



Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss

TEN/475
"Flughafenpaket"

Brüssel, den 28. März 2012

STELLUNGNAHME

des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem

"Flughafenpaket"

bestehend aus folgenden vier Vorlagen:

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Flughafenpolitik in der Europäischen Union - Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität"

COM(2011) 823 final

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG"

COM(2011) 824 final – 2011/0397 (COD)

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitzischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (Neufassung)"

COM(2011) 827 final – 2011/0391 (COD)

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates"

COM(2011) 828 final – 2011/0398 (COD)

Berichterstatter: **Thomas McDONOGH**

Die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament beschlossen am 1. Dezember 2011 bzw. 13. Januar 2012 bzw. 20. Januar 2012, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 100 Absatz 2 und Artikel 304 AEUV um Stellungnahme zu folgenden Vorlagen zu ersuchen:

"Flughafenpaket", bestehend aus folgenden vier Vorlagen:

"Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Flughafenpolitik in der Europäischen Union - Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität"

COM(2011) 823 final

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen der Union und zur Aufhebung der Richtlinie 96/67/EG"

COM(2011) 824 final – 2011/0397 (COD)

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf Flughäfen in der Europäischen Union (Neufassung)"

COM(2011) 827 final – 2011/0391 (COD)

"Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG des Europäischen Parlaments und des Rates"

COM(2011) 828 final – 2011/0398 (COD).

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 13. März 2012 an.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 479. Plenartagung am 28./29. März 2012 (Sitzung vom 28. März) mit 169 bei 1 Gegenstimme und 4 Enthaltungen folgende Stellungnahme:

*

* *

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

- 1.1 Das von der Europäischen Kommission vorgeschlagene Konzept der einmaligen Sicherheitskontrolle auf Flughäfen ("One-Stop-Security") sollte umgesetzt werden (siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema "*Flugsicherheit für Passagiere*"¹).

¹

[ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 39.](#)

- 1.2 In Bezug auf Zeitnischen sollte die Art des Wettbewerbs zwischen Luftfahrtunternehmen bzw. Luftfahrtallianzen berücksichtigt werden, um unlauterem Wettbewerb vorzubeugen.
- 1.3 Wie in der Stellungnahme zum Thema "*Funktionsweise und Anwendung der geltenden Fluggastrechte*"² gefordert, sollten Online-Buchungsgebühren beispielsweise für Sicherheitsdienste transparent aufgeschlüsselt sein. Tritt ein Fluggast seinen Flug nicht an, sollte der Flugpreis ein Minimum betragen. Die Bestandteile des Flugpreises, für die das Luftfahrtunternehmen nicht aufkommen muss, sollten dem Fluggast erstattet werden.
- 1.4 Nationale Luftfahrtbehörden und Regulierungsbehörden sollten Flughäfen zur Nachfragesteuerung die Flexibilität einräumen, die Flughafengebühren der Nachfrage anzupassen, d.h. für Hauptverkehrszeiten höhere Flughafengebühren als für nachfrageschwächere Tageszeiten zu verlangen.
- 1.5 Die Fluggastrechte sollten klarer definiert werden. Die Vorschriften für Handgepäck müssen durchgängig umgesetzt werden, wobei das Recht der Fluggäste auf Einkäufe vor dem Bestiegen des Luftfahrzeugs respektiert werden muss.
- 1.6 Das einheitliche europäische Flugverkehrskontrollsystem sollte so rasch wie möglich eingerichtet werden und aus Effizienzgründen auch die Ukraine und die Türkei umfassen, um die Kosten zu senken und die Wirksamkeit über alle nationalen Grenzen zu erhöhen. Dadurch können erhebliche Kosteneinsparungen erzielt werden. Außerdem werden so auch die Flugzeiten verringert, wodurch die Flughafenkapazitäten indirekt wieder stärker belastet werden.
- 1.7 Flughafensicherheit wird immer anspruchsvoller und teurer, aber nicht unbedingt auch immer effizienter. Die Maßnahmen sollten auf ihre Effizienz untersucht werden, da letztlich die Fluggäste dafür bezahlen. 2009 betragen die Sicherheitskosten 29% der gesamten Flughafenbetriebskosten (dies ist das aktuellste Jahr, für das diese Informationen verfügbar sind).
- 1.8 Die Einnahmen aus den Flughafen-Shops und -Gaststättenbetrieben werden weithin für die Subventionierung der Tätigkeiten von Luftfahrtunternehmen auf Flughäfen genutzt (Gebühren für die Start- und Landebahnnutzung, die Nutzung von Abstellplätzen usw.). Es sollten weiterhin Anreize für Flughäfen bestehen, diese Einnahmen zu maximieren und Endkundenprodukte anzubieten, die den Anforderungen ihrer Reisenden entsprechen, da mit diesem Modell sichergestellt wird, dass die Gebühren für Luftfahrtunternehmen wettbewerbsfähig bleiben, wodurch sie ihre Dienste aufrechterhalten oder ausbauen können, was letztlich den Fluggästen zugute kommt.

² Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, CESE 1609/2011 vom 27. Oktober 2011.

- 1.9 Luftfahrtunternehmen sollten dazu verpflichtet werden, ungeachtet des Beförderers das Gepäck für die gesamte Reise bis zum Endziel gegen eine angemessene Gebühr durchzuchecken. Dies sollte Fluggästen das Umsteigen erleichtern und den Transit beschleunigen.
- 1.10 Berichte über Lärm- und Umwelt-Monitoring sollten auf allen Großflughäfen veröffentlicht werden.
- 1.11 Die überarbeitete Verordnung über Bodenabfertigungsdienste muss die Sicherheit und Qualität dieser Dienste im Interesse aller Flughafenutzer einschl. der Fluggäste gewährleisten, insbesondere von Fluggästen mit besonderen Bedürfnissen wie Kinder, ältere Menschen, Fluggäste mit eingeschränkter Mobilität und Fluggäste mit Behinderungen.
- 1.12 Eine größere Zahl an Diensteanbietern sollten nur dann zugelassen werden, wenn ein Qualitätsverlust ausgeschlossen werden kann und verbindliche Vorschriften, die Lohndumping verhindern und die Übernahme der Mitarbeiter bei Wechsel des Diensteanbieters unter gleichen Bedingungen gewährleisten sowie angemessene Qualifikationsanforderungen für die Beschäftigten, u.a. auch für Sicherheitskontrollen, in Kraft sind.
- 1.13 Im Interesse der Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreiber und Bodenabfertigungsunternehmen müssen die für Bodenabfertigungsdienste veranschlagten Preise angemessen sein.
- 1.14 Abgefertigte Gepäckstücke müssen stärker gegen Diebstahl geschützt werden.
- 1.15 Der Ausschuss begrüßt ganz allgemein die Analyse der Europäischen Kommission in Bezug auf den Verbesserungsbedarf bei Kapazität und Qualität auf den Flughäfen.

2. **Hintergrund – Flughafenpaket**

- 2.1 Dieses Paket umfasst vier Dokumente, namentlich:
 - eine Mitteilung zur Flughafenpolitik in der Europäischen Union, in deren Mittelpunkt Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität stehen;
 - und drei Verordnungsvorschläge über
 - Regeln für die Zuweisung von Zeitnischen auf EU-Flughäfen;
 - Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf EU-Flughäfen und
 - Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen.

Diese vorgeschlagenen Maßnahmen sind allesamt sehr wichtig, wenn die EU-Flughäfen dem prognostizierten Zuwachs des Flugverkehrs in der EU in den kommenden zehn Jahren gewachsen sein sollen.

- 2.2 In der europäischen Luftfahrt sind viele Fortschritte erzielt worden, die den Luftverkehr beschleunigen und die Kosten senken werden.
- 2.3 SESAR (siehe die einschlägige EWSA-Stellungnahme³) wird eine bahnbrechende Wirkung für die Effizienz haben und zur Verringerung der Flugzeiten und -verspätungen führen, wodurch wiederum die Lärm- und Umweltbelastung auf Flughäfen gemindert wird. Allerdings müssen gleichzeitig ähnliche Effizienzgewinne auf dem Boden erzielt werden, um die Turnaroundzeiten zu verkürzen.
- 2.4 Mit der Schaffung des Einheitlichen Europäischen Luftraums wird auch das Verkehrsaufkommen auf den Flughäfen zunehmen; die nationalen und europäischen Entscheidungsträger müssen handeln, damit die Flughäfen sich angemessen auf diese Zunahme vorbereiten können.
- 2.5 Erst einmal in Vollbetrieb wird Galileo den Luftverkehr ebenfalls verbessern und beschleunigen.
- 2.6 Als Initiative zur Emissionsminderung müssen Luftfahrtunternehmen, die in der EU starten oder landen, unabhängig von ihrer Herkunft ab 1. Januar 2012 Emissionszertifikate für ihre Gesamtflugemissionen kaufen. Dies sollte auch zur Außerdienststellung älterer Luftfahrzeuge führen.

