

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Bericht über Maßnahmen zur Verbesserung der Luftverkehrs-Sicherheit

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 211. Sitzung am 12. Dezember 1997 (Drucksachen 13/4952, 13/5525) die Bundesregierung aufgefordert, zügig die Ergänzung der bestehenden 128 Luftverkehrsabkommen der Bundesrepublik Deutschland mit anderen Staaten durch Einfügung einer Sicherheitsklausel zu betreiben und dem Deutschen Bundestag darüber zu berichten (Ziffer 10 der Beschlußempfehlung). Er hat die Bundesregierung weiter aufgefordert, sich für ein gemeinsames Vorgehen auf europäischer und internationaler Ebene einzusetzen und den Deutschen Bundestag über den erreichten Sachstand im Bereich der Luftverkehrs-Sicherheit zu informieren, insbesondere unter Einbeziehung der internationalen Aktivitäten (Ziffer 11 der Beschlußempfehlung).

Das Bundesministerium für Verkehr (BMV) legt hiermit den geforderten Bericht vor.

Wesentliches im Überblick

Nach dem tragischen Flugzeugabsturz eines Charterflugzeuges mit 164 deutschen Ferienreisenden an Bord vor der Dominikanischen Republik im Februar 1996 hatte der Bundesminister für Verkehr eine Expertengruppe eingesetzt, die den Auftrag hatte, das System der Luftverkehrs-Sicherheit in Deutschland insgesamt auf den Prüfstand zu stellen und Verbesserungsvorschläge vorzulegen. Alle Gruppen und Organisationen, die aufgrund ihrer Erfahrung zu diesem Thema beitragen konnten – u. a. Piloten, Luftfahrtunternehmen, Flughäfen und Verbraucher –, waren in der Expertenrunde vertreten.

Auf der Grundlage der Empfehlung der Expertengruppe wurde vom BMV daraufhin Ende Mai 1996 ein Maßnahmenkatalog zur Verbesserung der Luftverkehrs-Sicherheit vorgelegt.

Die Maßnahmen sind bereits weitestgehend umgesetzt.

1. Zu Ziffer 10 der Beschlußempfehlung (Drucksache 13/6526)

Neben den unter 2.1 und 2.2 aufgeführten Maßnahmen ist die Aufnahme der Luftverkehrs-Sicherheitsklausel in die bilateralen Luftverkehrsabkommen von besonderer Wichtigkeit und dementsprechend ebenfalls Bestandteil des Maßnahmenprogramms. Die Bundesrepublik Deutschland hat mit 114 Staaten Luftverkehrsabkommen unterzeichnet sowie mit 19 Staaten Luftverkehrsabkommen paraphiert.

Erstmals hatte der Bundesminister für Verkehr in das im Mai 1996 unterzeichnete Protokoll zur Änderung des Luftverkehrsabkommens mit den USA eine Luftverkehrs-Sicherheitsklausel aufgenommen.

Inzwischen enthalten weitere 21 unterzeichnete oder paraphierte Abkommen eine Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit:

Bangladesch, Belarus, Costa Rica, Estland, Fidschi, Katar, Kirgisische Republik, Kroatien, Litauen, Moldau, Mongolei, Namibia, Neuseeland, Südafrika, Trinidad und Tobago, Turkmenistan, Uruguay, Venezuela und die Vereinigten Arabischen Emirate.

Darüber hinaus sind die Dominikanische Republik, Mexiko, Kanada, die Russische Föderation und die Türkei grundsätzlich bereit, eine Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit in die bestehenden Abkommen aufzunehmen. Einige dieser Staaten haben sich zudem bereit erklärt, die Klausel sofort auf provisorischer Basis anzuwenden.

Derzeit ist 26 weiteren Staaten vorgeschlagen worden, eine Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit in die bestehenden Abkommen aufzunehmen. Die Staaten wurden auf schriftlichem Wege durch Übersendung von Entwürfen von Ergänzungsprotokollen/-abkommen gebeten, der Aufnahme der Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit zuzustimmen.

