EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 16.11.2020
COM(2020) 733 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt

ZUSAMMENFASSUNG

In diesem Bericht fasst die Kommission ihre Überprüfung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt[1] (im Folgenden „Verordnung“) gemäß Artikel 24 Absatz 2 der Verordnung zusammen. Im Rahmen dieser Überprüfung gibt die Kommission eine Rückmeldung zur derzeitigen Funktionsweise der Verordnung fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten. Sie betrachtet die wesentlichen Ziele der Verordnung und unterstreicht die Erfolge, die in Bezug auf die Verbesserung der Vollständigkeit und der Qualität von Ereignismeldungen, auf die Erhöhung der Zahl der eingereichten und gespeicherten Meldungen sowie in Bezug auf die Möglichkeit erzielt wurden, meldende Personen zu schützen. Darüber hinaus werden in diesem Bericht einige der Schwierigkeiten dargestellt, die sich bei der Durchführung der Verordnung, insbesondere im Hinblick auf die Umsetzung der Bestimmungen im Zusammenhang mit der „Redlichkeitskultur“ ergeben haben. Schließlich wird in diesem Bericht erörtert, welchen Beitrag die Verordnung zur Verringerung der Anzahl von Flugunfällen und der damit verbundenen Todesopfer geleistet hat. Die in diesem Bericht genannten Ergebnisse stützen sich auf Daten, die im Rahmen einer von der Kommission in Auftrag gegebenen Studie zur Evaluierung der Anwendung der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt[2] erhoben wurden.

VORWORT

Unfälle in der Luftfahrt sind häufig die Folge einer Verkettung von Ereignissen, weshalb sie sich oft nicht auf eine einzige Ursache zurückführen lassen. Allerdings bedeutet das auch, dass es mehr als eine Gelegenheit gibt sie zu verhindern, bevor sie eintreten. Wird ein Glied aus dieser verhängnisvollen Kette entfernt, kann ein Unfall möglicherweise vermieden werden.

Ein entscheidendes Element bei der Vermeidung von Unfällen in der Luftfahrt ist die Meldung und sorgfältige Analyse aller Vorkommnisse und Defekte während des täglichen Betriebs, die darauf hinweisen können, dass möglicherweise schwerwiegende Sicherheitsgefahren vorliegen, die zu Unfällen führen können, wenn sie nicht behoben werden.

Die Ereignismeldung erfolgt nach einem systemweiten und datenbezogenen Ansatz für die Unfallverhütung unter Anerkennung der Tatsache, dass die Nichtbestrafung (außer in bestimmten Situationen) entscheidend dafür ist, die Sicherheit auf proaktive Weise zu

[1] Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 3. April 2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnungen (EG) Nr. 1321/2007 und (EG) Nr. 1330/2007 der Kommission (ABl. L 122 vom 24.4.2014, S. 18), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0376&from=EN.

[2] „Ex-post evaluation of Regulation (EU) No 376/2014 on the reporting, analysis and follow-up of occurrences in civil aviation – Final Report“, noch nicht veröffentlicht.

verbessern. Diese Auffassung hat sich durch die jahrzehntelange Forschung in Bezug auf Sicherheit und menschliche Faktoren bestätigt.

Die derzeit geltende Rechtsvorschrift über Ereignisse in der Zivilluftfahrt ist die Verordnung (EU) Nr. 376/2014. Darin ist festgelegt, wie für die Sicherheit der Zivilluftfahrt relevante Informationen gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, ausgetauscht, verbreitet, analysiert und verarbeitet werden.

1. EINLEITUNG

Laut Artikel 24 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 muss die Kommission bis zum 16. November 2020 einen Evaluierungsbericht über die Durchführung der Verordnung veröffentlichen und dem Europäischen Parlament und dem Rat übermitteln.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 gilt seit dem 15. November 2015. Ihr Ziel ist es, die Zahl von Flugunfällen, Störungen und der damit verbundenen Todesopfer durch Rückmeldungen und Erkenntnisse, die im Zusammenhang mit Ereignissen gewonnen werden, zu verringern. Ein Ereignis ist ein sicherheitsbezogenes Vorkommnis, das ein Luftfahrzeug, seine Insassen oder Dritte gefährdet bzw. – bei Ausbleiben von Abhilfemaßnahmen oder bei Nichtbeachtung – gefährden könnte. Mit der Verordnung soll sichergestellt werden, dass für die Sicherheit der Zivilluftfahrt relevante Informationen gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, ausgetauscht, verbreitet und analysiert werden. Dadurch wird wiederum die Ausarbeitung geeigneter Abhilfemaßnahmen durch Luftfahrtakteure und die zuständigen Behörden erleichtert, sodass rechtzeitig Sicherheitsmaßnahmen ergriffen werden können.

