

Brüssel, den 12. September 2001

STELLUNGNAHME
des Wirtschafts- und Sozialausschusses
zu dem
**"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates
über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt"**
KOM(2000) 847 endg. - 2000/0343 (COD)

Der Rat der Europäischen Union beschloss am 24. Januar 2001, den Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 80 Absatz 2 des EG-Vertrags um Stellungnahme zu folgender Vorlage zu ersuchen:

"Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt"
KOM (2000) 847 endg. - 2000/0343 (COD).

Die mit der Vorbereitung der Arbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 17. Juli 2001 an. Berichterstatter war Herr Green.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 384. Plenartagung am 12./13. September 2001 (Sitzung vom 12. September) mit 89 gegen 2 Stimmen folgende Stellungnahme:

*
* *

1. Hintergrund

1.1 Der Luftverkehr ist unbestritten einer der sichersten Verkehrsträger. In den letzten zehn Jahren kamen im gewerblichen Luftverkehr weltweit im Jahr durchschnittlich 1243 Personen bei 49 Unfällen ums Leben. In Europa stellt sich die Situation günstiger dar: Hier ereignen sich nur 10 Prozent aller Unfälle, obwohl auf Europa ein Drittel der Luftverkehrsleistung entfällt. Im gewerblichen Luftverkehr von Luftfahrtunternehmen der Gemeinschaft sind jährlich im Durchschnitt 52 Tote zu beklagen¹.

1.2 Nach übereinstimmender Ansicht der Sicherheitsfachleute ist aber lediglich eine Stabilisierung der Unfallrate insgesamt zu beobachten. Das heißt, dass der zunehmende Luftverkehr zu einem Anstieg der absoluten Zahl tödlicher Unfälle pro Jahr führen wird, wenn keine Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit ergriffen werden. Dies spricht dafür, neue Wege zur Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr zu beschreiten.

1.3 Die Politik der Gemeinschaft zur Verhütung von Unfällen im Luftverkehr führte im November 1994 zur Verabschiedung einer Richtlinie über die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt². Mit der Richtlinie sollte die gründliche Untersuchung aller Unfälle und schweren Störungen mit dem Ziel sichergestellt werden, Ereignisse gleicher Art zu verhindern. Die sich aus diesem Ansatz ergebenden Möglichkeiten sind jedoch begrenzt, da die Zahl von Unfällen glücklicherweise sehr niedrig ist und erst nach dem Eintritt eines Unglücks Lehren daraus gezogen werden können.

¹ Quelle: Airclaims.

² Richtlinie 94/56/EG des Rates vom 21. November 1994 über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt, ABl. L 319 vom 12.12.1994.

1.4 Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO - International Civil Aviation Organisation) unterstreicht die Notwendigkeit, für die Erhebung von Daten über Zwischenfälle standardisierte Formate zu benutzen, um den Austausch von Daten mit Blick auf deren Analyse zu erleichtern. Dies geht u.a. aus Anhang 13 Titel 7 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt hervor, in dem es heißt, dass die Vertragsstaaten gehalten sind, förmliche Meldesysteme einzurichten, damit Informationen über tatsächliche oder mögliche Sicherheitsmängel leichter erhoben werden können.

1.5 In einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie hat der Internationale Verband der Verkehrsflugzeugführer-Vereinigungen IFALPA (International Federation of Air Line Pilots Associations) festgestellt, dass nur wenige Mitgliedstaaten meldepflichtige Ereignisse erfassen und noch weniger die entsprechenden Daten speichern, abrufen oder analysieren. Eine mögliche Ursache liegt darin, dass die Zahl der schwerwiegenden Zwischenfälle in den einzelnen Mitgliedstaaten nicht groß genug ist, um frühzeitig möglicherweise ernste Gefahren oder Tendenzen zu erkennen.

2. **Der Kommissionsvorschlag**

2.1 Die Kommission schlägt die Schaffung eines gemeinschaftlichen Rechtsrahmens für die möglichst weitgehende Erfassung und Verbreitung von Informationen über Störungen im Luftverkehr vor, damit alle Beteiligten aus Zwischenfällen Lehren ziehen und ihre Leistungen im Interesse eines sichereren Systems verbessern können.

