

# **Bericht des Rechnungshofes**

**Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfallunter-  
suchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und  
Schifffahrt**



## Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis _____	58
Abkürzungsverzeichnis _____	59

**BMVIT**

## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfalluntersuchungs-  
stelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt

KURZFASSUNG _____	61
Prüfungsablauf und –gegenstand _____	65
Organisation _____	66
Rechtliche Grundlagen _____	67
Untersuchungsverfahren _____	69
Personal _____	78
Nachhaltigkeit _____	83
Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen _____	85

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Anzahl der Verfahren _____	73
Tabelle 2:	Entwicklung der Anzahl der Untersuchungsorgane und Untersuchungsleiter im Fachbereich Luftfahrt _____	78
Tabelle 3:	Ausgaben für Erwerb und Erhalt von Fluglizenzen _____	81

## Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
bzw.	beziehungsweise
bspw.	beispielsweise
Chicagoer Abkommen	Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944
CPL	Commercial Pilot Licence, Berufspilotenlizenz
d.h.	das heißt
ECCAIRS	European Coordination Centre for Aviation Incident Reporting Systems
EG	Europäische Gemeinschaft
ELAK	Elektronischer Akt
EU	Europäische Union
EUR	Euro
ICAO	International Civil Aviation Organisation
Nr.	Nummer
rd.	rund
RH	Rechnungshof
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
usw.	und so weiter
vgl.	vergleiche
Z	Ziffer
z.B.	zum Beispiel



## Wirkungsbereich des Bundesministeriums für Verkehr, Innovation und Technologie

### Bundesanstalt für Verkehr hinsichtlich der Unfallunter- suchungsstelle des Bundes in den Bereichen Luft- und Schifffahrt

Die Organisation der Unfalluntersuchung in der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die mit der Einrichtung der Unfalluntersuchungsstelle angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfalluntersuchung großteils ungenutzt. Die Unfalluntersuchungsstelle führte im Fachbereich Luftfahrt keine Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch.

Die nach dem Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer von zwölf Monaten bei Unfalluntersuchungen wurde im Fachbereich Luftfahrt bei Weitem überschritten. Die Hauptursachen waren die geringe Personalausstattung und Mängel in den Arbeitsabläufen. Interne Regelungen zur systematischen und operativen Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben fehlten großteils.

Von Gesetzes wegen waren die Untersuchungen von Vorfällen in der Schifffahrt auf die Wasserstraßen gemäß Schifffahrtsgesetz (z.B. Donau, March und Enns) beschränkt, wobei die Meldepflichten teilweise eingeschränkt und andere Binnengewässer nicht erfasst waren.

#### KURZFASSUNG

#### Prüfungsziele

Der RH überprüfte von Juni bis September 2010 die Gebarung der Bundesanstalt für Verkehr (BAV) hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUB) in den Bereichen Luft- und Schifffahrt. Die UUB wurde durch Bundesgesetz mit 1. Jänner 2006 eingerichtet. Die Prüfungsziele umfassten daher insbesondere die Beurteilung der organisatorischen Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen und der Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben ab 2006. (TZ 1)

## Organisation

Die Organisation der Unfalluntersuchung war für die Erfüllung der gesetzlichen Aufgaben grundsätzlich geeignet und zweckmäßig. Jedoch blieben die durch die Einrichtung der UUB angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfallursachenforschung bisher größtenteils ungenutzt. Insbesondere bei der wechselseitigen Zusammenarbeit bei Untersuchungen zwischen dem Fachbereich Luftfahrt und den übrigen Fachbereichen und bei der Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle bestanden ungenutzte Potenziale. (TZ 2)

## Rechtliche Grundlagen

Eine Überprüfung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation zeigte Defizite in der legislativen Umsetzung der Normen des Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt betreffend die Untersuchung von Vorfällen in der Luftfahrt auf. (TZ 3)

Das Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) war im Fachbereich Schifffahrt auf Vorfälle beschränkt, die sich auf Wasserstraßen gemäß § 15 Schifffahrtsgesetz (SchFG) wie z.B. Donau, March oder Enns ereigneten. Meldepflichten von Vorfällen bestanden nach dem SchFG jedoch nur für Wasserstraßen, die nicht in die Landesvollziehung fielen. Andere Binnengewässer wie z.B. der Bodensee oder der Neusiedlersee waren vom Geltungsbereich des UUG nicht erfasst. (TZ 3)

## Untersuchungsverfahren

Die Untersuchungen hatten als ausschließliches Ziel, die Ursache von Vorfällen festzustellen, um Sicherheitsempfehlungen ausarbeiten zu können, die zur Vermeidung von gleichartigen Vorfällen in der Zukunft beitragen sollen (§ 5 Abs. 1 UUG). (TZ 4)

Für eine systematische und operative Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des UUG fehlten größtenteils interne Vorgaben. Dies bewirkte im Fachbereich Luftfahrt teilweise ein unsystematisches und uneinheitliches Vorgehen bei den Untersuchungen und der nachfolgenden Berichterstellung. (TZ 5)



Im Fachbereich Luftfahrt wurde die nach dem UUG möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer für Unfalluntersuchungen von zwölf Monaten bei Weitem überschritten. Von 99 eingeleiteten Untersuchungen im überprüften Zeitraum schloss die UUB bisher nur sechs mit einem Bericht ab, davon nur einen innerhalb des geforderten Zeitraums von zwölf Monaten. (TZ 6)

Die massiven Verzögerungen beim Abschluss der Untersuchungen wurden hauptsächlich durch den geringen Personalstand im Luftfahrtbereich der UUB verursacht. Dieser Mangel wurde aber mittlerweile durch eine Aufstockung der Personalressourcen (auf zehn Untersuchungsorgane bis 2011) behoben. Eine erkennbare Beschleunigung der Verfahren konnte jedoch bis zum Abschluss der Gebärungsüberprüfung noch nicht erreicht werden, weil sich die neu aufgenommenen Mitarbeiter noch in Ausbildung befanden. (TZ 6)

Ein weiterer Grund für die lange Dauer der Untersuchungen waren Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe, die einen raschen Abschluss der Untersuchungen behinderten. Die Mängel bestanden insbesondere in einer fehlenden Prioritätensetzung bei der Bearbeitung und in einer unzureichenden Koordinierung von Ressourcen. (TZ 6)

Die UUB stellte bereits eingeleitete Untersuchungen in mehreren Fällen ein, ohne einen entsprechenden Bericht zu erstellen bzw. zu veröffentlichen. Die Einstellung von bereits eingeleiteten Verfahren ohne Berichtserstellung bzw. -veröffentlichung (bei Unfällen) war im UUG nicht vorgesehen. (TZ 6)

Im Fachbereich Schifffahrt wurde nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden. Deshalb konnte nicht beurteilt werden, ob die UUB der gesetzlichen Veröffentlichungspflicht im Fachbereich Schifffahrt nachgekommen war. (TZ 6)

Die UUB hielt die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Dokumentation bei der Untersuchung von Vorfällen ein. Darüber hinausgehende Informationen, die einerseits eine hinreichende Übersichtlichkeit und einen Bezug zum Verfahrensstadium und andererseits eine Beurteilung der Effizienz der Beweisaufnahme bzw. einzelner Untersuchungsschritte ermöglicht hätten, fehlten jedoch. (TZ 7)

Es erfolgte keine Zuordnung von Kosten und Ressourcen auf die jeweiligen Unfalluntersuchungen, so dass die Verfahrenskosten im Einzelnen nicht bestimmt werden konnten. (TZ 8)

Die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling in der UUB fehlten. Deshalb setzte die UUB auch keine entsprechenden Controllinghandlungen. (TZ 9)

#### Personal

Im Fachbereich Luftfahrt war die Empfehlung der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation, den Personalstand zu erweitern, um den internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können, zur Zeit der Gebarungüberprüfung in Umsetzung begriffen. (TZ 10)

Im Fachbereich Schifffahrt war nur ein Mitarbeiter tätig, wodurch bei einer Dienstverhinderung oder einem Ausscheiden dieses Mitarbeiters die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen nicht gewährleistet war. (TZ 10)

Im Fachbereich Luftfahrt war das Ausbildungsprogramm nicht genehmigt und in Kraft gesetzt. Als erforderliche Spezialkenntnisse legte das Ausbildungsprogramm den Erwerb des Berufspilotenscheins fest, obwohl die internationalen Vorschriften keine bestimmte Form der Pilotenausbildung vorsahen. Es bestand kein an die Bedürfnisse des Fachbereiches ausgerichtetes Konzept für die fliegerische Ausbildung. (TZ 11)