Mit drei Staaten, mit denen Abkommen bestehen, sind Nachverhandlungen erforderlich, innerhalb derer die Aufnahme der Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit erörtert werden wird (Oman, Nepal, Jemen). Die Staaten halten neben der von deutscher Seite vorgeschlagenen Berücksichtigung der Klausel zur Luftverkehrs-Sicherheit weitere Änderungen des Abkommens für erforderlich, die dann Neuverhandlungen vorbehalten bleiben sollten.

Mit einigen Staaten, mit denen Luftverkehrsabkommen bestehen, können zur Zeit aus politischen Gründen keine Verhandlungen aufgenommen werden. Mit diesen Staaten können solange keine Kontakte aufgenommen werden, wie dies seitens des Auswärtigen Amtes aus politischen Gründen (z. B. politische Unruhen, kriegerische Auseinandersetzungen) abgelehnt wird.

In weiteren Schritten wird mit den übrigen Staaten die Aufnahme der Klausel verhandelt werden.

2. Zu Ziffer 11 der Beschlußempfehlung (Drucksache 13/6526)

2.1 Nationale Maßnahmen

- Zum 1. Juli 1996 wurden alle bisherigen Zuständigkeiten für die Genehmigungs- und Erlaubniserteilung vom BMV auf das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) übertragen. Damit wird erreicht, daß alle beim LBA anfallenden sicherheitsrelevanten Informationen umfassend für die Genehmigungsverfahren genutzt werden können. Seitdem erteilt das LBA Unternehmensgenehmigungen an deutsche Luftfahrtunternehmen sowie Strecken- und Betriebsgenehmigungen für den Fluglinienverkehr sowohl an deutsche als auch an ausländische Luftfahrtunternehmen. Ferner werden auch Einflugerlaubnisse an ausländische Luftfahrzeughalter im Charterverkehr erteilt.
- Ebenfalls zum 1. Juli 1996 hat beim LBA eine neue Sicherheitsgruppe (Task Force) ihre Arbeit aufgenommen. Diese Gruppe nimmt bei Luftfahrtunternehmen, insbesondere bei Charterunternehmen aus Drittländern, intensive flugbetriebliche und technische Sicherheitskontrollen, sog. Ramp Checks vor. Die Kontrollergebnisse werden zentral beim LBA erfaßt. Damit soll erreicht werden, daß auch alle diese Flugzeuge die international verbindlichen Sicherheitsstandards einhalten. Das LBA hat hierfür 18 zusätzliche Stellen bekommen und ist mit entsprechenden Sachmitteln, wie z. B. Fahrzeugen, ausgestattet worden.

Inzwischen hat die Task Force bereits 982 Vorfeldkontrollen bei Luftfahrzeugen auf deutschen Flughäfen durchgeführt (Stand: 31. März 1998). Bei 216 dieser Überprüfungen gab es keine und in 429 Fällen leichte Sicherheitsbeanstandungen (z. B. unvollständige Dokumente, die den Betriebsablauf nicht nachteilig berühren). In 271 Fällen wurden Sicherheitsdefizite (z. B. teilweise verschlissene, aber noch funktionsfähige Gurte), in 59 Fällen gravierende Sicherheitsdefizite (z. B. Notausgang durch Gepäck blockiert) festgestellt. In sieben weiteren Fällen waren die Mängel so er-

heblich, daß ein Startverbot ausgesprochen werden mußte (z. B. Funktionalität der Tür in Frage gestellt), in einem Fall mußte sogar die Einfluggenehmigung entzogen werden.

Aus dem überaus komplexen technischen System „Luftfahrzeug“, dem jeweils betroffenen technischen oder flugbetrieblichen Bereich, auf den sich der jeweilige Standard bezieht, ergibt sich dabei insgesamt, daß die Feststellungen nicht in der Weise zu verstehen sind, daß immer schon dann, wenn eine Abweichung festgestellt wird, der sichere Weiterflug in Frage steht.

