

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Reinhard Houben, Michael Theurer, Dr. Marcel Klinge, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/29621 –**

Flugzeugzertifizierungen in den USA und Europa 2

Vorbemerkung der Fragesteller

Der amerikanischen Flugzeughersteller Boeing steht nach Ansicht der Fragesteller seit 2018 massiv in der Kritik. Ausgangspunkt waren die Abstürze zweier Maschinen vom Typ 737 Max 8 im Oktober 2018 und März 2019 in Indonesien und Äthiopien, bei denen sämtliche Insassen ums Leben kamen. Grund für die Abstürze war ein grundlegender Fehler in der Steuerungssoftware MCAS. In der Folge erließ die US-Luftaufsichtsbehörde FAA (Federal Aviation Administration) am 12. März 2019 ein Startverbot für den Maschinentyp, welches von der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA) am selben Tag übernommen wurde. Nachdem Boeing umfassende Änderungen an der Software vorgenommen hatte, erteilte die FAA am 18. November 2020 eine erneute Starterlaubnis für das Flugzeugmodell. Am 20. Januar 2021 erteilte die EASA ebenfalls eine erneute Starterlaubnis.

Allerdings wurde auch nach der wieder erteilten Starterlaubnis über Probleme an verschiedenen Boeing Modellen berichtet, wie am 9. April 2021 bezüglich einer fehlerhaften Notstromversorgung im Jet 737 Max, weswegen der Hersteller empfahl, die Jets dieses Typs zunächst nicht mehr zu starten (vgl. <https://www.n-tv.de/wirtschaft/Boeings-Krisenjet-737-Max-hat-neues-Problem-article22480227.html>).

Die Zusammenarbeit zwischen amerikanischer FAA und europäischer EASA ist in einem Abkommen zwischen den USA und der EG (Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit bei der Regelung der Sicherheit der Zivilluftfahrt) sowie einer technischen Übereinkunft zwischen FAA und EASA (Technical Implementation Procedures for Airworthiness and Environmental Certification) institutionalisiert. Demnach lassen sich Genehmigungen aus dem Kompetenzbereich einer Behörde, von der anderen Behörde übernehmen, so dass eine Doppelprüfung in der Regel vermieden wird.

Für die Prüfung der Maschinen des amerikanischen Herstellers Boeing ist die FAA verantwortlich. An ihrer Kontrolle wurde jedoch in den letzten Jahren vermehrt Kritik laut. Im Dezember 2020 veröffentlichte der US-Senats-Ausschuss für Handel, Wissenschaft und Verkehr einen Bericht über die Luftsicherheitskontrolle in Bezug auf die FAA. Hierbei stellte man „signifikante Fehler in der Luftsicherheitskontrolle und eine schlechte Führungskultur („fai-

led leadership“) in der FAA“ (<https://www.commerce.senate.gov/services/files/8F636324-2324-43B2-A178-F828B6E490E8>) fest. Insbesondere in Bezug auf die Zertifizierung der Boeing 737 habe die FAA unzulässige Manipulation seitens Boeings nicht unterbunden (vgl. ebd.). Der Verkehrsausschuss im US-Repräsentantenhaus gibt der FAA in ihrem Untersuchungsbericht zu den beiden Abstürzen aufgrund „fahrlässig unzureichender Kontrolle“ („grossly insufficient oversight“) eine Mitschuld an den Unglücken (<https://transportation.house.gov/imo/media/doc/2020.09.15%20FINAL%20737%20MAX%20Report%20for%20Public%20Release.pdf>).

