beziffert den Flächenbestand ([1]) auf etwa [...] m^2, während sich der Flächenbedarf auf rund [...] m^2 im Fall der Monopolstellung und auf rund [...] m^2 bei Zulassung eines zusätzlichen Abfertigers beläuft ([2]).

Beim Flächenbestand von [...] m^2 handelt es sich um eine theoretische Größe, die mit Hilfe von Geländekarten ermittelt wurde. Er setzt sich zusammen aus [...] m^2 verfügbarer Abstellfläche, [...] m^2 Startvorbereitungsfläche, [...] m^2 mobile Lagerflächen in Nähe der Luftfrachthallen und [...] m^2 Pufferfläche. Diese Angabe berücksichtigt die Verringerung des Abstellflächenbestandes um rund 4 300 m^2 (2 697 + 1 630), die nach Verlagerung der Frachttätigkeiten in den südlichen Bereich nunmehr als Frachtpufferflächen genutzt werden ([3]).

Zur Berechnung des Flächenbedarfs nimmt NACO eine Schätzung des Ausrüstungsumfangs vor, wie er sich zum einen bei der Monopolstellung und zum anderen unter Wettbewerbsbedingungen ergibt. Daraus wird die von diesen Geräten beanspruchte Fläche abgeleitet. Schließlich wird zur Berechnung des gesamten Abstellflächenbedarfs die ermittelte Fläche mit zwei Faktoren (1,30 bzw. 1,34 bei einem Gesamtfaktor von 1,75) multipliziert, um somit auch die um die Geräte und Ausrüstungsgegenstände erforderlichen Freiflächen und den zu ihrer Handhabung erforderlichen Raum zu berücksichtigen.

([1]) NACO-Darlegungen auf der Anhörung. Frühere NACO-Studien erbrachten andere Zahlenangaben im Bereich zwischen 130 000 m^2 und 148 000 m^2. NACO ging stillschweigend davon aus, daß der Gesamtflächenbestand von den Marktbedingungen abhängig ist (d. h. Monopol oder Wettbewerb).
([2]) NACO 14. Mai 1997 und Darlegungen auf der Anhörung.
([3]) NACO 14. Mai 1997, S. 11.

Bei dem Flächenbedarf von [...] m² ist berücksichtigt, daß Delta 1997 die Zahl seiner Flüge nach Frankfurt reduziert hat und nunmehr von der FAG abgefertigt wird. Die ehemaligen Slots der Delta sind mittlerweile von anderen Fluggesellschaften belegt, von denen NACO annimmt, daß sie von FAG abgefertigt werden. Bevor die Delta 1997 ihre Flüge reduzierte und die Selbstabfertigung einstellte, wurde der Flächenbefarf auf rund [...] m² geschätzt.

Der Flächenbedarf unter Wettbewerbsbedingungen ergibt sich aus der gegenwärtig von FAG beanspruchten Fläche ([...] m²) zuzüglich des Nettoflächenbedarfs eines weiteren Abfertigers (32 000 m²).

NACO stellt außerdem Schätzungen zum Flächenbedarf und -bestand im Jahr 2000 an. Dabei wird in keinem der Fälle konkret von einer Situation ausgegangen, in der die FAG und ein oder zwei unabhängige Abfertiger tätig sind. Alle Simulationen weisen jedoch darauf hin, daß sich der Flächensaldo bis zum Jahre 2000 um 2 000-3 000 m² verschlechtern wird.

(33) Fraunhofer geht — wie implizit von der Cranfield University empfohlen wurde — davon aus, daß neben der FAG zwei weitere Abfertiger am Terminal 2 tätig sind, und gelangt dabei zu der Schlußfolgerung, daß im Bereich von Terminal 2 nicht genügend Fläche zur Verfügung steht.

Fraunhofer bedient sich der gleichen Methode wie NACO und nimmt an, daß sich der Flächenbedarf von etwa [...] m² unter Monopolbedingungen auf rund [...] m² erhöhen würde, wenn zwei Abfertiger hinzukämen ([1]). Diese zusätzliche Flächenanforderung konzentriert sich im Bereich des Terminals 2, wo der Bedarf an Abstellfläche von rund [...] m² auf etwa 29 000 m² ansteigen würde ([2]), und dies bei einem Flächenbestand von rund [...] m². Das sich daraus ergebende Flächendefizit von etwa 11 000 m² ist dem Defizit von rund 1 000 m² im Frachtbereich hinzuzurechnen.

Außerdem stellte Fraunhofer fest, daß dieses Defizit im Bereich des Terminals 2 auch im Terminal 1 nicht ohne Konsequenzen bliebe, denn das dortige strukturelle Flächendefizit (rund 2 000 m² im Passagierbereich plus 6 000 m² im Frachtbereich) wurde bislang durch die Nutzung von Positionen und/oder Freiflächen im Bereich des Terminals 2 kompensiert. Das wäre folglich nicht länger möglich.

D.2.2.2. Die von der Kommission benannten Sachverständigen

(34) Herr Penwarden gelangt zu der Schlußfolgerung, daß der Wettbewerb auf dem Vorfeld zugelassen werden könnte ([3]). Da jedoch sein Bericht aus dem Jahr 1995 stammt und die FAG ständig die Anlage des Flughafens verändert, könnten diese Schlußfolgerungen mittlerweile überholt sein.

Herr Penwarden nimmt keine Schätzung des Flächenbedarfs vor, sondern geht davon aus, daß dieser sich zwischen dem Schätzwert der FAG (rund [...] m²) und dem der Beschwerdeführer (rund 120 000 m²) bewegt. Er betrachtet die Angabe der FAG als den „ungünstigsten Fall" und stellt fest, daß dieser Bedarf durch den Flächenbestand von etwa 285 000 m² abgedeckt würde.

Diese 285 000 m² setzen sich zusammen aus [...] m² (Schätzung der FAG 1995) plus 25 300 m² zusätzliche Abstellfläche (in den folgenden Bereichen: Cargo Center, Area 22, Regionalverkehrs-Vorfeld, an das LCC angrenzende Fläche, Grasfläche südlich von Cargo und Terminal 2) plus 94 460 m² auf den Startvorbereitungsflächen. Darüber hinaus gibt es nach Ansicht von Herrn Penwarden perspektivisch zusätzliche Fläche in den Bereichen USAF Mail (5 000-6 000 m²) und Little League (20 000 m²) sowie im südlichen Teil des USAF-Stützpunkts (relativ große Fläche).

(35) Cranfield University gelangt zu der Schlußfolgerung, daß auf dem Flughafen Frankfurt ausreichend Platz zur Verfügung steht, um auf dem Vorfeld mehrere Abfertiger zuzulassen ([4]).

Nach Einschätzung von Cranfield University besteht unter Wettbewerbsbedingungen auf dem Vorfeld ein Abstellflächenbedarf von etwa 104 000 m². Dieser Angabe liegt eine empirisch angestellte Standardberechnung eines großen britischen Flughafens zugrunde. Dabei wird davon ausgegangen, daß der Bedarf an Abstellfläche einem bestimmten Prozentsatz der Flugzeugstandflächen entspricht (22 % bei Standflächen für Großraumflugzeuge, ansonsten 12 %).

Der Bestand an Abstellfläche wird mit 174 000 m² veranschlagt. Die Berechnung erfolgte auf der Basis von Zahlenangaben der FAG, die nach einer Besichtigung vor Ort korrigiert wurden. Die Zahl 174 000 m² setzt sich wie folgt zusammen: [...] m² erklärte Abstellfläche plus [...] m², die in naher Zukunft verfügbar werden (Bereich nördlich der Verlängerung des Flugsteiges A, V4 und Cargo-Bereiche 4, 5 und 6), minus [...] m², die für den Bau neuer Einrichtungen benötigt werden.

Selbst wenn zur Schaffung zusätzlicher Abstellflächen eine bestimmte Zahl von Flugzeugpositionen geschlossen werden müßte — wie dies von der FAG und ihren Beratern vorgebracht wurde — würde nach Ansicht von Cranfield die Gesamtka-

([1]) Fraunhofer 27. Juni 1997, S. 41 und Anhang 15.
([2]) Fraunhofer 27. Juni 1997, S. 38, 41, und Anhörung, Schaubild S. 8.
([3]) *Quelle:* Penwarden-Bericht, April 1995.
([4]) *Quelle:* Cranfield-Bericht, Juni 1997.

pazität des Flughafens dadurch nicht beeinträchtigt, da gegenwärtig die Kapazität der Start- und Landebahnen der größte Engpaß ist (Erfahrungen haben gezeigt, daß die Zahl der Positionen ausreicht, um einem Bedarf im Umfang von 85 bis 90 Bewegungen pro Stunde [1] zu entsprechen).

Was die zukünftige Entwicklung betrifft, so rechnet Cranfield bis zum Jahr 1999 mit keinen einschneidenden Veränderungen. Zusätzlicher Flächenbedarf wird demnach unter anderem durch einen verminderten Rückgriff auf Vorfeldpositionen abgedeckt.

D.2.3. *Bewertung der Berichte durch die Kommission*

D.2.3.1. NACO

(36) Im Zusammenhang mit der Berechnung des Flächenbedarfs gibt es keine Erklärungen zu den von NACO verwendeten Multiplikationsfaktoren 1,30 und 1,34 (insgesamt 1,75).

Bei der Anhörung bestätigte der NACO-Vertreter, daß diese Faktoren keinerlei Industrienorm darstellen, sondern vielmehr für den vorliegenden Fall entwickelt wurden. Als Erklärung wurde lediglich angeführt (und von FAG in einer späteren Phase übermittelt), daß diese Faktoren aus einem (gewichteten) Mittelwert der auf jeden einzelnen Ausrüstungsgegenstand anwendbaren Faktoren resultieren.

Zu Vergleichszwecken wies NACO darauf hin, daß Cranfield University implizit einen niedrigeren Faktor von 1,24 angesetzt hat (bei dem es sich ebenfalls nicht um eine Industrienorm handelt). Daran zeigt sich die Willkürlichkeit dieser Faktoren.

(37) Durch die von NACO verwendete Methode kommt es zwangsläufig zu einer Überbewertung des Flächenbedarfs.

