



EUROPÄISCHES PARLAMENT

2009 - 2014

---

*Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr*

---

12.2.2010

## **ARBEITSDOKUMENT**

über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der  
Zivilluftfahrt

Ausschuss für Verkehr und Fremdenverkehr

Berichterstatterin: Christine De Veyrac

## **1. Hintergrund**

Der Luftverkehr nimmt seit mehreren Jahren ständig zu.

Trotz bedeutender Verbesserungen im Bereich der Sicherheit geht mit dieser Zunahme das Risiko von Flugzeugunfällen einher.

In diesem Zusammenhang ist es von ausschlaggebender Bedeutung, dass die Unfälle von einer unabhängigen Stelle untersucht werden, wodurch die Mängel im Sicherheitsbereich ermittelt und Korrekturmaßnahmen ermöglicht werden.

Die europäische Rechtsvorschrift, die derzeit die Untersuchung der Unfälle regelt, ist die Richtlinie von 1994<sup>1</sup>.

Seit dieser Text verfasst wurde, hat sich der Luftverkehrsmarkt beträchtlich entwickelt und ist komplexer geworden. Durch neue Akteure, wie etwa die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA), die für die Zulassung von Luftfahrzeugen in der EU zuständig ist, und die festgestellten Unterschiede bei den Untersuchungskapazitäten der Mitgliedstaaten wurde es notwendig, eine neue Rechtsvorschrift vorzulegen<sup>2</sup>.

## **2. Das Netz der Untersuchungsstellen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt**

Die Schaffung eines Netzes der nationalen Untersuchungsstellen sollte es ermöglichen, die Unterschiede bei den Untersuchungskapazitäten in der EU abzubauen.

Es könnte auch die Qualität der Untersuchungen verbessern und einen Rechtsrahmen für die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Untersuchungsstellen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt bilden.

Dies dürfte somit zur Verbesserung der Flugsicherheit beitragen.

Die Umstände lassen derzeit zwar die Schaffung eines europäischen Amtes für Sicherheitsuntersuchungen nicht zu, Ihre Berichterstatterin möchte aber dennoch weiter gehen, als dies die Kommission vorschlägt: Man müsste die Aufgaben des Netzes festlegen, was zu einem echten zusätzlichen Nutzen im Sicherheitsbereich führen würde.<sup>3</sup>

Diese Aufgaben könnten insbesondere in Folgendem bestehen:

- Funktion eines Rahmens und Erleichterung der gemeinsamen Nutzung von Material durch die Untersuchungsämter sowie die Bereitstellung von Besichtigern<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Richtlinie 94/56/EG des Rates

<sup>2</sup> Man sollte auch die Entwicklungen des Anhangs 13 („Untersuchung von Unfällen und Störungen der Luftfahrt“) des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt (7300/9) berücksichtigen, das auf internationaler Ebene regelt, welche Bestimmungen im Bereich der Untersuchung von Unfällen und Störungen bei Luftfahrzeugen gelten.

<sup>3</sup> Diese Aufgaben könnten nach dem Muster festgelegt werden, das die Kommission in ihrer Folgeabschätzung vorschlägt (SEK(2009)1477, S. 43) und das es im Seeverkehr gibt mit dem Rahmen für die ständige Zusammenarbeit (Artikel 10 der Richtlinie 2009/18/EG).

<sup>4</sup> Beispiel für eine Maßnahme der Erleichterung des Austausches wäre die Schaffung eines Verzeichnisses der

- Entwicklung der Weitergabe von Informationen, die für die Verbesserung der Sicherheit nützlich sind
- Durchführung von Maßnahmen der Fortbildung von Untersuchungsbeauftragten
- Erstellung eines Verzeichnisses bewährter Praktiken und Erarbeitung einer europäischen Methode der Untersuchung von Unfällen
- Durchführung von Überprüfungen der Untersuchungsstellen für die Sicherheit der Zivilluftfahrt

Man sollte sich auch über den angemessenen Rahmen Gedanken machen, um auf europäischer Ebene die Vorschläge umzusetzen, die das Netz zur Verbesserung der Flugsicherheit und der Untersuchungsmechanismen vorlegen würde.

