

„Wir wollen, daß Sie wieder pünktlich fliegen“

*Sechs-Punkteprogramm der Luftverkehrspartner
im Deutschen Verkehrsforum zum Abbau
der Verspätungen im europäischen Luftverkehr*

**Die Umsetzung dieses Sechs-Punkteprogramms führt
zum Abbau der Verspätungen im Luftverkehr und
zu einer Harmonisierung der europäischen Flugsicherungen:**

- Punkt 1** Stärkung der Regulierungsfunktion von Eurocontrol
- Punkt 2** Trennung der Regulierungsfunktion und der Betreiberfunktion
- Punkt 3** Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Luftraumplanung
- Punkt 4** Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Kapazitätenplanung
- Punkt 5** Schaffung leistungsorientierter, wettbewerbsfähiger Flugsicherungsdienste
- Punkt 6** Schaffung eines leistungsbezogenen Gebührensystems

Dies ist ein **Positionspapier der folgenden Unternehmen und Verbände** in Deutschland:

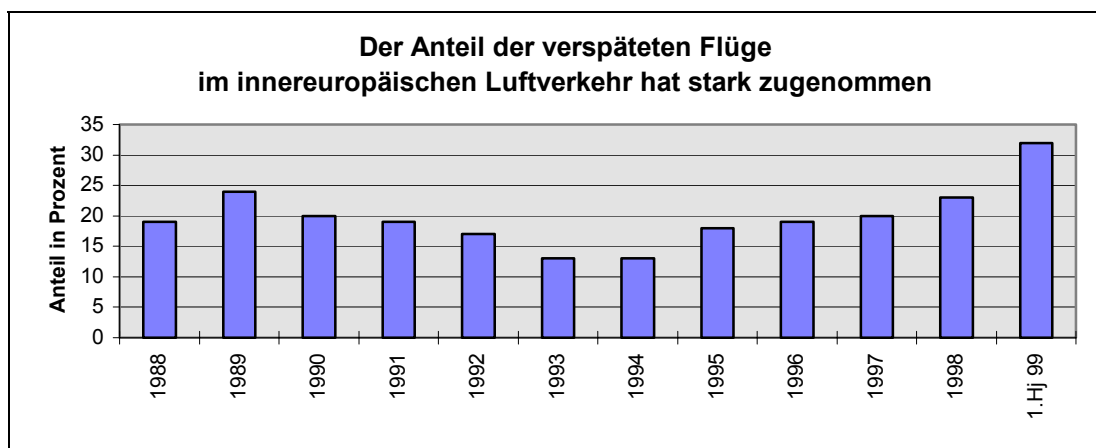


„Abbau der Verspätungen im europäischen Luftverkehr durch eine harmonisierte Flugsicherung“

Die Luftverkehrspartner im Deutschen Verkehrsforum fordern in einem Sechs-Punkteprogramm schnelle und umfassende politische Maßnahmen

Starker Anstieg der Verspätungen im Luftverkehr - was sind die Auswirkungen und wo liegen die Ursachen?

Die **Pünktlichkeit im europäischen Luftverkehr** hat sich seit 1994 kontinuierlich verschlechtert, insbesondere in den letzten 24 Monaten. Nach Angaben der Flugsicherungsorganisation Eurocontrol starteten 32 Prozent aller innereuropäischen Flüge im ersten Halbjahr 1999 mit Verspätung, im Juni 1999 betrug die Verspätungsrate 37 Prozent. Im Jahr 1998 waren 23 Prozent der Flüge verspätet, die Verspätungen aus Flugsicherungsgründen erreichten die Rekordhöhe von 450.000 Stunden. Im Luftverkehr gilt ein Flug dann als verspätet, wenn er 15 Minuten oder mehr nach der im Flugplan angegebenen Zeit zum Start rollt.