Abstellflächen müssen danach so angelegt sein, daß auf ihnen sämtliches Gerät gleichzeitig untergebracht werden kann. Es wird also von der hypothetischen Situation ausgegangen, daß zu bestimmten Zeiten sämtliche Geräte unbenutzt auf den Abstellflächen stehen und alle Positionen mit Flugzeugen besetzt sind, von denen jedoch keines abgefertigt wird. Eine solche Situation ist sehr unwahrscheinlich. In Wirklichkeit ist doch im Verlauf eines Tages ein Großteil der Geräte entweder gerade unterwegs oder bei der Abfertigung eines Flugzeugs im Einsatz. Dies gilt insbesondere für einen Flughafen wie Frankfurt, wo den ganzen Tag über ein reger Betrieb herrscht. Lediglich nachts sind viele der Geräte nicht in Gebrauch, die zu diesen Zeiten jedoch beispielsweise problemlos auf unbesetzten Positionen abgestellt werden können.

(38) Ebenso überschätzt NACO die Auswirkung des Wettbewerbs (32 000 m²).

— Erstens ist die Schätzung von NACO bezüglich des zusätzlichen Nettoflächenbedarfs, der sich bei Zulassung eines weiteren Abfertigers ergeben würde (32 000 m²), nicht realistisch. Bei den 32 000 m² handelt es sich nicht um den zusätzlichen Nettoflächenbedarf eines weiteren Abfertigers, sondern um den zusätzlichen Nettoflächenbedarf für den Fall, daß im Vergleich zur Monopolsituation sowohl Delta als auch ein weiterer unabhängiger Abfertiger tätig werden [2]. Der auf Delta entfallende zusätzliche Nettoflächenbedarf ([. . .] m²) sollte auch zweierlei Gründen nicht dem durch einen dritten Abfertiger bedingten zusätzlichen Nettoflächenbedarf hinzugerechnet werden. Erstens hat er nichts mit der Präsenz des unabhängigen Abfertigers zu tun, sondern bezieht sich nur auf die Aktivitäten von Delta, und zweitens hat Delta ohnehin seine Vorfelddienste eingestellt, so daß der Flächenbedarf für die Abfertigung von Delta-Flügen bereits in den [. . .] m² der FAG enthalten ist. Der zusätzliche Nettoflächenbedarf, der sich im Vergleich zur Monopolsituation für einen unabhängigen Abfertiger ergibt, dürfte folglich ca. 18 500 m² (= [. . .]) betragen.

  Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß NACO früher, als Delta seine Flugzeuge noch selbst abfertigte, zu der Einschätzung gelangt war, daß bei einem dritten unabhängigen Abfertiger eine zusätzliche Bruttofläche von etwa [. . .] m² benötigt würde ([. . .] m²) [3].

  Nunmehr (da FAG der einzige Abfertiger ist) wurde man somit annehmen, daß sich der Gesamtflächenbedarf ceteris paribus auf weniger als 165 000 m² ([. . .]) erhöht und nicht auf den von NACO angegebenen Wert von [. . .] m² (der sogar noch höher ist als bei einer angenommenen Tätigkeit von FAG plus Delta plus einem dritten Abfertiger).

— Zweitens scheint auch der ursprüngliche NACO-Schätzwert von [. . .] m² für den Bruttoflächenbedarf zu hoch angesetzt.

[1] *Quelle:* Mündliche Anhörung, siehe Bericht S. 43.

[2] NACO, 14. Mai 1997, S. 19. Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Zahlenangaben in diesem Absatz auf diese Quelle.

[3] NACO, 27. Oktober 1995, S. 32-33.

Aus den verschiedenen NACO-Schätzungen geht hervor, daß die von Delta belegte Bruttofläche vor der Reduzierung der Anzahl ihrer Flüge [...] m² betrug (berechnet als die erforderliche Gesamtfläche im Fall der Selbstabfertigung durch Delta: [...] m² minus der erforderlichen Gesamtfläche im Fall der Abfertigung der gleichen Anzahl von Flügen einzig und allein durch FAG ([1]): [...] m²).

Delta fertigte etwa 3 % der Flugzeuge ab, wobei sich dieser Anteil gemessen in Spitzenzeiten ([2]) allerdings auf rund 13,4 % erhöhte (da Delta-Flüge zumeist zwischen 8.00 und 14.00 Uhr, nicht aber nachmittags stattfanden). Diese Zahlen lassen sich gut vergleichen mit den erwarteten Marktanteilen und Spitzenzeiten eines neuen Abfertigers (7,8 % bzw. 12,4 %, wobei letztere Angabe für die Menge der benötigten Geräte entscheidend ist).

Wenn man diese Tatsachen berücksichtigt und nicht davon ausgeht, daß der neue Abfertiger sämtliche Flugzeugtypen bedient (so daß er über alle Arten von Geräten verfügen müßte), was übrigens sehr unwahrscheinlich ist, scheint die geschätzte Fläche von [...] m² zu hoch angesetzt.

(39) Abschließend wird festgestellt, daß sich die Situation gegen Ende des Jahrhunderts nicht maßgeblich von der jetzigen unterscheiden wird.

D.2.3.2. Fraunhofer

(40) Da die Fraunhofer-Studien von den gleichen Prämissen ausgehen wie die von NACO, treffen die Feststellungen zur Methodik von NACO ebenso auf Fraunhofer zu.

(41) Außerdem schätzt Fraunhofer, daß sich bei zwei Abfertigern mit einem gemeinsamen Marktanteil zwischen 30 und 35 % (gemessen anhand der Zahl der abgefertigten Flüge oder Fluggäste) die Gesamtmenge der in Terminal 2 benötigten Geräte um 107 % erhöhen würde (gemessen anhand der belegten Fläche). Diese Schätzung ist wahrscheinlich zu pessimistisch.

Geht man einmal davon aus, daß beispielsweise die Spitzenzeiten der einzelnen Abfertiger sehr unterschiedlich verteilt sind, dann ist ein solcher Anstieg rein technisch möglich. Allerdings ist eine solche Situation in hohem Maße unwahrscheinlich, da auf einem offenen Markt die Neueinsteiger aus wirtschaftlichen Überlegungen heraus ihre Kunden so auswählen werden, daß sie den Einsatz ihrer Geräte möglichst optimieren können (also mit geringen Tätigkeitsschwankungen).

(42) Schließlich und endlich ist auch der Fraunhofer-Ansatz fraglich, wonach der Saldo auf Terminal-Ebene berechnet wird (d. h. zwei getrennte Salden für die Terminals 1 und 2). In der Realität gibt es keine physischen Barrieren zwischen den beiden Terminal-Zonen; das für den einen Terminal benötigte Gerät kann folglich im Bereich des anderen Terminals abgestellt werden (wie es gegenwärtig laut Fraunhofer gehandhabt wird). Der Fraunhofer-Ansatz geht folglich unnötig in Details.

D.2.3.3. Penwarden

(43) In Anbetracht der verstrichenen Zeit scheint der Penwarden-Bericht nicht mehr aktuell zu sein, weshalb ein eingehender Kommentar überflüssig ist. Die von Herrn Penwarden im Zusammenhang mit der Nutzung von Startvorbereitungsflächen angesprochene Fragestellung verdient jedoch einige Bemerkungen.

(44) Die umfangreiche Nutzung von Startvorbereitungsflächen für das langfristige Abstellen von Geräten — wie es von Herrn Penwarden vorgeschlagen wird — wäre auf dem Flughafen Frankfurt unter Wettbewerbsbedingungen problematisch. Die Nutzung dieser Flächen für Abstellzwecke ist dann relativ einfach zu organisieren, wenn die Abfertiger auf der Grundlage von „Positionszuweisungen" arbeiten (was aus Gründen der Flexibilität ausgeschlossen ist). Ansonsten ist es schwieriger.

Aus der von Fraunhofer gebotenen Flugplansimulation ([3]) geht jedoch hervor, daß eine bestimmte Anzahl von Positionen de facto der Lufthansa zugewiesen sind, und zwar [...] vollständig und [...] nahezu vollständig (d. h. mit nur einem Nicht-Lufthansa-Flug pro Woche). Diese Anzahl könnte vom Flughafenunternehmen höchstwahrscheinlich noch erhöht werden, ohne daß die Leistungsfähigkeit des Flughafens wesentlich beeinträchtigt würde. Das bedeutet, daß die zu diesen Positionen gehörenden Startvorbereitungsflächen (teilweise) von der Gesellschaft, die für die Abfertigung der Lufthansa zuständig ist, als Abstellfläche verwendet werden könnten. Diese Ansicht scheint auch NACO zu vertreten, das einige Startvorbereitungsflächen zu den Abstellflächen zählt.

D.2.3.4. Cranfield University

(45) Die Cranfield University schätzt den Abstellflächenbestand zu hoch ein.

Das ist nicht — wie von FAG behauptet — darauf zurückzuführen, daß Cranfield die [...] m² doppelt gezählt hat. Vielmehr hätte Cranfield bei der

([1]) NACO, 14. Mai 1997, S. 2. Wenn nicht anders angegeben, beziehen sich alle Zahlenangaben in diesem Absatz auf diese Quelle.
([2]) NACO, 27. Oktober 1995, S. 7.
([3]) Fraunhofer, 27. Juni 1997, letzter Anhang.

Berechnung des Flächenbestands heute plus/minus der Entwicklung in der nahen Zukunft die von der FAG (1) angegebene Größe von [. . .] m² als Grundlage nehmen sollen und nicht die von NACO errechneten [. . .] m². Die Angaben der FAG waren zu dem Zeitpunkt, als Cranfield das Vorfeld in Frankfurt besichtigte, am realistischsten. Der Gesamtflächenbestand sollte demzufolge mit 164 000 m² angegeben werden.

(46) Hinsichtlich des Flächenbedarfs gelten hier die gleichen Kritikpunkte wie für NACO, die unter Randnummer 36 aufgeführt sind, denn es hat nicht den Anschein, als würde diese Berechnungsmethode als Industrienorm anerkannt.

D.3. **Verkehrsdichte und Sicherheit**

(47) Die FAG brachte das Argument vor, bei Zulassung des Wettbewerbs auf dem Vorfeld würde sich die Verkehrsdichte erhöhen. Dies wiederum verursache größere Verspätungen (durch längere Rollzeiten auf dem Vorfeld) und verringere die Sicherheit (infolge einer höheren Zahl von Unfällen).

(48) Zur Erhärtung dieser Aussage verwies die FAG auf Computersimulationen.

Bei der ersten von der FAG vorgestellten Simulation (2) wird die Monopolsituation mit einer Situation verglichen, bei der 4 Abfertiger tätig sind. Sie ergab unter anderem, daß die Zahl der Bewegungen (gemessen an den 20 meistbenutzten Kreuzungen) um durchschnittlich 18 % ansteigen würde (die Werte an den einzelnen Kreuzungen schwankten zwischen −13 % und +40 %).