### **3. Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA)**

Die EASA<sup>5</sup> ist für die Zulassung von Luftfahrzeugen in der Gemeinschaft im Namen der Mitgliedstaaten zuständig. Sie ist ein wichtiger Akteur in der Flugsicherheit.

In der Richtlinie 94/56/EG<sup>6</sup> konnte die EASA nicht berücksichtigt werden, weil sie vor ihrer Errichtung erlassen wurde. Diese Situation führt aber zu nicht hinnehmbaren Risiken im Bereich der Sicherheit<sup>7</sup>.

Deshalb gibt es gute Gründe dafür, dass in der neuen Verordnung ein klarer Rechtsrahmen für die Beteiligung der Agentur an den Sicherheitsuntersuchungen vorgesehen wird.

Ihre Berichterstatterin möchte drei konkrete Punkte ansprechen:

#### **a) Die Unabhängigkeit der Sicherheitsuntersuchung**

Auf keinen Fall dürfte der EASA durch die Verordnung die Möglichkeit eingeräumt werden, die Sicherheitsuntersuchung zu beeinflussen oder parallel zu dieser Untersuchung Ermittlungen durchzuführen.

Da die Agentur für die Zulassung von Luftfahrzeugen zuständig ist, darf sie nämlich nicht gleichzeitig Richter und Partei sein. Hier muss der Text absolut eindeutig sein.

#### **b) Die Bezeichnung**

Da der Luftverkehr oft international ist, kann eine Sicherheitsuntersuchung auch außereuropäische Staaten betreffen.

In diesem Fall und aus Erwägungen der Rechtsicherheit ist es wichtig, dass der für die Bestimmung der Rolle der EASA bei der Untersuchung benutzte Begriff im Anhang 13 der

---

Einrichtungen und Ausrüstungsgegenstände, die den einzelnen nationalen Untersuchungsstellen zur Verfügung stehen, und erforderlichenfalls der Besichtigter, die auf Unfälle spezialisiert sind, die sich unter besonderen Bedingungen ereignen (Meer, Berge, usw.).

<sup>5</sup> geschaffen durch die Verordnung (EG) Nr. 216/2008

<sup>6</sup> a.a.O.

<sup>7</sup> Wie das in einer Prüfung der EASA durch die internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) bestätigt wurde.

ICAO ausdrücklich definiert ist<sup>8</sup>, der für die Untersuchungen auf internationaler Ebene gilt.

Dies ist für den im Verordnungsvorschlag verwendeten Begriff „Sachverständiger“ nicht der Fall, was zu Unklarheiten führen könnte.<sup>9</sup>

Deshalb sollte lieber eine zweifelsfreie Bezeichnung benutzt werden, wodurch sichergestellt würde, dass die Beteiligung der Agentur an den Untersuchungen nicht in Frage gestellt werden kann.

Der Begriff „Berater“<sup>10</sup> wird im Allgemeinen für die Zulassungsstelle benutzt<sup>11</sup>.

Ihre Berichterstatterin schlägt deshalb vor, dass die EASA in dieser Verordnung als „Berater“ hinsichtlich ihrer Beteiligung an den Sicherheitsuntersuchungen bezeichnet wird, und dass sie über die Rechte verfügt, die den Beratern nach dem Anhang 13 zukommen.

#### c) Der Zugang der EASA zu Sicherheitsinformationen

Aus Erwägungen der Flugsicherheit muss die Agentur während der gesamten Untersuchung Zugang zu einschlägigen Informationen und den Sicherheitsempfehlungen haben, damit sie rasch Lufttüchtigkeitsanweisungen geben kann<sup>12</sup>.

Die Übermittlung von Informationen erfolgt aber weniger systematisch an die EASA als an die nationalen Zivilluftfahrtsbehörden.

Man müsste deshalb diesen Informationsfluss steuern und die für die Untersuchungen zuständigen Stellen ermuntern, enger mit der Agentur zusammenzuarbeiten.

### **4. Die Abstimmung der Untersuchungen**

Es kommt häufig vor, dass neben der Sicherheitsuntersuchung ein oder mehrere justizielle Verfahren eingeleitet werden<sup>13</sup>.

#### a) Die Unabhängigkeit

Es sollte gewährleistet werden, dass die Untersuchungsbeauftragten arbeiten können, ohne bei dem Gericht die Genehmigung zu beantragen, Zugang zu den Beweismitteln zu bekommen oder sie untersuchen zu dürfen.