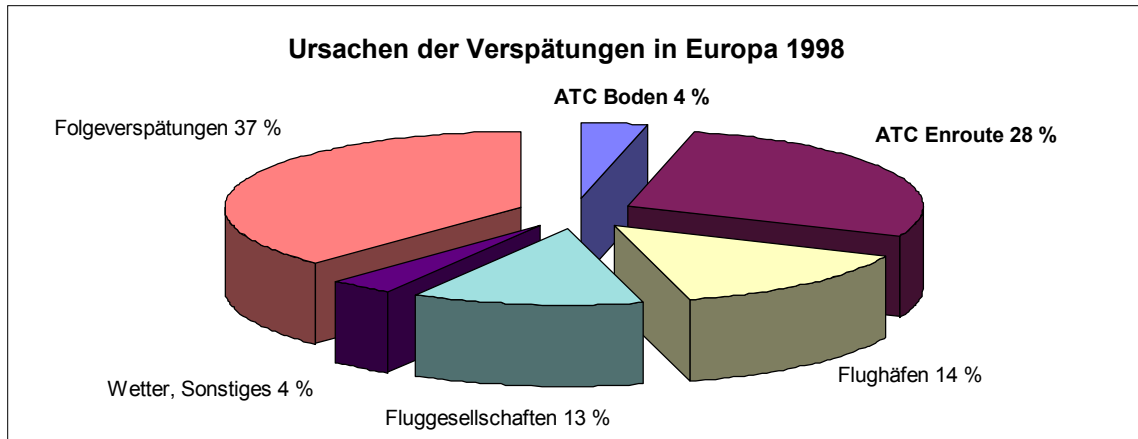
Quelle: Eurocontrol, Verkehrsforum

Größte **Einzelursache für Verspätungen** sind unzureichende Leistungen im Flugsicherungsbereich; die in Europa bestehenden Systeme, die sich nach wie vor an den Landesgrenzen orientieren, haben mit dem vorhergesagten Wachstum seit der Liberalisierung des Luftverkehrs nicht Schritt gehalten. Die Leistungsdefizite ergeben sich aus der unterschiedlichen Effizienz der einzelnen Flugsicherungszentralen und den zahlreichen Schnittstellenproblemen.

Europäische Aktionsprogramme wie EATCHIP (European Air Traffic Control Harmonisation and Integration Programme) und Steuerungsmaßnahmen der CFMU (Central Flow Management Unit) haben positive Ergebnisse gebracht, sie konnten jedoch den starken Anstieg der Verspätungen nicht verhindern. Mit dem Beitritt weiterer Staaten zur Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz ECAC hat sich die Zahl der Flugsicherungskontrollzentralen in Europa inzwischen auf 68 erhöht, die in die Planung einbezogen werden müssen.

1999 konnten 17 der 68 Kontrollzentralen in Europa die erforderliche Kapazitätserhöhung aus unterschiedlichen Gründen nicht erbringen. Die Kapazitätsprobleme dieser wenigen Kontrollzentralen haben enorme Rückwirkungen auf den Gesamtverkehr in Europa gehabt; rund 90 Prozent der flugsicherungsbedingten Verspätungen waren auf Engpässe in etwa 25 Prozent des euro-

