



Bundesministerium
für Verkehr und
digitale Infrastruktur

Luftverkehrssicherheitsprogramm der Bundesrepublik Deutschland

mit dem Ziel einer stetigen Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr



Luftverkehrssicherheitsprogramm der Bundesrepublik Deutschland

mit dem Ziel einer stetigen Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr

Vorwort

Ob Export, Logistik oder Tourismus: Deutschland setzt Maßstäbe. Viele unserer Erfolge wären ohne die deutsche Luftverkehrswirtschaft nicht denkbar. Das weltweite Wachstum in der Zivilluftfahrt ist eine Tatsache und wird voraussichtlich auch in den nächsten Jahrzehnten anhalten.

Und dennoch – oder eben deshalb – steht diese Branche immer wieder in der Mitte öffentlicher Diskussionen, etwa beim großen Thema Klimaschutz. Dafür muss der Luftverkehr, genau wie jeder andere Verkehrsträger, so umwelt- und klimafreundlich wie möglich organisiert sein. Das ist eine unserer zentralen Aufgaben, an der Politik und Wirtschaft gemeinsam intensiv arbeiten.

Ebenso wichtig ist das Thema Flugsicherheit, um das es im vorliegenden Programm geht. Es beschreibt erstmals und einheitlich, wie die deutschen Luftfahrtbehörden die Aspekte eines Safety Managements in ihre Arbeit integrieren können. Safety Management bedeutet, dass die Sicherheitsarbeit verstärkt proaktiv und datengestützt erfolgt. Zwar ist das Flugzeug schon heute ein sicheres Verkehrsmittel. Während weltweit immer mehr Menschen fliegen, sinkt die ohnehin schon geringe Zahl der Unfälle kontinuierlich. Doch auf dieser positiven Entwicklung dürfen wir uns nicht ausruhen. Die deutsche Luftverkehrswirtschaft, das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) und die Luftfahrtverwaltung verfolgen daher auch in Zeiten des strengen inner- und außereuropäischen Wettbewerbs das gemeinsame Ziel, das bereits hohe Flugsicherheitsniveau weiter anzuheben. Sicherheit hat bei allen Handelnden in der Luftverkehrsbranche höchste Priorität.

Einen entscheidenden Beitrag leistet die deutsche Luftfahrtverwaltung. Sie stellt sicher, dass sich die Unternehmen, Organisationen und Einzelpersonen an die globalen, europäischen und nationalen Sicherheitsvorgaben halten. Zum einen, indem sie Genehmigungen, Zulassungen oder Lizenzen erteilt und die damit verbundenen behördlichen Prüfungen übernimmt. Zum anderen überzeugen sich die deutschen Luftfahrtbehörden laufend davon, dass die Genehmigungsvoraussetzungen weiterhin eingehalten werden. Auf diesem Gebiet haben sie in den vergangenen Jahren hervorragende Arbeit geleistet.



Doch mit Blick auf das erwartete Wachstum in der Branche und auf die zahlreichen technischen Entwicklungen gab es zuletzt Diskussionen: Ist es noch zeitgemäß, allein auf die etablierte Arbeitsweise der Luftfahrtbehörden zu vertrauen?

Mit dieser Frage beschäftigen sich derzeit nicht nur Sachverständige in Deutschland, sondern auch in Europa und weltweit. Die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation ICAO und die europarechtlichen Vorgaben schreiben den Unternehmen bereits heute vor, ein „Safety Management System“ vorzuhalten, um rechtzeitig auf mögliche Fehlentwicklungen reagieren zu können. Für den Bereich der Flugsicherung gelten mit dem SES-Verordnungsrahmen (Single European Sky) bereits in allen Staaten die gleichen Anforderungen an das Sicherheitsmanagement. In Deutschland betrifft das in erster Linie das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) und die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH.

Es ist jedoch notwendig, dass im Rahmen eines vorgeschriebenen Luftverkehrssicherheitsprogramms auch die übrigen Luftfahrtbehörden bei ihrer für die Flugsicherheit so wichtigen Tätigkeit verstärkt mit einem Safety Management arbeiten, also zum Beispiel das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) und die jeweiligen Behörden in den Bundesländern. Dabei sollen vor allem die ICAO-Vorgaben maßgeblich sein.

Ein wesentliches Element des Safety Managements ist eine auf Daten gestützte Risikobewertung. Dank der 2016 eingeführten Pflicht, Ereignisse zu melden, die für die Flugsicherheit relevant sind, steigt die Aussagekraft der Ereignisdatenbank, die vom Luftfahrt-Bundesamt und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung geführt wird, stetig an. Gemeinsam mit den gesammelten Erkenntnissen der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung stellen diese Daten zunehmend eine solide Grundlage für eine fundierte Risikobewertung dar.

Weitere Elemente des Safety Managements sind regelmäßige Schulungen sowie das Fördern des Sicherheitsbewusstseins und einer allgemeinen Sicherheitskultur. Für eine hohe Meldebereitschaft muss das Vertrauen da sein, dass entsprechende Informationen nur zur Verbesserung der Sicherheit genutzt werden.

Das Luftverkehrssicherheitsprogramm bündelt erstmals Maßnahmen, die den deutschen Luftfahrtbehörden zeigen, wie sie ein Safety Management in ihre Arbeit integrieren können. Im Jahr 2020 soll zudem ein deutscher Plan für Flugsicherheit veröffentlicht werden. Dieser beschreibt die Schwerpunkte der Flugsicherheitsarbeit in den darauf-

folgenden zwei Jahren und benennt entsprechende klare Zuständigkeiten und Ziele. Grundlage dieses Plans werden die Auswertung der nationalen Ereignisdatenbank sein, aber auch die Empfehlungen eines deutschen Flight Safety Boards, das sich unter Vorsitz des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur mit aktuellen Themen auseinandersetzen wird. Auch die Empfehlungen und Schwerpunkte des Europäischen Plans für Flugsicherheit EPAS werden eine wesentliche Rolle bei der Erstellung des deutschen Plans für Flugsicherheit einnehmen.

Deutschland steht bei der Einführung eines Safety Managements vor der besonderen Herausforderung, dass die Aufgaben der Luftfahrtverwaltung auf viele Stellen verteilt sind. Dem BMVI fällt deshalb eine besondere Rolle zu, da es als einzige staatliche Stelle mit allen Aspekten der Luftfahrtverwaltung vertraut ist und eine übergeordnete Zuständigkeit besitzt. Deshalb wird das Ministerium zunächst eine koordinierende, steuernde und überwachende Funktion im Zusammenhang mit dem Safety Management einnehmen.

Mit diesem Programm legen wir den Grundstein für die kommenden Jahre. Für den Zukunftsstandort Deutschland brauchen wir auch weiterhin einen starken Luftverkehr, der Wirtschaft, Menschen, Umwelt und Klima dient und vor allem eines ist: sicher. Lassen Sie uns weiter gemeinsam daran arbeiten.

Ihr
Andreas Scheuer, MdB
Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung und Begriffsbestimmungen	6
1.1	Rahmen	6
1.2	Begriffsbestimmungen	6
1.3	Abkürzungsverzeichnis	7
2	Rechtsgrundlagen, Sicherheitsstrategie, Ziele und Ressourcen	8
2.1	Rechtsgrundlagen	8
2.1.1	Internationales Recht	8
2.1.2	Europäisches Recht	8
2.1.3	Nationales Recht	8
2.2	Politik und Ziele für die Sicherheit des Luftverkehrs (Safety Policy)	8
2.3	Struktur und Aufgabenerfüllung der Luftverkehrsverwaltung	10
2.3.1	Bundeseigene Verwaltung	10
2.3.2	Aufgabenübertragung an die Länder	13
2.3.3	Aufgabenerfüllung im Bereich der Bundeswehr	15
2.3.4	Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch beauftragte Verbände	16
2.3.5	An qualifizierte Stellen ausgegliederte Prozesse	16
2.4	Struktur und Koordination des deutschen Luftverkehrssicherheitsprogramms	17
2.4.1	SSP-Implementierungsteam/Steuerungsteam	17
2.4.2	Safety Board Luftverkehr	18
2.5	Management von Ressourcen	18
2.5.1	Bereitstellung personeller Ressourcen	18
2.5.2	Sicherung und Aufrechterhaltung der Kompetenz	18
2.5.3	Bereitstellung sonstiger Ressourcen	19
3	Sicherheits- und Risikomanagement	20
3.1	Grundsätze der Aufgabenerfüllung	20
3.2	Genehmigungsverfahren und Sicherheits-Management-Systeme	20
3.3	Flugunfalluntersuchung	20
3.4	Erhebung, Pflege und Schutz sicherheitsrelevanter Daten	21
3.5	Auswertung sicherheitsrelevanter Daten	23

4	Gewährleistung der Sicherheit	24
4.1	Sicherheitsaufsicht	24
4.2	Rechtsdurchsetzung.....	24
4.3	Redlichkeitskultur	24
4.3.1	Die Bedeutung der Redlichkeitskultur für die Luftverkehrssicherheit	24
4.3.2	Grenzen der Redlichkeitskultur	25
4.3.3	Maßnahmen zur Förderung der Redlichkeitskultur	25
5	Förderung der Sicherheit	26
5.1	Interne Kommunikation.....	26
5.1.1	Berichte an die EASA.....	26
5.1.2	Austausch zwischen den Behörden	26
5.2	Externe Kommunikation und Information	26

1 Einleitung und Begriffsbestimmungen

1.1 Rahmen

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO) fordert von allen Mitgliedsstaaten, ein staatliches Luftverkehrssicherheitsprogramm (SSP) einzuführen. Das SSP ist dabei ein Satz an Regelungen und Maßnahmen, um die stetige Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr zu gewährleisten. Das vorliegende Dokument beschreibt auch unter Beachtung der unmittelbar geltenden Bestimmungen des europäischen und nationalen Luftrechts das Luftverkehrssicherheitsprogramm der Bundesrepublik Deutschland. Es enthält eine Aufstellung von einschlägigen Rechtsgrundlagen, eine Beschreibung des Aufbaus und der Arbeitsweise der Luftfahrtverwaltung in Deutschland und Regelungen, wie die Etablierung, Überwachung und Aufrechterhaltung von Sicherheitszielen für den Luftverkehr in der Bundesrepublik Deutschland.

1.2 Begriffsbestimmungen

Luftverkehrssicherheit:

Zustand, bei dem direkt oder indirekt mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen in Verbindung stehende Risiken auf ein akzeptables Maß reduziert sind und überwacht werden (vgl. Definition von Safety im ICAO Doc 9859 „Safety Management Manual“).

Luftsicherheit:

Maßnahmen zum Schutz vor Angriffen auf die Sicherheit des zivilen Luftverkehrs, insbesondere vor Flugzeugentführungen, Sabotageakten und terroristischen Anschlägen (§ 1 LuftSiG).

Sicherheit im Luftraum:

Überwachung und Gewährleistung der Sicherheit im deutschen Luftraum bestehend aus einem NATO-integrierten Anteil (NATO Air Policing) und einem Anteil in nationaler Verantwortung (Nationales Air Policing zum Schutz vor zivilen Luftfahrzeugen, die in Verdacht stehen, als Waffe zur Verübung eines terroristischen oder anders motivierten Angriffs missbraucht zu werden (RENEGADE)).

Luftverkehrssicherheitsprogramm

(State Safety Programme, SSP):

Satz an Regelungen und Maßnahmen, um die stetige Verbesserung der Sicherheit im Luftverkehr auf nationaler Ebene zu gewährleisten.