Offensichtlich sind bei einer rechtswidrigen Tat die Umstände anders, und der justiziellen

---

<sup>8</sup> a.a.O.

<sup>9</sup> In Artikel 9 Absatz 1 des Verordnungsvorschlags (KOM(2009)611). Der Begriff „Sachverständiger“ taucht zweimal in dem vorstehend erwähnten Anhang 13 der ICAO auf, wird aber nicht definiert.

<sup>10</sup> Kapitel 1 des Anhangs 13 des Abkommens von Chicago über die internationale Zivilluftfahrt.

<sup>11</sup> Vor allem in den Vereinigten Staaten ist dies so, wo die Federal Aviation Administration (FAA) „Berater“ („advisor“) des National Transportation Safety Board (NTSB) hinsichtlich des Anhangs 13 der ICAO bei Sicherheitsuntersuchungen von Flugzeugunfällen ist.

<sup>12</sup> Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 216/2008

<sup>13</sup> Die Untersuchungen sind zwar voneinander unabhängig, aber es scheint so, dass die Tatsachen, die von der für die technische Untersuchung zuständigen Stelle festgestellt werden, und ihre Schlussfolgerung starke Auswirkungen auf die gerichtlichen Ermittlungen haben, wenn sich auch die technische Untersuchung nur auf die Sicherheit und nicht auf Haftungsfragen bezieht.

Untersuchung muss Vorrang eingeräumt werden<sup>14</sup>.

#### b) Zugang zu sensiblen Informationen

Es ist unabdingbar, dass die am Unfall beteiligten Personen<sup>15</sup> an der Sicherheitsuntersuchung mitarbeiten, damit die Unfallursachen festgestellt werden können.

Wenn sich diese Personen weigern, sich in den Sicherheitsuntersuchungen zu äußern, weil sie Angst haben, dass ihre Aussage ohne ihre Zustimmung an die Justiz übermittelt werden könnte, wird hierdurch ein Risiko für die Flugsicherheit geschaffen.

Andererseits muss man es ermöglichen, dass die Justiz ihre Arbeit verrichtet und dass die Angehörigen die Möglichkeit haben, die Haftungsfragen von einem Gericht klären zu lassen. Deshalb müssen die Gerichte Zugang zu den entsprechenden Informationen haben.

Die Kommission schlägt vor, dass eine Reihe von Informationen geschützt wird, aber dass die Justiz zu ihnen Zugang haben kann, wenn dies durch ein „*vorrangiges öffentliches Interesse*“<sup>16</sup> gerechtfertigt ist.

Allerdings ist der Begriff „vorrangiges öffentliches Interesse“ recht vage und kann in den einzelnen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgelegt werden. Außerdem geht man häufig davon aus, dass es sich um ein vorrangiges öffentliches Interesse handelt, wenn der Unfall zum Tod eines Menschen führte.

Die sensiblen Informationen sind dann nicht mehr geschützt.

Ihre Berichterstatterin schlägt vor, dass alles, was sich auf die Feststellung der Tatsachen und die Analyse der Beweise bezieht, an die Justiz übermittelt wird, wogegen die übrigen Daten vertraulich bleiben sollten.

### **5. Die Rechte der Opfer und ihrer Angehörigen**

#### a) Die Passagierliste

Die Kommission schlägt vor, dass das Unternehmen verpflichtet wird, die Liste innerhalb einer Stunde, nachdem das Eintreten eines Unfalls mitgeteilt wurde, erstellen zu können.

Ihre Berichterstatterin unterstützt diesen Gedanken, wünscht aber, dass diese Passagierliste bei ihrer Vorlage durch das Unternehmen überprüft wird und dass die eingerichteten Mechanismen realistisch sind.

Dies könnte sich aber in bestimmten Situationen als schwierig erweisen<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags für eine Verordnung.

<sup>15</sup> Überlebendes Personal, Fluglotsen, Betreiber von Luftfahrzeugen usw.

<sup>16</sup> Artikel 15 Absatz 2 des Vorschlags für eine Verordnung.

<sup>17</sup> Das Unternehmen verfügt nicht immer über fest an dem Flughafen, an dem das Flugzeug gestartet ist, stationiertes Personal. Es gibt auch Flughäfen, die nachts geschlossen sind. In diesen Fällen ist es kaum realistisch, dass eine überprüfte Liste innerhalb einer Stunde zur Verfügung steht.