Im Fachbereich Schifffahrt bestand kein Ausbildungskonzept oder Ausbildungsprogramm. (TZ 11)

#### Nachhaltigkeit

Die UUB führte im Fachbereich Luftfahrt nach Abschluss der Untersuchungsberichte keine weiteren Erhebungen betreffend die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen durch. Die Tätigkeitsberichte der UUB enthielten entgegen den Bestimmungen des UUG keine Angaben, welche Maßnahmen im Anschluss an frühere Sicherheitsempfehlungen getroffen wurden. (TZ 12)

Über die Berichterstellung und die Verfassung des Tätigkeitsberichts hinaus publizierte die UUB keine Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus ihrer Tätigkeit oder verbreitete Informationen auf andere geeignete Weise einem breiteren Adressatenkreis. (TZ 13)

### Kenndaten der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes

<b>Rechtsgrundlagen</b>	Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG), BGBl. I Nr. 123/2005  Richtlinie 94/56/EG des Rates der Europäischen Union über die Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt  Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr  Richtlinie 2003/42/EG über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt  Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944, Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation					
<b>Wirkungsbereich</b>	Unfallursachenforschung, Angelegenheiten der Untersuchung von Unfällen und Störungen in den Verkehrsbereichen Luftfahrt, Schiene, Seilbahnen und Schifffahrt  eingerichtet in der Bundesanstalt für Verkehr des BMVIT					
<b>Gebarung</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>Veränderung 2006 – 2010</b>
	in 1.000 EUR					in %
Personalaufwand	306	281	355	385	525	71,6
Sachaufwand	623	1.201	705	699	705	13,2
Gesamtaufwand	929	1.482	1.060	1.084	1.230	32,4
	durchschnittliche Anzahl in Köpfen					
Untersuchungsorgane	7,17	6,50	5,08	7,25	13	81,3

#### Prüfungsablauf und -gegenstand

1 Der RH überprüfte von Juni bis September 2010 die Gebarung der Bundesanstalt für Verkehr (BAV) hinsichtlich der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUB) in den Bereichen Luft- und Schifffahrt im Zeitraum 2006 bis August 2010. Prüft Themen waren die Bereiche Grundlagen und Organisation, Verfahren, Nachhaltigkeit sowie Personal. Dabei lagen die Schwerpunkte auf der organisatorischen Umsetzung der Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Errichtung der UUB und der Erfüllung der gesetzlich verankerten Aufgaben.

Zu dem im Jänner 2011 übermittelten Prüfungsergebnis nahm das BMVIT im April 2011 Stellung. Der RH erstattete im September 2011 seine Gegenäußerung.

## Organisation

**2.1** Die Untersuchung von Vorfällen (Unfälle und Störungen) in der Luftfahrt und der Schifffahrt war im Bundesgesetz über die Errichtung der UUB, BGBl. I Nr. 123/2005 (UUG), gesetzlich geregelt. Auf dieser Grundlage wurde zur Untersuchung von Vorfällen sowie zur Unfallursachenforschung und Unfallprävention die UUB mit 1. Jänner 2006 errichtet.

Die UUB war im BMVIT als Teil der in BAV umbenannten Bundesanstalt für Kraftfahrzeuge eingerichtet. Die BAV war eine Anstalt ohne eigene Rechtspersönlichkeit und eine nachgeordnete Dienststelle des BMVIT. Die Mitarbeiter der UUB waren jedoch aufgrund gemeinschaftsrechtlicher Verpflichtungen hinsichtlich ihrer Tätigkeit als Untersuchungsorgane unabhängig und weisungsfrei.

Die Angelegenheiten der Untersuchung von Unfällen und Störungen umfasste neben der Luft- und Schifffahrt auch den Schienenverkehr und die Seilbahnen. Dazu waren in der UUB jeweils eigene Fachbereiche eingerichtet. Diese Fachbereiche waren vor Inkrafttreten des UUG getrennt bestehende Einheiten des BMVIT.

Ein Ziel der Errichtung der UUB war auch die Nutzung von Synergie- und Einsparungseffekten, u.a. durch gemeinsame Fachgruppen (z.B. Humanfaktoren, Metallurgie, Meteorologie), eine verkehrsträgerübergreifende Unfallursachenforschung sowie durch eine gemeinsame Meldestelle mit Bereitschaftsdienst.

Die Fachbereiche waren zwar seit 2006 in der UUB organisatorisch zusammengefasst, insbesondere die zwei großen Fachbereiche Luftfahrt und Schiene agierten jedoch nach wie vor völlig getrennt voneinander. Trotz ähnlicher Untersuchungsabläufe bestand keine wechselseitige Unterstützung oder Zusammenarbeit. Die in einem Organigramm ausgewiesene Meldezentrale war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht realisiert. Auch kam eine Bildung von Fachgruppen bisher nicht zustande.

**2.2** Die Organisation der Unfalluntersuchung war grundsätzlich geeignet und zweckmäßig, die Aufgaben gemäß UUG zu erfüllen. Der RH bemängelte, dass die durch die Einrichtung der UUB angestrebten Synergie- und Einsparungseffekte einer verkehrsträgerübergreifenden Unfallursachenforschung bisher größtenteils ungenutzt blieben. Insbesondere bei der wechselseitigen Zusammenarbeit bei Untersuchungen zwischen dem Fachbereich Luftfahrt und den übrigen Fachbereichen sowie bei der Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle gab es ungenützte Potenziale.

Der RH empfahl der UUB, die Synergie- und Einsparungseffekte durch die Zusammenarbeit der Fachbereiche und die Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle ehestmöglich zu nutzen, um eine Verbesserung der Effizienz und der Beschleunigung der Verfahren zu erreichen.

**2.3** *Das BMVIT teilte mit, dass die mit der Errichtung der UUB verfolgten Synergie- und Einsparungseffekte dadurch erreicht worden seien, dass die einzelnen erforderlichen personellen und technischen Ressourcen bzw. Einrichtungen nicht für jeden Verkehrsbereich separat geschaffen und vorgehalten werden mussten. Mit einer gemeinsamen Nutzung von Fuhrpark, Verwaltungsdiensten, Chemie-/Gefahrgutlabor, Lagerhallen, Sicherstellungsgelände samt Werkstatt und Prüfhalle sowie dem verkehrsbereichübergreifenden Einsatz von Untersuchungsleitern (Schiene, Seilbahnen, Luftfahrt) seien bereits eine Vielzahl möglicher Synergieeffekte ausgeschöpft worden.*

**2.4** Der RH bemerkte dazu, dass im überprüften Zeitraum kein verkehrsträgerübergreifender Einsatz von Untersuchungsleitern zwischen dem Fachbereich Luftfahrt einerseits und den Fachbereichen Schiene, Schifffahrt und Seilbahnen andererseits festzustellen war.

## Rechtliche Grundlagen

**3.1** Das Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt aus 1944 (Chicagoer Abkommen) enthielt in seinem „Annex 13 – Aircraft Accident and Incident Investigation“ internationale Normen und Empfehlungen betreffend die Untersuchung von Vorfällen in der Luftfahrt. Österreich trat dem Abkommen 1948 bei und verpflichtete sich damit, die Normen des Abkommens innerstaatlich zu implementieren.

Daneben war Österreich verpflichtet, die Richtlinie 94/56/EG des Rates der Europäischen Union über Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt sowie die Richtlinie 2003/42/EG über die Meldung von Ereignissen in der Zivilluftfahrt innerstaatlich umzusetzen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung war auf supranationaler Ebene eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt (kurz: EU-Verordnung) in Ausarbeitung.

Im Bereich der Schifffahrt bestand die Richtlinie 2009/18/EG zur Festlegung der Grundsätze für die Untersuchung von Unfällen im Seeverkehr, die von den Mitgliedstaaten bis zum 17. Juni 2011 umzusetzen war.

Das UUG regelte die Untersuchung von Vorfällen in den Bereichen Luftfahrt, Schiene, Schifffahrt und Seilbahnen. Damit wurden die internationalen als auch die supranationalen Vorgaben innerstaatlich im Wesentlichen umgesetzt.