Deutscher Plan für Luftverkehrssicherheit

(German Plan for Aviation Safety, GPAS):

Zweijährlich aktualisiertes Dokument, das die mittelfristigen Luftverkehrssicherheitsziele und Maßnahmen zu deren Erreichung definiert.

Politik für die Sicherheit im Luftverkehr

(State Safety Policy):

Absichtserklärung der obersten Luftfahrtbehörden auf nationaler Ebene, in der die langfristigen Luftverkehrssicherheitsziele und die politischen Vorgaben für die Sicherheit im Luftverkehr festgelegt sind.



1.3 Abkürzungsverzeichnis

ALOSP	Annehmbares Sicherheitsniveau (Acceptable Level of Safety Performance)	EU	Europäische Union
BAF	Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung	ENCASIA	European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities
BAFG	Gesetz über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung	EPAS	European Plan for Aviation Safety
BeauftrV	Verordnung zur Beauftragung von Luftsportverbänden	FIUUG	Flugunfall-Untersuchungs-Gesetz
BFU	Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung	GASP	Global Aviation Safety Plan
BLFA-L	Bund-Länder-Fachausschuss - Luftfahrt	GenFlSichhBw	General Flugsicherheit der Bundeswehr
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung	GG	Grundgesetz
BMVI	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur	GM	Anleitungen (Guidance Material)
DAeC	Deutscher Aero Club e.V.	ICAO	Internationale Zivilluftfahrtorganisation (International Civil Aviation Organization)
DAVVL	Deutscher Ausschuss zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr e.V.	LBA	Luftfahrt-Bundesamt
DFS	Deutsche Flugsicherung GmbH	LufABw	Luftfahrtamt der Bundeswehr
GPAS	Deutscher Plan für Luftverkehrssicherheit	LuftSiG	Luftsicherheitsgesetz
DULV	Deutscher Ultraleichtflugverband e.V.	LuftVG	Luftverkehrsgesetz
DWD	Deutscher Wetterdienst	LuftVO	Luftverkehrs-Ordnung
EASA	Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (European Union Aviation Safety Agency)	SMS	Sicherheitsmanagementsystem (Safety Management System)
EG	Europäische Gemeinschaft	SPI	Sicherheitskennzahl (Safety Performance Indicator)
		SSP	Luftverkehrssicherheitsprogramm (State Safety Programme)
		SSP-IT	SSP-Implementierungsteam
		VO	Verordnung



2 Rechtsgrundlagen, Sicherheitsstrategie, Ziele und Ressourcen

2.1 Rechtsgrundlagen

Der Luftverkehr in Deutschland wird durch internationales, europäisches und nationales Recht geregelt.

2.1.1 Internationales Recht

Das Chicagoer Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt vom 7. Dezember 1944 wurde durch Deutschland im Jahre 1956 ratifiziert und ist damit in Deutschland als unmittelbar geltendes Recht anzuwenden. Es steht im Rang eines Bundesgesetzes. Die Anhänge (Annexes) zum Chicagoer Abkommen enthalten Richtlinien (Standards) und Empfehlungen (Recommended Practices), die durch die Mitgliedstaaten in innerstaatliches Recht umzusetzen sind.

Die Anhänge und zum Teil auch die ergänzenden Dokumente (Documents) werden in Deutschland daher in Gesetze, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften integriert und auf diese Weise umgesetzt, sofern sie nicht bereits Gegenstand EU-rechtlicher Vorgaben sind.

2.1.2 Europäisches Recht

Gemäß Art. 288 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) sind Verordnungen des Europäischen Parlaments und des Rates bzw. der Kommission unmittelbar geltendes Recht und in den Mitgliedstaaten ohne gesonderte Regelungen zur nationalen Umsetzung anzuwenden.

Übergeordnete Bedeutung kommt im Bereich der Luftverkehrssicherheit der Verordnung (EG) 2018/1139 zu. Zu dieser sogenannten Grundverordnung wurden zahlreiche Durchführungsverordnungen erlassen.

Zu den Durchführungsverordnungen wurden durch die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) zudem Standards in Form von annehmbaren Nachweisverfahren (AMC) sowie Anleitungen (GM) erlassen. Sowohl bei den AMC als auch bei dem GM handelt es sich um nicht rechtsverbindliche Vorgaben bzw. Empfehlungen (sog. soft law).

Bei Einhaltung der einschlägigen AMC ist auch die Einhaltung der Durchführungsverordnung gewährleistet, soweit die AMC die Vorgabe der Durchführungsverordnung inhaltlich komplett abdecken. Das GM stellt weitergehende

unverbindliche Empfehlungen zur Ausgestaltung der Verfahren auf oder dient zur Erläuterung von Sinn und Zweck der Durchführungsbestimmung.

Die EASA hat darüber hinaus zu einigen Verordnungen Zulassungsspezifikationen (CS) erarbeitet, die zu berücksichtigen sind. Eine Abweichung hiervon ist nur unter Anwendung der vorgesehenen Abweichungsinstrumente zulässig.

2.1.3 Nationales Recht

Neben dem europäischen Recht wird der Luftverkehr durch nationales Recht geregelt. Hier sind insbesondere das Luftverkehrsgesetz (LuftVG) und die aufgrund der Ermächtigung des § 32 LuftVG erlassenen Rechtsverordnungen maßgeblich.

Internationale Vorgaben werden in Deutschland insbesondere durch formelle Gesetze, Rechtsverordnungen und Allgemeinverfügungen umgesetzt. Ihre Einhaltung wird vor allem durch verwaltungsinterne Vorschriften, die in diesem Rahmen zu beachten sind (z.B. Allgemeine Verwaltungsvorschriften, Gemeinsame Grundsätze des Bundes und der Länder, Richtlinien) sichergestellt.

2.2 Politik und Ziele für die Sicherheit des Luftverkehrs (Safety Policy)

Die im Folgenden dargestellten Verfahren zielen darauf ab, die Luftfahrtverwaltung in Deutschland insgesamt in die Lage zu versetzen, auf das zu erwartende weitere Wachstum der Zivilluftfahrt angemessen reagieren zu können. Hierzu sollen vergleichsweise neue behördliche Verfahren etabliert werden, um die Ressourcen staatlicher Stellen bei Genehmigungsverfahren und Aufsichtsmaßnahmen möglichst effektiv nutzen zu können und gleichzeitig die Beibehaltung und Verbesserung des hohen Niveaus der Luftverkehrssicherheit zur Maßgabe behördlicher Arbeit sicherzustellen. Von wesentlicher Bedeutung sind dabei die Auswertung der Datenbanken mit sicherheitsrelevanten Informationen und der Schutz der darin gespeicherten Daten, die datengestützte Bewertung identifizierter Risiken sowie die Festlegung und Einhaltung von Sicherheitszielen.

Als oberste Luftfahrtbehörde in Deutschland fällt dem BMVI eine Verantwortung zu, die Akteure in der Zivilluft-

fahrtverwaltung in Deutschland auf die große Bedeutung hinzuweisen und auf eine möglichst abgestimmte Vorgehensweise hinzusteuern. Dabei wird sich das BMVI an den internationalen und europäischen Vorgaben orientieren und den Austausch mit anderen Luftfahrtbehörden und der EASA suchen. Die Einführung der erforderlichen Verfahren obliegt aber den Behörden auf Landes- und Bundesebene und den beauftragten Luftsportverbänden als Teil der deutschen Zivilluftfahrtverwaltung.

Zudem wird angestrebt, eine besondere Sicherheitskultur in der deutschen Luftfahrt einschließlich der Allgemeinen Luftfahrt und dem Luftsport zu entwickeln, die dazu beiträgt, dass offen und ergebnisorientiert über Themen mit Sicherheitsrelevanz gesprochen wird und große Bereitschaft bei allen Beteiligten besteht, die relativ neuen Verfahren zur Meldung von Ereignissen zu nutzen. Siehe hierzu im Einzelnen Kapitel 4.2.

Das deutsche Luftverkehrssicherheitsprogramm (SSP) ist die Gesamtheit aller Aktivitäten der Luftfahrtbehörden und der am Luftverkehr beteiligten Organisationen und Personen, die das Ziel verfolgen, ein möglichst hohes Sicher-

heitsniveau des Luftverkehrs in Deutschland zu gewährleisten. Die Beschreibung des Systems erfolgt durch das vorliegende SSP-Dokument, das durch einen alle zwei Jahre zu aktualisierenden Deutschen Plan für Luftverkehrssicherheit (GPAS) ergänzt wird. Im GPAS werden Sicherheitsziele für die folgenden Jahre festgelegt und mit geeigneten datenbasierten Kennzahlen untersetzt. Zusätzlich definiert der GPAS Maßnahmen zur Erreichung der Sicherheitsziele und zur Minimierung erkannter Sicherheitsrisiken auf nationaler Ebene.

Das Bundesministerium der Verteidigung (BMVg) trägt dem SSP in seinem Geschäftsbereich gebührend Rechnung und setzt es so weit wie durchführbar für die militärische Luftfahrt in Deutschland im Rahmen seiner Verwaltungszuständigkeit nach § 30 LuftVG um.

Das Luftfahrtamt der Bundeswehr (LufABw) als die zuständige Aufsichts- und Regulierungsbehörde für die Gewährleistung eines sicheren militärischen Flugbetriebs ist mit den hierfür erforderlichen Maßnahmen beauftragt und dient als Schnittstelle zur zivilen Luftfahrt.