Ihre Berichterstatterin erwägt zwei Optionen:

- sich auf die Pflicht nach Artikel 29 Buchstabe f des Abkommens von Chicago<sup>18</sup> zu gründen und zu fordern, dass die Passagierliste vor dem Start dem Unternehmen übermittelt wird. Im Fall eines Unfalls kann es sie dann mit dem Crew Manifest abgleichen und eine überprüfte Liste innerhalb einer Stunde vorlegen,

- unterschiedliche Fristen für diejenigen Flüge festlegen, für die es ein System der vorherigen Information über die Reisenden gibt<sup>19</sup> (bei denen die Liste der Personen an Bord schon beim Start zur Verfügung steht) und den übrigen Flügen<sup>20</sup>.

#### b) Informationen über vermisste Passagiere

Wenn sich ein Unfall ereignet, gehen bei der Luftfahrtgesellschaft Tausende von Anrufen ein<sup>21</sup>, und es ist oft schwierig, die Person zu ermitteln, die darüber zu unterrichten ist, dass ein Passagier vermisst wird.

Diese Zeit der Unsicherheit ist für die Angehörigen der Opfer sehr schmerzhaft.

Ihre Berichterstatterin möchte eine Pflicht der Luftfahrtunternehmen einführen<sup>22</sup>, die Passagiere aufzufordern, bei der Reservierung eine Kontaktperson für den Fall eines Unfalls anzugeben<sup>23</sup>.

#### c) Unterstützung der Angehörigen

Die Kommission schlägt Folgendes vor: *„Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass auf nationaler Ebene ein Plan für die Unterstützung der Opfer von Unfällen in der Zivilluftfahrt und ihrer Angehörigen erstellt wird.“*<sup>24</sup>.

Wenn sich ein Unfall ereignet, ist aber das Unternehmen der erste Ansprechpartner, an den sich die Angehörigen der Passagiere wenden.

Ihre Berichterstatterin ist deshalb der Meinung, dass eine Pflicht der Mitgliedstaaten aufgenommen werden sollte, dafür zu sorgen, dass die in ihrem Hoheitsgebiet zugelassenen Luftfahrtgesellschaften ebenfalls über einen Krisenplan verfügen<sup>25</sup>.

---

<sup>18</sup> „Jedes (...) Luftfahrzeug hat gemäß den in diesem Übereinkommen vorgeschriebenen Bedingungen (...), wenn es Fluggäste befördert, eine Liste ihrer Namen und ihrer Einsteig- und Bestimmungsorte [mitzuführen].“

<sup>19</sup> Die APIS-Bestimmungsorte (Advance Passenger Information System). Verbindlich vorgeschrieben vor allem bei Flügen in die Vereinigten Staaten, nach Kanada, Mexiko und Australien. Nach diesem Dokument wird insbesondere verlangt, die vollständige Identität des Passagiers, seine Staatsangehörigkeit und die Nummer seines Passes anzugeben.

<sup>20</sup> Die Frist für erstere könnte auf 30 Minuten verkürzt und für letztere auf zwei Stunden verlängert werden.

<sup>21</sup> Mehr als 20.000 Anrufe an einem einzigen Tag bei der Air France nach dem Verschwinden des Fluges AF 447 zwischen Rio und Paris am 31. Mai 2009.

<sup>22</sup> Wie das in den Vereinigten Staaten bereits der Fall ist.

<sup>23</sup> Diese Informationen wären andere als diejenigen, die die Anforderung von Kontaktangaben im Falle von Änderungen des Zeitplans oder bei Annullierung des Fluges betreffen.

<sup>24</sup> Artikel 23 des Verordnungsvorschlags

Außerdem sollte der für die Sicherheitsuntersuchung zuständige Staat einen Referenten bestimmen, der der erste Kontaktpunkt für die Angehörigen der Opfer wäre.

Dieser Referent könnte die von den verschiedenen beteiligten Stellen eingehenden Informationen koordinieren, sie den Angehörigen der Passagiere übermitteln aber auch diese über die verschiedenen durchzuführenden Verfahren unterrichten<sup>26</sup>.