Im Bereich der Schifffahrt war das UUG jedoch zur Zeit der Gebärungsüberprüfung auf die Untersuchung von Vorfällen auf Wasserstraßen gemäß § 15 des Schifffahrtgesetzes, BGBl. I Nr. 62/1997 (SchFG), beschränkt. Das waren die Donau (einschließlich Wiener Donaukanal), die March, die Enns und die Traun mit allen ihren Armen, Seitenkanälen, Häfen und Verzweigungen, ausgenommen die in der Anlage 2 des Gesetzes angeführten Gewässerteile. Damit waren die größten Binnengewässer wie z.B. der Bodensee oder der Neusiedlersee ausgenommen. Zudem bestand gemäß § 31 Abs. 3a SchFG nur für die Schifffahrtsaufsicht eine Meldeverpflichtung von Vorfällen an die UUB. Das betraf nur jene Vorfälle auf einer Wasserstraße, die nicht in die Landesvollziehung<sup>1</sup> fielen. In allen anderen Fällen bestand keine Meldepflicht der zuständigen Sicherheitsdienststellen oder des Schiffführers<sup>2</sup>.

Im Jahr 2008 fand in Österreich eine Überprüfung durch die Internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO–Audit) statt, von der auch die UUB betroffen war. Die ICAO zeigte Defizite in der legislatischen Umsetzung der Normen des Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt auf. So bestanden bspw. keine gesetzlichen Regelungen, die eine tatsächliche Durchführung einer Untersuchung entsprechend Annex 13 bei allen Unfällen und schweren Störungen erforderten. Weiters fehlten Regelungen, die eine volle Kontrolle der UUB über Beweismittel gewährleisteten und eine Behinderung bei der Beweismittelaufnahme und –sicherung durch andere Behörden (z.B. Staatsanwaltschaft) ausschlossen.

Die BAV leitete in einem Entwurf zur Novellierung des UUG u.a. die nötigen Maßnahmen zur Umsetzung der Empfehlungen aus dem ICAO–Audit ein. Im Hinblick auf das gleichzeitig durchgeführte Verfahren des Europäischen Parlaments und Rates zur Erlassung einer einschlägigen EU–Verordnung wurde die endgültige Umsetzung jedoch aufgeschoben, um allfällige Regelungskonflikte mit der für das vierte Quartal 2010 erwarteten EU–Verordnung zu vermeiden.

<sup>1</sup> Gemäß Art. 11 Abs. 1 Z 6 unterlagen nicht der Landesvollziehung Angelegenheiten der Binnenschifffahrt auf der Donau, dem Bodensee, dem Neusiedlersee und auf Grenzstrecken sonstiger Grenzgewässer hinsichtlich Schifffahrtskonzessionen, Schifffahrtsanlagen und Zwangsrechten an solchen sowie Strom- und Schifffahrtspolizei.

<sup>2</sup> vgl. § 31 Abs. 2 SchfG und § 8 Seen- und Fluß-Verkehrsordnung, BGBl. Nr. 42/1990

- 3.2 Der RH empfahl dem BMVIT, die von der ICAO aufgezeigten Regelungsdefizite im Bereich der Luftfahrt im Zuge der Erstellung des Entwurfs zur Novelle des UUG ehestmöglich zu beheben.

Für den Fachbereich Schifffahrt empfahl der RH dem BMVIT, die Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG rechtzeitig in die Wege zu leiten und abzuschließen.

Der RH hielt es im Interesse der Sicherheit der Schifffahrt und von Personen sowie der Unfallprävention für zweckmäßig, insbesondere für den Bereich des Linienverkehrs im Sinne des SchFG den Anwendungsbereich des UUG über Wasserstraßen gemäß § 15 SchFG hinaus auf andere Binnengewässer zu erweitern.

Der RH empfahl daher dem BMVIT, im Zuge der in Ausarbeitung befindlichen Novellierung des UUG auch die Kompetenzen der UUB im Fachbereich Schifffahrt auszuweiten. Parallel dazu empfahl der RH dem BMVIT, im Rahmen der Novellierungsbestrebungen auch auf eine entsprechende Erweiterung der Meldeverpflichtungen an die UUB im Bereich Schifffahrt hinzuwirken.

- 3.3 *Laut Stellungnahme des BMVIT werde den von der ICAO aufgezeigten Verbesserungspotenzialen sowie den in der Verordnung (EU) Nr. 996/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 über die Untersuchung und Verhütung von Unfällen und Störungen in der Zivilluftfahrt enthaltenen Regelungen in einem derzeit im Begutachtungsverfahren befindlichen Entwurf für eine Novelle des UUG Rechnung getragen.*

*Hinsichtlich einer Ausweitung des Anwendungsbereichs des UUG auch auf andere Binnengewässer sei seitens der UUB Kontakt mit den zuständigen Fachabteilungen in den Ämtern der Landesregierungen aufgenommen worden, um vorerst einen Überblick über Umfang und Art der relevanten Vorfälle zu bekommen.*

## Untersuchungsverfahren

Wesentliche Grundsätze

- 4 Die Untersuchungen hatten als ausschließliches Ziel, die Ursache von Vorfällen festzustellen, um Sicherheitsempfehlungen ausarbeiten zu können, die zur Vermeidung von gleichartigen Vorfällen in der Zukunft beitragen sollen (§ 5 Abs. 1 UUG).

Das UUG teilte die Vorfälle in Unfälle und Störungen ein, wobei von einem Unfall bei einer tödlichen oder schweren Verletzung von Per-

sonen und/oder einer schweren Beschädigung des (Luft)-Fahrzeugs auszugehen war. Als Störung galt ein anderes Ereignis als ein Unfall, das den sicheren Betrieb des Verkehrsmittels beeinträchtigte. Unter einer schweren Störung waren Umstände zu verstehen, die beinahe einen Unfall herbeigeführt hätten.

Der Umfang der Untersuchung hatte sich nach dem Ausmaß und der Art des Vorfalls sowie nach den voraussichtlichen Erkenntnissen für die Verbesserung der Verkehrssicherheit zu richten. Die Untersuchungsverfahren waren dabei einfach und zweckmäßig durchzuführen. Im Interesse der Effizienz der Untersuchung und der Aussagekraft der Beweismittel waren Untersuchungen unverzüglich durchzuführen sowie am Unfallort schnellstmöglich abzuschließen (§ 5 Abs. 3 und 4 UUG).

### Verfahrensablauf

**5.1** Die einzelnen Schritte im Untersuchungsverfahren der UUB waren in den Bestimmungen des UUG begrifflich definiert. Die UUB unterschied demnach im Verfahren zwischen

- Befundaufnahme,
- Erstellung des Untersuchungsberichts,
- Versendung des Untersuchungsberichts,
- Anhörungsverfahren und
- Veröffentlichung des Untersuchungsberichts.

Den arbeitsmäßig größten Anteil am Untersuchungsverfahren nahm die Befundaufnahme ein, die aus einer Vielzahl von Einzelmaßnahmen bestand, die im UUG nicht determiniert waren.

Die Vorgehensweise im Untersuchungsverfahren beruhte im Wesentlichen auf den persönlichen Erfahrungen und dem Wissensstand der Untersuchungsleiter. Interne und bereits angewandte Vorgaben zur Unterstützung und Vereinheitlichung der Prozesse im Untersuchungsverfahren bestanden nur ansatzweise.

Die UUB versuchte, im Fachbereich Luftfahrt ein Verfahrenshandbuch (Procedure Manual) zu erstellen, das seit 2008 in einem Entwurfstadium vorlag und vorläufig angewandt wurde. Es bestand jedoch primär aus einer systematischen Zusammenstellung von Rechtsvorschriften für die UUB. Daneben enthielt es lediglich eine noch unvollständige Beschreibung über die Planung der eigentlichen Untersuchungsschritte.



Weiters entwickelte die UUB für den Fachbereich Luftfahrt eine Checkliste zur Beurteilung von Vorfällen als Entscheidungshilfe zum Ergreifen der notwendigen Maßnahmen im Untersuchungsprozess (Investigation Policy). Dieses Projekt befand sich aber erst im Anfangsstadium.

Im Fachbereich Schifffahrt gab es keine Projekte zur Erstellung von Vorgaben zur Unterstützung und Vereinheitlichung der Prozesse der Unfalluntersuchung.

Insgesamt fehlten somit wesentliche Vorgaben für die systematische und operative Umsetzung der Bestimmungen des UUG im Untersuchungsverfahren. Dies betraf insbesondere

- eine dokumentierte systematische Beurteilung und Einordnung der Vorfälle im Anfangsstadium des Verfahrens

sowie daran anknüpfend

- eine Kategorisierung der Untersuchungen hinsichtlich ihrer Größe aufgrund des zu erwartenden Untersuchungsumfangs und der zu erwartenden Erkenntnisse für Verbesserungen der Verkehrssicherheit,
- Verfahrensanleitungen bzw. Untersuchungsmuster sowie
- Qualitätsstandards und Mindestanforderungen für eine Untersuchung.