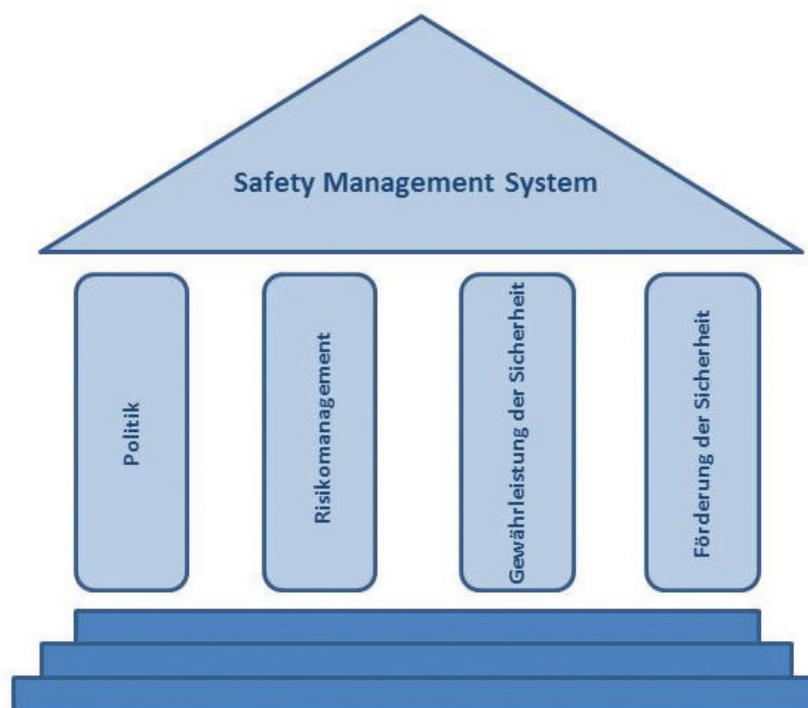


Abbildung 1: Struktur SSP

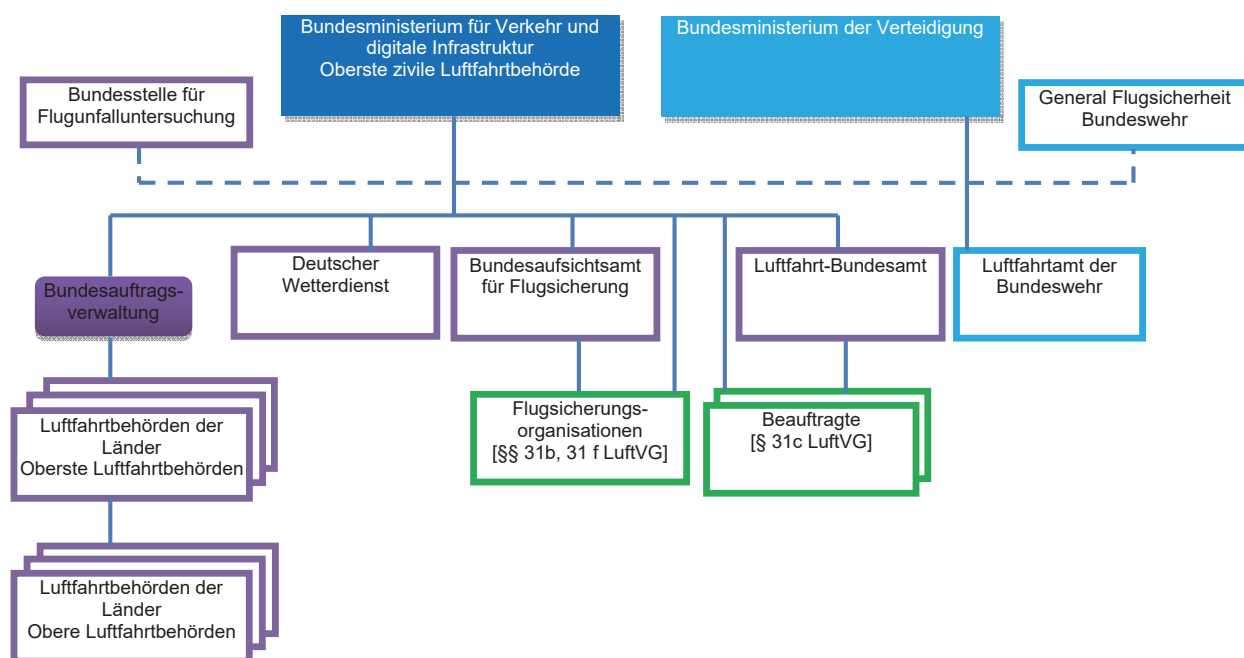


Abbildung 2: Struktur der Luftverkehrsverwaltung in Deutschland

2.3 Struktur und Aufgabenerfüllung der Luftverkehrsverwaltung

Die Luftverkehrsverwaltung in Deutschland wird durch die bundeseigene Verwaltung und die Bundesauftragsverwaltung durch die Luftfahrtbehörden der Länder durchgeführt. Zusätzlich werden einige Aufgaben durch Beauftragte oder qualifizierte Stellen wahrgenommen.

2.3.1 Bundeseigene Verwaltung

Nach Art. 87d Abs. 1 GG wird die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt. Ein Großteil der Verwaltungsaufgaben wird demnach durch Bundesbehörden wahrgenommen. Soweit durch Gesetz nichts anderes bestimmt ist, ist gemäß § 31 Abs. 1 LuftVG für den zivilen Luftverkehr die Zuständigkeit des BMVI gegeben.

Zu seiner Aufgabenerfüllung sind dem BMVI mehrere Stellen nachgeordnet bzw. beauftragt, um spezielle Luftverkehrsverwaltungsaufgaben wahrzunehmen, wie z.B.

- das LBA,
- die BFU,
- das BAF,
- der Deutsche Wetterdienst (DWD),

- die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS),
- andere Flugsicherungsorganisationen nach § 31f, 31 b Abs. 6 LuftVG,
- der Deutsche Aero Club e.V. (DAeC) oder
- der Deutsche Ultraleichtflugverband e.V. (DULV).



2.3.1.1 Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur

Das BMVI ist die oberste Luftfahrtbehörde der Bundesrepublik Deutschland. § 31 Abs. 1 S. 1 LuftVG sieht vor, dass die Aufgaben des Bundes nach dem LuftVG und den Verordnungen der Europäischen Union, soweit nichts anderes bestimmt ist, von dem Bundesministerium für Verkehr oder einer von ihm bestimmten Stelle wahrgenommen werden. Zwar wird ein erheblicher Teil dieser Aufgaben vom nachgeordneten Bereich und den Landesluftfahrtbehörden ausgeführt, jedoch verbleiben zahlreiche Zuständigkeiten von substanziellem Gewicht beim Bundesministerium, so z.B. Entscheidungen über betroffene öffentliche Interessen des Bundes bei der Anlage und dem Betrieb von

Flughäfen, die Vorbereitung von Gesetzesentwürfen der Bundesregierung, die Verhandlung, der Abschluss und der Vollzug von bilateralen und multilateralen Luftverkehrsabkommen und die Vertretung Deutschlands in internationalen Organisationen wie der ICAO.

Das BMVI ist zudem ermächtigt, Rechtsverordnungen zur Durchführung des Luftverkehrsgesetzes und/oder der Verordnung (EU) Nr. 2018/1139 zu erlassen, hierzu zählen:

- Rechtsverordnungen nach § 31a LuftVG (Beauftragung von natürlichen oder juristischen Personen des privaten Rechts mit der Wahrnehmung der Flughafenkoordination nach den Maßgaben des Rechts der Europäischen Union) ohne Zustimmung des Bundesrates,
- Rechtsverordnungen nach § 31b Abs. 1 LuftVG (Beauftragung Flugsicherungsorganisation) im Einvernehmen mit dem BMVG, ohne Zustimmung des Bundesrates,
- Rechtsverordnungen nach § 31c LuftVG (Beauftragung juristischer Personen des privaten Rechts mit Aufgaben im Zusammenhang mit der Benutzung des Luftraums durch Freiballone, Luftsportgerät und Flugmodelle) ohne Zustimmung des Bundesrates.
- Rechtsverordnungen nach § 32 LuftVG mit bzw. ohne Zustimmung des Bundesrates sowie im Einvernehmen mit weiteren Bundesministerien.

Ferner kann das BMVI z.B. Gemeinsame Grundsätze zur Durchführung des LuftVG und der dazu ergangenen Rechtsverordnungen erlassen. Eine weitere Möglichkeit ist der Erlass einer Allgemeinen Verwaltungsvorschrift durch die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates.



2.3.1.2 Luftfahrt-Bundesamt (LBA)

Das LBA unterliegt als Bundesoberbehörde für Aufgaben der Zivilluftfahrt der Rechts- und Fachaufsicht des BMVI.

Der Aufgabenbereich des LBA ergibt sich aus § 2 des Gesetzes über das Luftfahrt-Bundesamt; er umfasst vornehmlich technische Prüfungs-, Zulassungs- und Erlaubnisbefugnisse im Hinblick auf Luftfahrzeuge und Luftfahrer. So ist das

LBA zuständig für die Zulassung von Luftfahrzeugen und die Aufrechterhaltung ihrer Verkehrssicherheit. Es sorgt für einen sicheren Flugbetrieb, indem es deutsche und ausländische Luftfahrtunternehmen überwacht und kontrolliert (z.B. Überwachung der Lufttüchtigkeit, Erteilung von Einfluggenehmigungen, Durchführung von Vorfeldkontrollen an ausländischen Luftfahrzeugen auf deutschen Flughäfen an ausländischen Luftfahrzeugen). Daneben ist das LBA für die Erteilung von bestimmten Pilotenlizenzen und sonstigen Erlaubnissen für Luftfahrtpersonal (mit Ausnahme des Flugsicherungspersonals) zuständig.

Das Aufgabengebiet des LBA umfasst ferner auch die Führung bestimmter Luftfahrtdaten. Hierzu zählen unter anderem das Luftfahrzeugregister (§ 64 LuftVG), die zentrale Luftfahrerdatei (§ 65 LuftVG), die Luftfahrer-Eignungsdatei (§ 66 LuftVG) und das Deliktsregister, in dem strafrechtlich in Erscheinung getretene Luftfahrer geführt werden (§ 68 LuftVG).

Hinsichtlich der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 über die Meldung, Analyse und Weiterverfolgung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt (fortan als „Meldeverordnung“ bezeichnet) ist das LBA als zuständige Stelle gemäß Artikel 6, Absatz 3 der VO sowie als Ansprechstelle für die Übertragung von Informationen aus dem Europäischen Zentralspeicher für Ereignismeldungen nach Artikel 8, Absatz 2 der Verordnung benannt.



2.3.1.3 Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU)

Die BFU hat die Aufgabe, Unfälle sowie schwere Störungen beim Betrieb von Luftfahrzeugen in Deutschland zu untersuchen und deren Ursachen aufzuklären. Geregelt ist der Aufgabenbereich in dem Gesetz über die Untersuchung von Unfällen und Störungen bei dem Betrieb von zivilen Luftfahrzeugen (FIUUG), dem § 7 LuftVO sowie der Europäischen Verordnung (EU) Nr. 996/2010.

Die BFU unterliegt der Rechtsaufsicht des BMVI.



INTERNATIONAL CARGO
TRANSPORTER



2.3.1.4 Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF)

Das BAF ist die nationale Aufsichtsbehörde für die in Deutschland tätigen zivilen Flugsicherungsorganisationen.

Zu den wesentlichen Aufgaben gehören die Zertifizierung und kontinuierliche Sicherheitsaufsicht über Flugsicherungsorganisationen und über den Flugwetterdienst im DWD, die Aufsicht über die Flugvermessungsdienste, die Festlegung von Flugverfahren, das aeronautische Frequenzmanagement, der Schutz von Flugsicherungseinrichtungen vor Störungen durch Bauwerke, die Sicherstellung der Interoperabilität im Rahmen der Sicherheitsaufsicht über die Flugsicherungstechnik, die Leistungsplanung, die Lizenzierung von Flugsicherungspersonal, die Musterzulassung von Bodenfunkstellen des mobilen Flugfunkdienstes und Flugnavigationsfunkstellen sowie die Verfolgung von Verletzungen der Regeln über das Führen von Luftfahrzeugen.

Das BAF ist zudem als zuständige Stelle gemäß Artikel 6, Absatz 3 der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 benannt. Es unterliegt als Bundesoberbehörde für Aufgaben der Zivilluftfahrt der Rechts- und Fachaufsicht des BMVI.



2.3.1.5 Deutscher Wetterdienst (DWD)

Der durch das Gesetz über den deutschen Wetterdienst (DWD-Gesetz) im Jahre 1952 errichtete „Deutsche Wetterdienst“ ist eine teilrechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts im Geschäftsbereich des BMVI. Zu seinen hoheitlichen Aufgaben gehört u.a. die meteorologische Sicherung der Luftfahrt.