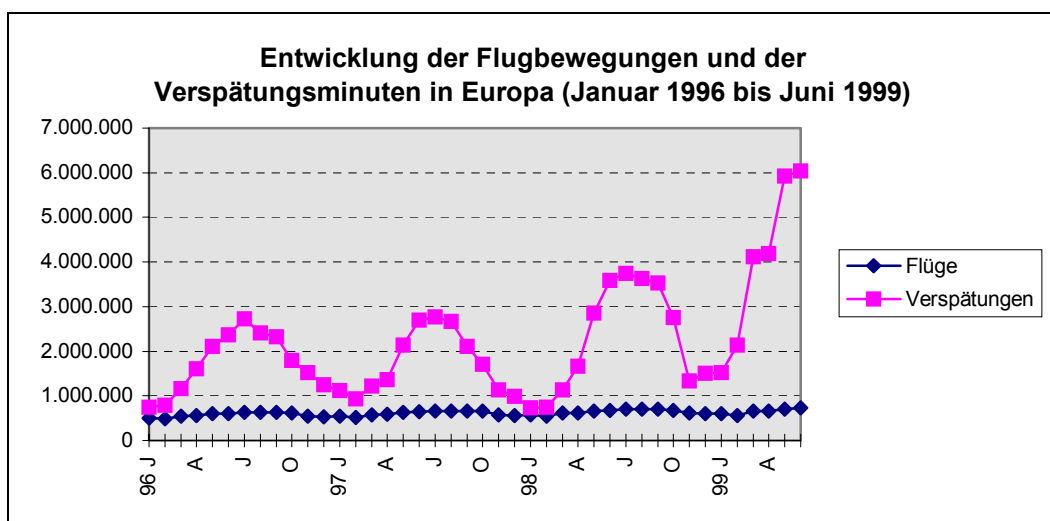
päischen Luftraums zurückzuführen. Mängel in der gesamteuropäischen Kapazitätenplanung und in der Investitions- und Personalplanung einzelner Flugsicherungsorganisationen haben zu diesem Anstieg der Verspätungen geführt. Außerdem ist in einigen Ländern ein erheblicher Teil des Luftraums dauerhaft für militärische Zwecke gesperrt.



Quelle: Eurocontrol, Verkehrsforum

Der **volkswirtschaftliche Schaden** aufgrund von Verspätungen erreicht bei Fluggästen, Luftfrachtkunden, der Luftfahrtbranche und im Umweltbereich inzwischen zweistellige Milliardenbeträge. Die direkten Betriebskosten der Fluggesellschaften in Europa sind 1998 um mehr als 1 Mrd. DM gestiegen. Die Umwelt wird durch die unnötigen Flugwegverlängerungen zusätzlich belastet; Lufthansa schätzt die Mehrbelastung allein durch Warteschleifen in 1999 auf rund 320.000 t Kohlendioxid. Nach dem Bericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) vom 23. Juni 1999 ist durch eine Modernisierung der Flugsicherungssysteme eine Senkung des Treibstoffverbrauchs zwischen sechs und zwölf Prozent möglich.

Die **Nachfrage im Luftverkehr** wird wegen des Wirtschaftswachstums und des steigenden Privatreiseverkehrs auch in den nächsten Jahren anhalten. Eurocontrol schätzt das durchschnittliche Wachstum der Flugbewegungen in Europa auf jährlich vier bis fünf Prozent. Die Liberalisierung des Luftverkehrs und die Globalisierung der Wirtschaft haben zu mehr Wettbewerb geführt und das Reisen mit dem Flugzeug attraktiv und für viele erschwinglich gemacht. Die Liberalisierung zur Effizienzverbesserung darf sich nicht auf Fluggesellschaften und Flughäfen beschränken, die von der EU-Kommission und den EU-Staaten vertretenen Grundsätze müssen auch für Flugsicherungsanbieter gelten, die bislang örtliche Monopole beanspruchen konnten.



Quelle: Eurocontrol, Verkehrsforum

Der **Schlüssel für eine Lösung** der Verspätungssituation im europäischen Luftverkehr, soweit sie flugsicherungsbedingt ist, liegt primär bei den Regierungen der europäischen Staaten. Die Souveränität über den Luftraum liegt bei den einzelnen Staaten, deshalb tragen sie auch die Verantwortung für das derzeitige unangemessene Flugsicherungs-system. Das wirtschaftliche und politische Zusammenwachsen Europas darf aber den Luftraum nicht ausklammern. Die Probleme im europäischen Flugsicherungs-system müssen die Staaten, die EU-Kommission und Eurocontrol im Einvernehmen dauerhaft lösen. Alle Institutionen haben dabei ihren Teil beizutragen, auch Fluggesellschaften und Flughäfen müssen die von ihnen zu vertretenden Verspätungen konsequent abbauen.

