

26.10.11

EU - In - Vk

Unterrichtung
durch die Europäische Kommission

Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament:

Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa

KOM(2011) 670 endg.

Der Bundesrat wird über die Vorlage gemäß § 2 EUZBLG auch durch die Bundesregierung unterrichtet.

Hinweis: vgl. Drucksache 72/01 = AE-Nr. 010316,
Drucksache 853/05 = AE-Nr. 053229,
Drucksache 827/09 = AE-Nr. 090941 und
Drucksache 179/11 = AE-Nr. 110225



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 25.10.2011
KOM(2011) 670 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE
PARLAMENT**

Einrichtung eines Flugsicherheitsmanagementsystems für Europa

(Text von Bedeutung für den EWR)

{SEK(2011) 1261 endgültig}

1. EINLEITUNG

Bei der Veröffentlichung ihres Weißbuchs Verkehr¹ hat die Kommission das eindeutige Ziel formuliert, dass die Europäische Union die für die Luftfahrt sicherste Region sein soll. Im Bericht der hochrangigen Gruppe für die Luftfahrtforschung² wurde darüber hinaus für 2050 das Ziel vorgegeben, die Unfallrate im gewerblichen Luftverkehr auf weniger als einen Unfall je 10 Millionen Flüge, d. h. auf die Hälfte des jetzigen Niveaus, zu senken. Zwar nimmt die Unfallrate im Luftverkehr weiter ab, aber die Abnahme hat sich seit 2004 merklich verlangsamt³, gleichzeitig steigt die Zahl der Flüge kontinuierlich und wird sich bis 2030 fast verdoppeln⁴. Um die Zahl der Unfallopfer im Luftverkehr auf dem derzeit niedrigen Niveau zu halten, müssen wir deshalb für eine weiter abnehmende Unfallrate sorgen, damit die fortlaufend steigende Zahl der Flüge ausgeglichen wird.

Die EU steht somit in den kommenden Jahren vor einer erheblichen Herausforderung, wenn sie im Bereich der Flugsicherheit weltweit führend sein und Menschenleben retten will, die sonst auf dem Spiel stehen. Die Notwendigkeit von Maßnahmen liegt somit auf der Hand.

In dieser Mitteilung wird dargelegt, wie diese Herausforderung gemeistert werden kann, und es werden einige spezifische Maßnahmen beschrieben. Damit leistet Europa einen Beitrag zu dem auf der Hochrangigen Sicherheitskonferenz der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO)⁵ in Montreal 2010 vereinbarten Ziel, ein vorausschauendes, evidenzbasiertes Flugsicherheitsmanagement zu etablieren.

Der Mitteilung ist eine Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen beigelegt, in der der gegenwärtige Rahmen für die Flugsicherheit auf europäischer Ebene dargelegt wird. Sie wurde gemeinsam von der Kommission und der EASA ausgearbeitet und trägt den Titel „Europäisches Programm für die Flugsicherheit“ (European Aviation Safety Programme, EASP)⁶.

2. DIE HERAUSFORDERUNG

Das in Europa derzeit angewendete System für die Gewährleistung der Flugsicherheit stützt sich im Wesentlichen auf eine Reihe von Vorschriften, die von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) und nationalen Luftfahrtbehörden überwacht werden und angesichts langjähriger Erfahrung und unter Einbeziehung der Lehren aus detaillierten und unabhängigen Untersuchungen von Unfällen und Vorkommnissen in der Luftfahrt ausgearbeitet wurden. Dieses reaktive System hat in den vergangenen Jahrzehnten nicht nur auf wirksame Weise einen sehr hohen Sicherheitsstandard der Luftfahrt in Europa herbeigeführt, sondern in diesem Zeitraum auch kontinuierlich eine weitere Erhöhung dieses Sicherheitsstandards bewirkt.

¹ KOM(2011) 144 – Weißbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem.

² ISBN 978-92-79-19724-6 - Flightpath 2050 - Europe's Vision for Aviation.

³ ISBN 978-92-9210-097-1 - EASA Annual Safety Review.

⁴ EUROCONTROL CND/STATFOR Doc415, 17. Dezember 2010 - Long-Term Forecast - Flight Movements 2010 – 2030.

⁵ ICAO Doc 9935, HLSC 2010.

⁶ [Verweis nach Vergabe der SEK-Dokumentenummer einfügen]

Wie jedoch im ICAO-Sicherheitsmanagementhandbuch (SMM)⁷ unterstrichen wird, ist die Einhaltung von Regulierungsvorgaben als Hauptstütze der Sicherheit an ihre Grenzen gestoßen, da das Luftverkehrssystem immer komplexer wird und uns die Grenzen menschlicher Leistungsfähigkeit und die Auswirkungen von Organisationsprozessen immer bewusster werden. Im SMM wird erläutert, dass Sicherheit zunehmend als Prozess angesehen wird, mit dem die Sicherheitsrisiken organisatorisch unter Kontrolle gebracht werden, und dass die ICAO folglich in ihren Richtlinien und Empfehlungen ein Systemkonzept für die Sicherheit, mit anderen Worten Sicherheitsmanagementsysteme (SMS), eingeführt hat.