3. **Zeitnischen**

- 3.1 In dem Aktionsplan 2007 wurde an belebten Flughäfen in der EU vielfach eine wachsende Kluft zwischen Kapazitäten und Bedarf konstatiert. Die Besorgnis aufgrund der Überlastung an diesen Flughäfen besteht nach wie vor. Die Zeitnischen sollten an Luftfahrtunternehmen vergeben werden, die diese gut nutzen und wirklich brauchen, vor allem vor dem Hintergrund der Zunahme des Verkehrsaufkommens.
- 3.2 Infolge mangelnder Flughafenkapazitäten wird Europa einen Großteil seines Bedarfs nicht decken können. Trotz weltweiter Wirtschaftskrise und einem zwischen 2007 und 2030 angenommenen 40%-igen Zuwachs an Flughafenkapazitäten (mit neuen Flughäfen, neuen Start- und Landebahnen und neuer luft- und landseitiger Infrastruktur) werden als Folge fehlender Kapazitäten ca. 2 Mio. Flüge nicht abgefertigt werden können – was etwa 10% des erwarteten Bedarfs entspricht.
- 3.3 In konkreten Zahlen ausgedrückt bedeutet das: Im Jahr 2030 werden nicht weniger als 19 europäische Flughäfen ganzjährig acht Stunden täglich bei voller Kapazitätsauslastung betrieben werden (im Vergleich dazu waren es 2007 gerade einmal 5 Flughäfen, deren Kapazitäten nur zu 10% der Zeit in vollem bzw. annähernd vollem Umfang genutzt wurden). Dieser Umstand wird deutliche Auswirkungen auf das gesamte Luftverkehrsnetz haben, da die bis 2030 eintre-

³ [ABl. C 309 vom 16.12.2006, S. 133.](#)

tende Überlastung an diesen Flughäfen bei 50% aller Flüge zu Verspätungen führen wird, und zwar bei der Ankunft oder beim Abflug.

- 3.4 Eines der bedeutendsten Drehkreuze in Europa, der Flughafen Frankfurt, hat eine neue Start- und Landebahn erhalten; der bis 2025 zu erwartende Bedarf wird aber dennoch ganztägig die dortigen Kapazitäten übersteigen – dies gilt auch für London Heathrow, London Gatwick, Paris Orly, Mailand Linate und Düsseldorf. Ist eine Anhebung der Kapazitäten über die geplanten 120 Flugbewegungen pro Stunde hinaus nicht möglich, wird der Bedarf auch in Paris Charles de Gaulle die Kapazitäten überschreiten. Darüber hinaus wird auch künftig in Amsterdam, Madrid, München, Rom Fiumicino und Wien der Bedarf zu bestimmten Tageszeiten über den Kapazitäten liegen.
- 3.5 Die Herausforderungen, mit denen die Kapazitäten der Flughäfen im Kontext einer gesteigerten Nachfrage konfrontiert sind, werden zudem von einer Marktverlagerung im internationalen Luftverkehr Richtung Fernost begleitet.
- 3.6 Es wird von grundlegender Bedeutung sein, vorhandene Kapazitäten an überlasteten Flughäfen durch eine effizientere Zuweisung von Zeitnischen besser zu nutzen. Die Art und Weise, wie die Europäische Kommission so genannte Besitzstandsrechte bei der Zuweisung von Zeitnischen behandelt, sollte ebenfalls überarbeitet werden. Viele dieser Rechte wurden vor mehr als 50 Jahren erworben. Seitdem hat sich die Luftfahrtindustrie stark verändert, und einige Luftfahrtunternehmen sind nicht einmal mehr aktiv.
- 3.7 Nationale Luftfahrtbehörden und Regulierungsbehörden sollten Flughäfen bei der Steuerung der Nachfrage die Flexibilität einräumen, die Flughafengebühren der Nachfrage anzupassen, d.h. für Hauptverkehrszeiten (morgens und abends) höhere Flughafengebühren als für nachfrageschwächere Tageszeiten (früher Nachmittag) zu verlangen, um für ausgewogene Verkehrsströme zu sorgen und das Reisen außerhalb der Hauptverkehrszeiten für Fluggäste attraktiver zu machen.
- 3.8 Die Analyse der Funktionalität der Zeitnischenverordnung hat gezeigt, dass das derzeitige Zuweisungssystem an stark ausgelasteten Flughäfen einer optimalen Nutzung der knappen Kapazitäten im Wege steht.
- 3.9 Die Europäische Kommission schlägt daher vor, die bestehende Verordnung zu ändern und EU-weit die Einführung marktbasierter Instrumentarien unter der Bedingung zu gestatten, dass Transparenz und unverfälschter Wettbewerb gewährleistet sind; den Zeitnischenkoordinatoren sollte eine weiterreichende Unabhängigkeit zugestanden werden. So ließe sich eher gewährleisten, dass jeweils diejenigen Luftfahrtunternehmen die Zeitnischen zugewiesen bekommen, die sie am besten nutzen können.
- 3.10 Eine Überarbeitung des gegenwärtigen Zuweisungssystems wird dazu führen, dass pro Jahr schätzungsweise 24 Mio. Flugreisende zusätzlich auf europäischen Flughäfen abgefertigt wer-

den können; das wiederum bedeutet für die Wirtschaft ein Wachstum von mehr als 5 Mrd. EUR und bis zum Jahr 2025 bis zu 62.000 neue Arbeitsplätze dank eines ressourceneffizienteren Zuteilungssystems.