Die **Verkehrsminister der Europäischen Union** haben in Kenntnis dieser Fakten anlässlich ihres Treffens am 17. Juni 1999 die EU-Kommission beauftragt, einen Bericht über Ursachen der Verspätungen und Maßnahmen zu Abhilfe vorzulegen, um bis Ende 1999 die notwendigen Entscheidungen treffen zu können. Nur ein gemeinsamer Aktionsplan, der von allen Beteiligten und Betroffenen unterstützt und konsequent umgesetzt wird, kann einen sicheren, pünktlichen und effizienten Luftverkehr in Europa gewährleisten.

Rückkehr zur Pünktlichkeit als Qualitätsmerkmal des Luftverkehrs - welche Maßnahmen sind erforderlich?

Seit vielen Jahren setzen sich Unternehmen und Politik für eine Verbesserung der Pünktlichkeit im europäischen Luftverkehr ein. Inzwischen gibt es **zahlreiche Untersuchungen, Vorschläge und Beschlüsse**, die den Weg für eine Lösung weisen:

- Nov. 93 „The Need for a Single ATM-System in Europe“ (Association of European Airlines)
- März 96 „Air Traffic Management - Freeing Europe's Airspace“ (Weißbuch EU-Kommission)
- April 99 „Air Traffic Management 2000+ Strategy“ (ECAC)
- Juni 99 „Action Plan to Optimise the Use of Existing ATM Capacity“ (Eurocontrol)
- Sept. 99 „Five Point Action Plan for ATC Delays“ (International Air Transport Association)

Diese und weitere Vorschläge müssen jetzt in ein **umfassendes Aktionsprogramm** eingebracht und - dies ist unsere Hauptforderung - schrittweise und konsequent umgesetzt werden. Als Ergebnis entsteht ein europäisches Flugsicherungs-system, das sicheren Luftverkehr gewährleistet, wirtschaftlich und wettbewerbsorientiert arbeitet und ausreichende Kapazitäten bereitstellt. Als Qualitätsmerkmal streben viele Luftfahrtunternehmen einen Zielwert von mindestens 90 Prozent Abflugpünktlichkeit ihrer Flüge an.

Das folgende **Sechs-Punkteprogramm** führt zu einem europäischen Flugsicherungs-system, das diese Forderungen erfüllt. Grundlage ist die allgemeine Erkenntnis, daß im Flugsicherungs-bereich eine stärkere Trennung der beiden Elemente Regulierungsfunktion und Betreiberfunktion notwendig ist. Die Normierung und Regulierung der europäischen Standards muß überwiegend von den Experten bei Eurocontrol erfolgen; die Betreiber von Flugsicherungs-diensten sollten regionale, vorzugsweise überregionale Flugsicherungen sein.

Sechs-Punkteprogramm der Luftverkehrspartner im Deutschen Verkehrsforum

- Punkt 1** Stärkung der Regulierungsfunktion von Eurocontrol
- Punkt 2** Trennung der Regulierungsfunktion und der Betreiberfunktion
- Punkt 3** Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Luftraumplanung
- Punkt 4** Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Kapazitätenplanung
- Punkt 5** Schaffung leistungsorientierter, wettbewerbsfähiger Flugsicherungs-dienste
- Punkt 6** Schaffung eines leistungsbezogenen Gebührensystems

Das Ziel „One Airspace for Europe“ muß dabei immer vor Augen bleiben.

Punkt 1 Stärkung der Regulierungsfunktion von Eurocontrol

Bislang sind die Beschlüsse der Flugsicherungsorganisation Eurocontrol in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht unmittelbar gültig. Die Umsetzung geschieht vielmehr durch nationale Gesetzgebungsverfahren; dies erschwert eine zeitgerechte, verbindliche und einheitliche Umsetzung. Es besteht lediglich eine feste Absicht, die Eurocontrol-Beschlüsse umzusetzen.