Für dieses Verfahren des Sicherheitsmanagements ist es unabdingbar, dass jederzeit sicherheitsrelevante Informationen verfügbar sind. Um sicherzustellen, dass das unmittelbar beteiligte Luftfahrtpersonal Ereignisse meldet, die ein erhebliches Risiko für die Luftfahrt darstellen können, ist es sehr wichtig, dass der meldenden Person Vertraulichkeit zugesichert wird und dass die Informationen in angemessener Weise genutzt werden. Unter bestimmten Voraussetzungen werden daher durch die Verordnung die Personen, die Ereignisse melden, und andere in Ereignismeldungen genannte Personen geschützt und es wird sichergestellt, dass die Informationen nur zum Zweck der Verbesserung der Sicherheit verwendet werden.

Dieser proaktive und evidenzbasierte Ansatz wird von den zuständigen Flugsicherheitsbehörden der Mitgliedstaaten, von Organisationen als Teil ihres Sicherheitsmanagementsystems und von der Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) umgesetzt.

Die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 wird durch eine Durchführungsverordnung[3] ergänzt, die eine Liste der meldepflichtigen Ereignisse in der Zivilluftfahrt beinhaltet.

[3] Durchführungsverordnung (EU) 2015/1018 der Kommission vom 29. Juni 2015 zur Festlegung einer Liste zur Einstufung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, die gemäß der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates meldepflichtig sind (ABl. L 163 vom 30.6.2015, S. 1), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2015:163:TOC.

Der Verordnung ging die Richtlinie 2003/42/EG[4] voraus, laut der jeder Mitgliedstaat ein System zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse einzurichten hatte. Die Mitgliedstaaten mussten Informationen zu bestimmten Störungen in der Zivilluftfahrt erfassen, speichern, schützen und untereinander weitergeben. Allerdings enthielt die Richtlinie keine Bestimmungen im Hinblick darauf, die Analyse der erfassten Daten zur Verbesserung der Flugsicherheit zu nutzen. Aufgrund anderer parallel bestehender Meldepflichten auf europäischer und internationaler Ebene wurde die Richtlinie 2003/42/EG von den Mitgliedstaaten mit recht unterschiedlichen Ansätzen umgesetzt. Dadurch entstanden beispielsweise mehrere Ereignisdatenbanken auf europäischer Ebene.

Daraufhin wurden 2012 in der Folgenabschätzung für den Vorschlag für eine Verordnung über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt[5] die folgenden spezifischen Ziele der neuen Verordnung genannt:

- gewährleisten, dass alle Ereignisse, die die Flugsicherheit gefährden oder gefährden könnten, erfasst werden und ein vollständiges und genaues Bild der Sicherheitsrisiken in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten bieten,
- gewährleisten, dass in den nationalen Datenbanken sowie im Europäischen Zentralspeicher gespeicherte Ereignismeldungen vollständig sind und Daten von hoher Qualität enthalten,
- gewährleisten, dass alle im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten sicherheitsrelevanten Informationen von den zuständigen Behörden angemessen ausgewertet und ausschließlich zum Zweck der Verbesserung der Sicherheit verwendet werden,
- gewährleisten, dass gemeldete Ereignisse wirksam analysiert, Sicherheitsmängel ermittelt und gegebenenfalls behoben werden und dass die Wirksamkeit der getroffenen Maßnahmen in Bezug auf die Sicherheit überwacht wird.

Das übergeordnete Ziel der Verordnung besteht darin, zur Verringerung der Anzahl von Flugunfällen und der damit verbundenen Todesopfer beizutragen.

2. UMSETZUNG

Einrichtung von Systemen zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse und zur Erstattung freiwilliger Meldungen – Artikel 4 und 5

Die in Artikel 4 und 5 der Verordnung enthaltenen Bestimmungen zur Einrichtung von Systemen zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse (mandatory reporting systems, MORS) und zur Erstattung freiwilliger Meldungen (voluntary reporting systems, VORS) wurden sowohl von den Mitgliedstaaten als auch von der EASA umgesetzt. In der Praxis bedeutet

[4] 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), https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:2003:167:TOC.

[5] ARBEITSUNTERLAGE DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN: Folgenabschätzung – Begleitunterlage zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt, SWD/2012/0442 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:52012SC0441 (auf Englisch).

das, dass jeder Mitgliedstaat Mechanismen zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse und zur Erstattung freiwilliger Meldungen auf der Ebene seiner Luftfahrtbehörde eingerichtet hat. Es ist anzumerken, dass die Mitgliedstaaten vor der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 bereits gemäß der Richtlinie 2003/42/EG verpflichtet waren, Systeme zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse einzurichten.

Auch die EASA verfügt über ein funktionierendes System zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse im Einklang mit den in Artikel 4 Absatz 4 festgelegten Bestimmungen, und freiwillige Meldungen können über das von den Dienststellen der Europäischen Kommission eingerichtete europäische Portal für Luftfahrtmeldungen[6] direkt an die Agentur übermittelt werden.

