



LUFTVERKEHR: EINHEITLICHER EUROPÄISCHER LUFTRAUM

Das Ziel der Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums besteht darin, die Effizienz des Flugverkehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste zu erhöhen, indem die Zersplitterung des europäischen Luftraums verringert wird. Naturgemäß handelt es sich bei dieser laufenden Initiative um ein gesamteuropäisches Projekt, das den Nachbarländern offensteht.

RECHTSGRUNDLAGE

Artikel 100 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

ZIELE

Die Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums (Single European Sky – SES) wurde im Jahr 1999 eingeleitet, um die Leistung des Flugverkehrsmanagements (Air Traffic Management – ATM^[1]) und der Flugsicherungsdienste (Air Navigation Services – ANS^[2]) durch eine bessere Integration des europäischen Luftraums zu verbessern. Von dem SES-Projekt werden erhebliche Vorteile erwartet, denn verglichen mit 2004 könnte der SES (sobald er um 2030-2035 fertiggestellt sein wird) die Luftraumkapazität verdreifachen und die Kosten des ATM halbieren, die Sicherheit um ein Zehnfaches verbessern und die Auswirkungen der Luftfahrt auf die Umwelt um 10 % verringern^[3].

ERGEBNISSE

Die Initiative zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums war eine Reaktion auf die als Ergebnis der Flugsicherung auftretenden Verspätungen, die in den späten 1990er Jahren in Europa einen Höhepunkt erreicht hatten. Ziel des SES ist es, die Zersplitterung des europäischen Luftraums (zwischen Mitgliedstaaten, zwischen ziviler und militärischer Nutzung und zwischen unterschiedlichen Technologien) zu verringern und dadurch seine Kapazität zu erhöhen und die Effizienz des Flugverkehrsmanagements und der Flugsicherungsdienste zu verbessern.

[1]Das Flugverkehrsmanagement (Air Traffic Management – ATM) stellt sicher, dass sich die Luftfahrzeuge in allen Betriebsphasen sicher und effizient bewegen (hierzu gehören Flugverkehrsdienste, Luftraummanagement und Verkehrsflussregelung).

[2]Flugsicherungsdienste (Air Navigation Services – ANS) sind alle im Rahmen der Flugsicherung erbrachten Dienste, einschließlich Flugverkehrsdienste, Kommunikations-, Navigations- und Überwachungsdienste, Flugwetterdienste sowie Flugberatungsdienste.

[3]Dies sind die „offiziellen“ Ziele des SES, deren Herkunft unklar ist.



Naturgemäß handelt es sich bei dieser Initiative um ein gesamteuropäisches Projekt, an dessen Umsetzung sich auch die Nachbarländer beteiligen können. In der Praxis dürfte der SES zu kürzeren Flugzeiten führen (wegen kürzerer Routen und weniger Verspätungen) und folglich die Flugkosten und Flugzeugemissionen reduzieren. Das erste Paket gemeinsamer Anforderungen zur Schaffung des SES wurde 2004 verabschiedet (SES 1); diese umfassen die [Verordnung \(EG\) Nr. 549/2004](#) zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums, die [Verordnung \(EG\) Nr. 550/2004](#) über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten, die [Verordnung \(EG\) Nr. 551/2004](#) über die Ordnung und Nutzung des Luftraums im einheitlichen europäischen Luftraum^[4] und die [Verordnung \(EG\) Nr. 552/2004](#) über die Interoperabilität des europäischen Flugverkehrsmanagementnetzes. Dieser Rahmen wurde 2009 dahin gehend abgeändert (SES 2), dass leistungsorientierte Mechanismen mit aufgenommen wurden ([Verordnung \(EG\) Nr. 1070/2009](#)). Darüber hinaus wurde er ergänzt, indem die EU-Regelungen über Luftfahrtsicherheit (und die damit verbundenen Zuständigkeiten der Europäischen Agentur für Flugsicherheit) auf ATM, ANS und die Flughafenbetriebsleistungen ausgeweitet wurden^[5]. Gleichzeitig wurde eine Reihe von Durchführungsbestimmungen und technischen Normen entweder von der Kommission im Wege des Komitologieverfahrens oder aber – seltener – vom Gesetzgeber angenommen^[6].

