



Entwurf des Bundesgesetzes über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (SKG)

Stellungnahme der AEROSUISSE

15. September 2006

AEROSUISSE bezieht sich auf den vom Bundesrat verabschiedeten titelvermerkten Gesetzesentwurf vom 9. Juni 2006 zu Händen des Parlamentes und erlaubt sich, dazu folgende Stellungnahme abzugeben:

Einleitende Bemerkungen

Einleitend ist festzuhalten, dass aus dem Gesetzesentwurf nicht hervorgeht, welche Plangenehmigungsgesuche (Planung und Bau von Flugplatzanlagen) dem Verfahren mit Sicherheitserklärung und welche Projekte dem Verfahren mit Sicherheitsbescheinigung unterstellt werden sollen. Die detaillierte Zuordnung der Verfahren soll erst auf Verordnungsstufe vorgenommen werden. Bei den nachfolgenden Ausführungen wird davon ausgegangen, dass bei Plangenehmigungsgesuchen von Flugplätzen das Verfahren mit Sicherheitsbescheinigung unterstellt wird.

Die Aussagen beziehen sich somit schwergewichtig auf dieses Verfahren.

Begehren

Die AEROSUISSE fordert, dass die Flugplätze vom Anwendungsbereich des geplanten Bundesgesetzes über die Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit (SKG) ausgenommen werden.

Begründung:

1. Keine zusätzlichen Kosten für die Flugplätze, welche die Wettbewerbsfähigkeit des Standortes Schweiz beeinträchtigen

Die vorliegende Gesetzesvorlage lagert eine heute vom Staat im Rahmen seiner Aufsichtstätigkeit zu erbringende Aufgabe (Überprüfung der Sicherheit) einerseits auf die Betreiber von Flugplätzen und andererseits auf Drittfirmen (unabhängige Stellen) aus. Für diese Aufsichtstätigkeit werden die unabhängigen Stellen Entgelt verlangen, das letztlich auf die Flugplätze überwälzt werden wird. Neben den erhöhten direkten Kosten, die durch den zusätzlichen administrativen Aufwand (Erstellen eines zusätzlichen Sicherheitsberichts) sowie das neue Entgelt der unabhängigen Stellen entstehen, ergibt sich ein weiteres kostensteigerndes Element dadurch, dass eine Aufgabe an Dritte übertragen wird, die aufgrund ihrer Komplexität und der damit verbundenen Verantwortung international nur von einigen wenigen darauf spezialisierten Unternehmen erbracht werden kann. In einer solchen Konstellation werden die Preise für die zu

erbringende Leistung von vorneherein hoch sein. Darüber hinaus wird durch die vom Staat auf die unabhängigen Stellen übertragene Sicherheitsverantwortung die Leistung durch den Abschluss von Versicherungen zusätzlich verteuert werden. Dass in einem solchen Umfeld ein Wettbewerb entstehen soll, der sich für die Flugplatzbetreiber kostensenkend auswirken soll, ist höchst unwahrscheinlich.

Die Flugplätze sind vermehrt auch dafür verantwortlich, dass sie die Sicherheit bei Änderungen des Systems (z.B. in Projekten, die dem Plangenehmigungsverfahren unterstehen) selbst beurteilen müssen. Dies soll und muss aufgrund der spezifischen Expertise auch intern erfolgen können. Falls die Aufsichtsämter die Expertise zur Prüfung der Sicherheitsbeurteilung nicht selbst erstellen wollen oder können, soll dies nicht auf Kosten der Flugplatzbetreiber extern eingekauft werden.

Die beschriebene Kostensteigerung führt letztlich zu einer Mehrbelastung Luftverkehrsgesellschaften, die die Schweiz anfliegen, sowie ihrer Passagiere. Dies führt zu einer Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschafts- und Tourismusstandortes Schweiz. Damit steht die Gesetzesvorlage im Widerspruch zum Bericht zur Luftfahrtpolitik der Schweiz, nach welchem der Bundesrat die Wettbewerbsfähigkeit der Luftfahrt und ihrer Infrastruktur (Flugplätze) fördern will.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die geplante Auslagerung der Sicherheitsaufsicht vom Staat auf Private zu einer Kostensteigerung im Bereich Sicherheit führt, welche die bereits heute bestehende schlechte Wettbewerbsposition der schweizerischen Flugplätze im Vergleich mit ihren ausländischen Konkurrenten noch zusätzlich schwächt; sie steht den Bestrebungen der Flugplätze, im Bereich Sicherheitskosten gleiche Rahmenbedingungen wie die ausländischen Flugplätze zu erhalten, diametral entgegen.