Bei der Umsetzung dieser Bestimmungen durch die Organisationen wurden einige Lücken festgestellt[7]. Der Anwendungsbereich der vor der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 geltenden Richtlinie 2003/42/EG umfasste nicht die Organisationen. Deshalb besteht ein Unterschied zwischen den Organisationen, die bereits vor der Umsetzung der Verordnung Meldesysteme eingerichtet hatten (als Teil ihrer jeweiligen Sicherheitsmanagementsysteme), und jenen, die diese Systeme erst nach Inkrafttreten der Verordnung einrichten mussten. Während bei ersteren für die Umsetzung der Verordnung lediglich einige Anpassungen ihrer bestehenden Systeme an die neuen Anforderungen notwendig waren, mussten letztere Meldesysteme von Grund auf neu entwickeln. Deshalb war festzustellen, dass einige Organisationen bei der Entwicklung der Meldesysteme auf ihrer Ebene im Rückstand waren, was dazu führte, dass es zu weniger Meldungen kam als normalerweise möglich gewesen wären. Außerdem wiesen auch einige Organisationen darauf hin, dass sie über kein System zur Erstattung freiwilliger Meldungen verfügen. Darüber hinaus war festzustellen, dass einige Organisationen bei ihren Systemen nicht zwischen Meldepflicht und freiwilliger Meldung unterscheiden und nur ein System verwenden.

Auch wenn sie beide Meldesysteme eingerichtet haben, unterscheiden die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Datenbanken mehrheitlich nicht zwischen Meldungen, die über das VORS eingehen, und solchen, die über das MORS erfolgen, da sie es bevorzugen, die Organisationen dazu aufzufordern, alle Meldungen ungeachtet ihres Status an sie zu übermitteln. Infolgedessen ist es schwierig, die jeweilige Anzahl der eingegangenen Meldungen meldepflichtiger Ereignisse und der freiwilligen Meldungen zu bestimmen, da es keine einfache Möglichkeit gibt herauszufinden, aus welchem Meldesystem die im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Ereignisse stammen. Dadurch ist es wiederum nicht leicht, sich ein klares Bild über den Umfang zu machen, in dem Personen und Organisationen, die der Meldepflicht unterliegen, die Anforderungen der Verordnung erfüllt haben.

---

[6] https://www.aviationreporting.eu/AviationReporting/

[7] „Organisationen“: jede Art von Organisation, die Luftfahrterzeugnisse bereitstellt und/oder Personen beschäftigt oder unter Vertrag nimmt, die gemäß Artikel 4 Absatz 6 zur Meldung von Ereignissen verpflichtet sind, oder Leistungen solcher Personen in Anspruch nimmt; Artikel 2 Nummer 8 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

Auch wenn die genannten Aspekte darauf schließen lassen, dass die Mitgliedstaaten für eine wirksamere Umsetzung der relevanten Bestimmungen der Verordnung durch die betreffenden Stellen sorgen müssen, ist dennoch festzustellen, dass eines der Hauptziele der Verordnung, nämlich über mehr Daten zu Ereignissen zu verfügen, erreicht wurde. Dies gelang, da die wirksame Durchführung der Verordnung zu einer erhöhten Anzahl an übermittelten Meldungen und damit zu einem größeren Bestand an verfügbaren Informationen zur Flugsicherheit geführt hat. Die Gesamtzahl der im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Ereignismeldungen hat seit Inkrafttreten der Verordnung erheblich zugenommen. Wie Abbildung 1 zeigt, wurden für das Jahr 2015 nur etwas mehr als 200 000 Ereignismeldungen im Europäischen Zentralspeicher gespeichert. 2019 stieg die Gesamtzahl der in einem Jahr an den Europäischen Zentralspeicher übermittelten Meldungen auf 291 458. Insgesamt hat sich die Zahl der im Europäischen Zentralspeicher enthaltenen Ereignismeldungen in diesem Zeitraum mehr als verdoppelt: von 1 125 264 Meldungen Ende 2014 auf 2 548 578 Meldungen 2019.