Dieser umfassende Rechtsrahmen hat die Neuordnung des europäischen Luftraums sowie die Erbringung von ANS wesentlich vorangebracht. Er hat unter anderem zur Trennung der Regulierungsaufgaben von der Erbringung von Dienstleistungen, zu deutlich mehr Flexibilität in der zivilen und militärischen Nutzung des Luftraums, zur Interoperabilität der Ausrüstung, zu einer harmonisierten Klassifizierung des oberen Luftraums^[7], zu einer gemeinsamen Gebührenregelung für ANS und zu gemeinsamen Anforderungen für die Erteilung von Fluglotsenlizenzen geführt. Außerdem hat er die „Kernkomponenten“, die die Struktur des SES bilden, festgelegt:

- Im Rahmen des „Leistungssystems“^[8] sollen verbindliche Leistungsziele in Schlüsselbereichen wie Sicherheit^[9], Umwelt, Kapazität und Kosteneffizienz sowie Anreize die allgemeine Effizienz von ATM und ANS verbessern. Die Leistungsziele werden von der Kommission im Wege des Komitologieverfahrens verabschiedet^[10]. Das von der Kommission ernannte „Leistungsüberprüfungsgremium“ hilft bei der Erstellung dieser Ziele und überwacht die Umsetzung des Leistungssystems.

[4] Von Flughafen zu Flughafen, da Flughäfen als Eintritts- und Austrittspunkte des Luftraums dienen. Dies wird als „Gate to gate“-Ansatz bezeichnet.

[5] Durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 1108/2009](#) des Europäischen Parlaments und des Rates.

[6] Wie im Fall der [Richtlinie 2006/23/EG](#) des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2006 über eine gemeinschaftliche Fluglotsenlizenz.

[7] Der Luftraum wird gemäß den „Klassen“ eingestuft, die durch das Abkommen von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt festgelegt wurden und die von „Klasse A“ bis „Klasse G“ reichen. Flugregeln und erbrachte Dienstleistungen unterscheiden sich von Klasse zu Klasse.

[8] Festgelegt durch die [Verordnung \(EU\) Nr. 691/2010 der Kommission](#).

[9] Seit dem Jahr 2015.

[10] Der erste Bezugszeitraum für das Leistungssystem umfasste die Kalenderjahre 2012 bis 2014. Seit 2015 erstrecken sich die Bezugszeiträume über fünf Kalenderjahre.



- Die Rolle des „Netzmanagers“ (derzeit Eurocontrol^[11]) besteht darin, die Leistungsfähigkeit des Luftverkehrsnetzes der EU zu erhöhen. Er beschäftigt sich mit den Netzfunktionen. Dies muss in einer zentralisierten Weise erfolgen, etwa in Bezug auf die Gestaltung des europäischen Streckennetzes, die Verkehrsflussregelung im Flugverkehr (ATFM) und die Koordinierung der Funkfrequenzen, die im allgemeinen Flugverkehr benutzt werden.
- Die „funktionalen Luftraumblöcke“ (Functional Airspace Blocks – FAB) sollen der Zersplitterung des europäischen Luftraums ein Ende setzen, indem sie ihn entsprechend den Verkehrsströmen anstatt wie bisher entlang der nationalen Grenzen neu ordnen. Dies soll eine verbesserte Zusammenarbeit (d. h. eine bessere Verwaltung des Luftraums und eine Optimierung des Streckennetzes sowie größenbedingte Kostenvorteile durch die Integration der Dienste) oder sogar die Verschmelzung von Flugsicherungsorganisationen über nationale Grenzen hinweg ermöglichen, wodurch sich die Kosten von ANS verringern würden. In jedem FAB müssen die betroffenen Mitgliedstaaten gemeinsam einen oder mehrere Dienstleister für Flugverkehrsdienste (ATS)^[12] benennen. Bisher hat man sich auf neun FAB geeinigt, die 31 Länder^[13] umfassen.
- Das „Gemeinsame Unternehmen SESAR“ wurde im Jahr 2007 geschaffen und verwaltet die technologischen und industriellen Dimensionen des SES, d. h. die Entwicklung und Einführung des neuen europäischen ATM-Systems. Die geschätzten Gesamtkosten der Entwicklungsphase des SESAR-Programms (für die Zeitspanne 2008-2024) betragen 3,7 Mrd. EUR, die sich in gleichen Teilen auf die EU, Eurocontrol und die Industrie verteilen. Für die Einführungsphase (d. h. die groß angelegte Einführung des neuen Systems zwischen 2015 und 2035) werden vermutlich mehr als 30 Mrd. EUR erforderlich sein, die vom Luftfahrtsektor (90 %) und von der EU (10 %) aufzubringen sind.