DFS Deutsche Flugsicherung

2.3.1.6 Flugverkehrsdienste

Bei der Deutschen Flugsicherung GmbH handelt es sich um eine dem Privatrecht unterliegende Gesellschaft mit beschränkter Haftung, deren Anteile ausschließlich vom

Bund gehalten werden. Mit der Verordnung zur Beauftragung eines Flugsicherungsunternehmens, in Kraft seit dem 01.01.1993, wurde der DFS die hoheitliche Aufgabe der Erbringung von Flugverkehrsdiensten im Sinne des § 27c Abs. 2 Satz 1 Nummer 1 LuftVG übertragen. Die rechtliche Grundlage für diese Beleihung bildet § 31b Abs. 1 LuftVG.

Darüber hinaus werden an Flugplätzen, an denen das BMVI keinen Bedarf nach § 27d Abs. 1 LuftVG anerkannt hat, andere Flugsicherungsorganisationen als die DFS tätig. Diese werden auf Antrag des Flugplatzunternehmers gemäß § 31f LuftVG mit der Wahrnehmung einzelner hoheitlicher Aufgaben der Flugsicherung beauftragt.

2.3.2 Aufgabenübertragung an die Länder

Gemäß Art. 87d Abs. 2 GG können Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, als Bundesauftragsverwaltung übertragen werden. Der Bundesgesetzgeber hat von dieser Ermächtigung Gebrauch gemacht und insbesondere in § 31 Abs. 2 LuftVG geregelt, dass die dort genannten Aufgaben von den Ländern im Auftrag des Bundes ausgeführt werden. Bei der Aufgabenerfüllung handeln die Länder in eigener Wahrnehmungskompetenz, unterliegen aber der Bundesaufsicht. Es ist ihre Aufgabe, die zur Durchführung der Aufgaben notwendigen Behörden einzurichten und auszustatten. Die Aufbau- und Ablauforganisation sowie die personelle und materielle Ausstattung, einschließlich der Verfahren der Qualifikation und Fortbildung des Personals müssen geeignet sein, die Aufgaben bei der Genehmigung, Zulassung und fortlaufenden Aufsicht im Sinne der nationalen und europäischen Vorgaben zu erfüllen.

Aufgabenzuweisungen an die Länder ergeben sich noch aus weiteren Vorschriften des LuftVG. So handelt es sich z.B. bei der luftrechtlichen Planfeststellung um eine Aufgabe im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung, die nach § 10 Abs. 1 und 2 LuftVG von den Landesbehörden wahrzunehmen ist.

Die Durchführung der Bundesauftragsverwaltung ist in Art. 85 GG geregelt. Nach Art. 85 Abs. 1 GG ist die Einrichtung der für die Bundesauftragsverwaltung der Länder im Luftverkehr notwendigen Behörden den Ländern als eigene Angelegenheit vorbehalten.



Nach Art. 85 Abs. 3 GG unterstehen die Landesbehörden den Weisungen des BMVI. Solche Weisungen sind grundsätzlich an die obersten Landesbehörden zu richten, können aber gemäß Art. 85 Abs. 3 S. 2 GG auch an die den obersten Landesbehörden nachgeordneten Behörden gerichtet werden, wenn es die Bundesregierung für dringlich erachtet. Nach Art. 85 Abs. 3 S. 3 GG haben die Landesbehörden den Vollzug der Weisungen sicherzustellen.

Im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung besteht eine umfassende Bundesaufsicht. Die Bundesaufsicht erstreckt sich gemäß Art. 85 Abs. 4 GG auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Ausführung. Zu diesem Zweck kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Beauftragte zu allen Behörden entsenden.

Die Länder üben hingegen die Dienstaufsicht über ihre Landesbediensteten aus, welche innerhalb der Bundesauftragsverwaltung der Länder tätig sind.

Darüber hinaus steht dem Bund bei Nichterfüllung der Aufgaben durch die Länder das Mittel des Bundeszwangs nach Art. 37 GG zur Verfügung. Demnach kann die Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates die notwendigen Maßnahmen treffen, um das Land im Wege des Bundeszwangs zur Erfüllung seiner Pflichten anzuhalten.

Soweit sich zwischen dem Bund und den Ländern bei der Ausführung der Aufgaben nach § 31 Abs. 2 LuftVG durch die Länder oder bei der Ausübung der Aufsicht durch den Bund Meinungsverschiedenheiten ergeben, können die Bundesregierung oder eine Landesregierung das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 3 GG (i.V.m. §§ 13 Nr. 7, 68, 69 BVerfGG) zur Klärung der Streitfrage anrufen.

Die Bundesländer sind in der Organisation der Luftverkehrsverwaltung gemäß Art. 85 Abs. 1 GG frei. Die in § 31 Abs. 2 LuftVG übertragenen Aufgaben werden in den Ländern zum Teil von den für den Verkehr zuständigen Landesministerien als obersten Luftverkehrsbehörden, zum Teil von nachgeordneten Landesbehörden wahrgenommen. Der Bund wendet sich im Rahmen der Auftragsverwaltung grundsätzlich an die obersten Luftfahrtbehörden der Länder.

2.3.3 Aufgabenerfüllung im Bereich der Bundeswehr

Für den Dienstbereich der Bundeswehr und zur Erfüllung ihrer Aufgaben handelt das BMVg oder eine von diesem bestimmte Stelle des Geschäftsbereichs in eigener Wahrnehmungskompetenz. Hinsichtlich der Belange der Luftverkehrsverwaltung erfolgt die Aufgabenwahrnehmung in enger Abstimmung mit dem BMVI als nationale Koordinierungsstelle. Zur Aufgabenerfüllung ist dem BMVg das LufABw nachgeordnet.

Die Aufsichts- und Regelungskompetenz für den Geschäftsbereich des BMVg und die sich daraus ergebenden Aufgaben und Befugnisse des LufABw leiten sich aus dem § 30 LuftVG ab. Die Bundeswehr ist aufgrund der Zuständigkeit für ihren Dienstbereich gemäß § 30 Absatz 2 Satz 1 LuftVG, außer für die Erteilung militärischer Lizenzen, auch für die Erteilung ziviler Lizenzen zuständig, soweit dies zur Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.

Ferner ist das BMVg gemäß § 30a LuftVG ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Einzelheiten für die Beauftragung juristischer Personen des Privatrechts mit der Wahrnehmung bestimmter Aufgaben im Zusammenhang mit der Benutzung des Luftraums durch militärische Luftfahrzeuge zu regeln. Damit besteht die -beschränkte- Möglichkeit, für die militärische Luftfahrt Private mit öffentlichen Aufgaben zu beehren.

Das LufABw ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des BMVg mit Sitz in Köln. Es nimmt auf nationaler und internationaler Ebene die Aufgaben einer militärischen Luftfahrtbehörde wahr. Mit der Anzeige des LufABw als zuständige Behörde gemäß der Verordnung (EU) Nr. 1178/2011 gegenüber der Europäischen Kommission am 22.03.2017 übernimmt das LufABw die entsprechenden Zuständigkeiten ausschließlich für den Geschäftsbereich des BMVg. Damit ist dessen Zuständigkeit auf aktive Angehörige der Bundeswehr bei dienstlicher Notwendigkeit beschränkt.

Obwohl die Regelungen des SES grundsätzlich nicht auf den militärischen Bereich anzuwenden sind, wird in der Bundesrepublik Deutschland die Aufsicht über die oben genannten militärischen Dienste einschließlich des Taktischen Kontrolldienstes der Bundeswehr und verbün-

deter Streitkräfte unter weitgehender Anwendung der SES-Vorgaben durch das Luftfahrtamt der Bundeswehr (LufABw) wahrgenommen. Das LufABw unterzieht die oben genannten Dienste der Bundeswehr auf der Grundlage eines umfassenden Qualitätsmanagementsystems einem Zertifizierungsprozess, der die maßgeblichen Inhalte der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 2017/373 und der Durchführungsverordnung (EU) Nr. 1035/2011 Anhang I abbildet.

2.3.4 Wahrnehmung von Verwaltungsaufgaben durch beauftragte Verbände

Der Luftsport ist ein wesentlicher Teil der Luftfahrt in Deutschland. Die mit dem Luftsport in Zusammenhang stehenden Verwaltungsaufgaben werden in Deutschland nicht von den Luftfahrtbehörden auf Landes- oder Bundesebene wahrgenommen, sondern durch die unten aufgeführten Luftsportverbände, die vom BMVI entsprechend beauftragt worden sind. Die Verbände haben in die Beauftragung vertraglich eingewilligt. Die Grundlage der Beauftragung der Verbände und die damit verbundene Beleihung mit öffentlichen Aufgaben im Sinne des Artikels 87d Absatz 1 des Grundgesetzes ist die Verordnung zur Beauftragung von Luftsportverbänden (BeauftrV).

Zurzeit sind beauftragt:

- Deutscher Aeroclub e.V.
- Deutscher Ultraleichtflugverband e.V.
- Deutscher Hängegleiterverband e.V.
- Deutscher Fallschirmsportverband e.V.
- Deutscher Modellflug Verband e.V.

Der Vertrag zwischen dem BMVI und den beauftragten Verbänden beschreibt insbesondere die Pflichten, deren Beachtung durch die Verbände Voraussetzung für die Beleihung ist. Unter anderem sind die Verbände verpflichtet, einheitliche Sicherheitsstandards abzustimmen (§ 5 Absatz 3 des Einwilligungsvertrages). Zudem besteht die Pflicht, das mit für Verwaltungsaufgaben eingesetzte Personal aus- und fortzubilden. Die beauftragten Verbände sind zudem verpflichtet, mindestens vierteljährlich ihre Mitglieder über aktuelle Entwicklungen zu informieren (§ 10 des Einwilligungsvertrages). Gleichzeitig ist das BMVI verpflichtet, die Verbände über aktuelle Entwicklungen im politischen Raum und in den internationalen Organisationen zu unterrichten. Die Einhaltung der Pflichten wird

beaufsichtigt, allerdings nicht unmittelbar vom BMVI, sondern vom LBA (§ 6 BeauftrV).

Die Arbeiten im Rahmen des deutschen Luftverkehrssicherheitsprogramms beziehen sich auf sämtliche Bereiche der Luftfahrt in Deutschland und damit auch auf den Luftsport. Die große Anzahl der Luftsportgeräteführer im Vergleich zu der Zahl anderer Teilnehmer am Luftverkehr verdeutlicht die entsprechend große Bedeutung, die der Bereich Luftsport bei der Schwerpunktsetzung des Deutschen Luftverkehrssicherheitsprogramms hat. Die Verbände werden aus diesem Grund vollumfänglich in die Arbeiten miteinbezogen. Eine mögliche Erweiterung der Pflichten der Beauftragten mit Blick auf die Vorgaben des ICAO Anhangs 19 und die Meldung sicherheitsrelevanter Ereignisse soll ein Gegenstand des Deutschen Plans für Luftverkehrssicherheit werden.

2.3.5 An qualifizierte Stellen ausgegliederte Prozesse

Konkrete Aufgaben im Zusammenhang mit der Zertifizierung der Betreiber, Unternehmen bzw. Organisationen oder der fortlaufenden Aufsicht können auch auf sog. qualifizierte Stellen übertragen werden; dies gilt nicht für die Erteilung von Zertifikaten, Zulassungen, Betreiberzeugnissen, die Entgegennahme von Erklärungen von Betreibern oder den Erlass anderer hoheitlicher Verfügungen (wie z.B. Auflagen oder Rücknahmen). Die zuständige Behörde hat in diesem Fall ein System einzurichten, mit dem bewertet werden kann, ob die qualifizierte Stelle den Anforderungen des Anhangs V der Verordnung (EG) Nr. 2018/1139 entspricht.