Die Abweichungen können teilweise schon vor dem Weiterflug am Flughafen behoben werden oder sind Anlaß für eine Kontaktaufnahme mit dem Unternehmen bzw. der jeweiligen nationalen Behörde. Insgesamt wird die Situation weiterverfolgt und z. B. eine Nachkontrolle durchgeführt.

Die bisherigen Erfahrungen bestätigen diese Maßnahme. Die verstärkten Kontrollen wirken sich positiv auf das Sicherheitsverständnis bei den überprüften Luftfahrtunternehmen aus.

Zudem haben schon die Präsenz von kontrollierendem Personal und die damit verbundene Möglichkeit der Kontrolle einen positiven Einfluß auf die Luftfahrtunternehmen hinsichtlich der Einhaltung der internationalen Sicherheitsstandards.

- Das LBA fordert außerdem Selbstauskünfte von ausländischen Luftfahrtunternehmen, die Einflugerlaubnisse beantragen. Zudem hat es eine zentrale Erfassung von Sicherheitsinformationen in Form einer Datenbank eingerichtet und berücksichtigt Erkenntnisse ausländischer Behörden, die auf Arbeitsebene zunehmend ausgetauscht werden.
- Über die Einrichtung eines Informationsverbundes zwischen BMV, LBA, Luftaufsicht der Länder, Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS – einschließlich EUROCONTROL), Flugplankoordinator und den Flughafenunternehmen hat das BMV sich mit den Ländern verständigt.

Der Auftrag für den Aufbau und die Realisierung dieses Informationsverbundes wurde im November 1997 auf der Grundlage der Ergebnisse eines EU-weiten Ausschreibungsverfahrens vergeben. Das BMV geht davon aus, bereits Mitte 1998 mit einem Prototyp, der das LBA und zunächst die Flughäfen Düsseldorf, Frankfurt, München und Berlin-Tegel verbindet, an den Start gehen zu können, um dann in weiteren Schritten auch die übrigen internationalen Verkehrsflughäfen in Deutschland einzubeziehen.

- Die geplante Novellierung des Luftverkehrsgesetzes legt ein Schwergewicht u. a. auf die Erhaltung und Verbesserung der Luftverkehrs-Sicherheit. Das Gesetz soll noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden. Die wesentlichen Punkte sind:

Verankerung von ausdrücklichen Betretungs- und Untersuchungsrechten im Zusammenhang

mit Prüfungs- und Kontrollrechten bei Luftfahrzeugen.

Einrichtung eines Deliktsregisters beim LBA zur Beurteilung der Zuverlässigkeit von für die Leitung eines in- oder ausländischen Luftfahrtunternehmens verantwortlichen Personen.

Erfassung aller Arten von elektronischen Geräten als potentiell „gefährliche“ Gegenstände für den Betrieb eines Luftfahrzeuges. Schon jetzt sind die Luftfahrtunternehmen aufgefordert, aus Sicherheitsgründen dafür Sorge zu tragen, daß Passagiere ihre Handys, CD-Player und Videokameras abschalten. Mit Lautsprecherdurchsagen wird vor dem Start darauf hingewiesen. Wird dem zukünftig nicht Folge geleistet, kann ein derartiges Verhalten mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren bestraft werden.

Zudem ist vorgesehen, die Bußgeldrahmensätze für Verstöße gegen luftrechtliche Vorschriften von derzeit 10 000 bis 20 000 DM zukünftig auf 20 000 bis 100 000 DM zu erhöhen.

