



LUFTVERKEHR: SICHERHEIT

Mit gemeinsamen Vorschriften, die schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette erweitert wurden, wird für ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit^[1] im Luftverkehrsbinnenmarkt gesorgt.

RECHTSGRUNDLAGE

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

ZIELE

Mit der Verwirklichung des Luftverkehrsbinnenmarktes Mitte der 1990er-Jahre^[2] wurden gleichzeitig auch verbindliche gemeinsame Vorschriften erforderlich, die innerhalb seiner Grenzen für ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit sorgen.

ERGEBNISSE

Luftfahrt und Flugsicherheit sind untrennbar miteinander verbunden: Ohne strenge Vorschriften, die für ein hohes Maß an Sicherheit sorgen, hätte sich der Luftverkehr nicht entwickeln können – es hätte zu wenige Passagiere (und sicherlich auch Besatzungsmitglieder) gegeben. Ein Flugzeug kann außerdem in kurzer Zeit lange Strecken zurücklegen. Deshalb gehen Flugsicherheit und eine – mehr oder weniger stark ausgebaute und wirksame – internationale Zusammenarbeit Hand in Hand.

Auf globaler Ebene legt die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO^[3]) die Mindestsicherheitsstandards fest; inwieweit diese eingehalten werden, hängt jedoch weitgehend vom guten Willen der einzelnen Vertragsstaaten ab.

In Europa wurde mit der Einführung des Luftverkehrsbinnenmarktes sichergestellt, dass Fluggästen ein einheitliches und hohes Maß an Sicherheit geboten wird, unabhängig davon, wohin sie innerhalb der Union fliegen. Die nationalen Vorschriften

[1]Die Flugsicherheit bezieht sich auf das Entwerfen, den Bau, die Wartung und den Betrieb von Luftfahrzeugen. Sie sollte nicht mit der Luftsicherheit verwechselt werden, deren Ziel es ist, böswilligen Handlungen gegen Luftfahrzeuge sowie deren Fluggäste und Besatzungsmitglieder vorzubeugen (siehe Kurzdarstellung [3.4.7](#)).

[2]Dabei handelt es sich um das „dritte Liberalisierungspaket“ des Luftverkehrs, d. h. um die Verordnungen (EWG) Nr. 2407/92, (EWG) Nr. 2408/92 und (EWG) Nr. 2409/92 (die mittlerweile durch die Verordnung (EG) Nr. 1008/2008 ersetzt wurden), die den Luftverkehrsunternehmen der EU den freien Zugang zu den Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs eröffneten (siehe Kurzdarstellung [3.4.6](#)).

[3]Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die mit dem „Abkommen über die internationale Zivilluftfahrt“ vom Dezember 1944 (auch bekannt als „Abkommen von Chicago“) gegründet wurde und mittlerweile 191 Staaten zu ihren Mitgliedern zählt. Die ICAO erarbeitet Standards und Empfehlungen, die von den Vertragsstaaten eingehalten werden müssen, doch gibt es keine verbindlichen Verfahren, die eine ordnungsgemäße Befolgung sicherstellen.



wurden durch gemeinsame Vorschriften ersetzt, deren Einhaltung verpflichtend ist. Zudem wurden die nationalen Regelungsbehörden und ihre Gremien für freiwillige Zusammenarbeit (darunter in erster Linie die „Gemeinsamen Luftfahrtbehörden“^[4]) durch ein Gemeinschaftsverfahren ersetzt, an dem die nationalen Behörden der Zivilluftfahrt, die Europäische Kommission und die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) beteiligt sind^[5]. Seit 2003 ist insbesondere die EASA in erster Linie mit der Ausarbeitung der Vorschriften beauftragt (und schafft so die Grundlagen für die Vorschläge für Gesetzgebungsakte der Kommission). Die Kommission, die EASA und die zuständigen nationalen Behörden überwachen in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich die Umsetzung der Vorschriften und unterstützen sich gegenseitig.