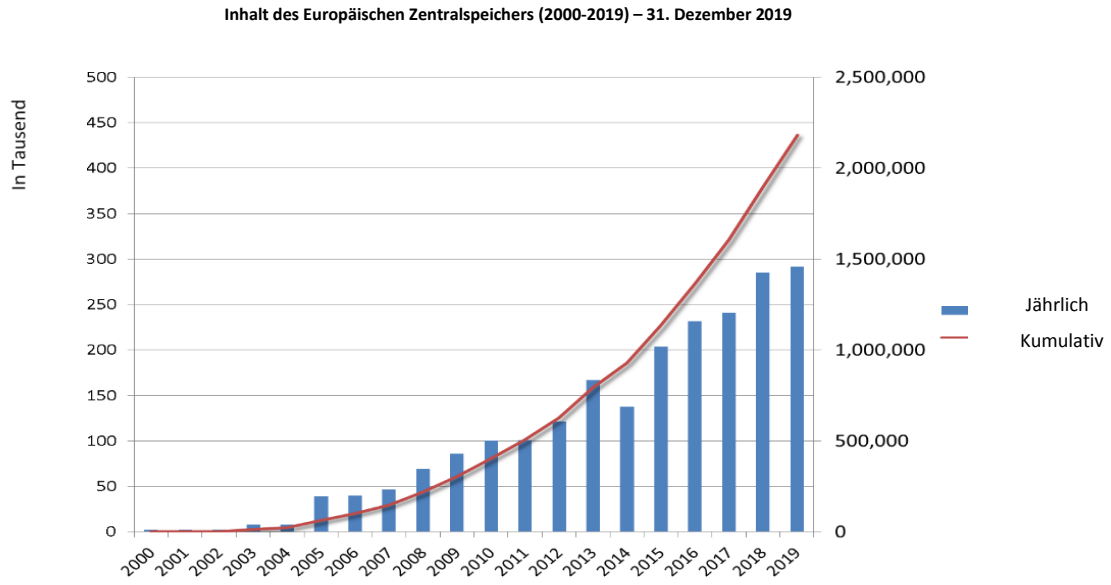


Abbildung 1: Anzahl der im Europäischen Zentralspeicher erfassten Meldungen (Quelle: JRC overview of ECR-ECCAIRS content)

Erfassung, Speicherung und Austausch von Informationen – Artikel 6 und 9

Die Artikel 6 und 9 der Verordnung enthalten Anforderungen für die Erfassung, die Speicherung und den Austausch von Informationen. Ziel von Artikel 6 ist es, den Informationsfluss durch die Erfassung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Speicherung zu gewährleisten. Konkret ist in Artikel 6 festgelegt, dass die Organisationen, die Behörden der Mitgliedstaaten und die EASA Personen und Verfahren zur Erfassung, Auswertung, Verarbeitung, Analyse und Speicherung von Angaben zu Ereignissen, die gemäß den Artikeln 4 und 5 gemeldet werden, benennen müssen. Es wurde festgestellt, dass diese

Anforderungen vollständig von den Organisationen sowie von den Mitgliedstaaten und der EASA umgesetzt wurden. Auf allen Ebenen wurden die Personen und Verfahren entsprechend benannt.

In Artikel 9 sind die Modalitäten für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten, der EASA und der Kommission über den Europäischen Zentralspeicher festgelegt. Unter anderem ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten Ereignismeldungen spätestens 30 Tage nach ihrer Eingabe in die nationale Datenbank in den Europäischen Zentralspeicher übertragen. Es wurde festgestellt, dass die Mitgliedstaaten die Mechanismen für den Austausch von Informationen mit anderen Mitgliedstaaten und mit der EASA sowie für die fristgerechte Übertragung dieser Informationen in den Europäischen Zentralspeicher eingeführt haben.

Der Meldungsfluss (d. h. wer meldet an wen und wann) ist in der Regel allen Beteiligten klar, auch wenn einige Probleme aufgetreten sind. Manchmal werden die Angaben zu Ereignissen von einem Mitgliedstaat in den Europäischen Zentralspeicher hochgeladen, ohne dass die betroffenen Mitgliedstaaten benachrichtigt werden. Es ist jedoch zu erwarten, dass die neue Eccairs-2-Software[8], die weiter unten genauer beschrieben wird, in dieser Hinsicht hilfreich sein wird.

Qualität und Inhalt der Ereignismeldungen – Artikel 7

In der Verordnung sind bestimmte Anforderungen für standardisierte Verfahren zur Dateneingabe und zur Kontrolle der Datenqualität vorgesehen. Die meisten dieser Anforderungen wurden von den Organisationen, den Mitgliedstaaten und der EASA umgesetzt. Allerdings scheint es, als verfügten einige Organisationen nicht über ein formelles Verfahren zur Qualitätskontrolle wie in Artikel 7 Absatz 3 vorgeschrieben. Ferner wurde die Entwicklung eines europäischen Risikoklassifizierungssystems gemäß Artikel 7 Absatz 5 nur teilweise umgesetzt. Zwar hat die Kommission in enger Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten und der EASA das System innerhalb der in Artikel 7 Absatz 5 vorgesehenen Frist bis zum 15. Mai 2017 entwickelt, die Aufgabe der Festlegung des gemeinsamen europäischen Risikoklassifizierungssystems gemäß Artikel 7 Absatz 6 muss jedoch ebenso wie die entsprechenden Durchführungsbestimmungen noch vollendet werden.

Verwaltung des Europäischen Zentralspeichers – Artikel 8

Der Europäische Zentralspeicher stellt einen wichtigen Beitrag der EU dar. Dort werden alle in der EU erfassten Ereignismeldungen gespeichert. Die Mitgliedstaaten und die EASA müssen alle in den jeweiligen nationalen Datenbanken enthaltenen sicherheitsbezogenen Informationen zeitnah in den Europäischen Zentralspeicher übertragen. Die nationalen Daten werden in den Europäischen Zentralspeicher integriert und in Bezug auf Qualitätskriterien geprüft. Der direkte Zugang zum Europäischen Zentralspeicher unterliegt strengen Vorschriften und ist den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, der EASA und der Kommission vorbehalten[9].