Bei einer zweiten von der FAG vorgelegten Simulation (3) jedoch gab es zwischen den beiden miteinander verglichenen Situationen (FAG + Delta einerseits und FAG + Delta + ein unabhängiger Abfertiger andererseits) keine signifikanten Unterschiede. Ebenso ließen weitere Simulationen der FAG keine erheblichen Veränderungen infolge der Einführung des Wettbewerbs erkennen.

(49) Damit scheint sich die von Cranfield geäußerte Ansicht zu bestätigen, daß sich das Verkehrsaufkommen durch die Präsenz zusätzlicher Bodenabfertiger nicht erhöht, selbst wenn es dadurch sehr wahrscheinlich zu einer Geräteaufstockung kommt. Vielmehr werden sich die Verkehrsströme in Zukunft mit großer Wahrscheinlichkeit noch verringern, da mit einer verminderten Inanspruchnahme von Vorfeldpositionen gerechnet wird.

(50) Cranfield stellte allerdings fest, daß es durch die Zulassung einer übermäßigen Anzahl von Abfertigern zu einer Beeinträchtigung der Sicherheit kommen könnte. Die Ursache ist darin zu sehen, daß die Sicherheit vom Qualifikationsniveau der Mitarbeiter bestimmt wird. Ein Abfertiger mit einem zu geringen Marktanteil jedoch wird seinen Mitarbeitern eine eher unzulängliche Ausbildung zukommen lassen. Cranfield empfahl daher eine Höchstzahl von drei Abfertigern (FAG + 2), um jedem eine ausreichende Marktgröße zu gewährleisten.

(51) Abschließend stellte Cranfield fest, daß dem Kernstück des Terminals 1 besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden sollte (d. h. dem gesamten Terminal mit Ausnahme der Verbindung zum Terminal 2 und des nördlichen Teils des Flugsteigs A), da hier aufgrund der Anlage des Terminals das Straßensystem zusammengedrängt ist (und es zu Staus kommt). Ein zweiter Abfertiger mit einem kleinen Marktanteil im Bereich des Terminals 1, wo keine Lufthansa-Flüge abgefertigt werden (insbesondere in der durch die östliche Seite des Flugsteigs B und Flugsteig C gebildeten Sackgasse) würde Gerätebewegungen erforderlich machen, durch die die Vorfeldfahrbahnen blockiert werden könnten.

D.4. **Mindestumstiegszeit (MCT)**

(52) MCT ist die Zeit, die ein Passagier mindestens benötigt, um zusammen mit seinem Gepäck einen Anschlußflug zu erreichen. Für einen Transitflughafen wie Frankfurt ist eine kurze MCT ein wichtiger Wettbewerbsfaktor.

FAG garantiert eine MCT von 45 Minuten, eine der kürzesten in Europa. Das zentrale vollautomatische Förderband- und Sortiersystem spielt in diesem Zusammenhang eine entscheidende Rolle, da es den Transport eines Gepäckstücks von einem Ende des Flughafens zum anderen in 20 Minuten ermöglicht.

(53) FAG macht geltend, durch die Einführung des Wettbewerbs werde die MCT negativ beeinflußt. Nach ihrer Ansicht ist der unabhängige Abfertiger nicht in der Lage, Passagiere und Gepäck ebenso schnell zu transferieren wie die FAG.

II. **RECHTLICHE WÜRDIGUNG**

A. DIE MÄRKTE UND DIE MARKTBEHERRSCHENDE STELLUNG

(54) Bei der vorliegenden Entscheidung geht es um zwei Märkte: zum einen um den Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen im Frankfurter Raum (d. h. der Flughafen Frankfurt), auf dem die FAG ihre marktbeherrschende Stellung mißbraucht, und zum zweiten um den Markt für die Erbringung von Vorfeldabfertigungsdiensten im Bereich des Frankfurter Flughafens, auf dem sich die Folgen dieses Mißbrauchs bemerkbar machen.

(1) Schreiben der FAG vom 16. Mai 1997.
(2) NACO, 18. Juni 1994, S. 50.
(3) NACO, 17. Februar 1995, S. 44.

A.1. **Der Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen auf dem Frankfurter Flughafen**

A.1.1. *Definition des Marktes*

(55) Der relevante Dienstleistungsmarkt besteht in der Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Verkehrsflugzeugen. Diese Einrichtungen werden vom Flughafenbetreiber bereitgestellt, der dafür Gebühren erhebt.

(56) Der relevante räumliche Markt ist der Flughafen Frankfurt.

— Ein Luftverkehrsunternehmen, das eine direkte Flugverbindung nach einer bestimmten Stadt oder Region — wie im vorliegenden Fall Frankfurt und sein Einzugsgebiet — bzw. von dort aus anbieten will, hat hierfür nicht die Wahl zwischen verschiedenen Flughäfen, denn im nahen Umkreis von Frankfurt gibt es keine anderen internationalen Flughäfen, die für die Erbringung von direkten Luftverkehrsdiensten von oder nach Frankfurt und seinem Einzugsgebiet als Ausweichmöglichkeit angesehen werden könnten. Über eine bestimmte Entfernung hinaus können Flughäfen wohl kaum als austauschbar angesehen werden, soweit direkte Flugverbindungen betroffen sind. Dies ist der Fall bei den nächstgelegenen internationalen Flughäfen (Amsterdam-Schiphol und Zürich), die über 300 km von Frankfurt entfernt sind.

— Der Wettbewerb zwischen Flughäfen ist nur dann von Bedeutung, wenn ein Flughafen als „Drehkreuz" („Hub") fungiert, d. h. als Umsteigflughafen. Die FAG hat auf die Bedeutung des Flughafens Frankfurt als „Drehkreuz" hingewiesen, indem sie darlegte, daß [...] % aller Passagiere Frankfurt als Umsteigflughafen in Anspruch nehmen.

In diesem Zusammenhang besteht zwischen einigen großen europäischen Flughäfen ein gewisser Wettbewerb um einen Teil des Gesamtverkehrsaufkommens, d. h. die indirekten Flugverbindungen, für die ein Flughafen zum Umsteigen benutzt wird.

Dieser Transitverkehr wird jedoch niemals den Gesamtverkehr an einem Flughafen darstellen, vielmehr wird die Mehrheit des Verkehrsaufkommens den Direktverkehr betreffen, für den der in Frage stehende Flughafen als Anfangs- oder Endpunkt einer Flugverbindung von Bedeutung ist. Dies ist auch beim Flughafen Frankfurt der Fall, denn nach den oben erwähnten FAG-Angaben kann man davon ausgehen, daß ungefähr [...] % aller Passagiere Frankfurt für Direktflüge nutzen.

— Weiterhin ist die Kommission der Auffassung, daß sich selbst bei indirekten Flugverbindungen, bei denen ein Flughafen als Umsteigepunkt von Bedeutung ist, die Austauschbarkeit auf einen kleinen Teil des Gesamtverkehrsaufkommens an diesem Flughafen beschränkt. Ausweichmöglichkeiten bestehen eher für nichteuropäische Fluggesellschaften als für europäische Fluggesellschaften, da letztere in der Regel ein „Drehkreuz" im Ursprungsland bevorzugen. So erscheint es z. B. so gut wie ausgeschlossen, daß sich die Deutsche Lufthansa AG für ein „Hub" außerhalb Deutschlands entscheidet, da das Streckennetz dieser Gesellschaft naturgemäß eine Reihe von Inlandsstrecken umfaßt. Es gibt auch keinen anderen deutschen Flughafen, der (zumindest in naher Zukunft) als zentraler Umsteigepunkt für die Lufthansa fungieren könnte.

Unter Berücksichtigung der Tatsache, daß über 60 % aller Transitreisenden auf dem Flughafen Frankfurt Lufthansa-Passagiere sind, kann die Austauschbarkeit zwischen Frankfurt und anderen europäischen Großflughäfen mit etwa 15-20 % des gesamten Passagieraufkommens des Flughafens Frankfurt veranschlagt werden.

A.1.2 *Ein wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes*

(57) Der Flughafen Frankfurt stellt einen wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes dar.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften hat in seinem Urteil vom 10. Dezember 1991 in der Rechtssache C-179/90 (Hafen von Genua) [1] festgestellt, daß der Markt für die Organisation der die gewöhnliche Fracht betreffenden Hafenarbeiten im Hafen von Genua sowie die Durchführung dieser Arbeiten als wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes angesehen werden können. Der Gerichtshof berücksichtigte in diesem Urteil insbesondere das Verkehrsaufkommen des Hafens und dessen Bedeutung im Verhältnis zur Gesamteinfuhr- und -ausfuhrmenge im Seeverkehr nach und von Italien als betroffenem Mitgliedstaat.

(58) Der Flughafen Frankfurt ist als wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes anzusehen. Er ist der größte Flughafen Deutschlands mit dem größten Verkehrsaufkommen in bezug auf Passagiere, Fracht und Flugbewegungen (siehe Punkt 2).

A.1.3. *Die marktbeherrschende Stellung*

(59) Auf der Grundlage der einschlägigen deutschen Rechtsvorschriften verfügt die FAG über ein Monopol für den Betrieb des Flughafens Frankfurt als Einrichtung für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen.

[1] Slg. 1991, S. I-5889.

Nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 3. Oktober 1985 in der Rechtssache 311/84 (Télémarketing) [1] ist Artikel 86 EG-Vertrag auf ein Unternehmen anwendbar, das auf einem gegebenen Markt eine beherrschende Stellung innehat, auch wenn diese Stellung nicht auf die Tätigkeit des Unternehmens selbst, sondern darauf zuzückzuführen ist, daß auf diesem Markt aus rechtlichen Gründen kein oder lediglich ein äußerst beschränkter Wettbewerb möglich ist.

A.1.4. *Schlußfolgerung*

(60) Die FAG hat ein Monopol auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen auf dem Flughafen Frankfurt inne. Sie nimmt eine beherrschende Stellung auf einem wesentlichen Teil des Gemeinsamen Marktes ein.

In ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte erkannte die FAG an, daß sie eine beherrschende Stellung auf dem Markt der Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen einnimmt und daß der Flughafen Frankfurt sowohl den relevanten räumlichen Markt darstellt als auch ein wesentlicher Teil des Gemeinsamen Marktes ist.