- 3.11 Der Ausschuss hält fest, dass dieser deutliche Passagierzuwachs auf Flughäfen, den sich die Europäische Kommission durch die vorgeschlagenen Änderungen der Vorschriften für die Vergabe der Zeitnischen verspricht, augenscheinlich vor allem zu Umfang und wirtschaftlicher Lebensfähigkeit in Bezug gesetzt wird. Da die Zahl der Zeitnischen selbst hingegen nicht erhöht wird, wird insbesondere der Vorschlag zur Ausweitung des Handels mit Zeitnischen vor allem große Luftfahrzeuge mit hoher Kapazität und die am häufigsten genutzten Flugstrecken begünstigen, die die zusätzlichen Kosten verkraften können. Nach Meinung des Ausschusses wird ein derartiger Trend negative Auswirkungen auf die regionalen Zubringerairlines in Europa haben, die eine wichtige Rolle für die Kohäsionspolitik in der EU und den allgemeinen Netzverbund im Flugverkehr spielen. Die Luftfahrtunternehmen, die finanziell am besten aufgestellt sind, werden vielleicht am stärksten davon profitieren; viele dieser Luftfahrtunternehmen haben ihren Sitz außerhalb Europas. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission daher auf, diese Auswirkungen und den möglichen Bedarf an Gegenmaßnahmen eingehender zu analysieren, ehe Änderungen vorgenommen werden.
- 3.12 Die Übernahme einiger Luftfahrtunternehmen, die über wertvolle Zeitnischen auf dem Flughafen London Heathrow und anderen Flughäfen verfügen, sowie die Art des Wettbewerbs zwischen Luftfahrtunternehmen bzw. Luftfahrtallianzen sollten untersucht werden, um beschränktem oder unlauterem Wettbewerb vorzubeugen.
- 3.13 Die Frage der Zuweisung von Zeitnischen und damit verbundenen Wettbewerbsverzerrungen, die Gefahr der dominierenden Stellung eines Luftfahrtunternehmens sowie das Risiko, dass Regionen nicht ausreichend angebunden sind, sind wie bereits erwähnt auf unangemessene Flughafenkapazitäten zurückzuführen. Diese Probleme können zwar bis zu einem gewissen Maß aufgefangen werden, doch ist die einzige sinnvolle langfristige Lösung, die unzureichenden Flughafenkapazitäten anzugehen.

4. **Lärmreduzierung/ Betriebsbeschränkungen**

- 4.1 Die Europäische Kommission hat eine Änderungen der Vorschriften für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen vorgeschlagen, um eine kohärente und zweckdienliche Anwendung des ausgewogenen Ansatzes der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation ICAO sicherzustellen. Bei diesem ausgewogenen Ansatz wird die Notwendigkeit, den Lärm auf und in der Umgebung von Flughäfen zu bekämpfen, mit den Erfordernissen der Reisenden in Einklang gebracht. Mit den vorgeschlagenen Änderungen solle letztlich die effiziente und nachhaltige Nutzung der Start- und Landebahnkapazitäten der europäischen Flughäfen maximiert werden. Die EU-Entscheidungsträger müssen dies bei der Abwägung dieser Vorschläge berücksichtigen.