[8] Europäisches Koordinierungszentrum für Berichtssysteme über Unfälle und Störungen während des Flugs.
[9] Artikel 8 Absatz 10 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

Im Zeitraum vom Inkrafttreten der Verordnung bis Ende 2020 stellte die Gemeinsame Forschungsstelle der Kommission die operationellen Dienste in Bezug auf die Schnittstelle zwischen dem Europäischen Zentralspeicher und der Eccairs-Software zur Verfügung. Wie die Gemeinsame Forschungsstelle bestätigte, wurden täglich Daten aus den 31 beteiligten Staaten[10] sowie von der EASA über die Schnittstelle übertragen.

Infolge eines Strategiewechsels und nach einer Folgenabschätzung[11] sowie im Hinblick auf eine weitere Verbesserung der Durchführung der Verordnung haben die Kommissionsdienststellen beschlossen, die derzeitige Eccairs-Plattform durch eine modernere, vollständig überarbeitete Plattform mit dem Namen Eccairs-2 zu ersetzen und die Verwaltung der Eccairs-Software ab 2020 von der Gemeinsamen Forschungsstelle auf die EASA zu übertragen.

Die Anforderung gemäß Artikel 8 Absatz 2, dass die Mitgliedstaaten den Europäischen Zentralspeicher regelmäßig aktualisieren müssen, wurde von allen Mitgliedstaaten vollständig erfüllt. Dasselbe gilt für die in Absatz 3 enthaltenen Anforderungen für die EASA, dass die Übertragung der Daten in den Europäischen Zentralspeicher automatisch erfolgt. Außerdem hat die EASA mit der Kommission eine Vereinbarung zur Übertragung von Daten vom innerbetrieblichen Ereignismeldesystem in den Europäischen Zentralspeicher getroffen, um eine vollständige Einhaltung und Abdeckung zu gewährleisten.

Zugang zu im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Informationen – Artikel 10, 11 und 12

Die Artikel 10, 11 und 12 enthalten Bestimmungen in Bezug auf den Zugang zu im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Informationen. Diese Bestimmungen werden von der Kommission, die für die Verarbeitung der im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Daten zuständig ist, und von den Mitgliedstaaten (den sogenannten „Ansprechstellen“), die die Kommission bei den Anfragen betreffend die im Zentralspeicher gespeicherten Informationen unterstützen, vollständig umgesetzt.

In dem Zeitraum vom Inkrafttreten der Verordnung bis zum 31. Dezember 2019 gab es insgesamt 86 Anfragen zu Informationen auf Grundlage von Artikel 11 der Verordnung, von denen sechs aus unterschiedlichen Gründen abgelehnt wurden.

Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen – Artikel 13 und 14

Wie bei den Anforderungen in Bezug auf die Meldung wurden auch einige Anforderungen in Bezug auf die Analyse bereits vor dem Inkrafttreten der Verordnung als Teil der Sicherheitsmanagementsysteme umgesetzt. Wie auch im Anleitungsmaterial zur Verordnung[12] erwähnt, wird mit den Bestimmungen der Verordnung nicht beabsichtigt, eine weitere Analyseanforderung neben den Anforderungen an das Sicherheitsmanagement zu schaffen., sondern

[10] Die EU-Mitgliedstaaten (einschließlich des Vereinigten Königreichs bis zum 1. Februar 2020), Norwegen, Island und die Schweiz.

[11] Bearing Point, „Impact Assessment of ECCAIRS transition from JRC to EASA“, 12. Juni 2017.

[12] Europäische Kommission, „Guidance Material - Regulation (EU) No 376/2014 and its implementing rules“ (2015), https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/air/safety/doc/guidancematerial376.pdf.

es soll vielmehr der Bedarf an der Durchführung analytischer Verfahren bekräftigt werden. Die Gesamtsituation hat sich also nicht wesentlich verändert, mit Ausnahme der Einführung strenger Fristen.

Im Hinblick auf die strengen Fristen gibt es keine Anzeichen dafür, dass die gemäß Artikel 13 Absätze 4 und 5 für Organisationen geltende Frist von 30 Tagen für die vorläufige Analyse von Ereignissen im Allgemeinen nicht eingehalten wird. Allerdings merkten viele Beteiligte aus der Industrie an, dass die Frist von 30 Tagen für die Übermittlung der vorläufigen Analyse von Ereignissen an die zuständige Behörde zu kurz sei. Darüber hinaus wird den Organisationen in der Verordnung auch eine Frist von drei Monaten ab der ersten Meldung gesetzt, um ihre endgültige Analyse zu übermitteln. Laut der Verordnung ist jedoch eine Verlängerung dieser Frist aus hinreichenden Gründen möglich.[13]