Die gemeinsamen Vorschriften für die Sicherheit der Zivilluftfahrt ergeben sich aus den Standards und Empfehlungen der ICAO, die immer wieder verschärft und schrittweise auf die gesamte Luftverkehrskette ausgedehnt wurden. Sie zielen allgemein darauf ab, die Zahl der Unfälle so weit wie möglich zu verringern, wobei sie sich sowohl auf die Eigenverantwortung der beteiligten Akteure als auch auf Überwachungsmaßnahmen stützen^[6].

1994 wurden die Grundsätze der ICAO für die Untersuchung von Unfällen im Luftverkehr in Gemeinschaftsrecht umgesetzt (durch die Richtlinie 94/56/EG, die durch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010 ersetzt wurde): Die Untersuchungen müssen gänzlich unabhängig durchgeführt werden und dürfen ausschließlich der Erfassung der Unfallursachen und der Verhinderung von Unfällen dienen, nicht aber der Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen (was nicht immer im Einklang mit dem nationalen Zivil- oder Strafrecht steht, das im Gegensatz dazu darauf abzielt, die Schuldigen zu identifizieren und zu bestrafen). Die Vorschriften für die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (Richtlinie 2003/42/EG, Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007, die alle durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ersetzt wurden) stützen sich auf den gleichen Ansatz, der allein auf Prävention abzielt und jede Schuldzuweisung vermeidet. Seit 2005 müssen alle entlang der Luftfahrtkette auftretenden Abweichungen den zuständigen nationalen Behörden und von diesen an die EASA gemeldet und mithilfe eines zentralen Registers, das von der Europäischen

[4]Die Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtbehörden (Joint Aviation Authorities – JAA) war ein informeller Zusammenschluss der Zivilluftfahrtbehörden der meisten europäischen Länder (darunter sowohl Mitgliedstaaten der EU als auch Nichtmitgliedstaaten), der für die Erstellung der Sicherheitsvorschriften und -standards zuständig war (die jeder Vertragsstaat selbständig umsetzen konnte). Die JAA, zu der bis zu 43 Vertragsstaaten gehörten, nahm ihre Tätigkeit 1970 (mit der Gründung von Airbus) auf und beendete sie 2009, da für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union infolge der gemeinsamen Vorschriften, die verbindlich und direkt anzuwenden waren, die Grundlage für einen weiteren Bestand des Zusammenschlusses nicht mehr vorhanden war.

[5]Hierbei ist anzumerken, dass die technischen Vorschriften für den Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherungsdienste auch von Eurocontrol und von weiteren Normungsgremien wie Eurocae ausgearbeitet werden (Eurocontrol setzt zudem einen Teil dieser Vorschriften um). Bei der Ausdehnung der gemeinsamen Sicherheitsvorschriften sowie der Kompetenzbereiche der EASA in diesen Bereichen besteht eine klare Aufteilung der Zuständigkeiten: Die technischen Vorschriften werden von der EASA erarbeitet, und Eurocontrol ist mit den betrieblichen Aufgaben im Rahmen des einheitlichen europäischen Luftraums betraut (siehe Kurzdarstellung [3.4.8](#) und den Vorschlag für die Verordnung ([COM\(2013\) 409](#)) vom 11. Juni 2013 und die vom Parlament am 12. März 2014 in erster Lesung angenommene Entschließung: ABl. C 378, vom 9.11.2017, S. 584).

[6]Ein gutes Beispiel für die Übertragung von Verantwortung an die beteiligten Akteure in der Luftverkehrskette ist das Verfahren der EASA für die Genehmigung als Entwicklungsbetrieb (Design Organisation Approval).



Kommission verwaltet wird, für weitere Analysen gespeichert und weiterverbreitet werden.