Es liegt daher auf der Hand, dass die Europäische Union, um weiter Fortschritte zu erzielen, sich nicht mehr nur auf den Erlass von Vorschriften konzentrieren darf, so wichtig dies auch ist, sondern größeres Gewicht auf das systematische Management von Risiken in der Luftfahrt legen muss. Wir müssen uns von einem vorwiegend reaktiven System abwenden, bei dem Vorschriften aufgrund entsprechender Erfahrungen geändert werden, und zu einem System gelangen, das vorausschauend wirkt und potenzielle Sicherheitsrisiken vorwegnimmt, um die Unfallwahrscheinlichkeit weiter zu verringern.

Außerdem ist es bei einer zunehmenden gemeinsamen Ausübung der Regulierungszuständigkeiten im Bereich der Flugsicherheit durch nationale und europäische Behörden nicht mehr praktikabel oder wünschenswert, dass die Mitgliedstaaten, die Kommission oder die EASA isoliert vorgehen, wenn proaktive Lösungen für gemeinsame Probleme gefunden werden sollen. Alle für die Flugsicherheit maßgebenden Beteiligten in der EU müssen zusammenarbeiten, um zu gewährleisten, dass das Gesamtsystem mehr ist als die Summe seiner Teile. Darauf wurde auch in der Erklärung von Madrid⁸ im Zusammenhang mit Sicherheitsaspekten des einheitlichen europäischen Luftraums hingewiesen. In den Schlussfolgerungen heißt es unter anderem, dass die Ausweitung der EASA-Zuständigkeiten auf die Sicherheitszertifizierung von Flugverkehrsmanagement (ATM) und Flughäfen bis 2012 und 2013 durch angemessene Strukturen zur Koordinierung der Tätigkeiten und Kompetenzen von EASA und Eurocontrol begleitet werden sollte.

Die Kommission hat zusammen mit der EASA seit einiger Zeit Überlegungen zum weiteren Vorgehen angestellt und im Januar 2011 eine Sicherheitskonferenz veranstaltet, die allen Luftfahrtkreisen offen stand, um Probleme in Bezug auf das Sicherheitsmanagement zu erörtern. Detaillierte Informationen zu der Konferenz und Zusammenfassungen der Erörterungen sind auf der Europa-Internetseite⁹ abrufbar.

In der vorliegenden Mitteilung wird unter Berücksichtigung der Konferenzbeiträge dargelegt, welche Parameter für ein europäisches Flugsicherheitsmanagementsystem gelten und wie es aussähe, und es werden die Hindernisse angesprochen, die zu überwinden sind, um seine Wirksamkeit zu gewährleisten.

⁷ ICAO-Dokument 9859 AN/474, zweite Ausgabe – 2009.

⁸ Schlussfolgerungen der Hochrangigen Konferenz über den Fahrplan zur Schaffung des einheitlichen europäischen Luftraums.

⁹ http://ec.europa.eu/transport/air/events/2011_01_26_aviation_safety_conference_en.htm

3. EIN EUROPÄISCHES SYSTEM ZUR GEWÄHRLEISTUNG DER FLUGSICHERHEIT

3.1. Was ist ein Sicherheitsmanagementsystem?

Bevor Überlegungen angestellt werden, wie ein solches EU-System gestaltet werden sollte und welche Probleme bei der Schaffung seiner verschiedenen Bestandteile zu lösen sind, ist es erforderlich, die grundlegenden Prozesse zu verstehen, die ein Sicherheitsmanagementsystem ausmachen.

Ein Sicherheitsmanagementsystem ist ein proaktives System, das die Gefährdungen der betreffenden Tätigkeit ermittelt, das von diesen Gefährdungen ausgehende Risiko bewertet und Maßnahmen ergreift, um diese Risiken auf ein annehmbares Niveau zu senken. Im Anschluss daran prüft es die Wirksamkeit der Maßnahmen. Das System arbeitet kontinuierlich, damit gewährleistet ist, dass neue Gefährdungen oder Risiken rasch ermittelt werden und Maßnahmen zur Minimierung geeignet sind und bei nicht ausreichender Wirksamkeit geändert werden.

Ein solches proaktives System auf EU-Ebene sollte das Ziel haben, die Anstrengungen der Mitgliedstaaten zu unterstützen und nicht, diese zu ersetzen. Es geht nicht um eine Verschiebung der Verantwortung für das Ergreifen von Maßnahmen, sondern um eine intensivere Zusammenarbeit im Interesse besserer Ergebnisse. Den Sicherheitsinitiativen der Mitgliedstaaten sollte dabei ein Mehrwert zuteil werden, indem europaweit Informationen zusammengeführt werden, damit Risiken für die Flugsicherheit in ganz Europa erkannt werden. Das System sollte dem Informationsaustausch dienen und das Ergreifen konzertierter Maßnahmen erleichtern. Eindeutige Voraussetzung dafür sind Hilfestellung und Beiträge der Mitgliedstaaten und der Luftfahrtbranche. Nur durch die Zusammenführung der Aktivitäten von Sicherheitsmanagementsystemen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der Branche lässt sich ein Nutzen auf europäischer Ebene erzielen. Die jüngsten Ereignisse im Zusammenhang mit Vulkanausbrüchen in Europa haben gezeigt, welchen Wert ein gemeinsames Handeln hat, bei dem Informationen und Beiträge von allen Seiten genutzt werden, um zu einem gemeinsamen Ansatz angesichts dieses bedeutenden neuen Sicherheitsrisikos zu gelangen.