**5.2** Der RH stellte fest, dass interne Vorgaben für eine systematische und operative Umsetzung der gesetzlichen Bestimmungen des UUG großteils fehlten. Nach Ansicht des RH bewirkte das Fehlen von Vorgaben im Fachbereich Luftfahrt teilweise ein unsystematisches und uneinheitliches Vorgehen bei den Untersuchungen und der nachfolgenden Berichterstellung.

Der RH empfahl der UUB (unbeschadet der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane), interne Vorgaben für das Unfalluntersuchungsverfahren im Fachbereich der Luftfahrt und der Schifffahrt zu schaffen. Deren Anwendung sollte einen systematischen Untersuchungsprozess mit fachbereichsweit einheitlichen Qualitätsstandards gewährleisten.

Zu diesem Zweck wäre im Fachbereich Luftfahrt das Procedure Manual und die Investigation Policy ehestmöglich – d.h. unmittelbar nach Erlassung der zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erwarteten, einschlägigen EU-Verordnung und im Gefolge der Novellierung des UUG (siehe TZ 3) – zu ergänzen und fertigzustellen.

Auf folgende Punkte sollte ein besonderes Augenmerk gelegt werden:

- Einordnung der Vorfälle nach den ersten Schritten der Beweisaufnahme vor Ort, bspw. nach Art des Luftfahrzeugs, nach Art und Umfang der Schäden und nach der wahrscheinlichen Ursache;
- Kategorisierung der Untersuchungen nach dem zu erwartenden Umfang und der Bedeutung der zu erwartenden Sicherheitsempfehlungen;
- Festlegung von Mindestanforderungen für alle Untersuchungen unabhängig von ihrer Einordnung und Kategorisierung sowie auch einer Mindestveröffentlichung der Ergebnisse;
- Qualitätsstandards und Verfahrensanleitungen für weiterführende Untersuchungen mit Anknüpfung an die Einordnung und die Kategorisierung der Vorfälle.

**5.3** *Das BMVIT teilte dazu mit, dass die Erstellung eines Qualitätshandbuchs sowie alle daraus zu entwickelnden Dokumente bis Ende September 2011 erfolgen solle. Weiters sei nach Prüfung durch einen zertifizierten Qualitätsmanager und Einarbeitung der Änderungen und Ergänzungen eine Implementierung eines Qualitätsmanagementsystems nach ISO 9001 für Anfang Jänner 2012 geplant.*

*Unabhängig davon seien zur Gewährleistung einer qualitativ vollen Vorgehensweise bei der Untersuchung von Vorfällen die Überarbeitung des Procedure Manuals sowie die Ergänzung und Fertigstellung der Investigation Policy unter der Berücksichtigung der EU-Verordnung Nr. 996/2010 und der geplanten Novelle des UUG vorgesehen.*

Verfahrensdauer **6.1** Die Anzahl der im überprüften Zeitraum gemeldeten Vorfälle, der eingeleiteten Untersuchungen und der veröffentlichten Untersuchungsberichte stellte sich wie folgt dar:

<b>Tabelle 1:</b>		<b>Anzahl der Verfahren</b>				
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Jänner bis August 2010</b>	<b>Gesamt</b>
<b>Luftfahrt</b>	Anzahl					
gemeldete Vorfälle	842	1.037	1.242	1.222	758	<b>5.101</b>
eingeleitete Untersuchungen	25	27	21	19	7	<b>99</b>
<i>davon abgeschlossene Berichte</i>	2	3	–	1	–	6
<b>Schifffahrt</b>						
gemeldete Vorfälle	17	18	18	26	20	<b>99</b>
eingeleitete Untersuchungen	–	4	5	8	–	<b>17</b>
<i>davon abgeschlossene Berichte</i>	–	1	–	–	–	1

Die UUB leitete von Jänner 2006 bis August 2010 99 Untersuchungen im Fachbereich Luftfahrt ein. Davon schloss sie bisher sechs mit einem Bericht ab<sup>3</sup>. Zwölf Untersuchungsverfahren wurden ohne Erstellung eines Berichts eingestellt, so dass 81 Verfahren aus dem überprüften Zeitraum noch nicht abgeschlossen waren. Weiters kamen noch elf offene Verfahren aus Vorjahren hinzu, bei denen ein Unfallbericht zu erstellen war. Ferner veröffentlichte die UUB elf Berichte zu Untersuchungen von Vorfällen aus Jahren vor ihrer Einrichtung<sup>4</sup>.

Im Fachbereich Schifffahrt untersuchte die UUB im überprüften Zeitraum 17 von 99 gemeldeten Vorfällen, wobei ein einziger Unfallbericht erstellt und veröffentlicht wurde.

Gemäß den Vorschriften des UUG waren Untersuchungen von Vorfällen mit einem Untersuchungsbericht abzuschließen. Bei Unfällen waren die Untersuchungsberichte auch zu veröffentlichen, wobei dies so rasch wie möglich und möglichst nicht später als zwölf Monate nach dem Unfall zu erfolgen hatte (§ 15 Abs. 3 UUG). Im Fachbereich Schifffahrt wurde entgegen den Bestimmungen des UUG nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden.

<sup>3</sup> Dabei handelte es sich in allen Fällen um Unfälle.

<sup>4</sup> Verfahren der ehemaligen Flugunfalluntersuchungsstelle des BMVIT

Die durchschnittliche Verfahrensdauer bei den ab 2006 eingeleiteten Flugunfalluntersuchungen bis zur Berichtsveröffentlichung betrug rd. 22 Monate. Das kürzeste Verfahren konnte in rd. 8,5, das längste in rd. 34,5 Monaten abgeschlossen werden. Das älteste noch offene Verfahren aus diesem Zeitraum stammte vom April 2006. Der Unfallbericht im Fachbereich Schifffahrt wurde zeitgerecht abgeschlossen.

Die Beweisaufnahme und -sicherung im Untersuchungsverfahren führte die UUB grundsätzlich unverzüglich an Ort und Stelle des Ereignisses durch, wie es die Bestimmungen des UUG vorsahen. Wegen geringer Personalressourcen mussten laufende Untersuchungsschritte bei Auftreten neuer Vorfälle oftmals unterbrochen werden. Die Unfalluntersuchungen waren daher häufig durch eine diskontinuierliche Arbeitsweise gekennzeichnet.

Unfälle und schwere Störungen, die die Abgabe einer Sicherheitsempfehlung bei Gefahr im Verzug zur Verhütung künftiger Vorfälle aus gleichem oder ähnlichem Anlass ohne Aufschub erforderten (§ 16 Abs. 2 UUG), bearbeitete die UUB vorrangig. Eine weitergehende Kennzeichnung von Untersuchungen nach Priorität und eine darauf aufbauende, erkennbare Ressourcenzuweisung erfolgten nicht.

- 6.2** Die nach dem UUG möglichst einzuhaltende Verfahrensdauer für den Abschluss von Untersuchungsverfahren von zwölf Monaten wurde im Fachbereich Luftfahrt bei Weitem überschritten. Von 99 eingeleiteten Untersuchungen im überprüften Zeitraum schloss die UUB bisher nur sechs mit einem Bericht ab, davon nur einen innerhalb des geforderten Zeitraums. Im Fachbereich Schifffahrt gab die Verfahrensdauer dem RH keinen Anlass für Kritik.

Der RH erkannte als Hauptursache für die massiven Verzögerungen den geringen Personalstand im Luftfahrtbereich der UUB. Dieser Mangel wurde aber mittlerweile durch eine Aufstockung der Personalressourcen (auf zehn Untersuchungsorgane bis 2011) behoben. Eine erkennbare Beschleunigung der Verfahren konnte jedoch bis zum Abschluss der Gebarungsüberprüfung noch nicht erreicht werden, weil sich die neu aufgenommenen Mitarbeiter noch in Ausbildung befanden (siehe TZ 10).

Weiters stellte der RH Mängel in der Organisation der Arbeitsabläufe fest, die einen raschen Abschluss der Untersuchungen behinderten. Die Mängel bestanden insbesondere in einer fehlenden Prioritätensetzung bei der Bearbeitung und in einer unzureichenden Koordination von Ressourcen.