Demgegenüber sind Verordnungen der Europäischen Union und Verordnungen der Europäischen Gemeinschaften in den Mitgliedstaaten in allen Teilen verbindlich und gelten unmittelbar. Mit der angestrebten Mitgliedschaft der Europäischen Gemeinschaften in Eurocontrol sollte deshalb vereinbart werden, daß die Eurocontrol-Beschlüsse, die ja unter Mitwirkung der Staaten der Gemeinschaft entstehen, als Gemeinschaftsrecht unmittelbare Wirksamkeit erhalten. Diese Verbindlichkeit würde für die Flugsicherungsorganisationen und die Luftraumnutzer gleichermaßen gelten. Damit kann eine erhebliche Verbesserung der derzeit unbefriedigenden Planungs- und Umsetzungsprozesse für z.B. kapazitätssteigernde Programme erreicht werden.

Handlungsempfehlung: Die EU-Verkehrsminister sollten das Verhandlungsmandat der EU-Kommission zum Beitritt zu Eurocontrol so erweitern, daß die Eurocontrol-Beschlüsse in den EU-Staaten unmittelbar wirksam werden.

Umsetzung: EU-Verkehrsministerkonferenz am 09. und 10. Dezember 1999

Punkt 2 Trennung der Regulierungsfunktion und der Betreiberfunktion

Es besteht allgemeine Übereinstimmung, daß die Wahrnehmung der Regulierungsfunktion (Planung, Entwicklung und Festlegung von Standards) von der Betreiberfunktion (Umsetzen der Standards und Erbringen der Flugsicherungsdienste) organisatorisch getrennt werden sollte. Der Souveränität der Staaten und ihrer Verantwortung für den Luftverkehr wird durch eine starke Regulierungsfunktion Rechnung getragen. Die in der revidierten Eurocontrol-Konvention vorgesehenen Möglichkeiten sollten unter Berücksichtigung der in der ATM 2000+ Strategie vorgeschlagenen Maßnahmen konsequent angewendet werden. Die Eurocontrol-Konvention sollte hinsichtlich der angestrebten Aufgabentrennung angepaßt werden, soweit dies erforderlich ist.

Eurocontrol muß dort Regulierungsfunktionen übernehmen, wo dies

- zur Gewährleistung der **Sicherheit** durch die Vorgabe internationaler Standards und Verfahren zur Einhaltung vorgegebener Sicherheitsziele notwendig ist und
- zur Planung, Entwicklung und Einhaltung bestimmter **technischer und betrieblicher Standards** erforderlich ist, um Kompatibilität der Systeme zu gewährleisten; daneben muß die Einhaltung europäischer Planungen zur Optimierung der Luftraum- und Routenstruktur gewährleistet werden.

Die Umsetzung der Standards und die Durchführung der Flugsicherungsdienste werden durch nationale bzw. überregionale Dienstleistungsunternehmen erbracht.

Die Verkehrsflußsteuerung sollte zentral durchgeführt werden, um den Verkehrsfluß im Hinblick auf ein Gesamtoptimum zu steuern. Diese Dienstleistung sollte von Eurocontrol ausgeschrieben und von leistungsfähigen Flugsicherungsorganisationen ausgeführt werden.

Auch alle übrigen Flugsicherungsbetriebsdienste sollten von leistungsfähigen, vorzugsweise überregionalen Dienstleistern erbracht werden. Eine dezentrale Organisation kann sich besser an unter-

schiedliche regionale Bedürfnisse und die Entwicklung des Marktes anpassen. Für diese Aufgaben sind privatwirtschaftliche Organisationsstrukturen am besten geeignet. Jede damit verbundene Beibehaltung regionaler Flugsicherungsmonopole bedarf einer europäischen Wettbewerbskontrolle.

