

Positionspapier

Kapazitätserweiterung und Effizienzsteigerung im Europäischen Luftraum für pünktlichen Luftverkehr

Vorschläge für verstärkte Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten

Februar 2019

Ausgangslage:

Die insbesondere 2018 zugenommenen Verspätungen und Flugstreichungen, die zu erheblichen Folgewirkungen im Luftverkehr und für die Volkswirtschaft insgesamt führten, zeigen, dass an vielen Stellen Handlungsbedarf besteht. Beim „Verspätungsgipfel“ am 05.10.2018 wurden von Seiten des Bundes, der Länder und der Luftverkehrswirtschaft 24 Maßnahmen beschlossen. Dabei handelt es sich bei den Verspätungen und Flugstreichungen nicht um eine allein deutsche Entwicklung. An vielen relevanten Luftverkehrsstandorten in Europa ist diese Entwicklung ebenso festzustellen. Auch wenn es 2018 eine Reihe von Sonderfaktoren gab, wie etwa die Lotsenstreiks in Südeuropa, ungewöhnliche Wetterlagen, zum Teil sprunghafte Verkehrssteigerungen und die Integration der einstigen Air Berlin (Verbindungen, Flugzeuge und Crews) in andere Flugbetriebe: Kapazitätsengpässe und Verspätungen in Europa sind kein neues Phänomen. Es bestehen inzwischen in ganz erheblichem Maße strukturelle Probleme: Die dauerhaft wachsende Nachfrage im europäischen Passagier- und Frachtverkehr hat zu erheblichem Wachstum im Luftverkehr insgesamt geführt. Dieses Wachstum stößt nun für alle spürbar an luft- und bodenseitige Kapazitätsgrenzen. Dadurch entstehende Engpässe bestehen in unterschiedlicher Intensität bei allen Infrastrukturen wie der Flugsicherung, den Flughäfen und bei Luftsicherheits- und Grenzkontrollen, die allesamt letztlich vor allem zu Lasten der Passagiere gehen.

Handlungsbedarf bei der Flugsicherung in Europa

Der Handlungsbedarf zur Erhöhung der Kapazitäten im Europäischen Flugsicherungsraum ist seit Ende der 1990er Jahre erkannt. Die Europäische Union hat dazu notwendige Maßnahmen für Kapazitätserweiterungen und Effizienzsteigerungen unter der Überschrift „Einheitlicher Europäischer Luftraum“ (Single European Sky – SES) angestoßen. Ziel der entsprechenden Verordnungen aus den Jahren 2004 und 2009 war insbesondere, die Kapazität im Luftraummanagement besser zu nutzen, nationale Fragmentierungen abzubauen, neue Technologien, Verfahren und Prozesse einzuführen und damit insgesamt die Leistungsfähigkeit und Effizienz der Flugsicherungsdienste in Europa zu verbessern. Als Ergebnis von SES sollten die Flugsicherung und der Luftraum Europas über die Staatsgrenzen hinweg neu organisiert, optimiert und Verkehrsströme besser gebündelt werden.

Trotz tatsächlich durch erste Maßnahmen erzielter Effizienzsteigerungen im Europäischen Luftraum besteht aber weiterhin Handlungsbedarf. Eurocontrol erwartet nach jüngsten Prognosen weiterhin zunehmende Kapazitätsengpässe durch eine Zunahme des Luftverkehrs in Europa um 53 Prozent bis 2040. Gut 16 Millionen Flüge sollen dann jedes Jahr am Himmel über Europa abgefertigt werden; das sind mehr als 44.000 Flüge pro Tag. Eurocontrol weist darauf hin, dass die gegenwärtige Kapazität im europäischen Luftraum für dieses Wachstum nicht ausgelegt ist und dass 2040 rund siebenmal so viele Flüge wie heute deutlich verspätet sein könnten, wenn sich an den Kapazitäten und im Gesamtsystem des europäischen Luftverkehrs nichts ändert. Deutschland ist aufgrund seiner zentralen Lage verkehrstechnisch besonders betroffen.

Was muss getan werden bei der Flugsicherung in Europa?

Die nationalen Flugsicherungsorganisationen stoßen bei vielen Maßnahmen zur Effizienzsteigerung auf gesetzlich-regulative Hürden, die im Wesentlichen auf europäischer Ebene bestehen. Die 2018 im Auftrag des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission durchgeführte Luftraum-Architektur-Studie gibt wichtige Empfehlungen zur zukünftigen operativen Organisation des europäischen Luftraums, die durch die Flugsicherungsorganisationen, die Staaten und den Network Manager schrittweise aber schnellstmöglich umgesetzt werden sollten.