Besonders in der Kritik steht das sogenannte Organization Designation Authorization-Programm (ODA), welches die Kontrolle von Maschinen an qualifizierte Dritte weitergibt. Dies ermöglicht jedoch, dass Boeing-Mitarbeiter Boeing-Flugzeuge im Auftrag der FAA kontrollieren konnten, was die Unabhängigkeit der Prüfung infrage stellt. So soll Boeing sich 2018 in 96 Prozent der Fälle selbst kontrolliert haben (vgl. <https://www.nytimes.com/2019/07/27/business/boeing-737-max-faa.html>). Laut dem US-Verkehrsministerium, stehen hierbei den 47 FAA-Beamten, die Boeing kontrollieren, 1 500 Boeing-Mitarbeiter gegenüber, die im Rahmen des ODA-Programms eine Eigenkontrolle durchführen (vgl. <https://www.oig.dot.gov/sites/default/files/FAA%20Certification%20of%20737%20MAX%20Boeing%20OII%20Final%20Report%5E2-23-2021.pdf>). In seinem Bericht vom 23. Februar 2021 vermerkt der Generaldirektor des US-Verkehrsministeriums, dass die FAA durch die Auslagerung im Rahmen des ODA-Programms kein ausreichendes Verständnis der Steuerungssoftware MCA hatte, die die Abstürze verursachte. Zudem kritisiert er die fehlende personelle Unabhängigkeit, die mit den ODA-Kontrollen durch Boeing-Mitarbeiter einhergeht.

Die Fragesteller bekennen sich zur multilateralen Zusammenarbeit im Luftfahrtbereich, jedoch muss die Einhaltung von Qualitäts- und Sicherheitsstandards unter allen Umständen gegeben sein.

1. Hat die Bundesregierung eine Bewertung der Probleme, die seit 2018 bei Flugzeugen des Herstellers Boeing aufgetreten sind, und der Implikationen auf den deutschen Flugverkehr vorgenommen?

Wenn ja, wie fiel diese Bewertung aus?

Wenn nein, warum nicht?

Für den Bereich der EU legt die Verordnung (EU) 2018/1139 gemeinsame Vorschriften für die Zivilluftfahrt fest. Gemäß Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe e dieser Verordnung ist die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) für Aufgaben im Zusammenhang mit der Zertifizierung, Aufsicht und Durchsetzung in Bezug auf Musterzulassungen, eingeschränkte Musterzulassungen und Änderungszulassungen zuständig.

Gemäß Artikel 68 der Verordnung (EU) 2018/1139 kann die EASA Drittlandszertifizierungen als Nachweis für die Einhaltung der Zivilluftfahrtvorschriften anerkennen, sofern ein entsprechendes Abkommen nach Artikel 68 Absatz 1 Buchstabe a der zuvor genannten Verordnung mit diesem Drittstaat besteht.

Das „Abkommen zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika und der Europäischen Gemeinschaft über die Zusammenarbeit bei der Regelung der Sicherheit der Zivilluftfahrt“ ist am 1. Mai 2011 in Kraft getreten. Dazu wurde zwischen der Federal Aviation Administration (FAA – Bundesluftfahrtbehörde der USA) und der EASA das Abkommen „EASA-FAA Technical Implementation Procedures for Airworthiness & Environmental Certification (TIP)“ geschlossen, welches den Umfang der gegenseitigen Anerkennung von Luftfahrzeugzulassungen regelt.

Das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) hat am 12. März 2019 eine Allgemeinverfügung erlassen, nach der ausnahmslos der Flugbetrieb der Luftfahrzeugmuster Boeing 737 Max im deutschen Luftraum mit sofortiger Wirkung untersagt wurde. Diese Maßnahme war angesichts von zwei Abstürzen (in Indonesien am 29. Oktober 2018 und in Äthiopien am 10. März 2019) desselben Luftfahrzeugmusters innerhalb von fünf Monaten aus Sicherheitsgründen dringend geboten.

Nachdem die EASA nach ausführlichen Untersuchungen zu dem Ergebnis gelangt ist, dass ein sicherer Flugbetrieb der Luftfahrzeugmuster Boeing 737 Max unter Beachtung der von ihr getroffenen Maßnahmen wieder ermöglicht werden kann (EASA Lufttüchtigkeitsanweisung (Airworthiness Directive – AD) No.: 2021-0039 und EASA Safety Directive (SD) No.: 2021-01 vom 27. Januar 2021), sind die EU-Mitgliedstaaten den Maßnahmen der EASA vollumfänglich gefolgt und haben die nach Artikel 70 der Verordnung (EU) 2018/1139 notifizierten Schutzbestimmungen aufgehoben.