2.2 Der Vorschlag umfasst sowohl die obligatorische als auch die vertrauliche Meldung von Störungen, Mängeln und Fehlfunktionen, die Gefahrenquellen für den zivilen Luftverkehr darstellen können und die unter der allgemeinen Bezeichnung "Ereignisse" subsumiert werden. Hinreichende Datenmengen gewährleisten zuverlässigere Analysen, wodurch das Wissen über Zwischenfälle erweitert und so künftige Unfälle vermieden werden können.

2.3 Die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission hat ECCAIRS (European Co-ordination Centre for Aviation Incident Reporting Systems) entwickelt, eine Datenbank, die als zentralisiertes System zur Erhebung und zum Austausch von Daten genutzt werden kann, ohne dass sich dies auf die derzeitigen Systeme der Mitgliedstaaten auswirkt. Darüber hinaus ist das ECCAIRS-System vollständig mit dem System der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) kompatibel.

2.4 Der Vorschlag umfasst sowohl die obligatorische als auch die vertrauliche Meldung von Unfällen, Störungen und schwerwiegenden Zwischenfällen sowie aller anderen Mängel und Fehlfunktionen eines Luftfahrzeugs, seiner Ausrüstung oder von Gegenständen der Bodenausrüstung und Elementen des Navigationssystems, die für den Betrieb eines Luftfahrzeugs, die Erbringung einer Flugsicherungsdienstleistung oder die Bereitstellung von Navigationshilfen für Luftfahrzeuge oder im Zusammenhang damit benutzt werden oder benutzt werden sollen.

2.5 Der Vorschlag beinhaltet die Pflicht, Umstände, die ein Luftfahrzeug, dessen Insassen oder Dritte gefährden oder in Ermangelung Abhilfe schaffender Maßnahmen gefährden können, der zuständigen einzelstaatlichen Behörde zu melden. Anhang I und II des Richtlinienvorschlags enthalten Beispiele für meldepflichtige Ereignisse. Die Anhänge sind das Ergebnis der Bemühungen der Europäischen Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (EUROCONTROL) und der Gemeinsamen Luftfahrtbehörden (JAA) um eine Harmonisierung der technischen Anforderungen in Europa. Die Kommission war an den entsprechenden Arbeitsgruppen beteiligt.

2.6 Laut Vorschlag sollen die Mitgliedstaaten die meldepflichtigen Daten an die Datenbank ECCAIRS weiterleiten. Die Informationen sind vertraulich und nur Stellen, deren Aufgabe es ist, Sicherheitsbestimmungen für die Zivilluftfahrt aufzustellen oder Unfälle in der Zivilluftfahrt zu untersuchen, sollen direkten Zugang zu den Informationen haben. Name bzw. Anschrift von Einzelpersonen dürfen keinesfalls in der Datenbank registriert werden. Darüber hinaus kann die Kommission die Daten betroffenen Dritten zugänglich machen. Die Weitergabe wird auf das strikte Mindestmaß beschränkt.

2.7 Damit die Öffentlichkeit über das Gesamtniveau der Luftverkehrssicherheit in der Gemeinschaft unterrichtet wird, veröffentlichen die Mitgliedstaaten regelmäßig aggregierte Statistiken.

2.8 Darüber hinaus wird vorgeschlagen, die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten dahingehend anzupassen, dass die zuständige Behörde freiwillige - also nicht meldepflichtige - Meldungen von Ereignissen anonymisieren kann. Die entsprechenden Informationen werden ebenfalls in der Datenbank ECCAIRS gespeichert.

2.9 Mit einer genaueren Kenntnis der "Vorboten" eines Unfalls ist die Erwartung verbunden, ein solches Ereignis verhindern zu können.

2.10 Nach Auffassung der Kommission sollte die Gemeinschaft den für die vertrauliche Ereignismeldung notwendigen Rahmen schaffen, damit die Übermittlung freiwilliger Berichte über beobachtete und als tatsächliches oder potenzielles Risiko empfundene Unzulänglichkeiten im Luftverkehrssystem gefördert und das System mit Informationen versorgt wird, die zur Erhöhung des Sicherheitsniveaus beitragen.

2.11 Wie bereits in der IFALPA-Studie festgestellt, ist das wichtigste Element für die Vertrauensbildung auf Seiten der Meldenden die schnellstmögliche Anonymisierung der Daten bei der Erfassung, damit die Identität des Meldenden bei der nachfolgenden Datenanalyse und -verbreitung zu keinem Zeitpunkt mehr rekonstruiert werden kann.