Um eine nachhaltige Erhöhung der Kapazität des Europäischen Luftraums, ein modernes Luftverkehrsmanagement und dessen effizientere Nutzung zu ermöglichen, bedarf es deswegen verstärkter Initiativen der EU und ihrer Mitgliedstaaten insbesondere bei folgenden Handlungsfeldern:

Bedarfsgerecht Personalressourcen schaffen und flexiblen Lotseneinsatz ermöglichen

Der Luftverkehr der letzten Jahre zeigte immer wieder, dass das System Nachfrageschwankungen und damit erheblichen Planungsunsicherheiten unterliegt, die u.a. durch exogene Faktoren (Finanzkrisen, Wirtschaftswachstum, politische Krisen mit Veränderung der Verkehrsströme etc.) hervorgerufen wurden.

Flugsicherungsorganisationen müssen aber – genau wie alle anderen Systempartner (Flughäfen, Airlines, Bodenabfertigungs- und Sicherheitsdienstleister) – in der Lage sein, insbesondere eine bedarfsgerechte Anzahl von Lotsen im Einsatz zu haben. Für die Bereitstellung bedarfsgerechter Personalressourcen spielen dabei viele Faktoren eine Rolle: Neben tarifvertraglichen und betrieblichen Regelungen für den Lotseneinsatz, der technischen Ausstattung der Flugsicherungen und den Personalsteuerungsmöglichkeiten ist die Einsatzflexibilität der verfügbaren Lotsen von hoher Bedeutung bei der Planung des Personalbedarfs. Ebenso wichtig ist es, die Verkehrsprognosen und die daraus abzuleitenden Personalbedarfe so realistisch wie möglich einzuschätzen. Auch schränken lange Rekrutierungs- und Ausbildungszeiten und eine aktuell sehr hochgradig spezialisierte Ausbildung die anschließende Einsatzflexibilität der vorhandenen Lotsenkräfte erheblich ein.

Vor diesem Hintergrund werden folgende Maßnahmen für die Schaffung bedarfsgerechter Personalressourcen als erforderlich erachtet:

- Zur Vermeidung personalbedingter Kapazitätsengpässe und zur Abdeckung von Verkehrsspitzen und zyklischen Schwankungen eine höhere Flexibilität im Lotseneinsatz ermöglichen.
- Die Vergabe von Fluglotsenlizenzen innerhalb Europas vereinfachen (es könnte zusätzliche Flexibilität dadurch geschaffen werden, indem der Einsatz ausländischer Fluglotsen erleichtert wird z.B. durch die Abschaffung der Pflicht der deutschen Sprachkenntnis für Lotsen im unteren Luftraum).

- Lotsen ihre Berechtigungen sektorunabhängiger erwerben lassen und damit einen flexibleren Einsatz ermöglichen. Ziel muss es sein, bei einem gleichbleibend hohen Sicherheitsniveau der Flugsicherung im oberen europäischen Luftraum keine Aufteilung nach Sektoren mehr zu haben (sektorloses Fliegen) und hierzu die regulativen Rahmenbedingungen zu schaffen.
- Technologien, Schnittstellen, Systeme, Prozesse sowie Ausbildungen konsequenter vereinheitlichen.
- Die Regulierungsperiode für die Flugsicherung verkürzen, um – mit dem Ziel einer optimierten Personal- und Ressourcenplanung – die Verkehrsprognosen und den daraus abzuleitenden Personalbedarf so realistisch wie möglich einzuschätzen zu können.

Unter den genannten Voraussetzungen könnten zukünftig optimierte Personalreserven im Einvernehmen zwischen Flugsicherungsorganisationen und Luftraumnutzern geplant und effizienter vorgehalten werden, um Verkehrsschwankungen Rechnung zu tragen.