Die qualifizierte Stelle muss dabei den Anforderungen genügen, die auch durch die Behörde zu erfüllen wären. Das eingerichtete System und die Ergebnisse der Bewertungen sind zu dokumentieren. Mit der qualifizierten Stelle ist eine Vereinbarung abzuschließen, die von beiden Parteien auf der zuständigen Leitungsebene genehmigt wurde und den Vorgaben der vorgenannten Normen entspricht.

Im Rahmen des behördeninternen Managementsystems müssen auch die durch qualifizierte Stellen durchgeführten Aufgaben im Rahmen der Zertifizierungsverfahren oder der fortlaufenden Aufsicht erfasst werden. Unabhängig von Art und Umfang der auf qualifizierte Stellen übertragenen

Aufgaben verbleibt die Gesamtverantwortung für die Prozesse der Zulassung und der fortlaufenden Aufsicht bei der zuständigen Luftfahrtbehörde.

2.4 Struktur und Koordination des deutschen Luftverkehrssicherungsprogramms

2.4.1 SSP-Implementierungsteam/Steuerungsteam

Die Erarbeitung und Einführung des deutschen SSP wird vom SSP-Implementierungsteam (SSP-IT) begleitet. Am SSP-IT sind unter dem Vorsitz des BMVI (LF 18 und LF 15) Vertreter des BMVg (FüSK I 5), des Luftfahrt-Bundesamts (LBA), des Bundesaufsichtsamts für Flugsicherung (BAF), der Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung (BFU), des

Luftfahrtamt der Bundeswehr (LufABw), der Luftfahrtbehörden einiger Länder und des Deutschen Ausschusses zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr e.V. (DAVVL) vertreten. Weitere Teilnehmer können bei Bedarf eingeladen werden. Das SSP-IT erarbeitet die Dokumentation des SSP und steuert die mit der Einführung des SSP in Zusammenhang stehenden Tätigkeiten.

Nach der Einführung des SSP übernimmt das SSP-IT die Rolle des Steuerungsteams des SSP. In dieser Funktion erarbeitet es alle zwei Jahre den Deutschen Plan für Luftverkehrssicherheit (GPAS) und legt die darin enthaltenen Sicherheitsziele und -vorgaben fest. Es erstellt auch einen jährlichen Sicherheitsbericht. Der GPAS und der Sicherheitsbericht werden dem Safety Board Luftverkehr zur Entscheidung vorgelegt. Anschließend werden die beiden Dokumente veröffentlicht.



Abbildung 3: Sicherheitszirkel

2.4.2 Safety Board Luftverkehr

Grundsätzlich sind von den Aufgaben und Maßnahmen im Zusammenhang mit der Implementierung des SSP alle Luftfahrtbehörden ebenso wie die jeweils in den verschiedenen Luftverkehrsbereichen (Flugsicherung, Flugbetrieb, Ausbildungsorganisationen und Ausbildungsbetriebe, Flugplätze, Luftfahrt-Industrie (Entwicklungs-, Hersteller- und Instandhaltungsunternehmen)) tätigen Betreiber und Dienstleister betroffen. Ein übergreifendes Zusammenwirken und eine regelmäßige und offene Kommunikation sind daher nicht nur zwischen den einzelnen Luftfahrtbehörden, sondern auch zwischen Luftfahrtbehörden und Luftfahrtindustrie sowie Dienstleistern unverzichtbar.

Unter Führung des BMVI wird daher ein nationales Safety Board Luftverkehr aufgebaut, welches als bereichs- und fachübergreifendes Gremium zum regelmäßigen Austausch und zur Beratung jährlich zusammenkommt.

Das Safety Board Luftverkehr tritt insbesondere zusammen, um die Aktualisierung der Sicherheitsziele und -vorgaben des GPAS alle zwei Jahren zu beschließen. Daneben ist das Gremium eine Plattform, um Änderungen in den Vorgaben und Verfahren des SSP mit den Beteiligten im Vorfeld abzustimmen, spezifische Verfahren, wie etwa neue oder angepasste nationale Meldeverfahren und -systeme für sicherheitsrelevante Vorfälle in der Zivilluftfahrt, zu etablieren oder über aktuelle Ereignisse oder Sicherheitszielvorgaben zu informieren.

2.5 Management von Ressourcen

2.5.1 Bereitstellung personeller Ressourcen

Die VO (EU) 2018/1139 und ihre Durchführungsbestimmungen legen den Mitgliedstaaten Behördenanforderungen („ARA.GEN“) auf, die auch die Anforderungen an die Personalbedarfsplanung (Anzahl/Qualifikation) in den EU-rechtlich geregelten Bereichen bestimmen.

Für die spezifischen Tätigkeitsbereiche der standardisierten Verwaltung gemäß des Managementsystems ist je nach Struktur und Aufgabenumfang der zuständigen Luftfahrtbehörde leitendes Personal mit Zuweisung der Verantwortung für Prozesse und Verfahren zu benennen, welches

über die, entsprechend dem Tätigkeitsbereich erforderliche, Qualifikation, Kenntnisse und Erfahrungen verfügt.

Auswahl und Einstellung des Personals erfolgen durch die zuständigen Personalbereiche in Zusammenarbeit mit den Fachbereichsleitungen sowie, soweit einschlägig, mit den Mitbestimmungsgremien. Ziel ist es, qualifiziertes Personal für die jeweilige Tätigkeit in ausreichender Anzahl einzusetzen. Die Festlegung der Personalressourcen ist in Übereinstimmung mit dem durchzuführenden Aufgabenspektrum zu planen.

Eine fortlaufende Aufgabenerfüllung soll auch im Fall von Krankheit, Unfällen oder Ausscheiden eines Mitarbeiters garantiert sein.

Dokumente mit Bezug zu Schulungen des Personals sind bis zum Ende der Anstellung im Aufgabenbereich der Luftfahrtbehörde aufzubewahren.

2.5.2 Sicherung und Aufrechterhaltung der Kompetenz

Zur Sicherung und Aufrechterhaltung der Kompetenz für die Aufgabenerfüllung, des Qualitätsbewusstseins sowie der Umsetzung der individuellen Schulungspläne der Mitarbeiter der jeweiligen Luftfahrtbehörde wird der Schulungsbedarf ermittelt, dokumentiert und die Absolvierung der Schulungen überprüft. Die regelmäßige Ermittlung des Schulungsbedarfs erfolgt auf Basis der internen sowie gesetzlichen Anforderungen unter Berücksichtigung individueller Entwicklungsziele der einzelnen Mitarbeiter.

Grundlagen für die Personalentwicklung sind:

- Personalplanung
- interne Anforderungskriterien
- gesetzliche Anforderungskriterien
- notwendige Qualifikationen
- durchzuführende Schulungen und Fortbildungen
- Arbeitsplatz- und Dienstpostenbeschreibungen.

Es sind alle Mitarbeiter ausreichend zu schulen. Die zuständige Behörde erstellt ein Schulungsprogramm für ihre Mitarbeiter, das die individuellen Anforderungen der Mitarbeiter sowie die der zuständigen Behörde berücksichtigt. Die Schulungsmaßnahmen müssen in Umfang und Tiefe für die ordnungsgemäße Wahrnehmung der Aufgaben ausrei-

chend sein und sich nach den individuellen Anforderungen der Mitarbeiter richten. Dazu sind die vorhandenen Kenntnisse, Erfahrungen sowie der individuelle Tätigkeitsbereich des jeweiligen Mitarbeiters zu berücksichtigen. Die zuständige Behörde hat sicherzustellen, dass die Mitarbeiter regelmäßig, fortlaufend und wiederkehrend geschult sowie aktuelle Entwicklungen und Änderungen in Erfahrung gebracht werden. Es wird empfohlen, dass sich die zuständigen Behörden bei der Ausgestaltung des Schulungsprogramms an den vorgegebenen Modulen und Inhalten des „Aus- und Fortbildungskonzeptes der Luftfahrtverwaltung“ (Rahmenhandbuch Luftfahrtverwaltung, Besonderer Teil, Anhang D – im Entwurf) orientieren. Im Rahmen dieses umfassenden, modular aufgebauten Schulungskonzeptes werden für die Mitarbeiter der Bereiche Lizenzierung, Flugbetrieb und Flugplätze die übergreifenden Module „allgemeine Grundlagen“ sowie für die einzelnen Fachbereiche entsprechende fachspezifische Module zur Verfügung gestellt. Durch das Modulsystem soll eine möglichst große Flexibilität in der Umsetzung der Schulungspflicht durch die zuständigen Behörden gewährleistet werden. Die einzelnen Module können nach Bedarf anhand der individuellen Anforderungen der Mitarbeiter geschult werden. Die Entscheidungsbefugnis, welche Module geschult werden, obliegt der zuständigen Behörde. Dabei sollte je nach individuellen Kenntnissen zwischen neuen Mitarbeitern und Bestandsmitarbeitern unterschieden werden. Bereits absolvierte themenspezifische Schulungs- sowie Fortbildungsmaßnahmen sollen anerkannt werden. Das Gleiche gilt für einschlägige Berufserfahrungen im Bereich des Luftverkehrs sowie entsprechenden Themenbereichen.

Die Schulungsmaßnahmen erfolgen regelmäßig. Die zuständige Behörde legt ihre Zuständigkeiten für die Durchführung und Organisation der Schulungen sowie die Überwachung der Teilnahme der Mitarbeiter an den Schulungsmaßnahmen fest.

Folgende Unterlagen sind jeweils an den Standorten aktuell und revisionsfähig zu führen:

- Personal- und Qualifikationsübersichten
- personenbezogene Aus- und Weiterbildungsnachweise
- Schulungsprogramme.

Schulungs- und Qualifikationsnachweise sowie Zertifikate aller Mitarbeiter sind als unterstützendes Material zu führen und bis zum Ende der Anstellung im Aufgabenbereich der Luftfahrtbehörde aufzubewahren. Darin sind die Berechtigungen der Mitarbeiter aufzuführen.

2.5.3 Bereitstellung sonstiger Ressourcen

Den betreffenden Mitarbeitern sind die relevanten Rechtsakte, Normen, Vorschriften und technischen Veröffentlichungen und zugehörigen Dokumente zur Verfügung zu stellen. Sie müssen sich jederzeit auf dem aktuellen Stand befinden.

Das BMVI nutzt zur Kommunikation mit mehreren Behörden das IT-Portal „Management – Luftfahrt“. Insbesondere die für die Luftfahrtbehörden der Länder relevanten Vorschriften werden zudem im Verzeichnis der Gesetze, Verordnungen und Richtlinien im Rahmenhandbuch für die Luftfahrtverwaltung geführt, das gemeinsam vom BMVI und den Landesluftfahrtbehörden fortgeschrieben wird. Damit wird gewährleistet, dass alle relevanten Vorschriften bekannt und verfügbar sind und sich auf dem neuesten Stand befinden.

Die Organisation muss sicherstellen, dass die sächliche Ausstattung der Arbeitsplätze eines jeden Mitarbeiters den festgelegten Anforderungen entspricht, um die Aufgabewahrnehmung anforderungsgerecht zu erbringen.



3 Sicherheits- und Risikomanagement

3.1 Grundsätze der Aufgabenerfüllung

Bei der Aufgabenerfüllung der Luftfahrtbehörden wird die Einhaltung der an sie gestellten Anforderungen durch die Etablierung von Managementsystemen, einschließlich eines Systems zur Überwachung der Einhaltung der Anforderungen und der Angemessenheit der Verfahren, gewährleistet. Im Rahmen des Managementsystems betreiben die Luftfahrtbehörden ein Risikomanagement.