- 4.2 Dies kann auf unterschiedliche Weise erreicht werden, u.a. durch die Ausmusterung älterer Luftfahrzeuge, die nicht kraftstoffeffizient sind (siehe EWSA-Stellungnahme zur *"Reduzierung der CO₂-Emissionen von Flughäfen durch ein neues Flughafenmanagement"*⁴). Für Klimatisierung und Beheizung sollte verstärkt auf Solarkraft zurückgegriffen werden, wie dies auf dem Flughafen von Madrid und Athen der Fall ist.
- 4.3 Eine weitere wichtige Möglichkeit zur Reduzierung von Fluglärm unter gleichzeitiger Senkung der Treibstoffkosten und Emissionen ist die Förderung der Durchführung des Programms *"Einheitlicher Europäischer Luftraum"*, insbesondere des SESAR-Programms, um zu vermeiden, dass Luftfahrzeuge unnötig auf ihre Start- und Landezeitnischen warten müssen.
- 4.4 Die Europäische Kommission schlägt daher eine Änderung der lärmbedingten Flugbetriebs-einschränkungen vor, um den zuständigen Behörden die stufenweise Ausmusterung von Luftfahrzeugen, die an Flughäfen die höchsten Lärmpegel verursachen, zu erleichtern. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Verwirklichung des Ziels der Europäischen Kommission, die bestehenden Start- und Landebahnkapazitäten so effizient wie möglich zu nutzen.
- 4.5 In Bezug auf die Senkung der Lärmpegel muss die Sicherheit des Flughafenbetriebs im Mittelpunkt stehen. Betreffend die Lärmbelastung im Flughafenumland können möglicherweise lokale Anpassungsmaßnahmen und ein aktiver Dialog mit den Anrainern erforderlich sein, wohingegen verschiedene Beschränkungen der Flughafenkapazität, z.B. Einschränkung der Betriebszeiten, erhebliche Auswirkungen auf den gesamten Luftverkehr zeitigen können.
- 4.6 Lärm ist ein Kriterium für die Beschränkung der Betriebszeiten vieler Flughäfen und hat somit negative Auswirkungen auf deren Kapazität, was bei schlechten Wetterbedingungen zu Umleitungen führt. Die verfügbaren Abflug- und Landebahnen sollten effizient genutzt werden. Es gilt, die Anliegen der Flughafenanrainer zu berücksichtigen.
- 4.7 Die auf der Grundlage der Ergebnisse von Lärm- und Umwelt-Monitoring erstellten Berichte sollten auf allen wichtigen Flughäfen veröffentlicht werden. Dies würde den Flughafenanrainern die Gewähr bieten, dass sie keiner überhöhten Lärm- und Umweltbelastung ausgesetzt sind. Sie sollten Zugang zu allen einschlägigen Informationsquellen (betreffend Lärm, Luftqualität usw.) haben, um zu etwaigen Änderungen Stellung nehmen zu können. Der Ausschuss empfiehlt die Einrichtung von lokalen Informationsausschüssen, wo diese noch nicht bestehen.
- 4.8 Die neuen Vorschriften müssen den Beitrag der unmittelbar Betroffenen vor Ort zu Lösungen für Lärmprobleme ermöglichen. Der Ausschuss fordert die Europäische Kommission auf, zu überprüfen, ob diese Vorschriften mit den Zielen der Richtlinie über Luftqualität in Einklang stehen⁵.

4 [ABl. C 204 vom 9.8.2008, S. 39.](#)

5 [ABl. L 152 vom 11.6.2008, S. 1.](#)

5. **Bodenabfertigung**

- 5.1 Die Kapazitäten am Boden und in der Luft müssen einander angenähert werden.
- 5.2 Seit 2007 ist der Prozess der Schaffung regulierender Rahmenbedingungen für einen einheitlichen europäischen Luftraum (SES – Single European Sky) rasch vorangeschritten. 2009 wurde mit dem Ziel, ab 2012 über einen einheitlichen Luftraum zu verfügen, ein zweites Vorschriftenpaket angenommen. Inzwischen ist die Schaffung der Rahmenbedingungen nahezu abgeschlossen. Flughäfen, die zusammen mit dem Flugverkehrsmanagement die Infrastruktur für den zivilen Luftverkehr bereitstellen, bilden eine der Grundsäulen dieser Architektur. Für den Luftverkehr insgesamt sind sie von entscheidender Bedeutung, denn wenn Kapazität am Boden fehlt, wird das gesamte Vorhaben eines einheitlichen Luftraums Schaden nehmen.
- 5.3 Von 2012 bis 2014 wird lediglich die Flugsicherung im Streckenflug bestimmten Leistungszielen unterworfen; Leistungen der Flugsicherung für den An- und Abflug werden ab 2012 zunächst überwacht. Verspätungen werden auch von Luftfahrtunternehmen oder deren Dienstleistern am Boden (im Bereich Technik, Beförderung usw.), am Flughafen (von Gerät usw.) oder von anderen an der Abfertigung Beteiligten verursacht.
- 5.4 Angesichts dessen ist die Europäische Kommission der Ansicht, dass es nur logisch wäre, die systematische Leistungskontrolle "von Flugsteig zu Flugsteig" und mit dem Ziel, von einem Flughafen zum anderen sämtliche Phasen eines Fluges optimal zu gestalten und einzubinden, auf Flughäfen in ihrer Gesamtheit auszuweiten. Die Leistung darf nicht am Kontrollturm enden, sie sollte auch am Boden verbessert werden. Die Bodenabfertigung ist für die Steigerung der Flughafenkapazität ohne erhebliche Kapitalinvestition von grundlegender Bedeutung.
- 5.5 Was die technische Seite des einheitlichen europäischen Luftraums, also das SESAR-Programm, betrifft, sind die Flughäfen ebenfalls beteiligt. Mit dem SESAR-Programm können Flughafenkapazitäten zur Deckung zusätzlichen Bedarfs ausgeweitet und die Anzahl an Flugverspätungen und -streichungen verringert werden.