Seit 2003^[7] bestehen ebenfalls gemeinsame Vorschriften für die Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen, d. h. deren Entwerfen, Bau und Wartung. Im Jahr 2008 wurden die Vorschriften auf den Flugbetrieb und die Ausbildung der Besatzungsmitglieder ausgeweitet, d. h. auf die Art und Weise, wie die Fluggeräte genutzt werden dürfen. Darauf folgte im Jahr 2009 zudem die Erweiterung auf den Betrieb der Flughäfen, das Flugverkehrsmanagement und die Bereitstellung von Dienstleistungen im Luftverkehr. Alle diese Vorschriften gelten für die Erzeugnisse und Unternehmen sowie auch für die Angestellten, die für Entwerfen, Bau, Wartung und Betrieb verantwortlich sind, und auch für Luftfahrzeuge und Verkehrsunternehmer aus Drittländern, wenn diese in der Union tätig sind. 2015 legte die Kommission einen Vorschlag vor, mit dem diese Regelungen verschärft werden sollen, insbesondere um der Entwicklung unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen) und den Zusammenhängen zwischen der Flugsicherheit und anderen Bereichen wie Luftsicherheit oder Umweltschutz Rechnung zu tragen ([COM\(2015\) 613](#)). Mit dem Vorschlag wurden die Zuständigkeiten der EASA in Bereichen wie Sicherheit (einschließlich Cybersicherheit) und Umwelt ausgeweitet. Ferner wurden einige Änderungen an der Struktur der EASA vorgeschlagen (z. B. Einsetzung eines Exekutivausschusses zur Unterstützung des Verwaltungsrats und des Exekutivdirektors). Außerdem wurden zwei zusätzliche Einnahmequellen für die EASA (Zuschüsse und Flugsicherungsgebühren für ATM/ANS-Aufgaben) vorgeschlagen. Nachdem Parlament und Rat ausführlich über den Vorschlag beraten hatten, wurde die Verordnung (EU) 2018/1139^[8] im Juli 2018 verabschiedet und die vorherige EASA-Grundverordnung (Verordnung (EG) Nr. 216/2008) damit aufgehoben.

Mit dem Programm zur Sicherheitsüberprüfung von Luftfahrzeugen aus Drittländern (SAFA), das 1996 von der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC^[9]) initiiert wurde, wurden die Grundlagen für eine einheitliche Kontrolle ausländischer (europäischer und nichteuropäischer Luftfahrzeuge) geschaffen, die sich auf Flughäfen der Vertragsstaaten aufhalten, sodass die Einhaltung der von der ICAO festgelegten Mindestsicherheitsstandards überprüft werden kann^[10]. Die Richtlinie 2004/36/EG (ersetzt durch die einschlägigen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 216/2008) hat das SAFA-Programm für die Mitgliedstaaten ab 2006 verpflichtend gemacht. Seit 2014 werden die Flugzeuge der EASA-Staaten (Europäische Union, Island, Norwegen und die Schweiz) auf der Grundlage der Normen der Agentur, die zum Teil strenger

[7]1991 wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 eine geringfügige Vereinheitlichung der „technischen Vorschriften“ eingeführt, die auf den „Vereinbarungen“ gründete, die von der Arbeitsgemeinschaft der europäischen Luftfahrtverwaltung unter großen Schwierigkeiten angenommen worden waren.

[8]Verordnung (EU) 2018/1139 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 4. Juli 2018 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit sowie zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 2111/2005, (EG) Nr. 1008/2008, (EU) Nr. 996/2010, (EU) Nr. 376/2014 und Richtlinien 2014/30/EU und 2014/53/EU des Europäischen Parlaments und des Rates, und zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 552/2004 und (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EWG) Nr. 3922/91 des Rates (ABl. L 212 vom 22.8.2018, S. 1).

[9]Die Europäische Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) ist ein informeller Zusammenschluss der Behörden für Zivilluftfahrt aus 44 europäischen Staaten und dient dazu, deren Strategien und Verfahren sowie die Beziehungen zu anderen Regionen der Welt zu vereinheitlichen. Dabei hat die ECAC keinerlei Regelungsbefugnisse, sondern ist vielmehr ein wertvolles Diskussionsforum.