A.2. **Der Markt für die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten am Flughafen Frankfurt**

A.2.1. *Definition des Marktes*

(61) Gegenstand der vorliegenden Entscheidung ist als weiterer Dienstleistungsmarkt der Markt für die Erbringung von Abfertigungsleistungen auf dem Vorfeld durch die FAG, d. h. der unter Randnummer 20 aufgeführten Abfertigungsleistungen mit Ausnahme von Betankungs- und Bordverpflegungsdiensten.

(62) Da Vorfeldabfertigungsleistungen unterschiedliche Tätigkeiten umfassen (siehe oben), bilden sie kein einheitliches Ganzes. Die betreffenden Leistungen finden zwar durchweg auf dem Vorfeld statt, setzen jedoch in der Regel jeweils ein spezifisches technisches und betriebliches Know-how voraus und befriedigen eine unterschiedliche Nachfrage. Es ist deshalb nicht ausgeschlossen, jede Leistung als einen getrennten Dienstleistungsmarkt anzusehen.

Da jedoch die vorliegende Entscheidung alle von der FAG auf Ausschließlichkeitsbasis erbrachten Dienste betrifft und die pauschale Betrachtungsweise dieser Dienste keinen Einfluß auf die Beurteilung des Mißbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung hat, wird im folgenden auf „Vorfeldabfertigungsleistungen“ als Ganzes Bezug genommen.

(63) Die Mehrzahl der Vorfeldabfertigungsleistungen sind bei jeder Zwischenlandung eines Flugzeugs auf dem betreffenden Flughafen auszuführen und können somit nicht auf einen anderen Flughafen verlagert werden. Bestimmte Ausnahmen sind jedoch denkbar; beispielsweise ist es im Fall von zwei aufeinanderfolgenden Kurzstreckenflügen nicht unbedingt nötig, daß am Zwischenlandungsflughafen Toiletten- und/oder Wasserdienste durchgeführt werden. Jedoch handelt es sich hier nur um eine ganz begrenzte Ausnahme, und die Entscheidung darüber wird maßgeblich auch noch durch andere Faktoren beeinflußt wie etwa den Flugplan der betreffenden Fluggesellschaft, dessen Gestaltung seinerseits von der Verfügbarkeit bestimmter Slots am jeweiligen Flughafen abhängt. Im Ergebnis kann also auch in bezug auf den Markt für die Erbringung von Bodenabfertigungsleistungen nicht von einer hinreichenden Austauschbarkeit ausgegangen werden, so daß der relevante räumliche Markt diesbezüglich auf den Flughafen Frankfurt beschränkt ist.

A.2.2. *Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen als getrennter Markt*

(64) Die FAG hat das Argument vorgebracht, daß die Unterteilung in zwei getrennte Märkte unzutreffend sei. Nach ihrer Ansicht kann die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen nicht von der Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen getrennt werden, da beide miteinander zusammenhängen. Beide Dienste wären somit als einheitlicher Markt anzusehen.

(65) Die Prüfung der Austauschbarkeit deutet darauf hin, daß die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen und die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen zwei getrennte (benachbarte) Märkte darstellen.

— Auf der Nachfrageseite (d. h. für die Fluggesellschaften) besteht keine Austauschbarkeit dieser beiden Dienste und folglich zwischen ihnen keine Kreuzpreiselastizität der Nachfrage. Aus der Sicht der Fluggesellschaften unterscheiden sich die mit der Bereitstellung von Einrichtungen für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen zusammenhängenden Leistungen von Vorfeldabfertigungsleistungen und sind mit diesen nicht austauschbar.

Diese Auffassung wird ebenfalls durch die Tatsache gestützt, daß die Flughafenkunden (die Luftverkehrsunternehmen) keine Pauschale für alle in Anspruch genommenen Dienstleistungen zahlen, sondern zwei getrennte Gebühren zu entrichten haben (Landegebühren und Bodenabfertigungsgebühren). Zudem hat die FAG unlängst ein neues Gebührensystem eingeführt, bei dem die Fluggesellschaften die von ihnen gewünschten Dienstleistungen auswählen können, die ihnen dann entsprechend berechnet werden.

[1] Slg. 1985, S. 3261.

Wie von der FAG richtig festgestellt, besteht der Grund für die Nichtaustauschbarkeit darin, daß die Bereitstellung von Lande- und Starteinrichtungen und die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen zwei sich ergänzende Funktionen sind. Sie hängen indes nicht so stark zusammen, daß sie unbedingt von ein und demselben Dienstleistungsanbieter ausgeführt werden müssen.

— Auf der Angebotsseite ist feststellbar, daß sich die Märkte für die Bereitstellung von Lande- und Starteinrichtungen auf Flughäfen und für die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen in dieser Hinsicht deutlich unterscheiden. Die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen weist oft die Kennzeichen eines natürlichen Monopols auf (keine angebotsseitige Austauschbarkeit). Umgekehrt ist jedoch Wettbewerb bei der Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen durchaus möglich, vorausgesetzt daß weitere Anbieter auf dem Vorfeld zugelassen werden.

Vorfeldabfertigungsleistungen können zwar, müssen aber nicht unbedingt vom Flughafenbetreiber als dem Bereitsteller der Flughafeneinrichtungen erbracht werden. Sie können ebenfalls von anderen, d. h. von Luftfahrtunternehmen oder unabhängigen Unternehmen, erbracht werden, wie dies in einigen anderen europäischen Flughäfen der Fall ist.

Diesbezüglich wird im „ICAO Airport Economics Manual" (Dokument 9562 — Erste Ausgabe 1991, Anhang 1) in Kapitel 2, Punkt 2.11, angegeben, daß zu den Leistungen und Bereichen, für die ein Flughafenbetreiber verantwortlich ist, in der Regel gehören: „die meisten oder alle der folgenden (Leistungen): Luftfahrzeugverkehrsflächen, Passagierterminaleinrichtungen, Frachteinrichtungen, Luftfahrzeugabstellflächen, Hangareinrichtungen, Luftverkehrskontrolle, einschließlich Funkverkehr, und zuweilen meteorologische Dienste". Die Erbringung von Bodenabfertigungsdiensten wird in dieser Auflistung nicht erwähnt.

Die Kommission erkennt aber an, daß die automatische Gepäcksortier- und Beförderungsanlage eine effiziente Einrichtung ist, die eine optimale Nutzung der Infrastruktur ermöglicht. Andere Dienstleister würden höchstwahrscheinlich keine effiziente alternative Einrichtung zur Beförderung des Gepäcks zwischen Vorfeld und Abfertigungsgebäude anbieten können, weshalb das diesbezügliche FAG-Monopol nicht in Frage gestellt wird.

(66) Die FAG führte aus, daß der ergänzende Charakter der Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen in bezug auf die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen gegen das Vorhandensein von zwei getrennten Märkten spreche und die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen durch unabhängige Anbieter auf anderen Flughäfen in diesem Zusammenhang nicht als Beweis gelten könne.

(67) Die Argumente der FAG sind in beiden Punkten nicht stichhaltig.

So hat das Gericht Erster Instanz des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften bereits in einem ähnlich gelagerten Fall entgegen der von der FAG vertretenen Auffassung entschieden. Es handelt sich um das Urteil vom 12. Dezember 1991 in der Rechtssache T-30/89 (HILTI) [1], die sich auf den Markt für Befestigungssysteme im Bauwesen bezog. Das Gericht untersuchte dabei u. a. die Frage, ob der Markt für Bolzen sich von dem für Bolzenschußgeräte unterscheidet, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, daß diese beiden Erzeugnisse sich ergänzen und daß die Herstellung von Bolzenschußgeräten patentrechtlich geschützt ist.

Das Gericht stellte fest: „was insbesondere die Bolzen betrifft, ... ist nämlich unstreitig, daß es seit den sechziger Jahren unabhängige Hersteller ... gibt, die Bolzen herstellen, die zur Verwendung in Bolzenschußgeräten bestimmt sind. Manche dieser Hersteller sind spezialisiert und stellen nur Bolzen her, manche sogar nur Bolzen, die speziel für HILTI-Geräte bestimmt sind. Schon dies beweist, daß es einen besonderen Markt für HILTI-kompatible Bolzen gibt."

(68) Des weiteren ist festzustellen, daß der hier von der FAG eingenommene Standpunkt nicht mit der eigenen Darstellung ihrer Geschäftstätigkeit im Jahresbericht 1995 übereinstimmt. Laut diesem Bericht stammen die Einnahmen der FAG aus folgenden vier Geschäftsfeldern: Bodenabfertigungsdienste (die 37,7 % der gesamten Geschäftstätigkeit ausmachen), Flughafengebühren (30,8 %), Mieten und Pachten (20,2 %) und sonstiges. Insbesondere wird auf Seite 30 angegeben: „Bodenverkehrsdienste sind der Aktivitätshauptpfeiler der FAG. Sie umfassen Tätigkeiten auf der ‚Luftseite' — also dem Vorfeld des Flughafens, das den Start- und Landebahnen zugewandt ist, und ‚landseitige' Aufgaben."

Damit wird deutlich, daß auch nach der Auffassung der FAG die Bodenabfertigung einen von der Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen getrennten Markt darstellt.

A.2.3. *Die marktbeherrschende Stellung*

(69) Als einziger Erbringer der in Frage stehenden Dienstleistungen hat die FAG eine beherrschende Stellung auf dem Markt für die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen auf dem Flughafen Frankfurt inne. Potentielle alternative Dienstleister sind nicht in der Lage, das FAG-Monopol in Frage zu stellen, solange der Flughafenbetreiber ihnen den Zugang zum Vorfeld verweigert, wo diese Leistungen zu erbringen sind.

[1] Slg. 1991, S. II-1439, Rnrn. 65 bis 69.

B. MISSBRAUCH EINER MARKTBEHERRSCHENDEN STELLUNG

B.1. **Beschreibung des Mißbrauchs**

(70) Die FAG hat eine beherrschende Stellung auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen inne. Die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen ist in bezug darauf eine ergänzende oder Nebentätigkeit und stellt einen benachbarten, aber getrennten Markt dar (siehe oben).

(71) In der Rechtssache „Télémarketing" ([1]) erkannte der Europäische Gerichtshof für Recht, „daß es einen Mißbrauch im Sinne von Artikel 86 EG-Vertrag darstellt, wenn ein Unternehmen, das auf einem bestimmten Markt eine beherrschende Stellung innehat, sich oder einem zur selben Gruppe gehörenden Unternehmen ohne objektives Bedürfnis eine Hilfstätigkeit vorbehält, die von einem dritten Unternehmen im Rahmen seiner Tätigkeit auf einem benachbarten, aber getrennten Markt ausgeübt werden könnte, so daß jeglicher Wettbewerb seitens dieses Unternehmens ausgeschaltet zu werden droht".