6. **Verbesserung der Bodenabfertigungsdienste**

- 6.1 Die Abfertigungsdienste am Boden sind zwar für den Flugreisenden nicht immer sichtbar; die Erfahrungen, die er im Flughafen selbst oder auch in der Luft macht, sind allerdings auch abhängig von der Qualität dieser Dienstleistungen am Boden. Die adäquate Aufnahme von Flugreisenden und die Abfertigung ihres Gepäcks am Flughafen, Fracht- und Postabfertigung, die sachgemäße Vorbereitung des Luftfahrzeugs (z.B. die Reinigung der Kabine), Aufgaben von zentraler Bedeutung für den sicheren Flugbetrieb (z.B. die Enteisung von Luftfahrzeugen), komfortable und zuverlässige Flüge in Sicherheit, die ihr Geld wert sind – all das ist ohne diese Bodendienste nicht möglich.

Die ursprüngliche Richtlinie über Bodenabfertigungsdienste aus dem Jahr 1996 widmete sich schwerpunktmäßig einem offenen Zugang zu diesem Markt, was bei einer Vielfalt an Bodenabfertigungsdiensten eine zunehmend dynamische Entwicklung nach sich zog. Der Umfang des Wettbewerbs bei den begrenzten Dienstleistungen und die Zugangsregelung unterscheiden sich in den Mitgliedstaaten jedoch noch immer stark.

- 6.2 Eine Verordnung über Bodenabfertigungsdienste muss die Sicherheit und Effizienz dieser Dienste im Interesse aller Flughafenutzer gewährleisten.
- 6.3 Das Handling von Mobilitätshilfen, medizinischen und sonstigen Arten von Geräten, die für Fluggäste mit Behinderungen von grundlegender Bedeutung sind, muss gemäß den bestmöglichen Qualitätsstandards erfolgen. Die Beschädigung derartiger Hilfen und Geräte kann für Fluggäste mit Behinderung aufgrund der damit verbundenen medizinischen Risiken und der erheblichen Mobilitätseinschränkung negative Folgen nach sich ziehen. Neben weiteren möglichen Maßnahmen in diesem Bereich müssen spezielle Schulungen der Mitarbeiter in der Bodenabfertigung, Ausnahmen von den allgemeinen Regeln für Gepäckabfertigung und eine ausreichende finanzielle Entschädigung bei Beschädigung derartiger Hilfen und Geräte in Erwägung gezogen werden.
- 6.4 Im Interesse der Luftfahrtunternehmen, Flughafenbetreiber und Bodenabfertigungsunternehmen müssen die für diese Dienste verlangten Preise angemessen sein.
- 6.5 Der Ausschuss stimmt der Aussage der Europäischen Kommission in ihrem Verordnungsvorschlag zu, dass die gegenwärtige Situation auf dem Markt für Bodenabfertigungsdienste auf Flughäfen nicht zufriedenstellend ist und der Rechtsrahmen aus 1996 seinen Zweck nicht mehr erfüllt. Die Effizienz der Bodenabfertigungsdienste lässt noch zu wünschen übrig. Wegen des Fehlens von Marktzutrittskriterien als Ergebnis der Richtlinie 96/67/EG bestehen nach wie vor erhebliche Qualitätsunterschiede zwischen verschiedenen Flughäfen in der EU. Der Ausschuss unterstützt das Ziel einer höheren Kapazität und Qualität auf diesem Markt durch Wettbewerb, unabhängige öffentliche Beschlussfassung und harmonisierte Verfahren.

In einem arbeitsintensiven Wirtschaftsbereich wie den Bodenabfertigungsdiensten müssen soziale Fragen von enormer Bedeutung berücksichtigt werden. Das Ausschreibungssystem betrifft die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten, und die Personalfuktuation wird dadurch gefördert. Über die in den Zulassungs- und Vergabeverfahren angewendeten Kriterien muss sichergestellt werden, dass gut ausgebildete Mitarbeiter weiterbeschäftigt und gegebenenfalls neue qualifizierte Mitarbeiter eingestellt werden und Wettbewerb nicht auf Kosten immer niedrigerer Löhne erreicht wird. Dienstleistungsqualität zu angemessenen Preisen muss das Hauptkriterium für die Vertragsvergabe sein. In Bezug auf die Vergabekriterien muss der Kommissionsvorschlag nachgebessert werden.