3.2. Fokussierung

Zur Bewältigung der Herausforderung, ein in einem regionalen Kontext betriebenes Sicherheitsmanagementsystem zu organisieren, bedarf es einer Fokussierung. 2004 hat die EU die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) errichtet, die in Fragen der Flugsicherheit über die Fachkenntnisse auf EU-Ebene verfügt. Es ist daher nur logisch, wenn die EASA, die die Mittel und Möglichkeiten hat, eine effiziente Funktion des Systems zu gewährleisten, im Mittelpunkt des europäischen Flugsicherheitsmanagementsystems steht.

Nicht alle Tätigkeiten und Zuständigkeiten, die mit der Funktion des Systems zusammenhängen, sollten aber ausschließlich bei der EASA angesiedelt sein. Ein Systemkonzept erfordert, dass alle Beteiligten kooperativ handeln, wobei die Kommission, die EASA, die Mitgliedstaaten, Eurocontrol und die Branchenbeteiligten partnerschaftlich zusammenarbeiten und einander Rückmeldungen geben. Die EASA ist dennoch die einzige Organisation im Mittelpunkt der EU, die sich voll und ganz der Flugsicherheit widmet und daher die verschiedenen Handlungsstränge zusammenführen kann, die zu einem Erfolg beitragen werden.

3.3. Gefährdungsermittlung

Die erste Tätigkeit eines Sicherheitsmanagementsystems ist die Ermittlung von Gefährdungen der Flugsicherheit. Voraussetzung dafür sind Informationen. Diese Informationen sind wesentlicher Bestandteil jedes Sicherheitsmanagementsystems, da ohne zutreffende Informationen jeder Versuch, Gefährdungen zu ermitteln, auf bloße Vermutungen hinausläuft. Derzeit gibt es eine Vielzahl von Informationsquellen, etwa Unfallberichte, Berichte über Vorfeldinspektionen im Rahmen des SAFA-Programms (Programm zur Sicherheitsüberprüfung von Luftfahrzeugen aus Drittländern), Untersuchung und Nachverfolgung von Vorkommnissen, ins europäische Zentralregister (ECR) eingespeiste Ereignismeldungen, Aufsichtsaudits einschließlich EASA-Normungsinspektionen und den Austausch von Informationen. Keine einzelne Quelle stellt alle erforderlichen Informationen bereit, so dass ein EU-Verfahren zur Gefährdungsermittlung eine Kombination aller Quellen, sowohl reaktiver, proaktiver als auch prädiaktiver Art, nutzen muss. Durch Zusammenlegung dieser Informationen kann es den Entscheidungsträgern ein umfassendes Lagebild zur Flugsicherheit bieten. Typische Gefährdungen in der Luftfahrt schließen Dinge ein wie schlechte Wetterbedingungen, gebirgiges Gelände in Flughafennähe oder Triebwerksausfälle.

Die EU hat zwar Zugang zu allen diesen Informationsquellen, insbesondere im Bereich der Ereignismeldung gibt es aber erhebliche Mängel. Trotz Annahme der Richtlinie 2003/42/EG¹⁰ unterliegt die Meldung von Ereignissen in der EU und die Nutzung des ECR-Zentralregisters noch einer Reihe von Unzulänglichkeiten, die die Nützlichkeit des Ereignismeldesystems für Zwecke der Unfallverhütung begrenzen. Diese Probleme betreffen insbesondere die geringe Qualität der Informationen, Unvollständigkeit der Daten, Unklarheiten bezüglich der Meldepflichten und des Informationsflusses sowie rechtliche und organisatorische Hindernisse, die einem angemessenen Zugang zu den ECR-Informationen für Zwecke des Informationsaustauschs entgegenstehen. Darüber hinaus ist das derzeitige System durch eine erhebliche Zersplitterung gekennzeichnet. Abgesehen vom EU-Register verfügt Eurocontrol über ein eigenes Sicherheitsregister, und die EASA baut eine eigene interne Datenbank auf. Es wäre von Vorteil, diese Informationen über Ereignisse zu kombinieren. Letztlich ist es auch schwierig, alle Ereignisse zu erfassen, was es erforderlich macht, Maßnahmen im Bereich der Einführung einer „Kultur des gerechten Umgangs“ (Just Culture)¹¹ zu ergreifen. Weitere Arbeiten sind nötig, um in der Luftfahrtbranche die Kultur eines offenen Meldens von Ereignissen zu bestärken und die Entwicklung eines Umfelds zu unterstützen, in dem sich Einzelpersonen in der Lage sehen, sicherheitsrelevante Ereignisse melden zu können, ohne Repressalien befürchten zu müssen.