Weiterhin erkannte der Europäische Gerichtshof in ständiger Rechtsprechung, z. B. in seinen Urteilen vom 31. Dezember 1991 in der Rechtssache C-18/88 (RTT/GB-INNO-BM) ([2]) und vom 17. November 1992 in den verbundenen Rechtssachen C-271/90, C-281/90 und C-289/90 (Spanien u. a./Kommission) ([3]), daß die Ausdehnung einer beherrschenden Stellung auf einen benachbarten Markt ohne objektive Rechtfertigung nach Artikel 86 oder Artikel 90 Absatz 1 in Verbindung mit Artikel 86 EG-Vertrag, wenn sie auf einer staatlichen Maßnahme beruht, unzulässig ist.

(72) Die FAG hat ihre Macht als ausschließlicher Bereitsteller von Flughafeneinrichtungen benutzt, um potentiellen Wettbewerbern (auf dem Markt für die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen) den Zugang zum Vorfeld zu verwehren. Damit hindert die FAG potentielle Erbringer von Vorfeldleistungen am Zutritt zum Markt für diese Dienste. Dies gilt sowohl für Luftverkehrsunternehmen als auch für unabhängige Anbieter von Vorfelddiensten. Die FAG hat dadurch den Markt für die Erbringung von Vorfelddiensten monopolisiert. Indem sie die Entscheidung getroffen hat, Vorfeldabfertigungsleistungen ausschließlich selbst zu erbringen, hat die FAG ihre beherrschende Stellung auf dem Markt für die Bereitstellung von Flughafenstart- und -landeeinrichtungen auf den benachbarten, aber getrennten Markt für Vorfelddienste ausgedehnt.

Die FAG hat weiterhin ihre Macht als ausschließlicher Bereitsteller von Flughafeneinrichtungen benutzt, um Luftverkehrsunternehmen das Recht auf Selbstabfertigung vorzuenthalten. Die FAG zwingt damit die Nutzer ihrer Flughafeneinrichtungen, die von ihnen benötigten Vorfeldabfertigungsleistungen von ihr zu erwerben.

(73) Bei Fehlen einer objektiven Notwendigkeit (siehe unten) stellt ein solches Verhalten einen Verstoß gegen Artikel 86 EG-Vertrag dar.

B.2. **Objektive Rechtfertigung**

(74) Die FAG versucht, die Ausweitung ihrer beherrschenden Stellung auf die Vorfelddienste mit vier Hauptargumenten zu rechtfertigen: Überlastung des Flughafens, Eigentumsrechte, Organisationsrechte und historische Rechte.

B.2.1. *Flächen- und Kapazitätsengpässe*

B.2.1.1. Die Argumentation der FAG

(75) Die FAG brachte während des Verfahrens vor, daß ihre Weigerung, die Selbstabfertigung und die Tätigkeit von unabhängigen Dienstleistern auf dem Vorfeld zuzulassen, objektiv durch die räumliche Begrenztheit des Flughafens begründet sei. So sei erstens auf dem Vorfeld nicht genügend Fläche für das Abstellen der Abfertigungsgeräte der verschiedenen Anbieter vorhanden, und zweitens würde der Verkehr auf dem Vorfeld aufgrund der begrenzten Verkehrsflächen zu stark zunehmen, was Auswirkungen auf die Sicherheit und die MCT hätte.

(76) Die von der FAG vorgebrachten Argumente sind nicht stichhaltig. Erstens (Randnummern 77 bis 85) ist nach den technischen Gutachten der Flächenmangel in Frankfurt nicht so groß, daß er die Genehmigung der Selbstabfertigung oder der Zulassung von unabhängigen Dienstleistern auf dem Vorfeld unmöglich macht (ausgenommen jedoch die den östlichen Teil von Terminal 1 bildende Sackgasse, in der das Auftreten mehrerer Anbieter zu Verkehrsüberlastungen führen könnte). Zweitens (siehe Randnummern 86ff.) wären selbst in dem Fall, daß derartige Engpässe bestehen, diese Probleme nicht unüberwindlich.

B.2.1.2. Technische Beurteilung der von der FAG vorgebrachten Argumente

(77) Aus den verschiedenen vorgelegten Berichten geht hervor, daß die von der FAG vorgebrachten Argumente nicht stichhaltig genug sind, um das Vorfeldmonopol der FAG zu rechtfertigen.

([1]) Slg. 1985, S. 3261.
([2]) Slg. 1991, S. I-5941, Rnr. 24.
([3]) Slg. 1992, S. I-5833, Rnr. 36.

— Insbesondere reicht der Abstellraum für Abfertigungsgeräte auf dem Vorfeld des Flughafens Frankfurt aus, um den Wettbewerb bei der Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen zuzulassen und werden die Sicherheit und die MCT nicht durch die Zulassung von Wettbewerb auf dem Vorfeld beeinträchtigt.

— Allerdings ist die Kernzone von Terminal 1 überlastet, woran sich aller Wahrscheinlichkeit nach nichts ändern wird. Die Zulassung von Wettbewerb in diesem Bereich (bzw. in einem Teil dieses Bereichs) könnte sich als problematisch erweisen. Auch könnten zudem materielle Zwänge das Nebeneinanderbestehen von „umfangreicher" Selbstabfertigung und unabhängiger Fremdabfertigung behindern.

a) Abstellfläche für Abfertigungsgerät

(78) Die Einschätzung des Verhältnisses zwischen der verfügbaren Fläche und dem Flächenbedarf in dem Fall, daß Selbstabfertigung und/oder Wettbewerb auf dem Flughafen Frankfurt zugelassen werden, hängt in starkem Maße von den Annahmen der Sachverständigen (insbesondere hinsichtlich der Kundenverteilung auf die Abfertigungsunternehmen) sowie von dem Zeitraum der Erhebungen ab (da auf dem Vorfeld ständig Bauarbeiten durchgeführt werden). Es ist daher nicht verwunderlich, daß in den einzelnen der Kommission vorgelegten Berichten sehr unterschiedliche Berechnungsergebnisse enthalten sind.

Praktisch erweist es sich jedoch, daß die einzelnen Werte innerhalb folgender Spannen liegen:

— Flächenbedarf (nach Korrektur von Rechenfehlern) zwischen 104 000 m^2 [1] und [. . .] m^2 (bei einem zusätzlichen Abfertiger) [2] bzw. [. . .] m^2 (bei zwei zusätzlichen Abfertigern) [3];

— vorhandene Abstellfläche für Abfertigungsgerät (nach Fehlerkorrektur) zwischen [. . .] m^2 [4] und 164 000 m^2 [5].

(79) Daraus ergibt sich, daß im ungünstigsten Fall (d. h. nach den Zahlenangaben von NACO) bei Zulassung eines weiteren Abfertigungsunternehmens Abstellflächen für 90 % aller auf dem Flughafen Frankfurt verwendeten Ausrüstungen vorhanden sind ([. . .]). Dieses Verhältnis ist mehr als ausreichend, da es kaum vorkommen dürfte, daß zu irgendeiner Tageszeit weniger als 10 % des Gerätebestands zur Abfertigung von Flugzeugen bzw. Passagieren benötigt werden, denn nach den Angaben der Flughafenbetreibers gibt es keine verkehrsschwachen Zeiten.

Zudem geht aus den Randnummern 36 bis 46 hervor, daß der Platzbedarf in Wirklichkeit geringer und die verfügbare Fläche größer ist als in dem hier angenommenen ungünstigsten Fall. Die NACO-Schätzwerte beruhen auf der Annahme, daß der zusätzliche Bruttoflächenbedarf eines unabhängigen Abfertigers ca. [. . .] m^2 ([. . .]) [6] ausmacht, während sich der zusätzliche Bruttoflächenbedarf von Delta vor Reduzierung der Flüge auf ca. [. . .] m^2 ([. . .]) [7] belief. Die Abweichung zwischen Delta und einem unabhängigen Abfertiger ist aus zweierlei Gründen verwunderlich. Erstens weil der unabhängige Abfertiger und Delta zu den jeweiligen Spitzenzeiten auf sehr ähnliche Marktanteile kommen (12,4 % bzw. 13,4 % nach Berechnungen von NACO) und der Gesamtflächenbedarf mit dem Marktanteil in den Spitzenzeiten im Zusammenhang steht. Zweitens weil Delta nachmittags keine Flüge durchführte (so daß das gesamte Gerät gleichzeitig abgestellt werden mußte), während ein unabhängiger Abfertiger den ganzen Tag über tätig wäre (und folglich ein Teil des Geräts nicht abgestellt werden müßte). Daher sollte der Bruttoflächenbedarf des betreffenden Abfertigers ceteris paribus geringer ausfallen als bei Delta.

(80) Diese technische Bewertung wird noch durch folgende empirische Feststellungen erhärtet:

— Erstens wird dadurch, daß Delta keine Selbstabfertigung mehr vornimmt, genügend Fläche frei, um zumindest einen unabhängigen Abfertiger zuzulassen.

Das Luftverkehrsunternehmen Delta Airlines nahm sein Recht auf Selbstabfertigung bis Mitte 1997 wahr. Sein Gerätebestand reichte aus, um 13 Flüge pro Stunde abzufertigen (im Vergleich dazu können mit dem Gerätebestand der FAG 75 Flüge pro Stunde abgefertigt werden) [8]. Im Gegensatz zu den FAG-Geräten mußten die gesamten Abfertigungsausrüstungen von Delta nachmittags abgestellt werden, da in dieser Zeit keine Delta-Flüge stattfanden.

Delta nimmt jetzt keine Selbstabfertigung mehr vor. Demzufolge könnte aus folgenden Gründen ein unabhängiger Abfertiger zugelassen werden. Erstens ließe sich die von Delta genutzte Abstellfläche für die Zulassung eines unabhängigen Abfertigers verwenden. Zweitens

[1] Berechnung nach Cranfield, Rnrn. 34 und 35.
[2] Berechnung nach NACO ± Korrektur, Rnr. 36 bis 39.
[3] Berechnung von Fraunhofer, Rnrn. 32 und 33.
[4] Berechnung nach NACO, Rnrn. 32 und 33.
[5] Berechnung nach Cranfield ± Korrektur, Rnrn. 45 und 46.
[6] NACO, 27. Oktober 1995, S. 32-33.
[7] NACO, 14. Mai 1997, S. 2.
[8] NACO, 27. Oktober 1995, S. 5.

würde dieser die verfügbare Fläche effizienter nutzen (da ein unabhängiger Abfertiger nicht nur von 8.00 bis 14.00 Uhr, sondern den ganzen Tag über tätig wäre). Drittens würde sich durch die Präsenz dieses Abfertigers das Abfertigungsvolumen der FAG verringern, so daß die FAG folglich auch weniger Fläche zum Abstellen ihrer eigenen Geräte benötigte.