2.12 Die Kommission förderte die Schaffung eines Systems zur Erfassung vertraulicher Meldungen in Deutschland mit Namen EUCARE³, das von 1993 bis 1999 als Forschungsprototyp be-

³ EUCARE = European Confidential Aviation Safety Reporting Network.

trieben wurde. Das Projekt wurde von einem Lenkungsausschuss aus Sicherheitsexperten der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz der Kommission überwacht. Der Lenkungsausschuss hat in einem Bericht im Detail beschrieben, wie ein System zur Erfassung vertraulicher Meldungen organisiert sein sollte, um das Vertrauen aller Beteiligten zu genießen.

2.13 Zur Bewertung der rechtlichen Realisierbarkeit von Systemen zur Erfassung vertraulicher Meldungen in Staaten, deren Rechtsordnung sich am "Code Napoléon" orientiert, ließ die Kommission eine weitere Studie durchführen⁴. Darin wurde der Schluss gezogen, dass der Einrichtung eines Systems für freiwillige Ereignismeldungen keine nennenswerten rechtlichen Hindernisse entgegenstehen. Die Gemeinschaft könne den allgemeinen rechtlichen Rahmen für ein System zur freiwilligen Meldung von Ereignissen im Luftverkehr schaffen. Aus rein rechtlicher Sicht schein es nicht unmöglich, ein System mit operationellen Grundsätzen zu entwerfen, die nicht unbedingt den Rechtsgewohnheiten aller Mitgliedstaaten entsprechen müssten und daher spezielle Abweichungen vom Strafrecht erforderten.

2.14 Vor diesem Hintergrund stellt die Kommission fest, dass die Einführung eines Systems für vertrauliche Ereignismeldungen auf Gemeinschaftsebene möglich ist. Die Mitgliedstaaten und die Kommission haben auch Erkenntnisse und Erfahrungen in hinreichendem Maße gewonnen, um ein vorwiegend auf menschliche Faktoren abgestelltes vertrauliches Meldesystem einzurichten.

2.15 Ferner dürfte es dem Entstehen von Vertrauen förderlich sein, wenn die mit den Meldungen befassten Stellen keine Behörden oder Verwaltungsstellen sind und die Betroffenen sich an deren Beaufsichtigung beteiligen können, sodass die Vertraulichkeit gewährleistet ist. Die Kommission ist daher der Auffassung, dass die für die Gemeinschaft sinnvollste Aufgabe darin besteht, den Beteiligten den Aufbau der nötigen Strukturen bzw. den bereits bestehenden Stellen die Ausdehnung ihrer Aktivitäten im Gemeinschaftsgebiet zu erleichtern.

2.16 Die Kommission schlägt daher eine Anpassung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten vor, damit Meldungen von Ereignissen, die nicht der Meldepflicht unterliegen, anonymisiert werden können. Erforderlichenfalls könnte die Kommission auch untersuchen, wie die für die Verbesserung der Luftverkehrssicherheit bereitgestellten Mittel zur Förderung bestehender oder einzurichtender Stellen, die den in der EUCARE-Studie ermittelten Bedingungen entsprechen, eingesetzt werden könnten, um das Vertrauen aller Beteiligten zu gewinnen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Obwohl der Luftverkehr verglichen mit anderen einer der sichersten Verkehrsträger ist, sollten die Bemühungen nach Ansicht des Ausschusses auch künftig darauf ausgerichtet sein, das Unfallrisiko in der Luftfahrt, besonders angesichts des zunehmenden Luftverkehrs, weiter einzuschränken.

⁴ Prof. Lucien Rapp, "Legal problems posed by implementation of a Community voluntary incident reporting system in the field of air safety".

3.2 Außerdem pflichtet der Ausschuss der Kommission darin bei, dass die Zahl der möglichen Störungsmeldungen innerhalb eines einzelnen Mitgliedstaats quantitativ wie qualitativ begrenzt sein kann. Um eine hinreichende "kritische Masse" zu erhalten, sollte deshalb auf Gemeinschaftsebene ein Rahmen geschaffen werden, der die Meldung möglichst vieler Zwischenfälle erlaubt, damit die Informationen ausgetauscht und verbreitet und somit analysiert werden können, um dann die richtigen Schlüsse daraus zu ziehen.