Darüber hinaus wird zur klareren Strukturierung, von der auch ein Sicherheitsgewinn erwartet wird, die Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern bezüglich der Genehmigungserteilung und Aufsicht über deutsche Luftfahrtunternehmen neu aufgeteilt. Künftig soll die Abgrenzung danach erfolgen, ob Luftfahrzeuge nach Instrumentenflug- oder Sichtflugregeln betrieben werden. Bisher orientierte sich die Abgrenzung an einer Gewichtsgrenze von 5,7 t. Zukünftig wird das LBA für diejenigen Luftfahrtunternehmen zuständig sein, die ein Fluggerät einsetzen, das nach Instrumentenflugregeln betrieben wird. Damit wird die technisch zentrale Position und Kompetenz des LBA für dieses Fluggerät verstärkt genutzt.

Schließlich ist auch eine Änderung des Gesetzes über das LBA beabsichtigt, um die Zuständigkeit des LBA für technische und flugbetriebliche Kontrollen von Luftfahrzeugen auf deutschen Flugplätzen neben den Ländern ausdrücklich festzuschreiben. Das LBA wird nur stichprobenweise tätig werden.

2.2 Internationale Zusammenarbeit

- Die auf deutsche Initiative vom Rat der Verkehrsminister der EU am 11. März 1996 eingesetzte Gruppe hoher Beamter hat im Juni 1996 ihren Bericht zur Entwicklung einer Gemeinschaftsstrategie zur Erhöhung der Luftverkehrs-Sicherheit, der auch das Aktionsprogramm der EU-Kommission zugrundeliegt, vorgelegt. Wesentliche Bestandteile sind:

Die systematische Bewertung der Sicherheit von Luftfahrtunternehmen aus Drittländern und der Überwachungsverfahren der zuständigen Luftfahrtbehörden.

Die Unterstützung der Drittländer zur Behebung von Mängeln bei der Überwachung von Sicherheitsstandards.

Die Stärkung der gemeinsamen Haltung der EU-Staaten und ihres Einflusses in internationalen Organisationen.

Der Verkehrsministerrat hat am 17. Juni 1996 einstimmig Schlußfolgerungen verabschiedet, die die Ergebnisse der Gruppe hoher Beamter würdigen und die Bedeutung der Verbesserung der Luftverkehrs-Sicherheit unterstreichen.

Als erste konkrete Umsetzungsmaßnahme des Aktionsprogramms hat die EU-Kommission im Februar 1997 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Rates der Verkehrsminister zur Einführung einer Sicherheitsuntersuchung von Flugzeugen aus Drittländern, die auf Flughäfen in der Gemeinschaft landen, vorgelegt. Im Sommer 1997 hat sich der Verkehrsministerrat auf folgende Punkte politisch verständigt:

Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Untersuchung von Flugzeugen aus Drittländern, bei denen der Verdacht auf Nichteinhaltung internationaler Sicherheitsstandards besteht.

Verpflichtung zum gegenseitigen Austausch der bei der Sicherheitsuntersuchung gesammelten Informationen.

Verpflichtung, ein Flugverbot für Luftfahrzeuge auszusprechen, bei deren Kontrolle sich ein eindeutiges Sicherheitsrisiko ergibt.

Möglichkeit eines abgestimmten Vorgehens in der Gemeinschaft.

Der Richtlinienentwurf ist zwar in seinem Geltungsbereich auf Flugzeuge aus Drittländern beschränkt; durch Erklärungen des Rates der Verkehrsminister und der EU-Kommission wird jedoch klargelegt, daß die Mitgliedstaaten berechtigt sind, auch gegenüber Flugzeugen aus anderen EU-Staaten notwendige Sofortmaßnahmen zur Gewährleistung einer mindestens gleichwertigen Sicherheit zu ergreifen.

Der Richtlinienentwurf wird zur Zeit in Brüssel beraten.

- Darüber hinaus werden auf europäischer Ebene derzeit Überlegungen angestellt, die die Schaffung einer europäischen Behörde für Luftverkehrs-Sicherheit aufbauend auf der bestehenden Zentrale der Arbeitsgemeinschaft Europäischer Luftfahrtverwaltungen (JAA – Joint Aviation Authorities) zum Gegenstand haben. Ziel ist hier, künftig eine noch effizientere Zusammenarbeit europäischer Luftfahrtbehörden im Bereich der technischen Luftverkehrs-Sicherheit zu gewährleisten.