Diese Überlegungen werden nicht durch die Tatsache entkräftet, daß das Delta-Gerät nur zur Abfertigung spezieller Flugzeuge und nicht für Großraummaschinen wie B747 diente.

— Zweitens besteht der Engpaßfaktor auf dem Flughafen Frankfurt in der Start- und Landebahnkapazität und nicht in den Flugzeugpositionen (wobei eher die Anzahl der Flugsteigpositionen als die der Vorfeldpositionen möglicherweise ein Problem darstellt) ([1]). Diese Feststellung wird u. a. dadurch untermauert, daß die Vorfeldpositionen tagsüber nicht einmal in den Spitzenzeiten voll genutzt werden (so geht beispielsweise aus der Flugplansimulation von Fraunhofer hervor, daß die Positionen V167 bis V173 weniger als einmal pro Woche genutzt werden). Demzufolge würde die Schließung einer Reihe von Positionen (wodurch sich die Abstellfläche vergrößern würde) zu keiner Verringerung der Flughafenkapazität führen.

— Drittens hätte der vorgebliche Flächenmangel, auf den sich die FAG beruft, leicht behoben werden können, wenn die FAG den Bedarf an Abstellfläche für Abfertigungsgerät bei der Umgestaltung des Flughafens berücksichtigt und einen Teil der kürzlich freigewordenen Flächen (Bereich von Little League, der USAF u. a.) als Abstellflächen vorgesehen hätte (siehe unten).

— Schließlich ist anzumerken, daß während der Zeit, als sowohl die FAG als auch Delta Vorfeldabfertigungsleistungen erbrachten, der Flughafenbetrieb ordnungsgemäß ablief und ein hoher Qualitätsstandard aufrechterhalten wurde, obwohl sich im Verhältnis zwischen verfügbarer Fläche und Flächenbedarf ein Defizit ergab ([...] m^2 nach den letzten NACO-Berichten ([2])). Ein Negativsaldo bedeutet also nicht zwangsläufig, daß eine bestimmte Situation auszuschließen ist. Folglich ist der von der FAG gewählte „mathematische" Ansatz zur Stützung ihrer These, das Monopol sei aufgrund beschränkter Platzverhältnisse gerechtfertigt, nicht unbedingt der präziseste.

(81) Nach Lage der Dinge ist demzufolge das Monopol der FAG nicht mit einem Mangel an Geräteabstellflächen zu rechtfertigen.

b) Verkehrsdichte

(82) Die von der Kommission benannten Sachverständigen kommen in den vorgelegten Studien zu dem Schluß, daß

— die Zulassung von Wettbewerb auf dem Vorfeld nicht zu einer erheblichen Zunahme der Verkehrsdichte führt;

— die Präsenz eines zweiten Abfertigers mit einem kleinen Marktanteil im Kernbereich von Terminal 1 zu Überlastungsproblemen führen kann;

— die verringerte Inanspruchnahme von Vorfeldpositionen zu einer Verringerung des Verkehrs führen wird.

Daraus folgt, daß die Zulassung der Selbstabfertigung oder des Wettbewerbs auf dem größten Teil des Vorfelds des Flughafens keine nennenswerten Auswirkungen auf die Verkehrsdichte oder das Sicherheitsniveau hätte.

(83) Im Kernbereich von Terminal 1 ist die Situation jedoch anders gelagert, da dort die Anwesenheit von mehr als einem Abfertiger in jeder der Sackgassen größere Probleme nach sich ziehen könnte. Dies kann jedoch nicht als Rechtfertigung für das Monopol der FAG im gesamten Terminal 1 gedeutet werden, sondern nur als Rechtfertigung des Monopols der FAG in dem Bereich von Position B42 bis C15.

Der westliche Teil von Terminal 1 (d. h. alle Vorfeldpositionen von Terminal 1, Flugsteig A und die Westseite von Flugsteig B) ist fast ausschließlich der Deutschen Lufthansa zugeteilt worden. Nach den von der FAG vorgelegten Flugplansimulationen ([3]) entfallen [...] % der Flugzeugbewegungen in diesem Bereich auf Lufthansa und Condor, während andere Luftverkehrsunternehmen nur [...] Flugzeugbewegungen in der Woche dort zu verzeichnen haben (d. h. nur etwa 1 Flugzeugbewegung in 3 Tagen auf jeder Position dieses Bereichs). Lufthansaflüge außerhalb dieses Bereichs sind sehr selten, ausgenommen Position B2, die fast ausschließlich der Lufthansa zugewiesen ist.

([1]) *Quelle:* Cranfield-Bericht, Juni 1997, S. 15.
([2]) NACO, 14. Mai 1997, S. 2.
([3]) Fraunhofer, 27. Juni 1997, letzter Anhang.

Dies bedeutet, daß in diesem Bereich im wesentlichen nur ein Abfertiger tätig sein würde (entweder die FAG, ein unabhängiger Abfertiger oder Lufthansa als Selbstabfertiger). Folglich bestehen keine technischen Hindernisse, die es unmöglich machen würden, daß Lufthansa von einem anderen Anbieter als dem im östlichen Teil von Terminal 1 tätigen Unternehmen abgefertigt wird.

c) MTC

(84) Die MTC würde durch die Zulassung von Wettbewerb auf dem Vorfeld nicht beeinträchtigt.

Erstens wird — wie oben dargelegt — die Verkehrsdichte nicht durch den Wettbewerb beeinflußt (und diese kann somit auch nicht die für den Passagier- und Gepäcktransfer auf dem Vorfeld erforderliche Zeit beeinträchtigen).

Zweitens wird, was das Gepäck betrifft, die automatische Förderanlage weiterhin den Hauptbeitrag zur Sicherung der MCT leisten. Die unabhängigen Abfertiger und die Selbstabfertiger müssen jedoch Zugang zu dieser zentralen Einrichtung erhalten, wie dies auf mehreren anderen europäischen Flughäfen der Fall ist. Die Ausübung von Wettbewerb auf dem Vorfeld wird sich nicht negativ auf die Effizienz des Gepäckfördersystems auswirken, zumal das Be- und Entladen des Systems in der Hand der FAG verbleiben wird.

Drittens hängt die MCT auf dem Flughafen Frankfurt in erster Linie von der Zeit ab, die die Fluggäste benötigen, um von einem Ausgang zum anderen zu gelangen. Die MCT ist leicht einzuhalten, wenn ein Fluggast innerhalb desselben Terminals umsteigen muß; sie ist jedoch schwerer einzuhalten, wenn der Fluggast auf einer Vorfeldposition ankommt und von einem anderen Terminal weiterfliegt. Dieser Umstand ist jedoch völlig unabhängig von der Anzahl der Abfertiger auf dem Vorfeld.

d) Selbstabfertigung

(85) Die Selbstabfertigung kann einen bestimmten Flächenbedarf erforderlich machen. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Flüge der selbstabfertigenden Gesellschaft nicht gleichmäßig über den Tag verteilt sind. Es ist daher denkbar, daß die FAG das Recht zur Selbstabfertigung einschränkt, wenn ein solcher Selbstabfertiger nachweislich die Zulassung eines unabhängigen Drittabfertigers unmöglich macht. Dies bedeutet jedoch nicht, daß die FAG deshalb die Selbstabfertigung generell untersagen kann, sondern es muß eine Einzelfallprüfung erfolgen.

B.2.1.3. Rechtliche Beurteilung des von der FAG vorgebrachten Arguments

(86) Das von der FAG vorgebrachte Argument (d. h. die Unmöglichkeit der Zulassung von Wettbewerbern auf dem Vorfeld aufgrund von Platzmangel) ist nicht nur sachlich unbegründet, sondern stellt auch im Sinne der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs keine objektive Begründung dar, weil es Möglichkeiten zur Überwindung eines eventuellen Platzmangels gibt.

(87) Die FAG hat vorgebracht, daß ihre Weigerung, die Selbstabfertigung und unabhängige Abfertiger auf dem Vorfeld zuzulassen, durch die beengten räumlichen Verhältnisse auf dem Flughafen gerechtfertigt sei. Es ist jedoch festzustellen, daß selbst nach den eigenen Ausführungen der FAG dieser Engpaß (angenommen, er besteht tatsächlich) nicht unüberwindbar ist. Nach der Mitteilung der Beschwerdepunkte im Jahr 1994 hätte die FAG, nachdem sie darüber informiert worden war, daß ihr Monopol einen Verstoß gegen Artikel 86 EG-Vertrag darstellen könne, geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um die sich aus der räumlichen Begrenztheit des Flughafens ergebenden Probleme zu lösen, etwa auf folgende Weise:

— Die FAG hätte eine Umgestaltung der vorhandenen Infrastruktur vornehmen können. Diese Möglichkeit war von der FAG selbst in ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte erwogen worden [1], aber dann von ihr insbesondere wegen der erforderlichen Investitionskosten (zwischen 35 und 70 Mio. DEM), die auf die Flughafennutzer hätten umgelegt werden müssen, nicht realisiert worden. Die FAG erklärte im Gegenteil [2], daß der Flughafen aus der Sicht des Monopols der FAG konzipiert und gebaut worden sei und bei den aufeinanderfolgenden Umgestaltungen weiterhin von diesem Standpunkt ausgegangen worden sei.

— Die FAG hätte eine geringe Anzahl von Positionen (2, 3 und 4) schließen können, um die notwendige Fläche zu erhalten. Diese Möglichkeit ist verworfen worden, weil nach den Ausführungen der FAG eine solche Schließung zum Verlust von [...] Slots zum Nachteil der Nutzer des Flughafens geführt hätte.

— In jüngerer Zeit hätte die FAG verhindern können, daß die Geräteabstellfläche bei den Umgestaltungen des Flughafens (im Zeitraum von 1995-1997) um mehr als [...] m^2 verringert wurde und dann um weitere [...] m^2, als im Rahmen der Verlagerung der Frachtabfertigung nach Süden Pufferflächen für die Fracht geschaffen wurden.

[1] Sache IV 34.801, Stellungnahme der FAG zu den Beschwerdepunkten der EG-Kommission, S. 44.
[2] Sache IV 34.801, Stellungnahme der FAG zu den Beschwerdepunkten der EG-Kommission, S. 21.