Der RH empfahl der UUB, eine Kategorisierung von Vorfällen nach Priorität vorzunehmen und danach eine zeitliche Abfolge ihrer Bearbeitung sowie eine Ressourcenzuweisung festzulegen. Die Priorität sollte sich dabei insbesondere an der Bedeutung der erwarteten Untersuchungsergebnisse für die Erhöhung der Verkehrssicherheit orientieren. Ziel sollte es sein, die Verfahrensdauer bei Unfalluntersuchungen auf die im UUG vorgesehene Dauer von zwölf Monaten zu reduzieren.

Weiters stellte der RH fest, dass die UUB bereits eingeleitete Untersuchungen in mehreren Fällen einstellte, ohne einen entsprechenden Bericht zu erstellen bzw. zu veröffentlichen. Dies war im UUG nicht vorgesehen<sup>5</sup>.

Hinzu kam, dass im Fachbereich der Schifffahrt entgegen den Bestimmungen des UUG nicht zwischen Unfall und Störung unterschieden wurde. Deshalb konnte nicht beurteilt werden, ob die UUB der gesetzlichen Veröffentlichungspflicht im Fachbereich Schifffahrt nachgekommen war.

Der RH empfahl der UUB, bei jedem eingeleiteten Untersuchungsverfahren einen entsprechenden Untersuchungsbericht zu erstellen und bei Unfällen gesetzeskonform zu veröffentlichen. Im Fachbereich Schifffahrt sollte nach Ansicht des RH jedenfalls auch eine Einordnung der Vorfälle entsprechend dem UUG nach Unfällen oder Störungen erfolgen.

- 6.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT seien für alle Bereiche der UUB Vorgaben für eine qualitätsoptimierte, prozess- und ergebnisorientierte Vorgehensweise bei der Untersuchung von Vorfällen im ersten Halbjahr 2011 ausgearbeitet worden.*

*Weiters werde im Bereich Schifffahrt zukünftig für jede eingeleitete Untersuchung ein Untersuchungsbericht erstellt und entsprechend veröffentlicht. Für die Einordnung der Vorfälle nach Unfällen und Störungen seien Gespräche hinsichtlich der hierfür notwendigen Änderungen des Schifffahrtsgesetzes mit der Obersten Schifffahrtsbehörde im BMVIT im zweiten Quartal 2011 vorgesehen gewesen.*

<sup>5</sup> § 15 UUG

## Untersuchungsverfahren

### Aufzeichnungen und Dokumentation

**7.1** Das UUG enthielt grundlegende Dokumentationsvorschriften, wonach die Untersuchungsorgane Aktenvermerke und Niederschriften anzufertigen hatten, sowie Bestimmungen über die Aufbewahrungspflichten. Darüber hinaus erfasste die UUB die einzelnen Untersuchungsschritte aktenmäßig in elektronischer Form (ELAK). Die gespeicherten Daten enthielten alle Dokumente der Beweisaufnahme, die Korrespondenz mit Beteiligten, Behörden und Sachverständigen sowie gegebenenfalls einen Berichtsentwurf bzw. den endgültigen Unfallbericht.

Es mangelte im ELAK jedoch häufig an einer hinreichenden Übersichtlichkeit. So fehlte eine aussagekräftige Bezeichnung der Geschäftsfälle, aus deren Titel erkennbar gewesen wäre, um welchen Verfahrensschritt es sich handelte und in welchem Stadium sich die Untersuchung befand. Weiters fehlten großteils eine Würdigung einzelner Beweismittel nach Abschluss der Beweisaufnahme bzw. eine Dokumentation zwischenzeitlicher Ergebnisse einzelner Untersuchungsschritte. Diese erfolgten meistens erst in einem großen zeitlichen Abstand bei der Erstellung des Unfallberichts. Zeitliche Unterbrechungen während einer Untersuchung (siehe TZ 6), deren Begründung sowie der (geplante) Zeitpunkt der Wiederaufnahme waren nicht dokumentiert.

**7.2** Der RH stellte fest, dass die UUB die gesetzlichen Mindestanforderungen an die Dokumentation bei der Untersuchung von Vorfällen einhielt. Darüber hinausgehende Informationen, die einerseits eine hinreichende Übersichtlichkeit und einen Bezug zum Verfahrensstadium und andererseits eine Beurteilung der Effizienz der Beweisaufnahme bzw. einzelner Untersuchungsschritte ermöglicht hätten, fehlten jedoch.

Der RH empfahl der UUB, die einzelnen Geschäftsfälle im ELAK mit einem aussagekräftigen Titel zu versehen, um eine bessere Zuordnung im Verfahren sowie ein zielgerichtetes und leichteres Auffinden zu ermöglichen. Weiters sollten die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte zur Beweisaufnahme bereits unmittelbar nach deren Abschluss in einer Mindestform gewürdigt werden, um deren Effizienz in einem frühen Stadium beurteilen zu können und das Verfahren zu beschleunigen.

Schließlich empfahl der RH der UUB, jede Unterbrechung einer Untersuchung ab einer festzulegenden Dauer (z.B. einem Monat) im ELAK zu dokumentieren bzw. zu begründen sowie die voraussichtliche Wiederaufnahme zu vermerken.

**7.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT seien Vorgaben für die erforderliche Dokumentation im ELAK im ersten Halbjahr 2011 festgelegt worden.*

## Verfahrenskosten

- 8.1** Die BAV verfügte grundsätzlich über eine Kostenrechnung, in der die UUB und die Fachbereiche Luftfahrt und Schifffahrt als Kostenstellen abgebildet waren. Damit lagen die Voraussetzungen vor, um die Verfahrenskosten auf Kostenträgerbasis zu ermitteln. Es erfolgte jedoch keine Zuordnung von Kosten und Ressourcen auf die jeweiligen Unfalluntersuchungen, so dass die Verfahrenskosten im Einzelnen nicht bestimmt werden konnten.
- 8.2** Der RH empfahl der UUB, die Kosten jeder Unfalluntersuchung auf Kostenträgerbasis zu berechnen. Um dies zu ermöglichen, sollten vorerst die Personalkosten aufgrund von Stunden- oder Tagsätzen sowie die übrigen Kosten auf Basis von Zuschlagssätzen ermittelt werden. Zudem müsste auch das Mengengerüst in Form einer Ressourcenzuordnung auf die einzelnen Unfalluntersuchungen bestimmt werden.
- 8.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT seien Vorgaben für die Berechnung der Kosten jeder Unfalluntersuchung im ersten Halbjahr 2011 festgelegt worden.*

## Controlling

- 9.1** Die Mitarbeiter der UUB erstellten auf Anordnung des Leiters der UUB eine Verfahrensstatistik über die Unfalluntersuchungen in einfacher, tabellarischer Form. Diese enthielt dann die Geschäftszahl, die Kurzbezeichnung der Untersuchung, das Vorfallsdatum, das Verfahrensstadium sowie teilweise das Jahr der geplanten Fertigstellung. Eine regelmäßige Verfahrensstatistik in standardisierter Form lag nicht vor.

Abgesehen von dieser vereinfachten Verfahrensstatistik erfolgten keinerlei Controllingmaßnahmen. Weiters führte die UUB keine Planung der Unfalluntersuchungen in Bezug auf Ressourcen und zeitliche Vorgaben durch. Zudem wurden auch keine Ressourcenaufzeichnungen geführt. Es fehlten daher die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling.

- 9.2** Der RH stellte fest, dass die Grundvoraussetzungen für ein systematisches Controlling in der UUB fehlten und deshalb auch keine entsprechenden Controllinghandlungen gesetzt wurden.

Der RH empfahl der UUB,

- nach Einleitung und erster Einschätzung des Umfangs der Untersuchung den Personalressourceneinsatz, den zeitlichen Bedarf, Termine für die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Verfahrenskosten zu planen,

## Untersuchungsverfahren

- eine regelmäßige Personalressourcenaufzeichnung mit Zuordnung zur jeweiligen Untersuchung durchzuführen,
- Planungsänderungen bspw. durch Unterbrechungen oder Ausweitungen zu dokumentieren und zu begründen,
- eine regelmäßige (zumindest halbjährliche) Verfahrenstatistik zu führen, aus der der Stand der jeweiligen Untersuchung sowie Planungsabweichungen ersichtlich sind, sowie
- einen Plan-Ist-Vergleich am Ende jeder Untersuchung zu erstellen.

**9.3** Laut Stellungnahme des BMVIT sei ein verstärkter Einsatz von Controllingmaßnahmen, insbesondere im Hinblick auf die Verfahrensplanung, den Ressourceneinsatz sowie die Dokumentation und Verfahrenskosten im ersten Halbjahr 2011 geplant gewesen.