Der Rat der Verkehrsminister hat im Juni 1997 hierzu sein grundsätzliches Einverständnis erklärt und die Ratsgremien mit der Ausarbeitung eines Mandates beauftragt, das die Kommission zur Aufnahme der notwendigen Verhandlungen ermächtigt. Dabei sollen insbesondere institutionelle Aspekte sowie Umfang und Form der Mitwirkung der Gemeinschaft in dieser Behörde im Vordergrund stehen.

- Eine weitere wesentliche internationale Initiative, an der sich die deutsche Seite intensiv beteiligt, ist das Programm zur Verbesserung der Sicherheitsstandards ausländischer Luftfahrzeuge – Safety Assessment of Foreign Aircraft (SAFA) –, das die Generaldirektoren der Mitgliedstaaten der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz (ECAC) im Juni 1996 verabschiedet haben. Im Dezember 1996 haben die Generaldirektoren der ECAC-Mitgliedstaaten die Grundstrukturen des Programms gebildet und die Mitgliedstaaten der ECAC gebeten, es so bald wie möglich anzuwenden.

Wesentliche Elemente des Programms sind die Verstärkung der Kontrollen/Ramp Checks und ein entsprechender Austausch der daraus resultierenden sicherheitsrelevanten Feststellungen über die JAA. Bei Sicherheitsproblemen, die aufgrund der Kontrollfeststellungen erkannt werden, sieht das SAFA-Programm ein gemeinsames Vorgehen mit der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) vor mit dem Ziel, strukturelle Probleme der Sicherheitsbehörden und Unternehmen des betroffenen Landes zu lösen.

- Auch die ICAO hat das Thema weltweit aufgegriffen.

Im November 1997 fand in Montreal eine mehrtägige ICAO-Konferenz statt, die sich ausschließlich mit globalen Strategien zur Verbesserung der Luftverkehrs-Sicherheit befaßte. Mehrere Staaten, insbesondere Deutschland, hatten die Durchführung dieser weltweiten Konferenz gefordert, an der die Generaldirektoren für Luftfahrt aus 147 Mitgliedstaaten der ICAO teilnahmen.

Zukünftig sollen

- obligatorische (statt bisher freiwillige) Untersuchungen in allen 185 (statt bisher ausgesuchten) ICAO-Mitgliedstaaten durchgeführt werden,
- eine größere Transparenz der bislang vertraulichen Untersuchungsberichte erreicht werden,
- eine angemessene Finanzierung aus dem ICAO-Haushalt sichergestellt werden.

Grundlage der Arbeiten in der ICAO ist das im Jahre 1995 vom ICAO-Rat verabschiedete „Safety Oversight Programm (SOP)“, das bislang Sicherheitsinspektionen auf freiwilliger Basis (Safety Assessments) in den Mitgliedstaaten der ICAO durch ICAO-Vertreter vorsieht.

Positiv zu bemerken ist, daß nicht nur die Industrieländer, sondern viele Vertreter der Dritten Welt ihre Verantwortung für die Einhaltung der ICAO-Standards anerkannten. Die Beiträge aus der Dritten Welt machten allerdings auch deutlich, daß dort Hilfe der internationalen Luftfahrtgemeinschaft benötigt wird.

Der Rat der ICAO, in dem Deutschland einen Sitz hat, wird die Ergebnisse der Konferenz aufzugreifen haben. Die förmliche Verabschiedung der Beschlüsse wird in diesem Jahr nach entsprechender Vorbereitung durch den ICAO-Rat durch die ICAO-Vollversammlung erfolgen.

Deutschland unterstützt das weltweite Programm der ICAO zur Verbesserung der Sicherheit im zivilen Luftverkehr finanziell und durch Bereitstellung deutscher Luftfahrtexperten.