Handlungsempfehlung:	Die ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 sollte die Eurocontrol-Agentur auffordern, die Möglichkeiten der revidierten Eurocontrol-Konvention konsequent zu nutzen. Im Zusammenhang mit der angestrebten Trennung der Funktionen sollte die Eurocontrol-Agentur ihr Arbeitsprogramm anpassen und - soweit erforderlich - Änderungen der Eurocontrol-Konvention in Zusammenarbeit mit den Staaten ausarbeiten.
Umsetzung:	ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 am 28. Januar 2000 Beschlossene Maßnahmen bis Mitte 2001 verwirklichen

Punkt 3 Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Luftraumplanung

Die Organisation des Luftraums in Europa ist nach wie vor weitgehend an nationalen Grenzen ausgerichtet, dies steht vielfach den betrieblichen Bedürfnissen entgegen. Die ATM 2000+ Strategie betrachtet deshalb als grundlegendes Prinzip für die Planung und Nutzung des Luftraums den europäischen Luftraum als ein Kontinuum, das im Hinblick auf die Ausführung der Flugsicherungsdienste nicht durch nationale Grenzen eingeschränkt werden darf. Zur Umsetzung dieses Prinzips bedarf es einer klaren politischen Entscheidung der Verkehrsminister, im Sinne einer verstärkten Kooperation Teilbereiche nationaler Kompetenzen in der Luftraumplanung an Eurocontrol zu übertragen. Die Souveränität der einzelnen Staaten in ihrem Luftraum wird hierdurch nicht eingeschränkt. Eine nachhaltige Lösung der Kapazitätsprobleme erfordert eine Abstimmung der Planungen durch Eurocontrol.

Die Staaten sind gefordert, zusammenhängende Lufträume unabhängig von Ländergrenzen zu schaffen. Zu einer verbesserten Luftraumnutzung gehören auch die flexible, gemeinsame Nutzung des Luftraums für zivile und militärische Flüge. Erfahrungen in einigen Ländern haben gezeigt, daß die Integration der zivilen und militärischen Flugsicherungen zu erheblicher Effizienzsteigerung beigetragen hat.

Handlungsempfehlung:	Im Rahmen der ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 sollte die ATM 2000+ Strategie wie vorgeschlagen verabschiedet werden; das Grundprinzip „One Airspace for Europe“ ist fest zu verankern.
Umsetzung:	ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 am 28. Januar 2000

Punkt 4 Aufstellung einer gemeinsamen europäischen Kapazitätenplanung

Eurocontrol hat 1998 erstmals einen Gesamtüberblick über die vernetzte Struktur der europäischen Verkehrsströme und deren Abhängigkeit von der Leistung einzelner Kontrollzentralen vorgelegt. Da die unzureichende Kapazität weniger Kontrollzentralen enorme Rückwirkungen auf den gesamten Luftverkehr in Europa hat, muß die Weiterentwicklung der Kapazitäten dem Netzwerkcharakter des Luftverkehrs Rechnung tragen. Der Prozeß zur Kapazitätenplanung zwischen

Eurocontrol, den Fluggesellschaften und den Flugsicherungsorganisationen ist zur Erhöhung der Planungssicherheit weiterzuentwickeln. Planungsziele sind rechtzeitig und verbindlich vorzugeben.

Zentral bestimmte Zielvorgaben, die durch eine entsprechende Investitions- und Personalplanung der dezentralen Flugsicherungsorganisationen erfüllt werden, sind geeignet, eine zukunftsorientierte und effiziente europäische Flugsicherung zu schaffen.

Handlungsempfehlung:	Die Eurocontrol-Agentur muß den Kapazitätenplanungsprozeß für Europa weiter entwickeln. Kapazitätenziele sollten rechtzeitig und verbindlich festgelegt werden, und die Staaten sollten sich zur Einhaltung der Vereinbarungen verpflichten. Ein Beschluß der ECAC-Verkehrsminister auf der nächsten Konferenz MATSE/6 sollte diese Maßnahmen absichern.
Umsetzung:	ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 am 28. Januar 2000

Punkt 5 Schaffung leistungsorientierter und wettbewerbsfähiger Flugsicherungsdienste

Die feste Einbindung vieler nationaler Flugsicherungsorganisationen in staatliche Strukturen erschwert schnelle Anpassungen an die Erfordernisse des Luftverkehrsmarktes. Entscheidungen werden vielfach durch nationale politische Vorgaben und haushaltspolitische Einschränkungen bestimmt. Leistungsorientierung und Anpassung an gesamteuropäische Erfordernisse sind oft von nachgeordneter Bedeutung. Erfahrungen zum Beispiel in Großbritannien und Deutschland zeigen, daß die privatwirtschaftliche Organisation der Flugsicherung die Leistungsfähigkeit und Reaktionsfähigkeit auf Markterfordernisse erhöht.