## Personal

Personalausstattung und Dienstpläne

**10.1** Im überprüften Zeitraum entwickelte sich im Fachbereich Luftfahrt die Anzahl der durchschnittlich pro Jahr tätigen Untersuchungsorgane sowie der davon als Untersuchungsleiter eingesetzten Organe wie folgt:

Tabelle 2: Entwicklung der Anzahl der Untersuchungsorgane und Untersuchungsleiter im Fachbereich Luftfahrt					
	2006	2007	2008	2009	Jänner bis August 2010
	durchschnittliche Anzahl in Köpfen				
Untersuchungsorgane	7,17	6,50	5,08	7,25	8,11
davon Untersuchungsleiter	3,00	4,00	3,17	3,00	3,67
	Anzahl				
eingeleitete Untersuchungen je Organ	3,5	4,2	4,1	2,6	0,9



Im Jahr 2008 stellte das ICAO–Audit fest, dass die Unfalluntersuchungsstelle zur Zeit der Prüfung über nicht ausreichend Personal verfügte, um ihre Aufgaben und internationalen Verpflichtungen zu erfüllen. In diesem Zusammenhang erachteten die ICAO–Experten die hohe Anzahl an über einige Jahre unerledigten Unfalluntersuchungsfällen als eine der Konsequenzen der zu geringen Personalausstattung. Die ICAO–Prüfer empfahlen, zumindest fünf Untersuchungsorgane zusätzlich aufzunehmen, womit insgesamt zehn Untersuchungsorgane als dem ICAO–Standard angemessen angesehen wurden.

Aufgrund des Audits führte das BMVIT im August 2008 und im Oktober 2009 Stellenausschreibungen durch, um den von der ICAO als Mindeststandard festgestellten Personalstand erreichen und die Anzahl der Untersuchungsleiter im Laufe des Jahres 2010 auf fünf anheben zu können.

Im Fachbereich Schifffahrt war ein Mitarbeiter beschäftigt, der primär im Fachbereich Schiene tätig war. Die Auslastung dieses Mitarbeiters für den Fachbereich Schifffahrt betrug etwa 10 % bis 20 %. In der Unfalluntersuchungsstelle gab es keinen anderen Mitarbeiter, der eine einschlägige Ausbildung oder Erfahrung im Fachbereich Schifffahrt hatte.

Für den Fachbereich Luftfahrt bestand ein Dienstplankonzept mit einem Bereitschaftsdienstsystem, das eine durchgehende Einsatzbereitschaft der UUB sicherstellte. Dienstliche Mehrleistungen wurden überwiegend durch Freizeit ausgeglichen. Im Jahr 2009 wurden durchschnittlich 47,3 Überstunden, im Jahr 2008 68,8 Überstunden und im Jahr 2007 18,1 Überstunden pro Prüforgan ausbezahlt, wobei im Jahr 2008 der niedrigste Personalstand im Fachbereich Luftfahrt bestand. Der Aufwand für diese Überstunden betrug insgesamt im Jahr 2009 8.619 EUR, im Jahr 2008 8.370 EUR und im Jahr 2007 2.656 EUR.

Im Fachbereich Schifffahrt fielen keine Überstunden an.

- 10.2** Der RH stellte fest, dass im Fachbereich Luftfahrt die Empfehlung der ICAO, den Personalstand zu erweitern, um den internationalen Verpflichtungen nachkommen zu können, zur Zeit der Gebarungsüberprüfung in Umsetzung begriffen war.

Für den Fachbereich Schifffahrt empfahl der RH der UUB, einen weiteren Mitarbeiter aus den bestehenden Personalressourcen auszubilden und einzusetzen, damit im Falle einer Dienstverhinderung oder eines Ausscheidens des derzeitig tätigen Mitarbeiters aus der Unfalluntersuchungsstelle die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen im Fachbereich Schifffahrt gewährleistet sind.

- 10.3** *Das BMVIT erklärte dazu in seiner Stellungnahme, dass die Personalaufstockung im Bereich der Zivilluftfahrt wegen des hohen Ausbildungsaufwands noch zu keiner deutlichen Reduktion der Untersuchungsdauer geführt habe; die Einhaltung der Frist von zwölf Monaten werde allerdings als kurzfristig erreichbares Ziel angesehen. Die Leistungsfähigkeit der UUB könne nicht nur am Stand des eingesetzten, bundesbediensteten Personals gemessen werden. Es sei weder sinnvoll noch ökonomisch vernünftig, für mögliche Arbeitsspitzen und die Vielzahl an möglicherweise notwendigen Fachexperten jeweils vollbeschäftigte Spezialisten in einem Dienstverhältnis zum BMVIT für die BAV vorzuhalten.*
- 10.4** Der RH hielt fest, dass er die Auffassung des BMVIT grundsätzlich teile und keine hierzu widersprechende Empfehlung formuliert hat. Hinsichtlich des Fachbereichs Schifffahrt wies der RH nochmals darauf hin, dass er die Ausbildung und den Einsatz eines weiteren Mitarbeiters aus den bestehenden Personalressourcen empfohlen hat.

- 11.1** Für den Fachbereich Luftfahrt lag ein Konzept für eine Dienstanweisung zur Qualifizierung von Untersuchungsleitern und -organen der Unfalluntersuchungsstelle (Training programme for aircraft accident investigators) vor. Die ICAO hob anlässlich ihres Audits hervor, dass das Konzept keine Aufzeichnungen über innerbetriebliche Ausbildungen und Ausbildungsmaßnahmen im Rahmen der praktischen Arbeit vorsah. Weiters merkte die ICAO kritisch an, dass das Trainingsprogramm nicht offiziell genehmigt und in Kraft gesetzt war.

Das Trainingsprogramm sah vor, dass die Untersuchungsorgane im dritten Jahr nach der Einstellung Spezialkenntnisse erwerben sollen. Dazu zählte auch der Erwerb des Berufspilotenscheins (CPL) für Flächenflugzeuge und/oder Hubschrauber. Ein auf die Bedürfnisse des Fachbereichs Luftfahrt ausgerichtetes Konzept betreffend Flugausbildung und -erfahrung bestand nicht.

Weder die Richtlinie 94/56/EG noch der Annex 13 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt sahen für Unfalluntersuchungsorgane eine bestimmte Form der Pilotenausbildung zwingend vor. Die ICAO hielt es für wünschenswert, dass Unfalluntersuchungsorgane, die nicht schon vor ihrer Tätigkeit über eine Pilotenausbildung verfügten, eine gewisse Praxis als Piloten haben sollten.

Die Ausgaben für den Erwerb und die Erhaltung von Fluglizenzen der Unfalluntersuchungsorgane des Fachbereichs Luftfahrt entwickelten sich wie folgt:

<b>Tabelle 3: Ausgaben für Erwerb und Erhalt von Fluglizenzen</b>					
	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>bis August 2010</b>
	in EUR				
BAV	151.956	19.046	22.353	22.349	14.721
BMVIT	1.341	29.880	12.060	18.300	2.200
<b>Summe</b>	<b>153.297</b>	<b>48.926</b>	<b>34.413</b>	<b>40.649</b>	<b>16.921</b>

Diese Ausgaben wurden einerseits aus dem Budget der BAV und andererseits aus dem Ausbildungsbudget des BMVIT beglichen. Die von der BAV im Jahr 2006 getragenen Kosten entstanden durch Helikopterflugstunden für Instrumentenflugausbildung und Flugscheinerhaltungen für Helikopterflug. In den nachfolgenden Jahren wurden die Flugausbildungs- und Scheinerhaltungskosten in der BAV deutlich reduziert. Dazu erging vom Leiter der BAV Anfang 2008 an den Fachbereich Luftfahrt der UUB die Dienstanweisung, die Ausgaben für Berufs- und Privatpilotlizenzen aus budgetären Gründen ab sofort mit maximal 30.000 EUR pro Jahr zu limitieren.

Für den Fachbereich Schifffahrt lagen weder ein genehmigtes Ausbildungsprogramm noch ein Ausbildungskonzept vor.

**11.2** Der RH stellte fest, dass in den Fachbereichen Luftfahrt und Schifffahrt keine genehmigten Ausbildungsprogramme bestanden.

Er empfahl der UUB, das bestehende Ausbildungskonzept für den Fachbereich Luftfahrt ehestmöglich zu genehmigen und das Ausbildungshandbuch in Kraft zu setzen. Die hausinternen Aus- und Weiterbildungen sowie die im Rahmen der praktischen Tätigkeit erfolgten Ausbildungsmaßnahmen wären zu dokumentieren.