Demzufolge scheint sich die Effizienz des ATM in Europa trotz jährlicher Schwankungen zu verbessern. Die durchschnittlichen AFTM-Verspätungen im Streckenflugbereich haben sich von 1,43 Minuten pro Flug im Jahr 2008 auf 0,86 Minuten im Jahr 2016 verringert (bei einem derzeitigen Leistungsziel von 0,5 Minuten Verspätung pro Flug). Hinsichtlich der durchschnittlichen AFTM-Verspätungen bei der Ankunft am Flughafen war die gleiche Entwicklung zu beobachten: Sie gingen von etwa 1 Minute pro Flug im Jahr 2008 auf 0,75 Minuten im Jahr 2016 zurück. Auch die durchschnittliche Verlängerung der horizontalen

[11]Die Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) ist eine zwischenstaatliche gesamteuropäische zivil-militärische Organisation, die 1963 zum Zweck der Wahrnehmung von Flugsicherungsaufgaben gegründet wurde. 41 Vertragsstaaten gehören Eurocontrol an. Zwischen Eurocontrol und der Europäischen Union besteht ein Kooperationsabkommen zur Umsetzung des SES. Die Kommission hat Eurocontrol 2011 zum ersten „Netzmanager“ des SES bis Ende 2019 bestimmt. Außerdem wurde Eurocontrol zum ersten „Leistungsüberprüfungsgremium“ des SES für den Zeitraum 2010-2016 ernannt.

[12]Als „Flugverkehrsdienste“ (Air Traffic Services – ATS) werden die verschiedenen Fluginformationsdienste, Flugwarndienste, Flugverkehrsberatungsdienste und Flugverkehrskontrolldienste bezeichnet.

[13]Alle EU-Staaten sowie Bosnien und Herzegowina, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Diese FAB (die durch gegenseitige Übereinkommen zwischen Staaten mit einem basisorientierten Ansatz geschaffen werden) folgen jedoch im Wesentlichen immer noch nationalen Grenzen und spiegeln nicht unbedingt die Verkehrsströme wider.



Direktroute^[14] – auf der Grundlage des letzten eingereichten Flugplans – scheint mit einem Rückgang von 5,03 % im Jahr 2009 auf 4,82 % 2016 abzunehmen (d. h., die tatsächlichen Flugrouten waren durchschnittlich um 4,82 % länger als die „direkteste Route“), bei einem derzeitigen Leistungsziel von 4,1 %. Die Kosteneffizienz hat sich ebenfalls verbessert: Obwohl das Verkehrsaufkommen geringer war als geplant und demzufolge auch die geplanten Einnahmen zurückgingen, sanken die Kosten pro Strecke pro Dienstleistungseinheit im SES-Gebiet zwischen 2009 und 2014 real um 16,7 %^[15].

Erwähnenswert ist, dass diese Verbesserungen zum Teil durch ein aufgrund des Konjunkturrückgangs eher schwaches Verkehrsaufkommen zu erklären sind (2016 entsprach das Verkehrsaufkommen lediglich dem von 2008). Obwohl das Verkehrsaufkommen seit Mitte 2013 wieder zunimmt, werden die derzeitigen Tendenzen voraussichtlich nicht ausreichen, um die (sehr ehrgeizigen) SES-Ziele zu erreichen^[16]. So ist der europäische Luftraum trotz der Fortschritte, die in den letzten zehn Jahren gemacht wurden, noch längst nicht vollständig integriert. Die SES-Initiative (die wohl keinesfalls vor 2030-2035 abgeschlossen sein wird) stößt insbesondere wegen ihres breiten Anwendungsbereichs auf Schwierigkeiten und Widerstände. Im Juni 2013 schlug die Kommission ein neues Regelwerk vor, um Effizienz und Leistung sowie den derzeit suboptimalen institutionellen Rahmen zu verbessern. Diese Vorschläge werden immer noch diskutiert^[17].