Die Mitgliedstaaten überwachen gemäß der Verordnung die Analysen, die von den in ihren jeweiligen Verantwortungsbereich fallenden Organisationen durchgeführt werden, und führen ihre eigenen Analysen der ihnen direkt gemeldeten Ereignisse durch. Auf der Grundlage ihrer Analyse wird von ihnen erwartet, dass sie geeignete Abhilfe- oder Präventivmaßnahmen ergreifen, um die Flugsicherheit zu erhöhen, und dass sie die aus der Analyse der Ereignismeldungen gewonnen Informationen zur Entscheidung darüber nutzen, welche Abhilfemaßnahmen zu treffen sind. Wie die Organisationen wenden auch alle zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten Verfahren zur Analyse von Ereignissen an. Allerdings gibt es Unterschiede dahingehend, inwieweit Analysen durchgeführt werden und wie tiefgreifend diese sind. Die Hauptgründe hierfür sind Bedenken bezüglich der Klarheit der Anforderungen für Analysen auf nationaler Ebene sowie ein Mangel an Ressourcen. Auch verwiesen einige Mitgliedstaaten auf ein gewisses Maß an „Unausgewogenheit“ zwischen den in der Verordnung festgelegten Analyseanforderungen und der Detailtiefe, die für die Meldung, Erfassung, Verarbeitung und Speicherung von Ereignissen gefordert wird. Diese führe zu einem hohen Arbeitsaufwand für die Erfassung und Verarbeitung von Ereignismeldungen, der wenig Zeit für die Auswertung und Nachverfolgung lässt.

Auf EU-Ebene gibt es zwei Arten von Analysen: die Analyse der EASA von Ereignissen, die der Agentur direkt durch die Organisationen, für die die EASA die zuständige Behörde ist, gemeldet werden (auf Grundlage der in der Datenbank der EASA gespeicherten Ereignisse) und eine gemeinschaftliche Analyse in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten. Die Analysen führen zur Veröffentlichung der jährlichen Sicherheitsberichte der EASA und zur Entwicklung von Portfolios zum Sicherheitsrisiko, die mit dem Europäischen Plan für die Flugsicherheit (EPAS) veröffentlicht werden.

Der jährliche Sicherheitsbericht der EASA wird von der Abteilung für Sicherheitsinformationen und Sicherheitsleistung der EASA angefertigt und basiert auf den Daten, die sowohl in der Ereignisdatenbank der EASA als auch im Europäischen Zentralspeicher enthalten sind. Als Teil ihres Risikomanagementverfahrens bestimmt und ergreift die Agentur auch geeignete Maßnahmen, die einer ständigen Überwachung unterliegen.

[13] Artikel 13 Absatz 4 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

Die EASA arbeitet mit einer Reihe von Partnern zusammen, hauptsächlich über zwei Plattformen: dem Netz von Luftfahrt-Sicherheitsanalysten (Network of Analysts, NoA)[14] und den Collaborative Analysis Groups (CAG)[15]. Das NoA wird durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 geregelt und trägt Daten aus verschiedenen Mitgliedstaaten zusammen, um ein umfassenderes Bild der Sicherheitsgefahren für die EU insgesamt zu erhalten. Die CAG sind von der EASA zusammengestellte Expertengruppen, die für die Analyse der Sicherheit der europäischen Luftfahrt in bestimmten Bereichen der Luftfahrt zuständig sind. Sie überprüfen die verfügbaren sicherheitsrelevanten Informationen, gestalten eingehende Sicherheitsanalysen und ermitteln neu auftretende Probleme. Außerdem überwachen sie die Sicherheitsleistung in ihrem Bereich und geben Rückmeldungen zu den ergriffenen Maßnahmen. Beide Systeme ergänzen sich, da sie Analysen auf unterschiedlichen Ebenen liefern und Beiträge zu den Portfolios zum Sicherheitsrisiko sowie zu den Sicherheitsmaßnahmen leisten, die in den EPAS aufgenommen werden können.

Deshalb ist festzustellen, dass die Umsetzung der Verordnung eine wesentliche Rolle bei der Verbesserung der Fähigkeiten in Bezug auf die Analyse von Ereignissen in der gesamten Union und folglich auch bei der Wahl möglicherweise erforderlicher Maßnahmen zur Risikominderung gespielt hat. Auch wenn beträchtliche Fortschritte zu verzeichnen sind, dürfte der Analyseprozess von zusätzlichen Anstrengungen auf der Ebene der Mitgliedstaaten und von weiteren technologischen Entwicklungen profitieren.

Vertraulichkeit und angemessene Nutzung der Informationen und Schutz der Informationsquelle – Artikel 15 und 16

Die Umsetzung der Bestimmungen der Verordnung in Bezug auf die „Redlichkeitskultur“ und den Schutz und die angemessene Nutzung der Informationsquelle wurde eingehend analysiert. Auch wenn festgestellt wurde, dass alle Mitgliedstaaten und die Mehrheit der Organisationen Verfahren eingeführt haben, mit denen die Anonymisierung der Ereignismeldungen sichergestellt wird, bleibt das Problem der Rückverfolgbarkeit – d. h. die Möglichkeit, die Identität der Personen, um die es in einer Ereignismeldung geht, anhand der darin beschriebenen Umstände abzuleiten – bestehen, vor allem bei kleineren Organisationen mit weniger Mitarbeitern.