[10]Die Anforderungen aus den Anhängen 1 (Lizenzen des Luftfahrt-Personals), 6 (Betriebsvorschriften) und 8 (Lufttüchtigkeit von Luftfahrzeugen) des Abkommens von Chicago.



sind, sowie im Rahmen von SACA-Inspektionen (Safety Assessment of Community Aircraft) gemäß der Verordnung (EU) Nr. 965/2012 inspiziert. 48 europäische und nichteuropäische Länder, darunter die 28 Mitgliedstaaten, nehmen heute am SAFA/SACA-Programm teil und mehr als 6 000 Luftfahrzeuge (die sich fast zu gleichen Teilen auf Betreiber aus der Gemeinschaft oder aus Drittstaaten aufteilen) werden auf dieser Grundlage jedes Jahr in der Union inspiziert (und mehr als 11 000 Luftfahrzeuge in allen Vertragsstaaten). Bei der EASA werden die Ergebnisse dieser Inspektionen zentral gespeichert. Die Feststellung von Mängeln kann gegebenenfalls zu Betriebseinschränkungen oder zur Aufnahme des betroffenen Unternehmens in die „schwarze Liste“ der Luftfahrtunternehmen führen, gegen die aus Sicherheitsgründen eine Betriebsuntersagung in der Gemeinschaft verfügt wurde. Diese „schwarze Liste“ besteht seit dem Jahr 2005 (Verordnung (EG) Nr. 2111/2005). Sie wird regelmäßig aktualisiert und veröffentlicht (durch die Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 474/2006), sodass die Fluggäste, die Verkäufer von Flugtickets und die zuständigen Behörden stets über die aktuellsten Informationen verfügen. Außerdem müssen alle Betreiber aus Drittstaaten ab November 2016 durch eine von der EASA ausgestellte Genehmigung belegen, dass sie die Sicherheitsstandards der ICAO einhalten, um Ziele in der EU anfliegen zu dürfen (Verordnung (EU) Nr. 452/2014).

Anhand der „schwarzen Liste“ wird deutlich, dass die Flugsicherheit der Zivilluftfahrt in einigen Regionen der Welt stark verbesserungsbedürftig ist. Damit dies geschehen kann, hat die Union eine entsprechende Zusammenarbeit mit der ICAO ins Leben gerufen und gewährt den Ländern Unterstützung, in denen die größten Schwierigkeiten bei der Einführung wirkungsvoller Strukturen für die Flugsicherheit bestehen. Darüber hinaus schlägt die Union ihren unmittelbaren Nachbarländern, in die viele Unionsbürger per Flugzeug reisen, einen Beitritt zum Luftverkehrsbinnenmarkt vor, was die Inkraftsetzung sämtlicher gemeinsamer Vorschriften für die Flugsicherheit voraussetzt (die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums, die Schweiz und die Balkanstaaten, die Vertragsparteien des Übereinkommens über einen gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum sind).

Hierbei ist anzumerken, dass die internationale Zusammenarbeit im Bereich Flugsicherheit auch auf Erleichterungen für den Handel mit Erzeugnissen und Dienstleistungen abzielt, der durch unterschiedliche nationale technische Standards möglicherweise erschwert wird. Dementsprechend hat die Union mit ihren wichtigsten Partnern im Bereich Luftfahrt (USA, Kanada und Brasilien) Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der Standards für Flugsicherheit geschlossen. Für bestimmte Projekte schließt die EASA sogenannte Arbeitsvereinbarungen mit Industriepartnern aus Ländern ab, mit denen keine derartigen Abkommen bestehen. Die Erzeugnisse und Dienstleistungen, die in den Anwendungsbereich dieser Abkommen und Vereinbarungen fallen, können frei zwischen den Vertragsstaaten gehandelt werden.

2018 legte die Kommission einen Vorschlag über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und China über Flugsicherheit vor. Das Beschlussverfahren ist noch nicht abgeschlossen ([2018/0155/NLE](#)).



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament hat die Einführung eines wirksamen europäischen Sicherheitssystems in der Zivilluftfahrt von jeher sehr entschlossen unterstützt und sich dabei ganz besonders für die Rechte der Fluggäste auf Zugang zu Informationen und für die Wirksamkeit der Europäischen Agentur für Flugsicherheit eingesetzt.