Die Regierungen der europäischen Staaten sollten die Struktur ihrer Flugsicherungsdienste privatrechtlich organisieren und die Flugsicherungsdienste europaweit unter den Flugsicherungsorganisationen ausschreiben. Die Anwendung der Wettbewerbsgrundsätze trägt zu einer Erhöhung der Effizienz bei; diese Voraussetzung fehlt in der bisherigen Struktur der Flugsicherungen. Gewachsene Monopole könnten bei der Vorhaltung der Kernaufgaben der Flugsicherung auch weiter bestehen, andere Flugsicherungsaufgaben sollten den allgemeinen Wettbewerbsgrundsätzen unterliegen.

Erst die Umwandlung behördlich geführter Flugsicherungsorganisationen in privatwirtschaftlich geführte Unternehmen und die damit verbundene Kostentransparenz und Effizienzsteigerung schafft die Voraussetzung für weitere Kostensenkungen und Leistungsverbesserungen.

Eine europäische Wettbewerbskontrolle ist erforderlich, um den Mißbrauch einer marktbeherrschenden Stellung der Flugsicherungsdienste durch ungerechtfertigt hohe Preise oder unzureichende Leistungen zu verhindern.

Handlungsempfehlung:	Die EU-Verkehrsminister sollten die EU-Kommission am 09. und 10. Dezember 1999 beauftragen, ein Konzept für leistungsorientierte und wettbewerbsfähige Flugsicherungsdienste zu erarbeiten und dem EU-Verkehrsministerrat zum Beschluß vorzulegen.
Umsetzung:	bis Ende 2000

Punkt 6 Schaffung eines leistungsbezogenen Gebührensystems

Das heutige Gebührensystem garantiert den Flugsicherungsorganisationen in Europa eine Vollkostendeckung. Wegen der Monopolstrukturen besteht kaum wirtschaftlicher Anreiz zur Verbesserung der Qualität und zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit. Nur wenige Flugsicherungsorganisationen verfügen über ein wirksames Controlling und Kostenmanagement.

Bislang werden auch die Kosten, die durch unzureichende Flugsicherungsleistungen entstehen, von den Luftfahrtunternehmen und deren Kunden gedeckt. Es sollten deshalb Mechanismen geschaffen werden, die den Fluggesellschaften bei nicht rechtzeitig beseitigten Kapazitätsengpässen und bei vermeidbaren Verspätungen Abschläge auf Flugsicherungsgebühren einräumen. Besonders leistungsfähige Flugsicherungen sollten durch ein Bonussystem entsprechend finanziell belohnt werden. Erfolgs- und leistungsabhängige Prämien sind in vielen Bereichen der Wirtschaft längst üblich und sollten auch in der Flugsicherung Eingang finden.

Handlungsempfehlung: Die ECAC-Verkehrsministerkonferenz MATSE/6 sollte Eurocontrol beauftragen, ein Konzept zur Entwicklung und Umsetzung eines leistungsbezogenen Gebührensystems zu erstellen.

Umsetzung: bis Mitte 2001

Bonn, 23. September 1999

Weitere Informationen bei den beteiligten Unternehmen und Verbänden oder bei

Deutsches Verkehrsforum e.V., Klingelhöferstraße 7, 10785 Berlin
Michael W. Uhlmann, Leiter Bereich Luftverkehr
Telefon: 030 - 2639 5440, Fax: 2639 5422, e-mail: uhlmann@verkehrsforum.de