- 6.6 Eine größere Zahl an Diensteanbietern sollten nur dann zugelassen werden, wenn ein Qualitätsverlust ausgeschlossen werden kann und verbindliche Vorschriften, die Lohndumping ver-

hindern und die Übernahme der Mitarbeiter bei Wechsel des Diensteanbieters unter gleichen Bedingungen gewährleisten, sowie angemessene Qualifikationsanforderungen für die Beschäftigten, u.a. auch für Sicherheitskontrollen, in Kraft sind.

- 6.7 Ereignisse mit gravierenden Folgen für den Flugverkehr, wie Aschewolken nach einem Vulkanausbruch und heftige Schneefälle, die zu einer Lähmung von Flugverkehrsdrehkreuzen führten, zeigen, wie wichtig es ist, auf den europäischen Flughäfen im gesamten Verkehrsnetz den Betrieb am Boden besser abzustimmen und die Rechte der Fluggäste zu stärken.
- 6.8 Der Ausschuss begrüßt das Ziel, die Qualität der Bodenabfertigungsdienste auf EU-Flughäfen zu vereinheitlichen. Im Zuge dieser Reform sollten Luftfahrtunternehmen auch dazu verpflichtet werden, ungeachtet des Beförderers das Gepäck für die gesamte Reise bis zum Endziel gegen eine angemessene Gebühr durchzuchecken (das so genannte "Interline"). Dies sollte Fluggästen das Umsteigen erleichtern und den Transit beschleunigen. Abgefertigte Gepäckstücke müssen stärker gegen Diebstahl geschützt werden. Außerdem müssen Vorschriften für die Durchsetzung von Qualitätsnormen ausgearbeitet werden, damit die neuen Systeme erfolgreich umgesetzt werden können.
- 6.9 Mit einem gerechten Zugang der Luftfahrtunternehmen zur Infrastruktur von Flughäfen, und das zu fairen Preisen, wird ein entscheidender Beitrag zu einem effizient funktionierenden Luftverkehrssystem geleistet. Der Wettbewerb zwischen Flughäfen hat diesbezüglich viel gebracht; einen weiteren entscheidenden Schritt auf diesem Weg unternahm die Europäische Union im Jahr 2009 mit der Annahme der Richtlinie über Flughafenentgelte; es wurden gemeinsame Mindeststandards festgelegt, um von den Luftfahrtunternehmen für die Nutzung der für den Flugbetrieb notwendigen Flughafeninfrastruktur Gebühren erheben zu können.
- 6.10 An Flughäfen mit einem Passagieraufkommen von mehr als 5 Mio. Fluggästen pro Jahr sollten die Tätigkeit von drei Bodenabfertigungsunternehmen erlaubt sein, nachdem die vom Ausschuss in dieser Stellungnahme vorgeschlagenen Maßnahmen zur Sicherheit, zur Qualität und zur sozialen Lage der Arbeitnehmer eingeführt wurden und Wirkung entfaltet haben. Luftfahrtunternehmen sollten zwar das Recht auf "Selbstabfertigung" haben, dabei jedoch die Qualitäts- und Sicherheitsnormen einhalten müssen.

7. **Effizienz der Flughäfen und des Betriebs der Start- und Landebahnen**

- 7.1 Die Effizienz der Flughäfen und des Betriebs der Start- und Landebahnen werden stark von den Bodenabfertigungsdiensten abhängen.
- 7.2 Flughäfen nehmen als Schnittstelle zwischen Flugreisenden und Luftfahrtunternehmen eine Schlüsselrolle ein, und die Qualität der an Flughäfen bereitgestellten Leistungen ist für die Erfahrung von Flugreisenden und Luftfahrtunternehmen von entscheidender Bedeutung. Einnahmen aus den Shops und Gaststättenbetrieben auf Flughäfen werden weithin für die Subventionierung der Tätigkeiten von Luftfahrtunternehmen auf Flughäfen genutzt (Gebühren für

die Start- und Landebahnnutzung, die Nutzung von Abstellplätzen usw.). So deckten 2009 die Gebühren für Luftfahrtunternehmen lediglich 29% der Kosten für den Flughafenbetrieb ab (von den Kapitalkosten ganz zu schweigen). Mit diesem Modell wird sichergestellt, dass die Gebühren für Luftfahrtunternehmen wettbewerbsfähig bleiben, wodurch sie ihre Dienste aufrechterhalten oder ausbauen können, was letztlich den Fluggästen zugute kommt. Es sollten weiterhin Anreize für Flughäfen bestehen, Einnahmen aus den Shops und Gaststättenbetrieben zu maximieren und Endkundenprodukte anzubieten, die den Anforderungen ihrer Reisen entsprechen.