Aktion 1:

Die Kommission wird 2012 Vorschläge vorlegen für eine Aktualisierung des EU-Systems zur Meldung von Ereignissen durch Überprüfung der Richtlinie 2003/42/EG und deren Durchführungsvorschriften¹².

¹⁰ Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt.

¹¹ Das Konzept der „Kultur des gerechten Umgangs“ ist in Artikel 2 Buchstabe k der Verordnung (EU) Nr. 691/2010 der Kommission vom 29. Juli 2010 definiert.

¹² Verordnung (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission vom 24. September 2007 und Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission vom 12. November 2007.

3.4. Analyse der Sicherheitsdaten

Es ist eine Sache, über Sicherheitsdaten zu verfügen, eine andere ist es, daraus sinnvolle Informationen zu gewinnen. Bereits jetzt umfasst das ECR-Register, trotz der oben genannten Mängel, mehr als 450 000 Ereignismeldungen, und die Zahl steigt täglich. Die Herausforderung besteht daher darin, ein Verfahren zu gestalten, mit dem sich sinnvolle Informationen aus diesen Daten ziehen lassen.

Heutzutage nehmen einige Mitgliedstaaten, die EASA, Eurocontrol und andere jeweils eigene Analysen vor. Dies ermöglicht es zwar jedem Beteiligten, eigene Probleme anzugehen, bedeutet aber potenziell viel Doppelarbeit und kann, was schwerwiegender ist, ein erhebliches Sicherheitsproblem unerkannt lassen. Ein Ereignis, das in einem einzigen Mitgliedstaat als einmalig in Erscheinung tritt, kann bei unionsweiter Betrachtung einen Hinweis auf notwendige Maßnahmen darstellen. Dies wurde in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 der Kommission¹³ anerkannt, in deren Artikel 19 die EASA und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Zusammenarbeit beim regelmäßigen Austausch und der Analyse von Informationen verpflichtet werden. Der Rahmen und die Instrumente dafür müssen jedoch erst noch ausgearbeitet werden.

Zur Erreichung dieser Ziele hat die EASA bereits Arbeiten in Gang gesetzt, um ein Netz von Analysten aufzubauen, das auf die Fachkompetenz der EASA, der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und der nationalen Stellen für die Sicherheitsuntersuchung zurückgreift. Dieses Netz könnte bei der Ermittlung sicherheitsrelevanter Fragen Unterstützung leisten, um so frühzeitig Tendenzen im Sicherheitsbereich zu erkennen und zur Entwicklung gemeinsamer Analyseinstrumente, -verfahren und -techniken beizutragen. So könnte das Netz etwa aufgefordert werden, die verfügbaren Daten daraufhin zu untersuchen, ob die mit dem Winterbetrieb verbundenen Risiken effizient eingedämmt werden oder Hinweise auf die Notwendigkeit weiterer Maßnahmen bestehen.

Auch die Kommission sucht aktiv nach Möglichkeiten für den Austausch von Sicherheitsinformationen auf internationaler Ebene, insbesondere durch die kürzlich erfolgte Unterzeichnung einer Vereinbarung zwischen Kommission, ICAO, FAA und IATA über den globalen Austausch von Sicherheitsinformationen (Global Safety Information Exchange, GSIE). Mit dieser Initiative soll ein stärker vorausschauendes und evidenzbasiertes Konzept für die Sicherheit auf globaler Ebene gefördert werden. Sie schafft einen Rahmen für die Zusammenarbeit beim Austausch von Sicherheitsinformationen und erleichtert zudem über die ICAO die Verbreitung von Informationen über Sicherheitsgefahren bzw. -risiken sowie von Lösungen zur Verbesserung der Sicherheit, die anhand der im Rahmen von GSIE ausgetauschten Informationen ermittelt werden.

Zudem tragen die ausgetauschten Informationen dazu bei, einen Abgleich zwischen den wichtigsten in der EU festgestellten Gefährdungen und denen in anderen Regionen der Welt vorzunehmen.

¹³ Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt und zur Aufhebung der Richtlinie 94/56/EG.

Aktion 2:

Vorbehaltlich der Ergebnisse der im Rahmen der Überprüfung der Rechtsvorschriften über die Meldung von Ereignissen durchgeführten Folgenabschätzung wird die Kommission einen Vorschlag zur Fortentwicklung der Sicherheitsanalyse auf EU-Ebene unterbreiten.

3.5. Risikobestimmung

Die Bestimmung von Gefährdungen ist zwar von wesentlicher Bedeutung, doch erst das Verständnis der mit diesen Gefährdungen einhergehenden Risiken ermöglicht es, Entscheidungen über Minderungsmaßnahmen zu treffen und insbesondere Handlungsschwerpunkte zu setzen.

Dieser Aspekt wird als Sicherheitsrisikobewertung bezeichnet, die eine Reihe von Mitgliedstaaten bei der Festlegung nationaler Maßnahmenschwerpunkte durchführen. Ein Beispiel: Ein Mitgliedstaat hat nach eigener Risikobewertung festgestellt, dass instabile Anflüge¹⁴ ein erhebliches Risiko darstellen, und unternimmt daraufhin Maßnahmen, um die Häufigkeit solcher Ereignisse zu verringern. Ein ähnliches Verfahren wäre auch auf EU-Ebene denkbar, wobei auf Untersuchungen der EASA, der Mitgliedstaaten, des Netzes von Analysten sowie der Luftfahrtbranche zurückgegriffen würde, um herauszufinden, wie dieses oder andere Probleme am besten anzugehen sind.