[14] Das NoA setzt sich aus der EASA, der Europäischen Kommission, den EASA-Mitgliedstaaten und einem Beobachter zusammen. Es wurde 2011 zunächst als freiwilliges Netz zur Unterstützung der Analyse von sicherheitsrelevanten Daten für den Vorläufer des Europäischen Plans für die Flugsicherheit gegründet. Durch die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 wurde die Rolle des NoA formalisiert und die Bedeutung von Sicherheitsanalysen zur Unterstützung des EPAS und für die Verbesserung der Flugsicherheit in Europa unterstrichen. Das NoA trifft sich derzeit zweimal im Jahr und wenn erforderlich auf Ad-hoc-Basis. Quelle: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

[15] Die CAG bestehen aus Gruppen von Beteiligten aus der Branche der Regulierungspartner der EASA. Jede CAG trifft bis zu dreimal im Jahr zusammen. Derzeit gibt es sechs CAG: 1) Flugplätze und Abfertigung am Boden; 2) Luftverkehrsmanagement; 3) Ballons; 4) Flugzeuge für den kommerziellen Luftverkehr; 5) Allgemeine Luftfahrt; 6) Menschliche Faktoren. Quelle: https://www.easa.europa.eu/easa-and-you/safety-management/safety-risk-management

Laut Artikel 16 Absatz 11 sind die Organisationen verpflichtet, interne Regeln zur „Redlichkeitskultur“[16] festzulegen. Die verfügbaren Informationen lassen keinen Schluss darauf zu, ob diese Anforderung von allen Organisationen vollständig umgesetzt wurde.

Der erheblichste Mangel bei der Umsetzung der Verordnung wurde im Zusammenhang mit Artikel 16 Absatz 12 festgestellt, gemäß dem die Mitgliedstaaten eine Stelle benennen müssen, die für die Umsetzung der Grundsätze der „Redlichkeitskultur“ zuständig ist. Gestützt auf die Überprüfung der von den Mitgliedstaaten gemäß Artikel 16 Absatz 13 übermittelten Berichte über die Tätigkeiten der für die „Redlichkeitskultur“ zuständigen Stellen sowie auf zusätzliche Informationen, die sie von Bürgerinnen und Bürgern erhalten hat, ermittelte die Kommission elf Mitgliedstaaten, die keine Stelle benannt haben, die für die Umsetzung von Artikel 16 Absätze 6, 9 und 11 zuständig ist. Infolgedessen hat die Kommission Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet und zehn Aufforderungsschreiben und eine begründete Stellungnahme an die Mitgliedstaaten übermittelt, die ihren Verpflichtungen nicht nachkommen.[17] Außerdem entsandte die Kommission einige EU-Piloten in die Mitgliedstaaten, die in ihren Berichten angegeben hatten, eine Stelle für „Redlichkeitskultur“ eingerichtet zu haben, bei denen aber noch Zweifel darüber bestanden, ob diese Stelle über ausreichende Befugnisse verfügt, um die in der Verordnung vorgesehenen Funktionen erfüllen zu können.

Andererseits haben sich auf Branchenebene die europäischen Sozialpartner, die Mitglieder des Ausschusses für den europäischen sektoralen sozialen Dialog in der Zivilluftfahrt (CANSO, ETF, ATCEUC) auf die „ATM Just culture tool box” (ein ATM-Instrumentarium für die Redlichkeitskultur) geeinigt[18]. Dieses zielt auf das Personal und die Führungsebene von Organisationen, die Dienste im Bereich Flugverkehrsmanagement und Flugsicherung erbringen, und enthält Leitsätze für die Umsetzung einer Redlichkeitskultur und die Förderung einer gesunden und offenen Meldekultur.

3. BEITRAG ZUR VERRINGERUNG DER ANZAHL VON FLUGUNFÄLLEN UND DER DAMIT VERBUNDENEN TODESOPFER

Das übergeordnete Ziel der Verordnung ist es, durch einen proaktiven Ansatz, der sich aus den in den vorstehenden Abschnitten genannten spezifischen Zielen ergibt, einen Beitrag zur Verringerung der Anzahl von Flugunfällen und der damit verbundenen Todesopfer zu leisten.

Es hat sich als schwierig erwiesen, sowohl quantitativ als auch qualitativ das Ausmaß zu ermitteln, in dem die Verordnung direkt zu dem tatsächlichen Rückgang der Anzahl von Flugunfällen und der damit verbundenen Todesopfer beigetragen hat.

---

[16] „Redlichkeitskultur“ ist eine Kultur, bei der operative Mitarbeiter oder andere Personen nicht für ihre Handlungen, Unterlassungen oder Entscheidungen, die ihrer Erfahrung und Ausbildung entsprechen, bestraft werden, aber grobe Fahrlässigkeit, vorsätzliche Verstöße und destruktives Handeln nicht toleriert werden. Artikel 2 Absatz 12 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014.