Der RH empfahl der UUB weiters, im Ausbildungshandbuch das Erfordernis einer Pilotenausbildung an den jeweiligen Einzelfall und den Bedürfnissen des Fachbereichs auszurichten und an ein entsprechendes Ausbildungskonzept zu knüpfen. Das Niveau der fliegerischen Basisausbildung sollte primär auf den Erwerb eines Privatpilotenscheins abzielen. Die Anzahl an zu absolvierenden Flugstunden wäre deutlich

geringer als beim Erwerb des CPL. Damit könnte der Erwerb von fliegerischen – auch über die Basisausbildung hinausgehenden – Spezialkenntnissen zielgerichteter gesteuert und den Erfordernissen des Fachbereichs Luftfahrt optimaler angepasst werden. Durch die geringeren Kosten der Basisausbildung könnte das vorhandene Budget effizienter, insbesondere für eine strategisch ausgerichtete Erweiterung der fliegerischen Weiterbildung, genutzt werden.

Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein Aus- und Weiterbildungsprogramm zu erstellen, zu genehmigen und in Kraft zu setzen.

- 11.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT sei die Pilotenausbildung lediglich ein einzelner Aspekt der Qualifizierungsmaßnahmen und beinhalte nicht zuletzt die Ausbildung Nachtsichtflug, Instrumentenflug sowie eine Mehrmotorenberechtigung. Der Schritt zum Berufspilotenschein sei nur mehr klein und runde mit den überwiegend theoretischen Kenntnissen die betrieblichen Anforderungen ab. Im Zuge der seit Anfang 2011 laufenden Arbeiten zur Einrichtung eines Netzwerks der europäischen Sicherheitsuntersuchungsstellen werde es zweifelsohne zu einer Vereinheitlichung der Anforderungen an das Untersuchungspersonal kommen, die dann auch im Qualifizierungskonzept ihren Niederschlag finden werde. Es erscheine daher sinnvoll, mit dieser Entwicklung konform zu gehen.*

*Für den Bereich Schifffahrt seien ein Ausbildungskonzept und ein Ausbildungshandbuch in Ausarbeitung. Die Fertigstellung sei für Anfang Jänner 2012 vorgesehen.*

- 11.4** Der RH wies darauf hin, dass nach den anzuwendenden Vorschriften für einen Berufspilotenschein drei- bis viermal so viele Flugstunden nachzuweisen sind. Der Erwerb ergänzender Spezialberechtigungen (Instrumentenflug usw.) ist vom Erwerb einer Berufspilotenberechtigung nicht abhängig.

Nach Ansicht des RH ist es zudem nicht absehbar, ob und wann im Zusammenhang mit der Entwicklung eines Netzwerks der europäischen Sicherheitsuntersuchungsstellen entsprechende Regelungen über einheitliche Qualifizierungsstandards erlassen werden. Der RH hält daher seine Empfehlung aufrecht, flexiblere Ausbildungsstandards festzulegen, die bei Bedarf jederzeit angepasst werden könnten.

## Nachhaltigkeit

Nachverfolgung von Sicherheitsempfehlungen

- 12.1** Die Richtlinie 94/56/EG verpflichtete die Mitgliedstaaten der EU, die erforderlichen Maßnahmen zu treffen, um sicherzustellen, dass die Sicherheitsempfehlungen der UUB angemessen berücksichtigt und gegebenenfalls umgesetzt werden.

Das UUG sah im § 19 vor, dass der Leiter der BAV einen ausführlichen Bericht über die Tätigkeiten der Unfalluntersuchungsstelle im vergangenen Jahr bis längstens Ende März jedes Kalenderjahrs vorzulegen hatte. Der Bericht hatte insbesondere auch die ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen und die im Anschluss an frühere Sicherheitsempfehlungen getroffenen Maßnahmen zu beinhalten.

Die von der BAV erstellten Tätigkeitsberichte enthielten keine Angaben darüber, welche der ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen ganz oder teilweise umgesetzt oder aus welchen Gründen Sicherheitsempfehlungen nicht realisiert wurden. Die UUB stellte nach Abschluss der Untersuchungsberichte keine weiteren Erhebungen an, ob und inwieweit die darin ausgesprochenen Sicherheitsempfehlungen umgesetzt wurden.

Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung in Deutschland nahm bspw. in ihren Tätigkeitsberichten zu den einzelnen Empfehlungen die Reaktionen der Adressaten der Empfehlung auf.

- 12.2** Der RH empfahl der UUB, die Umsetzung ihrer Sicherheitsempfehlungen laufend zu evaluieren und den Umsetzungsstand festzustellen. Das Ergebnis sowie allfällig bekanntgegebene Gründe, weshalb Sicherheitsempfehlungen nicht verwirklicht wurden, wären in ihrem Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen.

- 12.3** *Laut Stellungnahme des BMVIT werde im Entwurf zur Novelle des Unfalluntersuchungsgesetzes der Empfehlung des RH dahingehend Rechnung getragen, dass die Unfalluntersuchungsstelle soweit wie möglich sicherzustellen habe, dass die Adressaten einer Sicherheitsempfehlung den Empfang derselben nachweislich zu bestätigen haben. Gemäß Art. 18 der Verordnung im Bereich der Zivilluftfahrt habe der Adressat einer Sicherheitsempfehlung die gesetzten bzw. geplanten Maßnahmen sowie den zeitlichen Ablauf bekanntzugeben. Die Unfalluntersuchungsstelle habe innerhalb 60 Tagen festzustellen, ob sie die Maßnahmen als den Umständen angemessen erachte. Weiters habe die Unfalluntersuchungsstelle alle herausgegebenen Sicherheitsempfehlungen sowie die dazu eingegangenen Antworten und gesetzten Maßnahmen in einer Datenbank aufzuzeichnen. Beginnend mit dem Tätigkeitsbericht 2011 werde in den Tätigkeitsberichten neben den Sicherheitsempfehlungen auch der Umsetzungsstand angeführt.*

## Nachhaltigkeit

### Allgemeine Sicherheitsinformationen und Wissenstransfer

**13.1** Die UUB hatte gemäß UUG jeden gemeldeten Vorfall in einer Vorfalldatenbank (Datenbank) einzutragen. Wurde eine Untersuchung eingeleitet, war eine Vorfalldatenbank zu speichern, die u.a. auch Ursachen des Vorfalls sowie Sicherheitsempfehlungen enthielt. Weiters hatte die UUB eine anonymisierte Statistik (Datenbank) über die ihr gemeldeten Vorfälle zu führen, welche auch die ermittelten Ursachen beinhaltete. Schließlich waren alle Informationen aus Meldungen von Unfällen, Störungen und Ereignissen in der Zivilluftfahrt unter Verwendung einer von der Europäischen Kommission beigestellten Software (ECCAIRS 4) in einer Datenbank zu speichern und von der UUB dahingehend auszuwerten und zu verarbeiten, dass Zugriffsberechtigten Analysen ermöglicht waren und von diesen daraus sicherheitstechnische Lehren gezogen sowie Gegenmaßnahmen ergriffen werden konnten.

Über die allgemeine Berichterstattung und die Verfassung des Tätigkeitsberichts hinaus ergriff die UUB keine besonderen Maßnahmen, um Ergebnisse und Sicherheitsempfehlungen aus ihrer Unfalluntersuchungstätigkeit in systematisch erfasster und/oder zusammengeführter Weise zu publizieren oder auf andere Weise einem breiteren Adressatenkreis zugänglich zu machen.

Die Bundesstelle für Flugunfalluntersuchung in Deutschland gab in der Vergangenheit etwa Flugunfallinformationen heraus, in denen sie anhand konkreter gleichgelagerter Fälle allgemeine Sicherheitsempfehlungen für einen größeren Adressatenkreis ausarbeitete.

**13.2** Der RH empfahl der UUB, Ergebnisse und Empfehlungen, die allgemeine Relevanz für die Sicherheit der Luftfahrt oder Schifffahrt haben und für einen größeren Adressatenkreis von Bedeutung sein können, in Form allgemeiner Sicherheitsinformationen zu publizieren. Darüber hinaus empfahl er der UUB, derartige Erkenntnisse auf einschlägigen Veranstaltungen, Seminaren, Informationsplattformen oder Lehrveranstaltungen<sup>6</sup> aktiv zu präsentieren.