Das BMVg setzt in seinem Geschäftsbereich ein SMS in eigener Zuständigkeit um.

Für eine ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung ist die Einhaltung der Vorschriften maßgeblich. Sofern für eine europäische Durchführungsbestimmung oder Teile einer solchen AMC festgelegt sind, erfolgt die Einhaltung dieser Durchführungsbestimmung durch die Einhaltung der einschlägigen AMC. Soweit eine Bewertung ergeben hat, dass alternative Nachweisverfahren (Alternative Means of Compliance) für den Anwendungsfall die Einhaltung der Durchführungsbestimmungen ebenso gut gewährleisten, können diese angewendet werden.

Die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung beinhaltet insbesondere die nachfolgend beschriebenen Punkte:

- Nutzung der Prozessbeschreibungen bzw. Verfahrensanweisungen für die wesentlichen Aufgaben der Zertifizierung und fortlaufenden Aufsicht, die in dem jeweiligen „Besonderen Teil“ des Rahmenhandbuchs Luftfahrtverwaltung oder in den Managementsystemen der zuständigen Behörden definiert sind,
- Sicherstellen, dass alle Angaben verfügbar sind, welche für die Aufgabenwahrnehmung erforderlich sind,
- Erstellen von Verfahrens- und Arbeitsanweisungen, dort wo sie erforderlich oder hilfreich sind, mindestens jedoch für alle im Rahmen der europäischen Rechtsvorschriften durchgeführten Tätigkeiten und Behördenanforderungen,
- Festlegung und Nutzung geeigneter Arbeitsmittel für die Aufgabenerfüllung,
- Überwachung der Aufgabenerfüllung.

3.2 Genehmigungsverfahren und Sicherheits-Management-Systeme

Die Luftfahrtbehörden stellen bei der Erteilung von Genehmigungen (Lizenzen, Zeugnisse, Erlaubnisse, Zulassungen, etc.) sicher, dass die genehmigten Organisationen, Personen oder Objekte die einschlägigen Rechtsvorschriften erfüllen. Um die Überprüfung der Einhaltung der Genehmigungsanforderungen zu gewährleisten, sind die Luftfahrtbehörden jederzeit mit den erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen auszustatten und das Personal im erforderlichen Maß zu schulen. Durch die Etablierung von Managementsystemen bei den Behörden wird eine Standardisierung der Genehmigungsverfahren sichergestellt.

Die im Bereich der Luftfahrt tätigen Organisationen müssen über ein Sicherheitsmanagementsystem (SMS) verfügen. Die Anforderungen richten sich nach den Standards der ICAO und den europäischen Rechtsvorschriften. Aktuell besteht danach die Pflicht zur Einführung eines SMS für Flughäfen, Flugsicherungsdienstleister, Luftverkehrsbetreiber, zugelassene Ausbildungsorganisationen, Betreiber von Flugsimulationsübungsgeräten und flugmedizinische Zentren. Es ist zu erwarten, dass dieses Erfordernis auch auf im Bereich der erstmaligen und dauerhaften Lufttüchtigkeit tätigen Organisationen ausgeweitet wird. Bei der Genehmigung von Organisationen überprüfen die Luftfahrtbehörden die vollständige Umsetzung und Etablierung eines der Größe und Komplexität der Organisation angemessenen SMS.

Darüber hinaus sollen in Zukunft mit den Organisationen Sicherheitsziele vereinbart werden, um die Umsetzung des nationalen Plans für Luftverkehrssicherheit in den Organisationen zu gewährleisten.

3.3 Flugunfalluntersuchung

Unfälle und schwere Störungen innerhalb des Hoheitsgebietes der Bundesrepublik Deutschland und von deutsch registrierten Luftfahrzeugen außerhalb staatlichen Hoheitsgebietes werden durch die BFU nach Maßgabe des FIUUG und der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 untersucht. Die Untersuchung hat zum Ziel, künftige Unfälle und Störungen zu verhüten. Die BFU erarbeitet auf Grundlage

der ermittelten Fakten und Informationen Empfehlungen an die Stellen, die sie in geeignete Maßnahmen umsetzen können.

Die BFU nimmt ihre Aufgaben funktionell und organisatorisch unabhängig wahr. Sie entscheidet eigenverantwortlich über die Einleitung / Nichteinleitung sowie den Inhalt und Umfang einer Untersuchung und der Sicherheitsempfehlungen. Die Untersuchungsverfahren enden mit der Zusammenfassung der Ergebnisse in einem Bericht und seiner Veröffentlichung. Der Ablauf des Untersuchungsverfahrens und die Form der Berichte orientieren sich an den Ausarbeitungen der ICAO zu der Durchführung von Untersuchungen nach Anhang 13.

Der Leiter der Bundesstelle und die Untersuchungsführer müssen über umfassende technische und betriebliche Kenntnisse und Erfahrungen auf dem Gebiet des Luftfahrtwesens verfügen sowie für die Befähigung zur Leitung einer umfangreichen Unfalluntersuchung ausreichend geschult sein. Die Bundesstelle hat dafür Sorge zu tragen, die fachlichen Fähigkeiten und Kenntnisse der Untersuchungsführer, der Untersuchungsfachkräfte und der weiteren Fachkräfte zu erhalten und der Entwicklung anzupassen. Hierbei finden im Wesentlichen die Vorgaben der ICAO und der European Network of Civil Aviation Safety Investigation Authorities (ENCASIA) Berücksichtigung. Um sicherzustellen, dass die bestehenden Anforderungen an die Durchführung und das Ergebnis einer Untersuchung effizient und effektiv erfüllt werden, verfügt die BFU über ein Qualitätsmanagement- und ein Qualitätssicherungssystem.

Die Zusammenarbeit zwischen der BFU und GenFlSichhBw erfolgt auf der Grundlage einer Ressortvereinbarung zwischen BMVI und BMVG.

3.4 Erhebung, Pflege und Schutz sicherheitsrelevanter Daten

Zur Verbesserung der Luftverkehrssicherheit werden gemäß VO (EU) Nr. 376/2014 sicherheitsbezogene Informationen aus der Zivilluftfahrt gemeldet, erfasst, gespeichert, geschützt, ausgetauscht, verbreitet und analysiert, sowie auf

Grundlage der erfassten Informationen geeignete Sicherheitsmaßnahmen getroffen. Die Umsetzung des Systems der Erfassung und Analyse ist als proaktiver und evidenzbasierter Ansatz Bestandteil des Managementsystems der nationalen Luftfahrtverwaltung, der zuständigen Behörden sowie der Organisationen, Betreiber und Unternehmen.

Die Verpflichtung der Meldung von Störungen, schweren Störungen und Unfällen sowie die damit im Zusammenhang stehenden Verfahren richten sich nach der VO (EU) Nr. 996/2010 und bleiben hinsichtlich des Prozesses der Erfassung von Ereignissen unberührt.

Die Verfahren der Meldung und Analyse (Gefährdungsbeurteilung) von Ereignissen dienen der Erfassung von Risiken für die Luftverkehrssicherheit sowie der Möglichkeit, im Ergebnis ihrer kontinuierlichen Bewertung zeitnah geeignete Sicherheitsmaßnahmen zu ergreifen. Die Erfassung von Ereignismeldungen dient ausschließlich der Verhütung von Unfällen und Störungen, nicht der Klärung von Schuld- oder Haftungsfragen.

Bei den Ereignissen in diesem Sinne handelt es sich um sicherheitsbezogene Vorkommnisse, die ein Luftfahrzeug, seine Insassen, andere Personen, Ausrüstungen oder Anlagen, die mit dem Betrieb von Luftfahrzeugen im Zusammenhang stehen, gefährden bzw. - bei Ausbleiben von Gegenmaßnahmen oder bei Nichtbeachtung - gefährden würden, sowie anderer einschlägiger sicherheitsbezogener Informationen.

Unter Berücksichtigung der Aufgaben und Verantwortlichkeiten der Unternehmen, Organisationen und Betreiber entsprechend der VO (EU) Nr. 1178/2011, VO (EU) Nr. 965/2012 und VO (EU) Nr. 139/2014 sowie der den Luftfahrtbehörden nach dem Luftverkehrsgesetz zugewiesenen Zuständigkeiten bestehen Verfahren, die auch den Schutz des Luftfahrtpersonals und die sachgemäße Verwendung erfasster Sicherheitsinformationen berücksichtigen.

Es besteht ein System zur Erfassung meldepflichtiger und freiwilliger Meldungen, mit dem es den zuständigen Luftfahrtbehörden möglich ist, ihren Aufgaben bei der Analyse nachzukommen sowie ggf. konkrete auf das Ereignis, eine Folge wiederkehrender Ereignisse sowie auf den Betriebsprozess, den Standort, die Organisation oder den Betreiber

bezogene Korrekturen der Aufbau- oder Ablauforganisation zu veranlassen oder ggf. die erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen festzulegen.

Es wird sichergestellt, dass obligatorische und freiwillige Meldungen/Sicherheitsinformationen in einer zentralen nationalen Datenbank erfasst und zur Verhinderung der Verwendung zu anderen als zu Sicherheitszwecken in der Form aufbereitet, dass die Vertraulichkeit der Meldenden sowie Angaben zu Personen angemessen geschützt werden. Die zentrale Erfassung und Übergabe der Informationen in den Europäischen Zentralspeicher der EASA erfolgt im LBA.

Das LBA stellt den Zugang der zuständigen Luftfahrtbehörden zu den Informationen der nationalen Datenbank sicher.

Das LBA ist auch die nationale Ansprechstelle für Anfragen interessierter Kreise (entsprechend Anhang II zur VO (EU) Nr. 376/2014) zu Informationen der nationalen Datenbank hinsichtlich erfasster Ereignismeldungen.

Interessierte Kreise können Informationen nach Anfrage erhalten, wenn sie mittels Zugang zu den Informationen über Ereignisse an der Verbesserung der Luftverkehrssicherheit mitwirken können und zu einer festgelegten Kategorie interessierter Kreise angehören.