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament ist stets darauf bedacht, die Hindernisse für die Einführung des einheitlichen europäischen Luftraums durch eine pragmatische Herangehensweise zu beseitigen. In diesem Zusammenhang hat es vor dem Hintergrund einer flexiblen Nutzung des Luftraums stets mit Nachdruck und Erfolg auf der Notwendigkeit einer engen Zusammenarbeit zwischen dem zivilen und dem militärischen Bereich bestanden, während die Mitgliedstaaten immer noch zögerten, sich mit dieser Angelegenheit zu befassen. Außerdem hat das Parlament vorgeschlagen, einen Branchenbeirat einzusetzen, damit sich die Kommission zu den technischen Aspekten des SES von Interessenträgern beraten lassen kann. Zudem hat das Parlament stets die entscheidende Rolle, die Eurocontrol bei der Umsetzung des SES spielen muss, und die Notwendigkeit der Förderung der Zusammenarbeit mit Nachbarländern betont, um die Initiative über die EU-Grenzen hinaus auszuweiten.

Angesichts dessen, dass die wichtigsten Ziele des SES noch nicht erreicht wurden, fordert das Parlament nun die Kommission auf, von einem basisorientierten – also einem „Bottom-up“-Ansatz – zu einem „Top-down“-Ansatz überzugehen, um noch

[14]Die Differenz zwischen der tatsächlich geflogenen Route (zwischen dem Abflug- und Ankunftsterminal in einem Radius von 30 Seemeilen rund um die Flughäfen) und der direkten Flugroute, d. h. die Strecke, die „zu viel“ geflogen wird.

[15]Es sollte jedoch angemerkt werden, dass die Kosten pro Dienstleistungseinheit im Jahr 2009 besonders hoch waren. (Die Kosten pro Dienstleistungseinheit werden herangezogen, um die von den Fluggesellschaften für ATM-Dienste zu zahlenden Gebühren zu bestimmen.)

[16]So sollte etwa das derzeitige Kosteneffizienzziel eine weitere Verringerung der Kosten pro Dienstleistungseinheit um 15,5 % zwischen 2015 und 2019 bewirken.

[17]Vgl. den Standpunkt des Parlaments in erster Lesung vom 12. März 2014 ([ABl. C 378 vom 9.11.2017, S. 546](#)) und den Bericht der Kommission vom 16. Dezember 2015 (COM(2015) 663).



bestehende Widerstände zu überwinden und die Umsetzung der Initiative besonders hinsichtlich des SESAR-Programms und der funktionalen Luftraumblocke zu beschleunigen.

Zu den wichtigsten Beschlüssen des Parlaments im Zusammenhang mit diesem Thema zählen:

- seine legislative EntschlieÙung vom 29. Januar 2004 zu dem vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums^[18],
- seine legislative EntschlieÙung vom 25. März 2009 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 549/2004, (EG) Nr. 550/2004, (EG) Nr. 551/2004 und (EG) Nr. 552/2004 im Hinblick auf die Verbesserung der Leistung und Nachhaltigkeit des europäischen Luftverkehrssystems^[19],
- seine EntschlieÙung vom 23. Oktober 2012 zur Anwendung der Rechtsvorschriften zum einheitlichen Luftraum^[20],
- seine legislative EntschlieÙung vom 12. März 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung zur Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums (Neufassung)^[21]. Am 24. September 2019 beschloss sein Ausschuss für Verkehr und Tourismus (TRAN), nach der ersten Lesung im Parlament interinstitutionelle Verhandlungen zu eröffnen.

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

[18] [ABl. C 96 E vom 21.4.2004, S. 100.](#)

[19] [ABl. C 117 E vom 6.5.2010, S. 234.](#)

[20] [ABl. C 68 E vom 7.3.2014, S. 15.](#)

[21] [ABl. C 378 vom 9.11.2017, S. 546.](#)