[17] Die begründete Stellungnahme wurde geschlossen, da der Staat nachweisen konnte, dass eine für Redlichkeitskultur zuständige Stelle benannt wurde, die mit den notwendigen Befugnissen ausgestattet ist, um ihre Funktion gemäß Artikel 16 Absatz 12 der Verordnung zu erfüllen. Die restlichen Fälle sind noch anhängig.

[18] https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?mode=dsw&docId=11897&langId=en.

Die von der EASA aufgezeichneten Daten zeigen, dass die Anzahl der Unfälle, an denen europäische Betreiber beteiligt waren, zwischen 2010 und 2018[19] im Durchschnitt zurückgegangen ist. Der Rückgang wird noch deutlicher, wenn er unter dem Aspekt betrachtet wird, dass der Luftverkehr in diesem Zeitraum kontinuierlich zugenommen hat. Die Unfallquote ist seit 2014 kontinuierlich gesunken, während die Quote der schweren Störungen sich nach einem Höchststand im Jahr 2016 stabilisiert hat.

Die Analyse eines kontrafaktischen Szenarios, das heißt eines Szenarios, in dem die Verordnung nicht angenommen wurde, lässt darauf schließen, dass die Quote der Unfälle in der Zivilluftfahrt in Europa ohne die Verordnung nach dem dritten Quartal 2015 (nachdem die Verordnung in Kraft trat) einem konstanten Trend gefolgt wäre. Nach dem Inkrafttreten der Verordnung ist die Unfallquote gesunken, von 3,5 Unfällen je 1 Million Flüge auf 1,3 Unfälle je 1 Million Flüge.

Allerdings war es nicht möglich, eine sichere rückwirkende Vorhersage in Bezug auf die Sicherheitslage und die Anzahl der Unfälle sowie anderer sicherheitsbezogener Ereignisse zu machen, zu denen es ohne die Verordnung gekommen wäre. Außerdem ist anzumerken, dass die verschiedenen Elemente des Flugsicherheitssystems, mit dem Unfälle und schwere Störungen verhindert werden sollen, eng miteinander verknüpft sind, weshalb es sehr schwierig wäre, die Auswirkungen eines einzelnen Elements (also der Ereignismeldung, der Analyse oder der Weiterverfolgung) separat zu bestimmen.

Wenn man bedenkt, dass die Verordnung zur Erhöhung der Zahl der im Europäischen Zentralspeicher gespeicherten Ereignismeldungen beigetragen hat, was wiederum möglicherweise zu einer Verbesserung des Sicherheitsbewusstseins und der Ermittlung von Sicherheitsrisiken geführt hat, ist festzustellen, dass die Verordnung wahrscheinlich einen gewissen Beitrag zur Verringerung der Gesamtanzahl der Unfälle geleistet hat.

4. SCHLUSSFOLGERUNG

Im Großen und Ganzen wurde die Verordnung (EU) Nr. 376/2014 von allen dazu verpflichteten Beteiligten – d. h. von der Kommission, der EASA, den EU-Mitgliedstaaten und den Organisationen – durchgeführt. Trotzdem wurden bei der Durchführung einiger Bestimmungen der Verordnung gewisse Mängel festgestellt. Insbesondere hat ein erheblicher Teil der Mitgliedstaaten keine für „Redlichkeitskultur“ zuständigen Stellen im Einklang mit der Verordnung benannt, was die Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren durch die Kommission nach sich zog.

Auf der anderen Seite hat die erfolgreiche Umsetzung der in der Verordnung festgelegten Anforderungen in Bezug auf Systeme zur Erfassung meldepflichtiger Ereignisse bzw. zur Erstattung freiwilliger Meldungen seit dem Inkrafttreten der Verordnung zu einem

[19] Jährlicher Sicherheitsbericht der EASA (2020) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/easa_asr_2020.pdf; Jährlicher Sicherheitsbericht der EASA (2019) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/Annual%20Safety%20Review%202019.pdf; Jährlicher Sicherheitsbericht der EASA (2018) https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/218639_EASA_ASR_MAIN_REPORT_2018.pdf.

beträchtlichen Anstieg der erfassten Ereignisse geführt. Darüber hinaus wurde durch die Umsetzung der Bestimmungen zur Einrichtung und Verwaltung des Europäischen Zentralspeichers eine umfassende Datenbank geschaffen, die Ereignismeldungen aus allen EU-Mitgliedstaaten enthält. Aufgrund der größeren Zahl der zu analysierenden Ereignismeldungen konnten potenzielle Sicherheitsgefahren ermittelt werden, vor allem auf der Ebene der Mitgliedstaaten und der EASA. Das lässt den Schluss zu, dass die Verordnung seit ihrem Inkrafttreten in einem gewissen Umfang zur Verringerung der Anzahl von Flugunfällen in der EU und der damit verbundenen Todesopfer beigetragen hat.