Da es zum Zeitpunkt der Allgemeinverfügung keine Verkehrszulassungen dieses Musters in Deutschland gab, gab es keine wesentlichen Implikationen für den deutschen Luftverkehr.

Im Übrigen führt das Luftfahrt-Bundesamt (LBA) nur Zertifizierungen von ausländischen Luftfahrzeugen durch, sofern diese nach Anhang 1 aus dem Anwendungsbereich der Verordnung (EU) 2018/1139 ausgeschlossen wurden. Das ist für die aktuell zugelassenen Verkehrsflugzeuge des Herstellers Boeing nicht der Fall.

2. Hat die EASA nach Kenntnis der Bundesregierung eine Bewertung der genannten aktuellen Probleme mit Flugzeugen des Herstellers Boeing und der Implikationen auf den europäischen Flugverkehr vorgenommen?

Wenn ja, wie fiel diese Bewertung aus?

Wenn nein, warum nicht?

Der Bundesregierung ist bekannt, dass die EASA die von der Federal Aviation Administration (FAA), der primär zuständigen Luftfahrtbehörde des Konstruktionsstaates USA für Boeing, angeordneten Lufttüchtigkeitsanweisungen auch im „Safety Publications Tool“ veröffentlicht hat (abrufbar unter: <https://ad.easa.europa.eu/>).

3. Hat die Bundesregierung die oben genannten Berichte des US-Verkehrsministeriums sowie der Ausschüsse im Repräsentantenhaus und Senat zur Kenntnis genommen und anhand dieser eine Bewertung vorgenommen?

Wenn ja, wie fiel diese Bewertung aus?

Wenn nein, warum nicht?

4. Hat die Bundesregierung infolge der Berichte Konsequenzen gezogen bzw. sich für Konsequenzen bei der EASA eingesetzt?

Wenn ja, um welche konkreten Konsequenzen handelte es sich?

Die Fragen 3 und 4 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung befürwortet alle Maßnahmen, die der Umsetzung der aus den Sicherheitsuntersuchungen der beiden Flugunfälle in Indonesien und Äthi-

opien gewonnenen Ergebnisse und adressierten Sicherheitsempfehlungen dienen.

Die Bundesregierung unterstützt, dass sich die EASA und die FAA über die Möglichkeiten der Anpassung der Verfahren austauschen.

5. Hat die FAA nach Kenntnis der Bundesregierung infolge der beiden Abstürze von Maschinen des Typs 737 Max Anpassungen an ihren generellen Kontrollmechanismen vorgenommen?

Wenn ja, um welche konkreten Maßnahmen handelte es sich?

6. Hat die FAA nach Kenntnis der Bundesregierung infolge der beiden Abstürze von Maschinen des Typs 737 Max Anpassungen am ODA-Programm vorgenommen?

Wenn ja, um welche konkreten Maßnahmen handelte es sich?

7. Hat die Bundesregierung eine Bewertung der ODA-Praxis der FAA in Bezug auf Boeing, hinsichtlich möglicher Interessenkonflikte, vorgenommen?

Wenn ja, wie fiel diese aus?

Wenn nein, warum nicht?

Die Fragen 5 bis 7 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine eigenen Informationen vor.

8. Kann beispielsweise der europäische Konzern Airbus als eine „qualifizierte Stelle“ nach Artikel 69 der EU-Verordnung 2018/1139 zertifiziert werden und somit Kontrollen analog dem ODA-Programm der FAA durchführen?

Wenn ja, ist es Airbus-Mitarbeiter gemäß der Verordnung erlaubt, Airbus-Maschinen im Auftrag der EASA zu kontrollieren?

Wenn ja, wird dies zurzeit bzw. wurde diese praktiziert?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 11 auf Bundestagsdrucksache 19/16237 verwiesen.