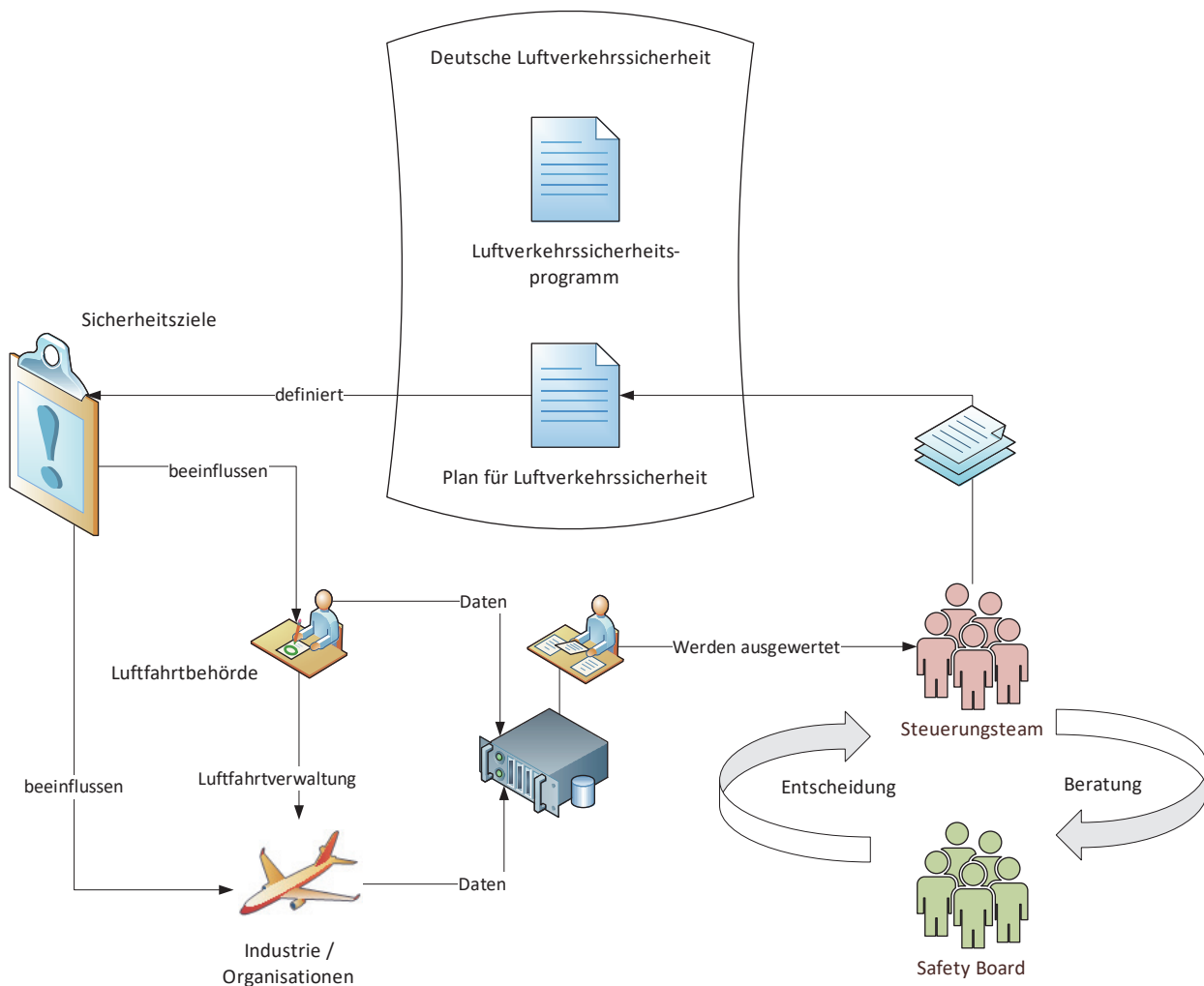


Abbildung 4: Wirkungsweise des deutschen SSP

3.5 Auswertung sicherheitsrelevanter Daten

Die erhobenen Daten werden gemeinsam mit den durch die Behörden selbst im Rahmen ihres Risikomanagements gewonnenen Daten für das Sicherheitsrisikomanagement auf nationaler Ebene genutzt. Ziel eines solchen Risikomanagements ist die frühzeitige Erkennung von Sicherheitsrisiken und von Entwicklungen, die in ein potentielles Sicherheitsrisiko münden können.

Zur Bewertung der Entwicklung der Luftverkehrssicherheit werden Luftverkehrssicherheitsziele definiert, die durch Sicherheitskennzahlen (Safety Performance Indicators, SPIs) untersetzt werden. Zu jeder Kennzahl wird als Zielwert ein annehmbares Sicherheitsniveau (Acceptable Level of Safety Performance, ALoSP) festgelegt und stetig anhand der erhobenen Daten überprüft. Sollte der Zielwert überschritten werden oder ist ein Überschreiten abzusehen, so sind geeignete Maßnahmen zu identifizieren und in den GPAS aufzunehmen. Die Festlegung der Kennzahlen und derer Zielwerte sowie die Identifikation von Sicherheitsmaßnahmen obliegt dem SSP-IT in Abstimmung mit dem Safety Board Luftverkehr.

Die festgelegten Kennzahlen sind in drei Kategorien eingeteilt. In der ersten Kategorie (Tier-1-SPIs) sind Kennzahlen erfasst, die eine Aussage über die Gesamtsituation bestimmter Luftfahrtsegmente (z.B. Geschäftsreiseverkehr, Allgemeine Luftfahrt, Gewerblicher Verkehr, ...) ermöglichen. Kennzahlen der zweiten Kategorie (Tier-2-SPIs) adressieren einzelne Ereignisse und Sicherheitsprobleme. Hier werden mindestens die folgenden Ereignisse mittels geeigneter Kennzahlen erfasst:

- Verlust der Kontrolle über die Steuerung im Flug (Loss of Control in Flight)
- Abkommen von der Start- und Landebahn (Runway Excursion)
- (Beinahe-) Zusammenstöße mit dem Boden (Controlled Flight Into Terrain)
- Eindringen eines Objektes in den Start-, Lande- oder Rollbereich einschließlich der (Beinahe-) Zusammenstöße am Boden (Runway Incursion und Ground Collision)

- Unzureichende Staffelfung (Airborne Conflict)
- Ereignisse im Zusammenhang mit der Bodenabfertigung (Ground Handling)
- Feuer an Bord eines Luftfahrzeugs (Airborne and Post-Crash Fire)



Darüber hinaus können die Organisationen im Rahmen ihres SMS weitere Kennzahlen erheben (Tier-3-SPIs). Diese sollen den im GPAS definierten Luftverkehrssicherheitszielen nicht widersprechen. Die Organisationen überwachen diese Kennzahlen und erstatten den Luftfahrtbehörden Bericht.

Bei der Festlegung der nationalen Luftverkehrssicherheitsziele und -maßnahmen werden auch übergeordnete Pläne zur Luftverkehrssicherheit der ICAO und der EASA berücksichtigt. Der Global Aviation Safety Plan (GASP) der ICAO legt strategische Ziele für die Mitgliedsstaaten fest, die innerhalb eines Zeithorizonts von bis zu zehn Jahren umgesetzt werden sollen. Der GASP unterstützt die Mitgliedsstaaten durch Festlegung von globalen Sicherheitsprioritäten und -zielen, die Bereitstellung von Planungshilfen, Zeitplänen, Leitfäden und Umsetzungsstrategien. Auf europäischer Ebene werden die Sicherheitsziele und -strategien durch den European Plan for Aviation Safety (EPAS) der EASA festgelegt. Der EPAS wird jährlich aktualisiert und umfasst Ziele und Maßnahmen innerhalb eines Zeithorizonts von etwa fünf Jahren.

4 Gewährleistung der Sicherheit

4.1 Sicherheitsaufsicht

Die Sicherheitsaufsicht wird durch die Luftfahrtbehörden in Form von Audits und Inspektionen (für Organisationen) oder Stichprobenkontrollen (bei Personen und technischem Gerät) durchgeführt. Die Luftfahrtbehörden sind jederzeit mit den erforderlichen materiellen und personellen Ressourcen auszustatten und das Personal im erforderlichen Maß zu schulen, um die Aufgaben der Sicherheitsaufsicht zu erfüllen. Durch die Etablierung von Managementsystemen bei den Behörden wird eine Standardisierung der Aufsichtstätigkeiten sichergestellt.

Bei der Planung der Audits und Inspektionen sind die den Luftfahrtbehörden vorliegenden Informationen zu beachten. Die Planung der Aufsicht erfolgt nach risiko- und zielwertorientierten Gesichtspunkten. Daher sind die im Rahmen des SSP gewonnenen Sicherheitsdaten und Ergebnisse vorangegangener Aufsichtsaktivitäten bei der betreffenden Organisation zu berücksichtigen. Dies kann sowohl zur Reduzierung der Aufsichtstätigkeit der Behörde als auch zur Ausweitung und Schwerpunktsetzung der Aufsicht führen. Bei der Aufsicht wird insbesondere auch die Wirksamkeit des SMS der Organisation bewertet.

4.2 Rechtsdurchsetzung

Zur Rechtsdurchsetzung stehen den Luftfahrtbehörden zum einen die in den jeweiligen europäischen Rechtsvorschriften verankerten Durchsetzungsmaßnahmen (Verlangen von Abhilfemaßnahmen für im Rahmen von Audits und Inspektionen festgestellten Beanstandungen, Sicherheitsanweisungen, Einschränkung, Aussetzung oder Widerruf von Genehmigungen) zur Verfügung.

Daneben fordern die europäischen Rechtsvorschriften die Mitgliedsstaaten auf, geeignete Sanktionsmaßnahmen zu ergreifen, um Verstöße gegen ihre Vorgaben zu ahnden. Nach nationalem Recht besteht somit die Möglichkeit der Einleitung von Ordnungswidrigkeitsverfahren durch die zuständigen Luftfahrtbehörden, wenn ein hinreichender Verdacht besteht, dass ein Ordnungswidrigkeitstatbestand nach dem LuftVG oder einer der zur Durchführung des LuftVG erlassenen Rechtsverordnungen erfüllt wurde.

Weiterhin enthalten sowohl das LuftVG als auch das Strafgesetzbuch eine Reihe von Straftatbeständen, die die Gefährdung und Verletzung der Luftverkehrssicherheit sanktionieren und durch die Strafverfolgungsbehörden verfolgt werden.

Dabei verfolgen das Strafverfahren wie auch das Ordnungswidrigkeitsverfahren grundsätzlich sowohl einen spezialpräventiven wie auch einen generalpräventiven Ansatz. Im Rahmen des Ermittlungsverfahrens wird dem jeweiligen Luftraumnutzer sein Fehlverhalten erneut vor Augen geführt und er erhält Gelegenheit, sich damit auseinanderzusetzen. Zudem wird der einzelne Luftraumnutzer durch die Sanktionierung eines von ihm verschuldeten Fehlverhaltens angehalten, die Rechtsordnung in Zukunft wieder einzuhalten. In generalpräventiver Hinsicht sind die Wiederherstellung des Rechtsfriedens sowie die Stärkung des Rechtsbewusstseins zentrale Ziele.

4.3 Redlichkeitskultur

4.3.1 Die Bedeutung der Redlichkeitskultur für die Luftverkehrssicherheit

Im Rahmen der oben beschriebenen Durchsetzung berücksichtigen die deutschen Luftfahrtbehörden die Aspekte der so genannten Redlichkeitskultur. Dieser Kultur liegt der Gedanke zu Grunde, dass sicherheitsrelevante Informationen aus Meldungen und Berichten, die ausschließlich zur Verbesserung der Luftverkehrssicherheit abgegeben wurden, nicht zu anderen Zwecken verwendet werden.