Allerdings gibt es in der Europäischen Union noch kein einheitlich angewandtes und anerkanntes Risikobewertungsverfahren für alle Luftfahrtbereiche, das ein einheitliches Vorgehen und eine bessere Festlegung von Prioritäten ermöglichen würde, um diejenigen Risiken einzudämmen, die die Sicherheit am stärksten bedrohen. Diesen Mangel gilt es zu beheben.

Um eine sorgfältige Risikobewertung durchführen und Schlussfolgerungen im Hinblick auf eine höhere Flugsicherheit ziehen zu können, muss die EU zudem eine statistische Auswertung der Ereignisinformationen vornehmen. Zweckdienliche und kohärente Informationen über den Umfang der Luftfahrtaktivitäten in den EU-Mitgliedstaaten sind notwendig. Diese stehen allerdings noch nicht zur Verfügung, insbesondere was die Allgemeine Luftfahrt anbelangt, bei der es aufgrund fehlender Expositionsdaten selbst für die wichtigsten Kategorien von Unfällen derzeit schwierig ist, die Unfallrate zu berechnen.

Aktion 3:

Anhand der Ergebnisse der Folgenabschätzung zur Meldung von Ereignissen wird die Kommission beurteilen, ob Vorschläge zur Festlegung einer gemeinsamen Risikobewertungseinstufung sinnvoll sind. (Siehe Aktion 1).

3.6. Einleitung von Maßnahmen

Die Mitgliedstaaten führen in unterschiedlichem Umfang individuelle Maßnahmen durch, um die von ihnen festgestellten Sicherheitsprobleme zu lösen, von denen allerdings einige die gesamte EU betreffen. Eine bessere Abstimmung auf Unionsebene wäre deshalb von Nutzen,

¹⁴ Ein instabiler Anflug ist gegeben, wenn aus einem beliebigen Grund das Luftfahrzeug sich bei korrekter Geschwindigkeit, Höhe und Konfiguration nicht in Idealposition für die Landung befindet.

so dass die von einzelnen Mitgliedstaaten, der Kommission und der EASA unternommenen Maßnahmen einander ergänzen. Eine solche Koordinierung der Anstrengungen wäre insofern von Vorteil, als die Maßnahmen dann auf die wesentlichen Risiken aller Luftfahrtbereiche in der EU konzentriert werden könnten.

Vor einem entsprechenden Engagement müssen die Mitgliedstaaten aber die Möglichkeit haben, die wesentlichen Risiken in einem formellen Rahmen zu erörtern und Einigkeit darüber zu erzielen. In Fragen im Zusammenhang mit der Verordnung (EG) Nr. 216/2008¹⁵ wird die Kommission derzeit von einem Ausschuss unterstützt. In diesem so genannten EASA-Ausschuss sind die einschlägigen Flugsicherheitsexperten der Mitgliedstaaten vertreten; er ist somit das geeignete Forum, um das notwendige Fachwissen für Sicherheitsrisiken betreffende Entscheidungen bereitzustellen.

Aktion 4:

Die Kommission wird den EASA-Ausschuss als Hauptforum nutzen, um mit den Mitgliedstaaten die zu ergreifenden Maßnahmen umfassend zu erörtern.

3.7. Europäischer Plan für die Flugsicherheit

Da es sich um technische Fragen handelt, sollte die EASA der Kommission gegenüber eine Stellungnahme abgeben, wie die Risiken am besten gemindert werden können, nach welchem Zeitplan dabei vorzugehen ist und wie schließlich der Erfolg gemessen werden sollte. Diese Stellungnahme, in der die Beiträge aller Beteiligten einschließlich der Luftfahrtbranche berücksichtigt werden, sollte in Form eines Aktionsplans als so genannter Europäischer Plan für die Flugsicherheit¹⁶ vorgelegt werden.

In diesem Plan sollten spezifische Sicherheitsaspekte genau beschrieben, die entsprechenden Minderungsmaßnahmen präzisiert und eindeutige Zielvorgaben formuliert werden, und zwar in einer für die europäischen Bürger verständlichen Form.

Bereits Anfang 2011 hat die EASA die erste Fassung eines solchen Plans veröffentlicht, dem die Pläne und Prioritäten von Mitgliedstaaten zugrunde lagen. Er enthielt eine Reihe von Maßnahmen, u. a. auch hinsichtlich des Problems der Abweichungen von der Start- und Landebahn („Runway excursions“), was auch auf der Hochrangigen Sicherheitskonferenz der ICAO 2010 thematisiert wurde.