Automatisierung bei den Flugsicherungsdiensten

Die Flugsicherung sollte mit dem Ziel der weiteren Entwicklung von Effizienz und Sicherheit in wesentlichen Teilen automatisiert und von Systemen der Informations- und Kommunikationstechnik übernommen werden:

- Fluglotsen könnten sich dann stärker auf Überwachungsaufgaben konzentrieren.
- Eine weitgehende Automatisierung würde die derzeitigen Restriktionen, die sich insbesondere durch die Zahl der Flugsicherungssektoren und lange Ausbildungszeiten (Stichwort: Lotsenbedarf) ergeben, auflösen helfen und mehr Kapazität schaffen.
- Auch lassen sich die europäischen und deutschen Flugsicherungssysteme und -prozesse unter Nutzung der neuen Potentiale der Digitalisierung und Automatisierung so harmonisieren, dass der Umschulungsaufwand zwischen Sektoren und Kontrollzentralen deutlich vermindert wird.
- Insgesamt würden eine höhere verzögerungsfreie Verkehrsdichte, weniger Staffellungsunterschreitungen und eine höhere Auslastung der Flughäfen ermöglicht.

Zur Realisierung weiterer weitgehender Automatisierungsschritte und zur operativen Harmonisierung zwischen den europäischen Flugsicherungssystemen („Interoperabilität“) sind im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungsaktivitäten von SESAR Grundlagen geschaffen worden, die auf Basis des vorliegenden ATM Masterplans im Hinblick auf ihre positiven Effekte auf die Produktivität und künftige Luftraumkapazität evaluiert und dann schnell und konsequent eingeführt werden müssen.

Grenzüberschreitende Kooperation optimieren

Flugsicherungen in Europa sind national organisiert, sie nutzen i.d.R. eigene Systeme. Die 2012 als eine Art Vorstufe zum SES geschaffenen sog. Funktionalen Luftraumblöcke (Functional Airspace Blocks – FABs) erzielten hierbei bislang nur bedingt positive Ergebnisse und erfüllten die Erwartungen hinsichtlich einer Kapazitätserhöhung nicht. Die Potentiale der Digitalisierung könnten hier genutzt werden. Der Einsatz neuer Systeme zum automatisierten Datenaustausch bei der internationalen Verkehrsflusssteuerung und der zivil-militärischen Luftraumkoordination könnte entscheidende Verbesserungen erzielen. Eine dadurch noch effektivere Koordination der europäischen Lufträume ließe Flugverläufe noch besser ausrichten.

Neben der so erleichterten Koordinationsfähigkeit des Network Managers bedarf es hier der Unterstützung durch die Staaten, die die Services ihrer nationalen Flugsicherungsorganisationen in Richtung einer tatsächlich grenzüberschreitenden Dienstleistung integrieren sollten.

Zivil-militärische Integration ausweiten

Es muss weiter daran gearbeitet werden, dass die flexible Luftraumnutzung von militärischen Lufträumen erhalten und weiter ausgebaut wird.

Nationale Erfolgsprojekte, wie z.B. die Integration der zivil-militärischen Flugsicherung in den deutschen Kontrollzentren, sollten europäisch intensiviert werden, so dass ein einheitliches Arbeiten und ein einheitliches Betriebskonzept bei allen Flugsicherungen Europas Realität wird. Dazu gehören auch Themen wie etwa der Abgleich der militärischen Übungszeiten und saisonale „Peaks“ im zivilen Luftverkehr. Grenzüberschreitende Verkehrskonzepte unter Einschluss militärischer Anforderungen sollten durch verstärkte diplomatische Initiativen unterstützt werden.

Enge Kooperation aller Partner notwendig

Die Erarbeitung aller Maßnahmen und Umsetzungsschritte zur Kapazitätserweiterung und Effizienzsteigerung des europäischen Luftraums muss in enger und gleichberechtigter Zusammenarbeit aller Systempartner inklusive der Luftraumnutzer erfolgen.

Kontakt

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft e. V. (BDL)
Matthias von Randow, Hauptgeschäftsführer

– Haus der Luftfahrt –
Friedrichstraße 79, 10117 Berlin

E-Mail: matthias.randow@bdl.aero

Telefon: 030 / 520 077 160

Der Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL) wurde 2010 als gemeinsame Interessenvertretung der deutschen Luftverkehrswirtschaft gegründet. Mitglieder des Verbandes sind Fluggesellschaften, Flughäfen, die Deutsche Flugsicherung und weitere Leistungsanbieter im deutschen Luftverkehr. Die Mitgliedsunternehmen beschäftigen mehr als 180.000 Mitarbeiter. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft ermöglicht Mobilität für jährlich über 200 Millionen Fluggäste und trägt mit dem Transport von Außenhandelswaren im Wert von über 200 Milliarden Euro zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland bei.