3.3 Vor diesem Hintergrund unterstützt der Ausschuss den Vorschlag, dem zufolge Regelungen zur obligatorischen und vertraulichen Meldung aufgestellt sowie Informationen auf der Grundlage von gemeinsam angenommenen Bestimmungen über ihre Vertraulichkeit und Verbreitung ausgetauscht werden sollen, vorausgesetzt, hierbei gelten die im Folgenden angeführten Ergänzungen zu den detaillierten gemeinsamen Bestimmungen über die vertrauliche Behandlung und die Veröffentlichung.

3.4 Die vorgeschlagene Pflicht, Ereignisse in der Luftfahrt der zuständigen einzelstaatlichen Behörde zu melden, kann missverständlich sein. Es könnte erwogen werden, festzulegen, dass immer der Behörde in dem Staat Meldung erstattet wird, in dem das Luftfahrzeug registriert ist, auch wenn das nicht immer zweckmäßig ist. Was Unregelmäßigkeiten bei Luftverkehrsdienstleistungen oder der Navigation betrifft, sollte die Meldung an die Behörde des Staates erfolgen, der für diese Dienste zuständig ist.

3.5 Es sollte gewährleistet werden, dass in dem Vorschlag die von der ICAO verwandte Terminologie benutzt wird.

3.6 Es scheint eine Grauzone zu geben bezüglich der Meldungen, die nach dem Richtlinienvorschlag und denen, die nach der Richtlinie 94/56/EG über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt zu erstatten sind.

3.7 Der Ausschuss regt an, die Meldung von administrativen Ursachen der kürzlich von der Kommission vorgeschlagenen Europäischen Agentur für Flugsicherheit⁵ zu übertragen.

4. **Besondere Bemerkungen**

4.1 **Artikel 4**

Nach Ansicht des Ausschusses sollte eine Bestimmung darüber aufgenommen werden, dass die Behörden eines Mitgliedstaats festlegen können, dass obligatorische Meldungen von

⁵ "Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit" KOM(2000) 595 endg. - 2000/0246 (COD), Stellungnahme des WSA CES 704/2001 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

Piloten oder anderen Beschäftigten einer Fluggesellschaft über einen von der betreffenden Gesellschaft bestimmten Koordinator erfolgen müssen.

4.2 **Artikel 7 Absatz 3**

In diesem Abschnitt sollte ergänzt werden, dass der Bericht statistische Angaben über die Zahl der nach Kategorien aufgeschlüsselten Betriebsstörungen und anderer Unregelmäßigkeiten sowie das Ergebnis der hierzu von den Behörden durchgeführten Analysen - einschließlich etwaiger Empfehlungen - enthalten sollte, um so die Flugsicherheit zu erhöhen.

4.3 **Artikel 8 Absatz 2**

Nach Ansicht des Ausschusses sollte die in Artikel 5 Absatz 1 genannte zuständige Behörde beauftragt werden, erforderlichenfalls Meldungen über Zwischenfälle weiter zu anonymisieren, wenn die Identität der Meldenden mit einiger Sicherheit festgestellt werden kann, obwohl deren Name und Anschrift nicht registriert sind.

4.4 **Artikel 8 Absatz 4**

Nach Ansicht des Ausschusses sollte im Einklang mit allgemeinen Rechtsgrundsätzen in Artikel 8 Absatz 4 der Zusatz aufgenommen werden, dass Personen nicht der Meldepflicht unterliegen, wenn sie auf der Grundlage ihrer eigenen Meldung gerichtlich belangt werden können.

5. **Schlussfolgerung**

5.1 Der Ausschuss unterstützt uneingeschränkt eine koordinierte Erhebung, die Speicherung und den Austausch von Informationen über die Flugsicherheit beeinträchtigende Unregelmäßigkeiten, da ein solches System seiner Ansicht nach zur Vermeidung schwerer Unfälle beitragen kann.

5.2 Unter Hinweis auf die vorgenannten Betrachtungen kann sich der Ausschuss dem Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt anschließen.

Brüssel, den 12. September 2001

Der Präsident des Wirtschafts- und
Sozialausschusses

Der Generalsekretär
des Wirtschafts- und Sozialausschusses

Göke FRERICHS

Patrick VENTURINI