Nach Veröffentlichung eines Sicherheitsplans ist es notwendig, die EU-Bürger über die Fortschritte bei der Bewältigung der einzelnen Sicherheitsprobleme zu informieren. Zu diesem Zweck muss der Sicherheitsplan regelmäßig aktualisiert werden, nicht nur um die jeweils unternommenen Maßnahmen zu dokumentieren, sondern auch um gegebenenfalls neu festgestellte Risiken aufzunehmen und Änderungen an Maßnahmen vorzunehmen, die sich als unwirksam erwiesen haben.

¹⁵ Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG.

¹⁶ <http://easa.europa.eu/sms/>

Aktion 5:

Die EASA wird jährlich eine aktualisierte Fassung des Europäischen Plans für die Flugsicherheit veröffentlichen, in der die auf EU-Ebene erzielten Fortschritte bei der Beseitigung von Sicherheitsrisiken beschrieben werden.

3.8. Erfolgsmessung

Für alle beteiligten Akteure ist es wichtig zu wissen, ob die Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit Wirkung zeigen. Sicherheitsbezogene Leistungsindikatoren (Safety Performance Indicators, SPI) sind hierfür ein wertvolles Instrument. Ein einfaches und allgemein anerkanntes Beispiel für einen solchen Indikator ist die Messung der Sicherheit, wie sie im „Annual Safety Review“ der EASA von 2010 beim Leistungsvergleich zwischen den verschiedenen Weltregionen verwendet wird. Als Indikator benutzt die EASA dabei die Rate tödlicher Unfälle je 10 Millionen Flüge. Dies ermöglicht einen Vergleich mit früheren Leistungsniveaus, so dass Fortschritte bestätigt und Vergleiche mit anderen Regionen angestellt werden können. Die EU hat diesbezüglich auf der jüngsten ICAO-Generalversammlung, wo der europäische Standpunkt zu den SPI vorgestellt wurde, einen wesentlichen Beitrag geleistet, wenngleich über die spezifischen Indikatoren erst noch entschieden werden muss und weitere Arbeiten notwendig sind, um sich auf einen Satz von Indikatoren zu verständigen, der von allen Beteiligten akzeptiert wird.

Aktion 6:

Die Kommission wird zusammen mit der EASA weiter an der Entwicklung der SPI arbeiten und die Akteure konsultieren, bevor sie Vorschläge zu einem Satz gemeinsamer, alle Luftfahrtbereiche abdeckender Indikatoren unterbreitet.

3.9 Zusammenarbeit mit den Nachbarn

Flugsicherheitsfragen sind nicht allein auf die EU beschränkt, sondern betreffen auch unsere Nachbarn. Die EU hat zahlreiche Vereinbarungen getroffen, um im Luftfahrtbereich die Zusammenarbeit mit den Nachbarn zu erleichtern. Dazu gehören der gemeinsame europäische Luftverkehrsraum mit verschiedenen Balkanstaaten¹⁷, der gemeinsame Luftverkehrsraum Europa-Mittelmeer¹⁸ sowie Hilfsprogramme und verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der Sicherheitsüberprüfung von Luftfahrzeugen aus Drittländern (SAFA). So ist das SAFA-Programm, an dem 15 Staaten außerhalb der EU teilnehmen, ein hervorragendes Beispiel dafür, wie die EU bei der Bereitstellung und dem Austausch von Sicherheitsinformationen zum Nutzen aller Beteiligten mit ihren Nachbarn kooperiert.

In ähnlicher Weise sollten die Aktivitäten und Ergebnisse des EU-Sicherheitsmanagements geteilt werden, um von den Erfahrungen unserer Nachbarn zu profitieren, deren Bemühungen um mehr Flugsicherheit zu unterstützen und damit zum gemeinsamen Ziel eines hohen Sicherheitsniveaus beizutragen.

¹⁷ Kroatien, ehemalige jugoslawische Republik Mazedonien, Albanien, Bosnien und Herzegowina, Kosovo, Serbien, Montenegro.

¹⁸ An dem Projekt „Euromed Aviation“ sind folgende Staaten beteiligt: Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, die Palästinensische Autonomiebehörde, Syrien, Tunesien.

Aktion 7:

Die Kommission wird gemeinsam mit der EASA die Aktivitäten des Sicherheitsmanagementsystems weiter teilen und die Kooperation mit unseren Nachbarn bei der Ermittlung von Sicherheitsproblemen fördern.

4. EUROPÄISCHES PROGRAMM FÜR DIE FLUGSICHERHEIT (EASP)

Die in den verschiedenen Anhängen des Abkommens von Chicago¹⁹ enthaltenen Standards verpflichten die Vertragsstaaten zur Umsetzung von Sicherheitsprogrammen des Staates (SSP). Ein SSP ist ein System für das Sicherheitsmanagement des Staates und in der Regel in einem einzigen Dokument beschrieben, in dem die staatlicherseits verfolgten Maßnahmen und Ziele, das Risikomanagement sowie die Tätigkeiten zur Gewährleistung und Förderung der Sicherheit festgelegt werden.