9. Hat die EASA nach Kenntnis der Bundesregierung seit dem Jahr 2018 von ihrem Recht gemäß Artikel 68 Absatz 2 der EU-Verordnung 2018/1139 Gebrauch gemacht und die Rechtsvorschriften des Regulierungssystems der FAA geprüft und evaluiert?
10. Wenn eine Evaluation gemäß Frage 9 stattgefunden hat, wann wurde die Evaluation nach Kenntnis der Bundesregierung vorgenommen?
 - a) Zu welchem Ergebnis kam die Evaluation nach Kenntnis der Bundesregierung?
 - b) Welche Konsequenzen folgten aus der Evaluation?
11. Wenn keine Evaluation gemäß Frage 9 stattgefunden hat, warum, nach Kenntnis der Bundesregierung, erfolgte keine Evaluation der vom amerikanischen Senats-Wirtschaftsausschuss und Verkehrsministerium bemängelten Praxis der FAA seitens der EASA?

- a) Setzte sich die Bundesregierung für eine Evaluation der FAA-Prüfpraxis bei der EASA ein?

Wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

- b) Wurde nach Kenntnis der Bundesregierung die Prüfpraxis der FAA jemals gemäß Artikel 68 Absatz 2 der EU-Verordnung 2018/1139 geprüft?

Die Fragen 9 bis 11b werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine Veranlassung, die Ausübung der nach Verordnung (EU) 2018/1139 an EASA zugewiesenen Kompetenzen in Frage zu stellen.

Im Übrigen konzentriert sich das Universal Safety Oversight Audit Programme (USOAP) der ICAO bereits auf die ganzheitliche Fähigkeit eines Staates, Sicherheitsaufsicht zu gewährleisten, indem bewertet wird, ob der Staat die kritischen Elemente (CEs) eines Sicherheitsaufsichtssystems umgesetzt hat bzw. der Staat die Umsetzung der sicherheitsrelevanten Standards und empfohlenen Praktiken der ICAO (sog. SARPs) sicherstellen kann.

12. Hat Boeing nach Kenntnis der Bundesregierung inzwischen einen dritten synthetischen Sensor („third angle-of-attack-sensor“) an den Flugzeugen der 737 Max-Reihe verbaut, den die EASA als Grundlage für die Erteilung einer erneuten Starterlaubnis verlangte (vgl. <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/industrie/easa-eu-flugaufsicht-will-boeing-737-max-wieder-starten-lassen/26830606.html?ticket=ST-2104838-4f0IvUMyceal27Jf0WkD-ap3>)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine eigenen Informationen vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 15 verwiesen.

13. Auf welcher Basis werden die Mitgliedstaaten über die Aktivitäten der EASA informiert?

Der Austausch von Informationen zwischen der EASA, der Europäischen Kommission und den Mitgliedstaaten ist in Artikel 72 der Verordnung (EU) 2018/1139 geregelt. Die Verfahren über die Zusammenarbeit (Arbeitsweise) werden in Artikel 115 der Verordnung (EU) 2018/1139 festgelegt.

Die Mitgliedstaaten werden darüber hinaus von der EASA im Verwaltungsrat und in dem Gremium „Member State Advisory Body“ (sog. MAB) regelmäßig über Aktivitäten der EASA unterrichtet.

14. Welche Einflussmöglichkeiten hat die Bundesregierung auf die Aktivitäten, insbesondere die Sicherheitsprüfung, der EASA?

Hat die Bundesregierung seit 2018 von diesen Möglichkeiten konkret Gebrauch gemacht?

Es wird auf die Antworten der Bundesregierung zu den Fragen 3 und 4 auf Bundestagsdrucksache 19/16237 verwiesen.

Die Bundesregierung stellt eine ständige Vertretung und Teilnahme des Mitgliedstaates Deutschland für die in der Antwort zu Frage 13 aufgeführten Gremien sicher.