Dies wäre eine wichtige Unterstützung für die Angehörigen der Opfer, die angesichts der zahlreichen Akteure und Verfahren oft hilflos sind, wo sie doch bereits den Schmerz über einen vermissten Angehörigen ertragen müssen.

Außerdem sollten Bestimmungen vorgesehen werden, durch die es den Angehörigen ermöglicht wird, an Insider-Informationen über den Ablauf der Sicherheitsuntersuchung zu gelangen und insbesondere Zwischenberichte und den endgültigen Untersuchungsbericht zu erhalten, bevor diese öffentlich zugänglich gemacht werden.

#### d) Das Übereinkommen von Montreal<sup>27</sup>

Ihre Berichterstatterin ist der Auffassung, dass die europäischen Reisenden durch diese Regelungen unabhängig davon, um welches Unternehmen es geht, geschützt werden sollten und dass in der Verordnung die Pflicht für alle Unternehmen, die die Union bedienen wollen, das Übereinkommen von Montreal zu ratifizieren, verankert werden sollte.

### **6. Die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt**

Die Kommission hat sich dafür entschieden, die Richtlinie 2003/42/EG<sup>28</sup> nicht zu überarbeiten, da sie es für verfrüht hält, diese Rechtsvorschrift zu ändern. Im Verordnungsvorschlag wird allerdings auf sie Bezug genommen<sup>29</sup>.

Das System der Ereignismeldungen funktioniert allerdings nicht optimal.

Es ist nämlich so, dass in nur die Hälfte der Mitgliedstaaten Daten in das Zentralregister des ECCAIRS<sup>30</sup> eingeben, das alle Ereignisse, die in der Union vorkommen, zusammenfassen muss.

Außerdem gibt es niemanden, der den Auftrag hat, die Daten im ECCAIRS zu analysieren.

---

<sup>25</sup> Diese Krisenpläne könnten sich an dem Rundschreiben 285/AN/166 der ICAO orientieren und müssten überprüft werden.

<sup>26</sup> Sicherheitsuntersuchung, unter Umständen justizielle Untersuchung, Leistung von Schadensersatz, Identifizierung der Leichen usw.

<sup>27</sup> Das am 28. Juni 2004 in Kraft getretene Übereinkommen von Montreal zur Vereinheitlichung bestimmter Vorschriften über die Beförderung im internationalen Luftverkehr regelt vor allem die zivilrechtliche Haftung der Luftfahrtunternehmen für Schäden der Opfer von Flugunfällen und ihrer Angehörigen. 93 Staaten sind heute Vertragsparteien dieses Übereinkommens.

<sup>28</sup> Richtlinie 2003/42/EG

<sup>29</sup> Artikel 15 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags.

<sup>30</sup> eingerichtet durch die Verordnung (EG) Nr. 1321/2007

Die Analyse dieser Daten wäre aber für die Flugsicherheit sehr hilfreich<sup>31</sup>.

Ihre Berichterstatterin möchte die in dem Verordnungsvorschlag vorgesehenen Bestimmungen weiterentwickeln, insbesondere um die EASA aufzufordern, in Zusammenarbeit mit den Staaten die im ECCAIRS enthaltenen Informationen zu analysieren und zu klassifizieren.

---

<sup>31</sup> Durch sie könnte man Wiederholungstendenzen bei Unfällen aufdecken und das Risiko von Unfällen vermindern, weil sie es ermöglichen würde, Sicherheitsempfehlungen zur Beseitigung der festgestellten Mängel abzugeben.



## ANLAGE – REFERENZANGABE DER ZITIERTEN TEXTE

1. 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, S. 14).
3. Richtlinie 2009/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2009 zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr und zur Änderung der Richtlinie 1999/35/EG des Rates und der Richtlinie 2002/59/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (ABl. L 131 vom 28.05.2009, S. 114).
5. 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 (ABl. L 79 vom 19.3.2008, S. 1).
28. Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juni 2003 über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (ABl. L 167 vom 4.7.2003, S. 23).
30. Verordnung (EG) Nr. 1321/2007 der Kommission vom 12. November 2007 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen für die Zusammenführung der gemäß der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates ausgetauschten Informationen über Ereignisse in der Zivilluftfahrt in einem Zentralspeicher (ABl. L 294 vom 13.11.2007, S. 3).