Inzwischen stützen sich die Mitgliedstaaten jedoch in erheblichem Maße auf Aktivitäten, die bereits auf europäischer Ebene stattfinden. Bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen gegenüber der ICAO und der Beschreibung ihrer rein nationalen Maßnahmen müssen die Mitgliedstaaten somit auch die Bereiche, für die nun die EU zuständig ist, sowie die Maßnahmen beschreiben, die zur Unterstützung der Mitgliedstaaten auf EU-Ebene unternommen werden. Zwar könnten alle 27 Mitgliedstaaten und die vier EWR/EFTA-Staaten dies unabhängig voneinander tun, doch wäre dies weder ein effizienter noch transparenter Weg, dieser Anforderung nachzukommen. Die Erstellung eines SSP-Äquivalents auf EU-Ebene, d. h. eines Europäischen Programms für die Flugsicherheit (EASP), wäre ein effizienteres Mittel zur Erfüllung dieser Verpflichtung und würde die Mitgliedstaaten bei der Ausarbeitung ihrer eigenen SSP unterstützen.

Indem festgelegt wird, wie auf EU-Ebene die Flugsicherheit gewährleistet wird, kann außerdem verdeutlicht werden, wie die verschiedenen Verantwortlichkeiten für die Sicherheit in der EU gelagert sind und die EU als Ganzes ein hinreichendes Sicherheitsniveau erreichen und aufrechterhalten kann. Dies schafft außerdem Transparenz für alle Akteure mit einem Sicherheitsinteresse. Die EU ist führend bei der regionalen Organisation der Flugsicherheit und erstmals wird ein Dokument erstellt, das die Gewährleistung der Flugsicherheit durch eine regionale Stelle beschreibt.

Seit geraumer Zeit wird in der EU an einem EASP gearbeitet, der nun veröffentlicht werden kann. Die Kommission nutzt deshalb die Gelegenheit und veröffentlicht das Dokument zusammen mit dieser Mitteilung als Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen. Darin werden der gegenwärtige EU-Rahmen für die Flugsicherheit sowie die Art und Weise beschrieben, wie bestimmte Sicherheitsprobleme gemäß dem Europäischen Plan für die Flugsicherheit (siehe Abschnitt 3.7) festgestellt und gelöst werden. Das Dokument entspricht dem im Sicherheitsmanagementhandbuch der ICAO vorgegebenen Format, so dass internationale Leitlinien berücksichtigt und die SSP der Mitgliedstaaten ergänzt werden. Die Kommission wird das Dokument gegebenenfalls aktualisieren, um etwaigen Veränderungen des europäischen Flugsicherheitssystems Rechnung zu tragen.

¹⁹ Unterzeichnet am 7. Dezember 1944 in Chicago.

Aktion 8:

Die Kommission wird das Europäische Programm für die Flugsicherheit mit Hilfe der Mitgliedstaaten und der EASA aktualisieren, sobald sich in der EU Veränderungen des Flugsicherheitsmanagements ergeben.

5. AUSBLICK

5.1. Festlegung von Leistungszielen

Ein wichtiger Faktor bei der Beseitigung von Sicherheitsrisiken und kontinuierlichen Verbesserung des Sicherheitsniveaus ist die Festlegung von Leistungszielen. Dabei handelt es sich um konkrete Vorgaben, die zur Erreichung eines bestimmten Sicherheitsniveaus zu erfüllen sind. Beispielsweise könnte eines dieser Ziele lauten, die Zahl der Abweichungen von der Start- und Landebahn in den nächsten fünf Jahren um 50 % zu verringern. Derartige Ziele müssen realistisch und erreichbar sein.

In der Verordnung Nr. 691/2010 der Kommission²⁰ wurde ein Leistungssystem für Flugsicherungsdienste und Netzfunktionen festgelegt. Mit diesem System sollen u. a. Indikatoren und verbindliche Ziele in Schlüsselbereichen aufgestellt werden, so dass entsprechende Sicherheitsniveaus erreicht und aufrechterhalten werden können. Die ersten Schritte zur Schaffung eines Leistungssystem wurden unternommen, doch erstreckt sich dieses derzeit nur auf das europäische Flugverkehrsmanagementsystem (ATM) und keine weiteren Flugsicherheitsbereiche. Entscheidungen über Leistungssysteme für diese anderen Bereiche (z. B. Flugbetrieb, Flugtüchtigkeit etc.) werden sich schwierig gestalten, und die entsprechenden Arbeiten werden kompliziert sein und innovative Konzepte erfordern. Der Konsultationsprozess wird somit in vollem Umfang zu durchlaufen sein, bevor Vorschläge unterbreitet werden. Zur Unterstützung des Ziels kontinuierlicher Verbesserungen muss dieser Bereich in Zukunft aber berücksichtigt werden.

Aktion 9:

Die Kommission wird die beteiligten Akteure konsultieren und eine Folgenabschätzung vornehmen, bevor sie Leistungssysteme für andere Flugsicherheitsbereiche vorschlägt.