- 7.3 Die Verbesserung der Erreichbarkeit und Effizienz eines Flughafens durch die Anbindung an die Schiene ist von entscheidender Bedeutung für einen effizienten Flughafen. Bei kleineren Flughäfen lässt sich der Zugang mit einem gut organisierten Busverkehr rationell gestalten; für Flughäfen einer bestimmten Größe bzw. mit einem in der Nähe eines Terminals bereits vorhandenen Schienennetz stellt die Bahn eine weitere nachhaltige Alternative dar. Gegebenenfalls sollte bei Flughäfen wie Schiphol und Nizza auch eine verkehrsmäßige Anbindung zu Wasser vorgehalten werden.

8. Sicherheit

- 8.1 Das von der Europäischen Kommission vereinbarte Konzept der einmaligen Sicherheitskontrolle ("One-Stop-Security") sollte dringend auf allen Flughäfen eingeführt werden (siehe EWSA-Stellungnahme zum Thema "*Flugsicherheit für Passagiere*"⁶).
- 8.2 Ferner geht es um die Sicherheitsgebühren. Seit 2002 wurden nach EU-Recht Mitgliedstaaten und Flughäfen gegenüber strengere Sicherheitsauflagen gemacht. Derzeit wird die Anlastung von Kosten für die Sicherheit im Luftverkehr national geregelt.
- 8.3 Wie in der Stellungnahme zum Thema "*Funktionsweise und Anwendung der geltenden Fluggastrechte*"⁷ gefordert, sollten Online-Buchungsgebühren beispielsweise für Sicherheitsdienste transparent aufgeschlüsselt sein. Tritt ein Fluggast seinen Flug nicht an, sollte der Flugpreis ein Minimum betragen. Die Bestandteile des Flugpreises, für die das Luftfahrtunternehmen nicht aufkommen muss, d.h. Flughafengebühren und staatliche Abgaben, sollten dem Fluggast erstattet werden.
- 8.4 Sicherheitskontrollen werden von Flugreisenden, der Luftverkehrsbranche und den Flughäfen häufig als lästig empfunden. Es bedarf daher eines ausgewogenen Verhältnisses zwischen erhöhter Sicherheit und angenehmem Reisen (siehe EWSA-Stellungnahme zum "*Einsatz von Sicherheitsscannern auf EU-Flughäfen*"⁸). Es sollten europäische Standards festgelegt werden, um die Klarheit und Vollständigkeit der Sicherheitskontrollen bei Fluggästen zu gewähr-

⁶ [ABl. C 100 vom 30.4.2009, S. 39.](#)

⁷ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, CESE 1609/2011 vom 27. Oktober 2011.

⁸ [ABl. C 107 vom 6.4.2011, S. 49.](#)

leisten, die Mobilitätshilfen oder medizinische Geräte nutzen, und die Wahrung ihrer persönlichen Würde sicherzustellen.

- 8.5 Das Verbot des Mitführens von Flüssigkeiten, Aerosolen und Gels im Handgepäck muss bis April 2013 aufgehoben werden: Flugreisende können künftig an EU-Flughäfen unter der Voraussetzung einer entsprechenden Sicherheitsüberprüfung Flüssigkeiten mit an Bord nehmen. Die Fluggastrechte müssen insgesamt klarer definiert werden. Die Vorschriften für Handgepäck müssen durchgängig umgesetzt werden, wobei das Recht der Fluggäste auf Einkäufe vor dem Besteigen des Luftfahrzeugs beachtet werden muss.
- 8.6 Die technologische Entwicklung von Scannern schreitet rasch voran; Sicherheitsverfahren können damit zum Nutzen von Flugreisenden wie Flughäfen optimiert werden – z.B. ist ein Abtasten seltener erforderlich. Dabei dürfen die Grundrechte der Fluggäste beispielsweise in Bezug auf Menschenwürde nicht beeinträchtigt werden⁹.
- 8.7 Die US-amerikanische Regierung beabsichtigt, ihr Programm zum schnelleren Einchecken "*Pre-Check*" auf 28 Flughäfen auszuweiten. Dieses Programm läuft derzeit auf sieben Flughäfen. Dabei sind Vielflieger und Einzelpersonen, die in einem Trusted Traveller Programm registriert sind, davon befreit, bei der Sicherheitskontrolle Schuhe, Gürtel und Mäntel abzulegen. Ein derartiges System sollte auch für europäische Flughäfen in Betracht gezogen werden.

Brüssel, den 28. März 2012

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Staffan NILSSON

⁹ Ebenda.