Damit wäre nach Ansicht des RH ein wesentlicher Beitrag zur Unfallprävention, dem primären Ziel des UUG<sup>7</sup>, geleistet.

<sup>6</sup> z.B. Fluglehrer- oder Pilotenausbildungen

<sup>7</sup> vgl. die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage GP XXII RV 681

- 13.3** *Das BMVIT erklärte, dass aus der Sicht der UUB eine verstärkte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit wünschenswert wäre, eine Ausdehnung der Informationstätigkeit – über die Veröffentlichung der Untersuchungsberichte auf der Internet-Seite der BAV und eines jährlichen Tätigkeitsberichts hinausgehend – mit den vorhandenen Personalressourcen jedoch nur beschränkt durchführbar sei.*
- 13.4** Der RH bekräftigte seine Auffassung, dass eine allgemeine Sicherheitsinformation zur Unfallprävention und somit auch zur Reduktion der von der UUB zu bearbeitenden Vorfälle beiträgt.

## Schlussbemerkungen/Schlussempfehlungen

### 14 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

Unfalluntersuchungsstelle des Bundes

(1) Es wäre eine Kategorisierung von Vorfällen nach Priorität vorzunehmen und danach eine zeitliche Abfolge ihrer Bearbeitung sowie eine Ressourcenzuweisung festzulegen. Die Priorität sollte sich dabei insbesondere an der Bedeutung der erwarteten Untersuchungsergebnisse für die Erhöhung der Verkehrssicherheit orientieren. Ziel sollte es sein, die Verfahrensdauer bei Unfalluntersuchungen auf die im Bundesgesetz über die Errichtung der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes (UUG) vorgesehene Dauer von zwölf Monaten zu reduzieren. (TZ 6)

(2) Die Synergie- und Einsparungseffekte sollten durch die Zusammenarbeit der Fachbereiche und die Schaffung eines zentralen Bereitschaftsdienstes zur Entgegennahme von Meldungen über Vorfälle ehest möglich genutzt werden, um eine Verbesserung der Effizienz und eine Beschleunigung der Verfahren zu erreichen. (TZ 2)

(3) Es wären (unbeschadet der gesetzlich verankerten Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane) interne Vorgaben für das Unfalluntersuchungsverfahren im Fachbereich der Luftfahrt und der Schifffahrt zu schaffen. Deren Anwendung sollte einen systematischen Untersuchungsprozess mit fachbereichsweit einheitlichen Qualitätsstandards gewährleisten. Zu diesem Zweck wäre im Fachbereich Luftfahrt das Procedure Manual und die Investigation Policy ehest möglich – d.h. unmittelbar nach Erlassung der einschlägigen EU-Verordnung und im Gefolge der Novellierung des UUG – zu ergänzen und fertigzustellen. (TZ 5)

**(4) Für das Setzen von Controllingmaßnahmen wären**

- nach Einleitung und erster Einschätzung des Umfangs der Untersuchung der Personalressourceneinsatz, der zeitliche Bedarf, Termine für die einzelnen Verfahrensschritte sowie die Verfahrenskosten zu planen,
- eine regelmäßige Personalressourcenaufzeichnung mit Zuordnung zur jeweiligen Untersuchung durchzuführen,
- Planungsänderungen bspw. durch Unterbrechungen oder Ausweitungen zu dokumentieren und zu begründen,
- eine regelmäßige (zumindest halbjährliche) Verfahrenstatistik zu führen, aus der der Stand der jeweiligen Untersuchung sowie Planungsabweichungen ersichtlich sind sowie
- einen Plan-Ist-Vergleich am Ende jeder Untersuchung zu erstellen. (TZ 9)

**(5) Die einzelnen Geschäftsfälle wären im ELAK mit einem aussagekräftigen Titel zu versehen, um eine bessere Zuordnung im Verfahren sowie ein zielgerichtetes und leichteres Auffinden zu ermöglichen. Weiters sollten die Ergebnisse einzelner Verfahrensschritte zur Beweisaufnahme bereits unmittelbar nach deren Abschluss in einer Mindestform gewürdigt werden, um deren Effizienz in einem frühen Stadium beurteilen zu können und das Verfahren zu beschleunigen. (TZ 7)**

Jede Unterbrechung einer Untersuchung ab einer festzulegenden Dauer (z.B. einen Monat) wäre im ELAK zu dokumentieren bzw. zu begründen sowie die voraussichtliche Wiederaufnahme zu vermerken. (TZ 7)

**(6) Die Kosten jeder Unfalluntersuchung sollten auf Kostenträgerbasis berechnet werden. (TZ 8)**

**(7) Das bestehende Ausbildungskonzept für den Fachbereich Luftfahrt wäre ehestmöglich zu genehmigen und das Ausbildungshandbuch in Kraft zu setzen. Die hausinternen Aus- und Weiterbildungen sowie die im Rahmen der praktischen Tätigkeit erfolgten Ausbildungsmaßnahmen wären zu dokumentieren. (TZ 11)**



(8) Im Ausbildungshandbuch sollte das Erfordernis einer Pilotenausbildung an den jeweiligen Einzelfall und den Bedürfnissen des Fachbereichs ausgerichtet und an ein entsprechendes Ausbildungskonzept geknüpft werden. Das Niveau der fliegerischen Basisausbildung sollte primär auf den Erwerb eines Privatpilotenscheins abzielen. (TZ 11)

(9) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein Aus- und Weiterbildungsprogramm zu erstellen, zu genehmigen und in Kraft zu setzen. (TZ 11)

(10) Für den Fachbereich Schifffahrt wäre ein weiterer Mitarbeiter aus den bestehenden Personalressourcen auszubilden und einzusetzen, damit im Falle einer Dienstverhinderung oder eines Ausscheidens des derzeitig tätigen Mitarbeiters aus der Unfalluntersuchungsstelle die Aufnahme und Fortführung von Unfalluntersuchungen im Fachbereich Schifffahrt gewährleistet sind. (TZ 10)

(11) Bei jedem eingeleiteten Untersuchungsverfahren wäre ein entsprechender Unfallbericht zu erstellen und bei Unfällen gesetzeskonform zu veröffentlichen. Im Fachbereich Schifffahrt sollte jedenfalls auch eine Einordnung der Vorfälle entsprechend dem UUG nach Unfällen und Störungen erfolgen. (TZ 6)

(12) Die Umsetzung der Sicherheitsempfehlungen wäre laufend zu evaluieren und der Umsetzungsstand festzustellen. Das Ergebnis sowie allfällig bekanntgegebene Gründe, weshalb Sicherheitsempfehlungen nicht verwirklicht wurden, wären im Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. (TZ 12)

(13) Ergebnisse und Empfehlungen, die allgemeine Relevanz für die Sicherheit der Luftfahrt oder Schifffahrt haben und für einen größeren Adressatenkreis von Bedeutung sein können, wären in Form allgemeiner Sicherheitsinformationen zu publizieren. Darüber hinaus sollten derartige Erkenntnisse auf einschlägigen Veranstaltungen, Seminaren, Informationsplattformen oder Lehrveranstaltungen aktiv präsentiert werden. (TZ 13)

## Schlussbemerkungen/ Schlussempfehlungen

BMVIT

(14) Die von der International Civil Aviation Organisation (ICAO) aufgezeigten Regelungsdefizite im Bereich der Luftfahrt sollten im Zuge der Erstellung des Entwurfs zur Novelle des UUG ehestmöglich behoben werden. (TZ 3)

(15) Für den Fachbereich Schifffahrt sollte die Umsetzung der Richtlinie 2009/18/EG rechtzeitig in die Wege geleitet und abgeschlossen werden. (TZ 3)

(16) (a) Im Interesse der Sicherheit der Schifffahrt und von Personen sowie der Unfallprävention wäre es zweckmäßig, insbesondere für den Bereich des Linienverkehrs im Sinne des Schifffahrtsgesetzes, den Anwendungsbereich des UUG über Wasserstraßen gemäß § 15 SchFG hinaus auf andere Binnengewässer zu erweitern. (TZ 3)

(16) (b) Im Zuge der in Ausarbeitung befindlichen Novellierung des UUG wären daher auch die Kompetenzen der Unfalluntersuchungsstelle des Bundes im Fachbereich Schifffahrt auszuweiten. Parallel dazu sollte im Rahmen der Novellierungsbestrebungen auch auf eine entsprechende Erweiterung der Meldeverpflichtungen im Bereich der Schifffahrt an die Unfalluntersuchungsstelle des Bundes hingewirkt werden. (TZ 3)