Die FAG hätte auch einen Teil des kürzlich frei gewordenen Bereichs Little League für Vorfeldabfertigungsleistungen zur Verfügung stellen können, anstatt die Fläche der USAF Mail zuzuteilen. Oder aber die FAG hätte einen Teil des in der Frachtzone von ihr belegten Bereichs für die Vorfeldabfertigung verwenden können, anstatt ihn der Lufthansa zu überlassen (während die übrigen Fachtaktivitäten auf den von der USAF zurückgegebenen Flächen im Südteil angesiedelt wurden).

(88) Somit ergibt sich die Entscheidung der FAG, die Selbstabfertigung nicht zu genehmigen und keine unabhängigen Dienstleister auf dem Vorfeld zuzulassen, nicht aus einer unumgänglichen Notwendigkeit, sondern aus ihrem eigenen Ermessen, da sie nicht die Maßnahmen ergriffen hat, die zu einer Beseitigung der auf dem Flughafen wegen des Platzmangels herrschenden Zwänge geführt hätten.

B.2.2. *Eigentumsrechte*

(89) Die Entscheidung der FAG, den Markt für Vorfelddienste nicht zu öffnen, ist nicht durch die Erwägung gerechtfertigt, daß sie Eigentümerin des Flughafens und daher berechtigt ist, die Nutzung ihres Eigentums zu bestimmen.

(90) Der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 13. Dezember 1979 in der Rechtssache 44/79 (Hauer/Rheinland-Pfalz) [1] das Bestehen eines fundamentalen Eigentumsrechts auch im Kontext der Gemeinschaft anerkannt. Der Gerichtshof erklärte jedoch zugleich, daß es in der Rechtsordnung der Gemeinschaft gemäß den Verfassungsüberzeugungen der Mitgliedstaaten gewährleistet ist. Wie der Gerichtshof in diesem Zusammenhang feststellte, ist in den Verfassungen aller Mitgliedstaaten anerkannt, daß die Ausübung des Eigentumsrechts im Allgemeininteresse und im dafür erforderlichen Maße eingeschränkt werden kann.

Die Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags können demzufolge als Einschränkungen des Eigentumsrechts betrachtet werden, die dem Allgemeinwohl dienenden Zielen der Gemeinschaft entsprechen.

(91) Im vorliegenden Fall steht jeder potentielle Dienstleistungsanbieter vor der Notwendigkeit, aufgrund des Fehlens von Alternativen die Eigentumsrechte der FAG (gegen Vergütung) zu beeinträchtigen, denn die Vorfeldabfertigungsdienste können nur auf dem Vorfeld selbst erbracht werden, da es nicht vorstellbar ist, daß die Luftfahrzeuge den Bereich des Flughafens verlassen, um diese Leistungen in Anspruch zu nehmen. Eine Einschränkung des Eigentumsrechts der FAG wäre somit weder ein unverhältnismäßiger noch ein übermäßiger Eingriff, sondern die Folge des Fehlens von Alternativen.

(92) Die Anwendung von Artikel 86 EG-Vertrag würde keinen unverhältnismäßigen und nicht hinnehmbaren Eingriff in die Rechte der FAG als Eigentümerin des Flughafens Frankfurt darstellen, der das Eigentumsrecht in seinem Wesensgehalt antastet. Die Verpflichtung der FAG zur Öffnung des Marktes für Vorfelddienste würde ihr das Eigentum als solches nicht aberkennen, sondern nur die Ausübung dieser Rechte beschränken, soweit die Beachtung der Wettbewerbsregeln des EG-Vertrags dies erfordert. Insbesondere ist zu bemerken, daß die Anwendung des Artikels 86 nicht verhindern würde, daß die FAG weiter Vorfeldabfertigungsdienste im Wettbewerb mit anderen Anbietern solcher Dienste erbringt. Sie könnte auch eine angemessene Vergütung in Form von Mieten für die Nutzung ihrer Einrichtungen durch die Anbieter von Vorfeldabfertigungsdiensten verlangen, solange die entsprechenden Beträge sich im Rahmen der Wettbewerbsregeln halten.

B.2.3. *Organisationsrecht*

(93) Die Entscheidung der FAG gegen die Öffnung des Marktes für Vorfelddienste ist nicht durch die Erwägung gerechtfertigt, daß sie Eigentümerin des Flughafens ist und daher berechtigt ist, zu bestimmen, in welcher Weise die im Bereich des Flughafens stattfindenden Aktivitäten organisiert werden. Der Flughafen hat seine Organisationsrechte in Übereinstimmung mit den Wettbewerbsregeln auszuüben.

(94) Die FAG hat geltend gemacht, daß ihre Entscheidung, den Markt für die Erbringung von Vorfelddiensten nicht zu öffnen, durch ihr Organisationsrecht und ihre Betriebspflicht nach § 45 LuftVZO gerechtfertigt sei (siehe Randnummer 4). Nach Auffassung der FAG verdichte diese Betriebspflicht ihr Organisationsrecht zu einer Organisationspflicht im Sinne einer optimalen Organisation des Flughafenbetriebs, was auch die Pflicht zur optimalen Organisation der Vorfeldabfertigungsdienste einschließe.

In diesem Zusammenhang führte die FAG aus, daß die Vorfeldabfertigung aus Dienstleistungen besteht, die vom Flughafenbetreiber zu regeln, zu organisieren und zu kontrollieren sind. Daraus ergibt sich jedoch nicht, daß die Vorfeldabfertigung vom Flughafenbetreiber durchgeführt werden muß. Es ist lediglich darauf hinzuweisen, daß der Flughafenbetreiber sich in einer Lage befindet, die es ihm ermöglicht, Vorschriften auszuarbeiten und vorzuschreiben, die jeder Dienstleistungsanbieter einzuhalten hat, und daß ohnehin nach Inkrafttreten der Richtlinie 96/67/EG diese Vorschriften vom zuständigen Mitgliedstaat festgelegt werden.

[1] Slg. 1979, S. 3727, Rnr. 17ff.

(95) Wie die FAG weiter ausführte, habe der Flughafenbetreiber in Anbetracht dessen, daß die Bodenabfertigung eine Zusatzfunktion bei Start und Landung von Flugzeugen sei und folglich die generelle Qualität der vom Flughafen erbrachten Dienstleistungen beeinflusse, die Pflicht zur Kontrolle dieser Leistungen. Auch hieraus ergibt sich jedoch wiederum nicht, daß der Flughafenbetreiber sich diese Tätigkeiten selbst vorbehalten muß, denn er ist in der Lage, den Wettbewerbern die Regeln vorzuschreiben, die sie zwingend einzuhalten haben.

(96) Des weiteren hat die FAG angeführt, daß ihr Monopol bei der Vorfeldabfertigung den Interessen der Flughafenbenutzer diene, da sie ihre Dienste auf der Grundlage der Gleichbehandlung erbringe. Dieses Argument ist nicht stichhaltig, da — unabhängig von Überlegungen hinsichtlich einer vorgeblichen Voreingenommenheit potentieller Wettbewerber — die Öffnung des Marktes der Vorfeldabfertigungsleistungen die FAG in keiner Weise daran hindert, ihre Dienste weiterhin auf der Grundlage der Gleichbehandlung anzubieten.

B.2.4. *Historische Rechte*

(97) Die FAG hat darüber hinaus geltend gemacht, ihr Monopol auf dem Markt der Vorfeldabfertigung sei nicht das Ergebnis einer Ausweitung einer beherrschenden Stellung, sondern einer historischen Entwicklung.

Die FAG unterstreicht, daß ihre Stellung als ausschließlicher Erbringer von Vorfeldabfertigungsleistungen nicht das Ergebnis einer Diversifizierung sei, sondern daß sie diese Art von Dienstleistungen bereits seit der unmittelbaren Nachkriegszeit erbringe. Seinerzeit war der Flughafen Frankfurt gerade wiederaufgebaut worden, und wie auf allen anderen deutschen Flughäfen wurde die Vorfeldabfertigung nur vom Flughafen selbst durchgeführt, da es keine anderen Interessenten gab. Nach Auffassung der FAG stellte sich die Frage des Zutritts von potentiellen Wettbewerbern auf den Markt der Vorfeldabfertigung erst, als dieser Markt wirtschaftlich interessante Möglichkeiten ohne große Risiken bot.

(98) Dieses Argument kann in keinem Fall zur Rechtfertigung der Entscheidung der FAG dienen, sich den Markt der Vorfeldabfertigung vorzubehalten.

Aufgrund des Fehlens von alternativen Bewerbern für die Erbringung von Abfertigungsleistungen war das Monopol der FAG auf dem Markt der Vorfeldabfertigung in der Tat das Ergebnis der Marktbedingungen und war folglich nicht unzulässig. Ein Verstoß gegen Artikel 86 im Sinne des Urteils Télémarketing [1] ist jedoch dann gegeben, wenn das Monopol der FAG durch deren Weigerung zur Genehmigung der Selbstabfertigung oder der Fremdabfertigung aufrechterhalten wird. Unter diesen Umständen ist das Monopol der FAG nämlich nicht mehr das Ergebnis der Marktbedingungen, sondern die Folge der Entscheidung der FAG selbst (als Flughafenbetreiber, der auf dem Markt der Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen eine beherrschende Stellung innehat), sich den benachbarten Markt der Vorfeldabfertigung selbst vorzubehalten.

Daß die FAG — im Gegensatz zu CLT im Fall Télémarketing — bereits eine beherrschende Stellung auf dem Markt der Vorfeldbetreuung innehatte, ehe der Vertragsverstoß begangen wurde, kann nicht als Argument dienen, um den mißbräuchlichen Charakter der Entscheidung der FAG, sich den in Frage stehenden Markt durch Verweigerung des Zugangs von potentiellen Wettbewerbern zum Vorfeld vorzubehalten, in Abrede zu stellen, denn das verfolgte Ziel bestünde dann nicht in der Ausdehnung einer beherrschenden Stellung, sondern in der Aufrechterhaltung einer beherrschenden Stellung mit mißbräuchlichen Mitteln.

B.3. **Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag**

(99) Die FAG hat in ihrer Antwort auf die Mitteilung der Beschwerdepunkte vom 10. Mai 1994 mitgeteilt, sie sei als Betreiberin des Flughafens Frankfurt mit der Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse im Sinne von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag beauftragt worden. Die FAG hat weiter geltend gemacht, daß die Einnahmen aus der Vorfeldabfertigung für die finanzielle Stabilität des Unternehmens und somit für die Aufrechterhaltung der Erbringung der Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse erforderlich seien. Eine solche Ausnahme sei vom Gerichtshof in den Urteilen vom 19. Mai 1993 in der Rechtssache C-320/91 (Corbeau) [2] und vom 27. April 1994 in der Rechtssache C-393/92 (Almelo) [3] zugelassen worden.