Somit vertraten die Abgeordneten seit der Verabschiedung der „SAFA-Richtlinie“ die Auffassung, dass sie auch der öffentlichen Kritik an jenen Luftfahrtunternehmen dienen soll, die die internationalen Sicherheitsstandards nicht einhalten. Das Parlament forderte außerdem, dass die Maßnahmen, die von einem Mitgliedstaat infolge einer Inspektion im Rahmen von SAFA durchgeführt werden, von der Europäischen Kommission auf die gesamte Union ausgeweitet werden können. Damit schufen die Abgeordneten die Grundlage für die ein Jahr darauf eingeführte „schwarze Liste“. Zudem gelang es dem Parlament, die Veröffentlichung der Liste verbindlich zu machen und den Anspruch von Fluggästen auf Entschädigung oder anderweitige Beförderung bei der Annullierung eines Fluges infolge der Aufnahme eines Unternehmens in die Liste durchzusetzen. In Bezug auf die EASA hat das Parlament von Beginn an gefordert, dass sie in der Ausübung ihrer technischen Aufgaben unabhängig sein und einen möglichst weiten Kompetenzbereich haben sollte: Im Jahr 2002 forderte das Parlament eine entsprechende Erweiterung der gemeinsamen Vorschriften für Flugsicherheit und des Kompetenzbereiches der EASA auf die Betriebsregeln für Luftfahrzeuge sowie die Lizenzerteilung für Flugbesatzungen – diese erfolgte schließlich im Jahr 2008. Außerdem ist es den Abgeordneten gelungen, der EASA wirksame Zwangsmittel mit einer tatsächlich abschreckenden Wirkung an die Hand zu geben, indem ihr das Recht verliehen wurde, den Verstößen angemessene Geldbußen zu verhängen.

Darüber hinaus begrüßte das Parlament 2016 den Vorschlag der Kommission, die EASA-Grundverordnung (Verordnung (EG) Nr. 216/2008) zu überarbeiten, um ein Höchstmaß an Sicherheit in der Luftfahrt zu erreichen. Insbesondere betonte es, dass die notwendigen Bestimmungen zur Anpassung der EASA an neue Entwicklungen in der Luftfahrt erforderlich sind, wie zum Beispiel der zunehmende Luftverkehr, der verbreitete Einsatz von Drohnen, das Aufkommen von Konfliktgebieten an der Haustür Europas und die zunehmende technische Komplexität in der Luftfahrt. 2017 forderte es die Kommission und den Rat auf, für die EASA ausreichende Mittel und genug Personal bereitzustellen, damit für hohe Sicherheitsstandards gesorgt ist und die EASA im internationalen Kontext eine größere Rolle spielt.

Dokumente des Europäischen Parlaments, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind:

- Empfehlung vom 21. März 2002 für die zweite Lesung betreffend den Gemeinsamen Standpunkt des Rates im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit ([A5-0093/2002](#));



- Bericht vom 9. März 2004 über den vom Vermittlungsausschuss gebilligten gemeinsamen Entwurf einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für die Flugsicherheit von Luftfahrzeugen aus Drittstaaten, die Flughäfen in der Gemeinschaft anfliegen ([A5-0125/2004](#));
- Bericht vom 19. Oktober 2005 über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Unterrichtung von Fluggästen über die Identität des ausführenden Luftfahrtunternehmens sowie den Austausch sicherheitsrelevanter Informationen zwischen den Mitgliedstaaten ([A6-0310/2005](#));
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. Oktober 2015 zum sicheren Einsatz ferngesteuerter Flugsysteme (RPAS), gemeinhin bekannt als unbemannte Luftfahrzeuge (UAV), im Bereich der zivilen Luftfahrt ([A8-0261/2015](#))^[11];
- Bericht über den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und Rats zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit ([A8-0364/2016](#));
- Entschließung des Europäischen Parlaments vom 16. Februar 2017 zur Luftfahrtstrategie für Europa ([A8-0021/2017](#))^[12].

Esteban Coito
04/2019

[11][ABl. C 355 vom 6.12.2018, S. 63.](#)

[12][ABl. C 252 vom 6.12.2018, S. 284.](#)