5.2. Risikoorientierter Normungsansatz

Indem in das Luftverkehrssystem der EU Grundsätze für das Sicherheitsmanagement eingeführt werden, wird sich unsere Herangehensweise an die Flugsicherheit verändern und die Art der Beherrschung von Sicherheitsrisiken deutlich verbessern. Solche Grundsätze sollten allerdings nicht nur bei der Erarbeitung des Sicherheitsplans Anwendung finden, sondern sich auf das gesamte System erstrecken. Bei den in der Verordnung (EG) Nr. 216/2008 zur Überwachung ihrer Anwendung vorgeschriebenen Normungsinspektionen durch die EASA sollte nicht ausschließlich die Einhaltung der Vorschriften kontrolliert, sondern zunehmend ein auf die im Rahmen des Sicherheitsmanagements festgestellten

²⁰ Verordnung (EU) Nr. 691/2010 der Kommission vom 29. Juli 2010 zur Festlegung eines Leistungssystems für Flugsicherungsdienste und Netzfunktionen und zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2096/2005 zur Festlegung gemeinsamer Anforderungen bezüglich der Erbringung von Flugsicherungsdiensten.

Sicherheitsrisiken ausgerichtetem Ansatz verfolgt werden. Ein solcher risikoorientierter Ansatz hätte den Vorteil, dass Abhilfemaßnahmen gezielt auf die Bereiche mit dem größtmöglichen Sicherheitsnutzen ausgerichtet werden könnten.

5.3. Leistungsorientierter Ansatz

Hinzu kommt, dass sich der Erlass von Sicherheitsvorschriften derzeit darauf konzentriert, bestehende Anforderungen in EU-Recht umzusetzen und gegebenenfalls zu aktualisieren, während künftig aber bei der Ausarbeitung von Vorschriften das Sicherheitsniveau und die Erreichung vereinbarter Leistungsziele im Mittelpunkt stehen sollten. Dieser Ansatz wird als leistungsorientierte Regulierung bezeichnet und würde auf Sicherheitsmanagementsystemen aufbauen, deren Entwicklung und Einbeziehung in die Flugsicherheitsvorschriften der EU auf längere Sicht angestrebt werden sollten.

5.4. Schaffung einer formellen Systemgrundlage

Das in dieser Mitteilung beschriebene System stützt sich weitgehend auf Vereinbarungen ohne Rechtsgrundlage. Sobald weitere Erfahrungen vorliegen und die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit dieses Ansatzes deutlich wird, muss unter Umständen geprüft werden, ob das Flugsicherheitsmanagementsystem der EU zur Sicherstellung seines weiteren Erfolgs einer formellen Grundlage bedarf. Die Kommission wird deshalb die bei der Entwicklung des Systems erzielten Fortschritte überwachen und gegebenenfalls Vorschläge für spezifische Rechtssetzungsmaßnahmen in Betracht ziehen, um auch in Zukunft die Wirksamkeit des Systems zu gewährleisten.

Aktion 10:

Sobald weitere Erfahrungen vorliegen und die möglichen Auswirkungen untersucht wurden, wird die Kommission die Notwendigkeit von Rechtsetzungsvorschlägen prüfen, um eine formelle Grundlage für das EU-Flugsicherheitsmanagementsystem zu schaffen.

6. FAZIT

Im Bereich der Flugsicherheit steht die EU in den kommenden Jahren vor großen Herausforderungen. Ihr Sicherheitskonzept bedarf einer grundlegenden Veränderung, damit die kontinuierliche Zunahme des Luftverkehrs nicht mit einem Anstieg tödlicher Flugzeugunfälle einhergeht und die EU zur weltweit sichersten Luftverkehrsregion wird. Das gegenwärtige System für die Gewährleistung der Sicherheit ist bis heute zwar überaus erfolgreich gewesen, scheint nun aber hinsichtlich seiner Fähigkeit, die Unfallrate zu verringern, an seine Grenzen zu stoßen. Die Kommission ist der Auffassung, dass ein Wechsel von Reaktion zu Vorbeugung stattfinden und ein vorausschauendes Flugsicherheitskonzept verfolgt werden muss, dessen Schwerpunkt es ist, wesentliche Risiken durch gezielte, auf eine sorgfältige und unionsweite Informationsauswertung gestützte Maßnahmen zu beseitigen.

Die Verteilung der Anstrengungen und gezielte Ausrichtung auf festgestellte Mängel werden ein abgestimmtes unionsweites Vorgehen ermöglichen und damit zu einem gemeinsamen Konzept für das Sicherheitsmanagement führen. Dies wiederum ermöglicht es, Rechtsvorschriften und Leitlinien auf die ausschlaggebenden Themen zu konzentrieren, d. h. auf die Aufsicht über die wichtigsten Sicherheitsaspekte und die gezielte Ausrichtung von

Forschungstätigkeiten und Empfehlungen auf besondere Risikobereiche. Zudem werden auf diese Weise begrenzte Ressourcen optimal eingesetzt, indem sie gezielt in Bereichen mit dem größtmöglichen Sicherheitsnutzen verwendet werden.

Durch Verbesserung der Qualität sicherheitsrelevanter Informationen, den Austausch von Informationen und Ergebnissen von Untersuchungen, das Erzielen von Einvernehmen über die Risiken, bei denen ein koordiniertes Vorgehen den größten Nutzen bringt, sowie die Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen kann die EU nach Überzeugung der Kommission die Region mit der höchsten Flugsicherheit in der Welt werden.