15. Hat die EASA nach Kenntnis der Bundesregierung seit 2018 eigenständige Prüfungen an Flugzeugen des Herstellers Boeing gemäß dem Artikel 15 B des Abkommens zwischen USA und der EG über die Zusammenarbeit bei der Regelung der Sicherheit der Zivilluftfahrt vorgenommen?

Wenn ja, wann, und mit welchem Ergebnis?

Wenn nein, warum nicht?

Die EASA hat ihre Arbeiten im Abschlussbericht „Boeing 737 Max Return to Service Report Overview of the Technical Investigation Activities Performed by EASA“ dokumentiert (abrufbar unter: https://www.easa.europa.eu/sites/default/files/dfu/B737_Max_Return_to_Service_Report.pdf).

Die von der EASA angeordneten Maßnahmen sind im Safety Publications Tool mit der Lufttüchtigkeitsanweisung (Airworthiness Directive – AD) No.: 2021-0039R2 bekannt gegeben (abrufbar unter: <https://ad.easa.europa.eu/ad/2021-0039R2>).

16. Wie bewertet die Bundesregierung ihre Aussage in der Antwort auf die Kleine Anfrage „Flugzeugzertifizierungen in den USA und Europa“ (Bundestagsdrucksache 19/11072), dass das Abkommen zwischen FAA und EASA Doppelprüfungen vermeiden lässt (vgl. Antwort zu Frage 1, Absatz 4), im Lichte der angeführten Berichte des US-Kongresses, der erhebliche Zweifel an den Prüfungen der FAA äußert?

Das in der Antwort auf Bundestagsdrucksache 19/11072 zu Frage 1 aufgeführte TIP-Abkommen zwischen der FAA und der EASA (EASA-FAA Technical Implementation Procedures for Airworthiness & Environmental Certification (TIP)) kann im Rahmen der Validierung durch die gegenseitige Anerkennung von Prüfinhalten oder Erbringung von Nachweisen zu Erleichterungen des Arbeitsumfangs bei einer Zulassung führen.

Die Bundesregierung befürwortet, dass die EASA die ihr nach Verordnung (EU) 2018/1139 zugewiesenen Kompetenzen weiterhin entsprechend den strengen Maßgaben der europäischen Flugsicherheit wahrnimmt und sich im Rahmen des durch das benannte EU-USA-Abkommen etablierten Gemeinsamen Ausschusses über die Möglichkeiten der Anpassung der Verfahren austauscht.

Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 3 auf Bundestagsdrucksache 19/11072 sowie auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 2 auf Bundestagsdrucksache 19/16237 verwiesen.

17. Wie bewertet die Bundesregierung überdies die Souveränität der EASA beim Erteilen von Starterlaubnissen und Startverboten beispielsweise im Fall Boeing?

Am 27. Januar 2021 hat die EASA mit der Lufttüchtigkeitsanweisung (Airworthiness Directive – AD) No.: 2021-0039 und Safety Directive (SD) No.: 2021-01 ihre Anforderungen zur Wiederherstellung einer ausreichenden Sicherheit für die Luftfahrzeuge der Muster Boeing 737 Max gemäß Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe h der Verordnung (EU) 2018/1139 bekannt gegeben.

Dementsprechend wurde auch innerhalb der EU der Flugbetrieb der Luftfahrzeugmuster Boeing 737 Max sowohl für europäische Betreiber als auch für die Betreiber, die außerhalb der EU registriert sind und EASA-Genehmigungen als Nicht-EU-Luftfahrtunternehmen auf Grundlage der Verordnung (EU) Nr. 452/2014 innehaben (sog. Third Country Operator, TCO), wieder ermöglicht.

Die Bundesregierung begrüßt, dass bei der Erstellung der von der EASA festgelegten Maßnahmen auch die Ergebnisse und Sicherheitsempfehlungen aus den Sicherheitsuntersuchungen der beiden Flugunfälle berücksichtigt wurden und dazu beitragen, ein einheitlich hohes Niveau der Flugsicherheit in Europa zu gewährleisten.