(100) Zur Tragweite von Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag äußerte sich der Gerichtshof in seinem Urteil vom 21. März 1974 in der Rechtssache 127/73 (BRT/SABAM) [4] wie folgt: „Da es sich um eine Vorschrift handelt, die unter bestimmten Umständen eine vom Vertrag abweichende Regelung zuläßt, ist der Begriff der Unternehmen, die sich auf diese Vorschrift berufen können, eng auszulegen ... zwar können Privatunternehmen unter diese Bestimmungen fallen, aber nur, wenn sie durch Hoheitsakt der öffentlichen Gewalt mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind ... dies kann aber nicht der Fall sein bei einem Unternehmen, das der Staat mit keiner besonderen Aufgabe betraut hat und das Privatinteressen wahrnimmt".

[1] Slg. 1985, S. 3261.

[2] Slg. 1993, S. I-2533.

[3] Slg. 1994, S. I-1477.

[4] Slg. 1974, S. 313, Rnrn. 19, 20 und 23.

Der Gerichtshof erklärte in seinem Urteil vom 20. März 1985 in der Rechtssache 41/83 (Italienische Republik/Kommission) ([1]) des weiteren: „Außerdem ist die Anwendung des Artikels 90 Absatz 2 EWG-Vertrag nicht dem Ermessen des Mitgliedstaats überlassen, der ein Unternehmen mit einer Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut. Nach Artikel 90 Absatz 3 kommt vielmehr der Kommission eine Überwachungsfunktion zu, die sie unter Aufsicht des Gerichtshofes ausübt".

Unter Berücksichtigung dieser Erwägungen erscheinen die Argumente der FAG als nicht begründet.

(101) Die deutschen Behörden haben der FAG weder das Monopol der Vorfeldabfertigung noch eine gemeinwirtschaftliche Aufgabe hinsichtlich der Erbringung dieser Dienstleistungen übertragen. In der Flughafenbenutzungsordnung selbst ist im Gegenteil vorgesehen, daß diese Dienstleistungen auch von anderen Wirtschaftseinheiten als dem Flughafen erbracht werden können.

Was den Markt der Bereitstellung von Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Luftfahrzeugen betrifft, so ergibt sich aus den rechtlichen Rahmenbedingungen, die für den Betrieb des Flughafens Frankfurt gelten, daß die deutschen Behörden, die den Bau und den Betrieb des Flughafens durch die FAG genehmigten, ihr keinerlei gemeinwirtschaftliche Aufgaben übertragen haben, die eine Berufung auf die in Artikel 90 Absatz 2 EG-Vertrag vorgesehenen Ausnahmen rechtfertigen würden.

Folglich kann die FAG sich zur Rechtfertigung ihres Monopols auf keine staatlichen Maßnahmen berufen, und der Ausschluß des Wettbewerbs auf dem Vorfeld ist nicht auf das Wirken des Mitgliedstaats zurückzuführen, sondern auf eine eigenständige Entscheidung der FAG.

(102) Der Gerichtshof hat jedenfalls in seinem Urteil Corbeau ([2]) zum Ausdruck gebracht, daß der Ausschluß des Wettbewerbs nicht zu rechtfertigen ist bei „spezifischen, von den Dienstleistungen von allgemeinem Interesse trennbaren Dienstleistungen ..., die besonderen Bedürfnissen ... entsprechen und ... zusätzliche Leistungen erfordern ..., und soweit diese Dienstleistungen nicht durch ihre Natur und die Bedingungen, unter denen sie angeboten werden, ... das wirtschaftliche Gleichgewicht der Dienstleistungen von allgemeinem Interesse gefährdet, die vom Träger des Ausschließlichkeitsrechts erbracht werden".

Im vorliegenden Fall handelt es sich bei den Abfertigungsdiensten um spezifische Dienstleistungen, die von der Bereitstellung der Flughafeneinrichtungen für den Start und die Landung von Flugzeugen deutlich abgrenzbar sind.

Zudem konnte nicht der Nachweis erbracht werden, daß die Öffnung des Marktes für Abfertigungsleistungen auf dem Vorfeld das wirtschaftliche Gleichgewicht der FAG gefährdet. Die FAG hat weder für die Unvermeidbarkeit finanzieller Verluste bei Öffnung des Marktes der Vorfeldabfertigung für den Wettbewerb noch für deren Zusammenhang mit dem Verlust des Monopols der FAG den Beweis angetreten. Es hat zudem den Anschein, daß andere Flughäfen trotz des Vorhandenseins von Wettbewerb auf dem Markt der Vorfeldabfertigung durchaus ihre finanzielle Stabilität gewährleisten.

Damit ist das von der FAG vorgebrachte Argument des finanziellen Ausgleichs, d. h. des Ausgleichs der Verluste im Bereich der Flughafenstart- und -landeeinrichtungen durch Überschüsse im Abfertigungsbereich in diesem Zusammenhang nicht stichhaltig.

B.4. **Die Auswirkungen der Richtlinie 96/67/EG**

(103) Die FAG hat ausgeführt, daß ihre Weigerung, die Selbstabfertigung zu genehmigen und unabhängige Dienstleistungsanbieter auf dem Vorfeld zuzulassen, durch die Richtlinie 96/67/EG und die Entscheidung Deutschlands vom 29. September 1997, sie von den sich aus der Richtlinie ergebenden Liberalisierungspflichten freizustellen, gerechtfertigt sei.

Dieses Argument kann nicht akzeptiert werden.

(104) Erstens kann die Entscheidung Deutschlands vom 29. September 1997 keinesfalls vor dem 20. Januar 1998 (drei Monate nach Eingangsdatum des Schreibens des Mitgliedstaats bei der Kommission) wirksam werden. Zudem wird die Entscheidung nur dann wirksam, wenn die Kommission keinen Widerspruch nach Artikel 9 Absatz 5 der genannten Richtlinie erhebt, wie dies Deutschland in seiner Mitteilung an die Kommission deutlich zum Ausdruck gebracht hat ([3]).

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß die Kommission gleichfalls am heutigen Tag eine Entscheidung gemäß Artikel 9 Absatz 5 der Richtlinie 96/67/EG fällt, in der sie Deutschland zu einer substantiellen Änderung ihrer Freistellungsentscheidung für die FAG auffordert. Die Entscheidung Deutschlands vom 29. September 1997 wird (soweit es den hier behandelten Sachverhalt betrifft) auf das Recht begrenzt, bis 31. Dezember 2000 den Markt der Abfertigungsleistungen für Dritte in der östlichen Sackgasse am Terminal 1 der FAG vorzubehalten.

([1]) Slg. 1985, S. 873, Rnr. 30.
([2]) Slg. 1993, S. I-2533.

([3]) „Die Freistellungsentscheidung wird gegenüber dem Flughafen Frankfurt wegen der damit verbundenen Rechtsfolgen erst dann wirksam, wenn die Zustimmung der Kommission vorliegt.". Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 29. September 1997.

(105) Zweitens berührt die Richtlinie 96/67/EG nicht die Anwendung der Rechtsvorschriften des EG-Vertrags, wie dies im 28. Erwägungsgrund der Richtlinie selbst angegeben ist, wo es heißt, daß diese „die Vertragsvorschriften unberührt [läßt, und] die Kommission auch weiterhin die Einhaltung dieser Vorschriften überwachen und hierzu nötigenfalls von allen Befugnissen Gebrauch machen [wird], die ihr Artikel 90 des Vertrags verleiht".

C. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HANDEL ZWISCHEN MITGLIEDSTAATEN

(106) Abfertigungsdienste auf dem Vorfeld werden von Fluggesellschaften in Anspruch genommen, die innergemeinschaftliche Flugverkehrsdienste betreiben. Die Kosten der Abfertigungsleistungen sind geeignet, die Höhe der Kosten für Passagier- und Frachtbeförderungsleistungen zu beeinflussen und Veränderungen in Umfang und Richtung der Verkehrsströme in der Gemeinschaft hervorzurufen.

Die mißbräuchliche Ausnutzung der marktbeherrschenden Stellung durch die FAG ist daher geeignet, den Handel zwischen Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

(107) Nach Ansicht der FAG würde die Tatsache, daß sie sich die Vorfeldabfertigungsleistungen vorbehält, den Handel zwischen Mitgliedstaaten nur dann beeinträchtigen, wenn die von ihr für die Erbringung dieser Leistungen verlangten Gebühren zu hoch sind. Dieses Argument ist nicht stichhaltig, da die Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels nicht davon abhängt, ob die Preise für die betroffenen Dienstleistungen zu hoch sind oder nicht —

HAT FOLGENDE ENTSCHEIDUNG ERLASSEN:

Artikel 1

Die Flughafen Frankfurt/Main AG (FAG) hat unter Verstoß gegen Artikel 86 EG-Vertrag ihre marktbeherrschende Stellung mißbraucht, indem sie ohne objektive Rechtfertigung potentiellen Fremdabfertigern den Zugang zum Vorfeld und Flughafenbenutzern das Recht zur Selbstabfertigung verwehrt und sich damit den Markt für die Erbringung von Vorfeldabfertigungsleistungen auf dem Flughafen Frankfurt selbst vorbehält. Diese Feststellung gilt nicht für den östlichen Teil des Flugsteiges B von Position B2 bis Position B42 und den Flugsteig C bis Position C15, wo das Monopol der FAG objektiv gerechtfertigt werden kann.

Artikel 2

Die FAG hat dem in Artikel 1 genannten Verstoß ein Ende zu setzen.

Zu diesem Zweck übermittelt die FAG der Kommission innerhalb von drei Monaten nach Bekanntgabe dieser Entscheidung einen genauen Plan zur Umgestaltung des Marktes für die Erbringung von Abfertigungsleistungen auf dem Vorfeld des Frankfurter Flughafens, um somit den Markt für den Zugang von Luftverkehrsunternehmen und unabhängigen Anbietern von Vorfeldabfertigungsleistungen zu öffnen.

Artikel 3

Diese Entscheidung ist gerichtet an:

Flughafen Frankfurt/Main AG
Flughafen Frankfurt
D-60547 Frankfurt am Main.

Brüssel, den 14. Januar 1998

Für die Kommission

Karel VAN MIERT

Mitglied der Kommission