Meldende sollen sich darauf verlassen können, dass sich die von ihnen abgegebene Meldung nicht zu ihrem eigenen Nachteil auswirkt. So wird dem Aspekt Rechnung getragen, dass ein Fehlverhalten auch wertvolle „Lektionen“ für andere beinhalten kann und durch Sammeln, Auswerten und Nachverfolgung von Informationen über Ereignisse sicherheitsrelevante Trends so zeitig erkannt werden können, dass sie gar nicht erst in Unfällen münden. Hier wird von einem proaktiven Ansatz gesprochen, der auch den europäischen und internationalen Vorgaben an ein „Safety Management“ zu Grunde liegt. Die Meldebereitschaft kann grundsätzlich dadurch erhöht werden, wenn die Meldenden darauf vertrauen können, dass die Informationen im Sinne der Redlichkeitskultur Verwendung finden, also nur

zur Verbesserung der Sicherheit herangezogen werden. Je mehr Ereignisse gemeldet werden und in der deutschen oder europäischen Datenbank gespeichert werden, desto bessere Aussagen können getroffen werden. In der Europäischen Union (EU) ist man sogar so weit gegangen, in der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 eine Meldepflicht vorzusehen. Die Einführung der Meldepflicht geht einher mit der Vorgabe, dass entsprechende Ereignisse auch im Sinne der Redlichkeitskultur behandelt werden. So dürfen auch personenbezogene Daten nicht gespeichert werden. Diese Vorgabe richtet sich zunächst an den Arbeitgeber und die Luftfahrtbehörden. Weiterhin werden keine Ereignismeldungen für die Einleitung von Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren herangezogen. Die zuständigen Behörden haben auf diese Informationen keinen Zugriff. Damit wird sichergestellt, dass eine Ereignismeldung nur in den von der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 vorgesehen Fällen zu einer Sanktionierung führen kann (dazu sogleich unter Punkt 4.2.2). In allen übrigen Fällen sind die Ereignismeldungen für ein Ordnungswidrigkeiten- oder Strafverfahren gesperrt. Zudem finden in Deutschland gemeinsame Fortbildungsveranstaltungen mit Luftfahrtbehörden und den für Strafverfolgung zuständigen Behörden über der Schutzwürdigkeit sicherheitsrelevanter Meldungen statt, um die Justizbehörden für die besondere Schutzwürdigkeit von Sicherheitsinformationen, die sich unter anderem aus Ereignismeldungen gemäß der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 ergeben, zu sensibilisieren.

Der Gedanke der Redlichkeitskultur ist aber nicht nur für den Umgang mit Ereignismeldungen relevant, sondern ebenso bei der Flugunfalluntersuchung. Entsprechende Vorgaben enthält daher auch die Verordnung (EU) Nr. 996/2010. Vorgaben an die Organisationen, intern entsprechend der Redlichkeitskultur zu verfahren, sind in den hierfür relevanten Verordnungen zur Implementierung der sog. EASA-Verordnung (EG) 2018/1139. Eine weitere Stärkung hat der Gedanke der Redlichkeitskultur durch eine Änderung des Anhangs 19 zum Chicagoer Abkommen („Safety Management“) im Sommer 2017 erfahren, der nun einen entsprechenden internationalen Standard vorgibt.

4.3.2 Grenzen der Redlichkeitskultur

Im Rahmen der Redlichkeitskultur wird keineswegs Fehlverhalten in der Luftfahrt insgesamt von einer Sanktionierung ausgenommen. Der Schutz greift nicht für grob fahrlässiges oder vorsätzliches Verhalten. Auch die internationalen und europäischen Vorgaben sehen keinen Schutz von Angaben zu einem derartigen Verhalten vor. Geschützt werden lediglich die Informationen, die auf Meldungen beruhen, die ausschließlich mit dem Ziel der Verbesserung der Luftverkehrssicherheit und im Vertrauen auf die Redlichkeitskultur abgegeben worden sind, z.B. bei einer Ereignismeldung entsprechend der Verordnung (EU) Nr. 376/2014 oder im Rahmen der Unfalluntersuchung. Wenn von dritter Seite über rechtswidriges Verhalten berichtet wurde, verstoßen Sanktionen nicht gegen die Redlichkeitskultur. Aus diesem Grund ist zum Beispiel ein Ordnungswidrigkeitsverfahren gegen einen Piloten wegen einer von ihm begangenen Luftraumverletzung, über die die zuständige Behörde nicht ausschließlich über die Meldung des Piloten erfahren hat, zunächst mit dem Gedanken der Redlichkeitskultur vereinbar. Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass auch ein Ordnungswidrigkeitsverfahren oder strafrechtliche Ermittlungen aufgrund des präventiven Charakters und dem Lerneffekt für den Beschuldigten und auch Dritte zukünftiges Fehlverhalten reduzieren und somit eine grundsätzlich positive Wirkung für die Luftverkehrssicherheit entfalten können. Hat auch der Pilot eine Meldung zu dem Ereignis abgegeben, darf diese aber nicht zur Sachverhaltsermittlung herangezogen werden.

Der Gedanke der Redlichkeitskultur kann aber bei Ermessensentscheidungen der Justiz- oder Ordnungswidrigkeitsbehörden sehr wohl wieder eine Rolle spielen.

4.3.3 Maßnahmen zur Förderung der Redlichkeitskultur

Die Aufsichtsbehörden in Deutschland sind kraft europäischen Rechts gehalten, in vielen Bereichen der Luftfahrt in den Organisationen die Einhaltung der „Safety Management“-Vorgaben einschließlich des Gedankens der Redlichkeitskultur zu überprüfen. In den meisten Fällen erfolgt aber in den Organisationen die Umsetzung der Vorgaben unproblematisch, da diese den Mehrwert des Safety Managements schon frühzeitig erkannt haben, und zwar auch schon vor Inkrafttreten der rechtlichen Vorgaben.

5 Förderung der Sicherheit

5.1 Interne Kommunikation

5.1.1 Berichte an die EASA

Aus den Durchführungsverordnungen (EU) Nr. 1178/2011, Nr. 923/2012, Nr. 965/2012 und Nr. 139/2014 ergeben sich diverse Berichtspflichten an die EASA.

Adressat der Berichtspflichten ist die zuständige Behörde. Soweit nach der entsprechenden Verordnung eine Mitteilung an die EASA zu erfolgen hat, ist das BMVI insoweit die zuständige Behörde im Sinne der Vorschrift.

Damit eine Mitteilung durch das BMVI an die EASA erfolgen kann, bedarf es zuvor der Mitteilung der jeweiligen zuständigen Behörde an das BMVI. Insofern ergeben sich aus den Berichtspflichten an die Agentur direkte Berichtspflichten der zuständigen Behörden an das BMVI.

5.1.2 Austausch zwischen den Behörden

Zwischen den zuständigen Behörden findet zudem ein Austausch zur gegenseitigen Information statt. Dies erfolgt über folgende Foren:

5.1.2.1 Bund-Länder-Fachausschuss –Luftfahrt (BLFA-L)

Die wesentliche Aufgabe des BLFA-L besteht in der Abstimmung einer einheitlichen Anwendung der luftrechtlichen Vorschriften. Ziel ist dabei insbesondere die Standardisierung der Maßnahmen zur Gewährleistung der Betriebssicherheit sowie der Austausch zu europäischen und nationalen Grundlagen.

Der Ausschuss setzt sich aus Vertretern folgender Behörden zusammen: BMVI, LBA, Oberste Luftfahrtbehörden der Länder, BAF, DFS, BMVg, LufABw. Der BLFA-L tagt zweimal jährlich unter Leitung des BMVI. Sofern Zuständigkeiten in den Ländern auf nachgeordnete Behörden übertragen sind, können zu ausgesuchten Themen auch deren Vertreter nach gesonderter Abstimmung an den Sitzungen des BLFA-L teilnehmen.

5.1.2.2 Fachbereichsspezifische Arbeitsgruppen

Zu Einzelaspekten der Umsetzung europäischer Vorgaben können zeitweilige oder ständige Gremien eingerichtet werden. Diese sollen insbesondere die Wirksamkeit der Vorgaben im SSP, im Rahmenhandbuch und den Anhängen regelmäßig beurteilen und Vorschläge zur Fortent-

wicklung erarbeiten. Hierzu zählt insbesondere, bestehende Regelungen, Verfahren und Prozesse kontinuierlich auf ihre Übereinstimmung mit den aktuellen Forderungen des europäischen bzw. internationalen Luftrechts zu bewerten und soweit erforderlich zu präzisieren.

Das BMVI entscheidet, ob und in welchem Umfang diese Vorschläge umgesetzt werden.

Die Arbeitsgruppen setzen sich grundsätzlich aus Vertretern der Luftfahrtbehörden zusammen, die mit der praktischen Anwendung und Umsetzung der Verfahren beschäftigt sind und die über die erforderliche Sachkunde verfügen. Das BMVI entscheidet in Absprache mit den Teilnehmern der Arbeitsgruppe über die mögliche Hinzuziehung weiterer Teilnehmer, Sachverständiger oder Vertreter von Verbänden – auch zur fachlichen Beratung.

5.1.2.3 Austausch zwischen den Geschäftsbereichen BMVI und BMVg

Der Informationsaustausch zwischen den zuständigen Behörden der Geschäftsbereiche BMVI und BMVg wird über das Safety Board Luftverkehr, den BLFA und der gegenseitigen Teilhabe an anlassbezogen eingerichteten oder ständigen Arbeitsgruppen sichergestellt.

5.2 Externe Kommunikation und Information

Zur Förderung der Sicherheit kommunizieren die Luftfahrtbehörden mit den am Luftverkehr Beteiligten. Dazu werden vielfältige Kanäle, im Wesentlichen Broschüren und Internetpublikationen, aber auch Veröffentlichungen in den „Nachrichten für Luftfahrer“ oder Präsenz auf Luftfahrtmessen und -veranstaltungen genutzt. Darüber hinaus werden zentrale Sicherheitsthemen vom jährlichen Safety Board Luftverkehr aufgearbeitet.

Der GPAS enthält jeweils Schwerpunktthemen, die im Rahmen der Förderung der Sicherheit behandelt werden sollen, wobei auch die Vorgaben des EPAS berücksichtigt werden. Zu diesen Themenbereichen erstellen die zuständigen Behörden jeweils einen Plan, in dem festgelegt wird, mit welchen Kommunikationsmitteln das Thema einer relevanten Zielgruppe kommuniziert wird.

Über die für die Aufsicht zuständigen Behörden wird Material zur Förderung der Sicherheit (z.B. Broschüren, Flyer, Videos), das im Rahmen des SSP oder von anderen Organisationen (z.B. EASA) erstellt wurde, den betreffenden Organisationen und Personen bekannt gemacht. Auch die von der BFU veröffentlichten Untersuchungsberichte und Flugsicherheitsinformationen sind Teil der umfassenden Kommunikation zur Förderung der Sicherheit. Darüber hinaus wird auch der jährlich erstellte Sicherheitsbericht veröffentlicht und allen Akteuren der Luftfahrt bekannt gemacht.

Im Geschäftsbereich des BMVg wird die Informationsarbeit zur Luftverkehrssicherheit durch LufABw/GenFlSichhBw wahrgenommen und koordiniert.



Impressum

Herausgeber

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Invalidenstraße 44
10115 Berlin

Stand

Februar 2020

Gestaltung | Druck

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur
Referat Z 32, Druckvorstufe | Hausdruckerei

Bildnachweis

Titelbild © Andrew Barker - stock.adobe.com
Seite 3 © Andreas Schweitzer - Luftfahrt-Bundesamt
Seite 6 © Jens Hilberger - stock.adobe.com
Seite 7 © Andreas Schweitzer - Luftfahrt-Bundesamt
Seite 12 © Günter Menzl - stock.adobe.com
Seite 14 © Andreas Schweitzer - Luftfahrt-Bundesamt
Seite 19 © Pieter Muusse
Seite 23 © Pieter Muusse
Seite 27 © servickuz - stock.adobe.com
Abbildungen 1 - 4 © BMVI

Diese Broschüre ist Teil der Öffentlichkeitsarbeit der Bundesregierung.
Sie wird kostenlos abgegeben und ist nicht zum Verkauf bestimmt.