Die Öffentlichkeit geht davon aus, dass der Staat für die Interpretation von Normen und Auflagen zuständig ist und schlussendlich auch deren Umsetzung überprüft. Dass damit eine durchaus beabsichtigte Übernahme von Verantwortung durch den Staat einhergeht, ist offensichtlich. Als Alternative käme unter Umständen die völlige Deregulierung des entsprechenden Bereichs in Frage. Offen bleibt auch die Frage, inwiefern ein Drittanbieter bereit ist, sich den aus seiner Tätigkeit resultierenden, möglichen Haftpflichtansprüchen zu stellen.

2. Keine weitere Verlängerung und Aufblähung der Verfahren für Bauvorhaben

Gemäss den Erläuterungen des Bundes soll das Plangenehmigungsverfahren durch die neu aus der Verwaltung ausgelagerte Sicherheitsüberprüfung schlanker und effizienter und damit die Verfahrensdauer kürzer werden. Tatsache ist jedoch, dass wegen des vor Einreichung des Gesuchs zu erstellenden und durch eine unabhängige Stelle zu überprüfenden Sicherheitsberichts die Erarbeitungsdauer für ein Plangenehmigungsgesuch wesentlich verlängert wird. Bei der angeblichen Verkürzung der Verfahrensdauer handelt es sich in Tat und Wahrheit daher lediglich um die Umlagerung der Bearbeitungszeit für Sicherheitsfragen von der Zeitspanne nach Einreichung des Gesuchs auf die Zeitspanne vor Einreichung des Gesuchs. Für die Flugplätze resultiert daraus kein zeitlicher Gewinn. Ganz im Gegenteil. Durch die Einschaltung einer zusätzlichen Prüfstelle, welche den gemäss Gesetzesentwurf zu erstellenden Sicherheitsbericht überprüfen und zusätzlich eine Sicherheitsbescheinigung für grössere Bauvorhaben ausstellen muss, wird die Gesamtbearbeitungsdauer vom Entscheid des Gesuchstellers, ein Plangenehmigungsgesuch einzureichen, bis zur effektiven Erteilung der Plangenehmigung durch die Behörde wesentlich verlängert.

Die in der Botschaft zum vorliegenden Gesetzesentwurf bekundete Behauptung, dass das Plangenehmigungsverfahren vereinfacht wird, mag für das zuständige Bundesamt richtig sein. Es wurde jedoch verpasst, im Gesetzesentwurf sicherzustellen, dass das neue Verfahren auch für den Gesuchsteller eine Verfahrensverkürzung bringt.

So fehlt im Luftfahrtsgesetz eine Bestimmung, die für das Plangenehmigungsverfahren eine maximale Bearbeitungsfrist vorsehen würde und so den Zusatzaufwand auf Seiten des Gesuchstellers wenigstens teilweise aufwiegen würde.

Es besteht somit kein nachgewiesenes öffentliches Interesse an der mit dem SKG vorgeschlagenen neuen Gesetzgebung. Der Staat hat eine Aufgabe, von der er durch das SKG nicht entbunden werden kann. Bei sicherheitsrelevanten Fragen (z.B. An- und Abflugverfahren) kann nur der Staat die Regeln, das "guidance material" und die "acceptable means of compliance" interpretieren. Dass er sich bereits damit schwer tut, zeigt die Tatsache, dass er vermehrt dazu tendiert, Gutachten und sogenannte "second opinions" zu Lasten der Gesuchsteller einzuholen. Das SKG kann diesen Parallelismus nicht vermeiden. Sicherheitsregeln beinhalten in der Regel Interpretationsspielraum und ermöglichen in vielen Fällen Abweichungen oder Erleichterungen, die indessen nur vom Staat selbst gewährt werden können. Das heisst, weder der Flugplatzhalter, noch eine Drittstelle sind dazu befugt.

3. Keine zusätzlichen Schnittstellen aufgrund der Auslagerung der Sicherheitskontrolle und -verantwortung des BAZL an eine unabhängige Stelle

Die Umschreibung, was unter technischer Sicherheit im Zusammenhang mit Plangenehmigungsverfahren von Flugplatzanlagen gemeint ist, geht aus dem Gesetzesentwurf nicht hervor. Dies wird, wenn überhaupt, erst auf Verordnungsstufe geregelt werden. Ein Flugplatz ist unbestritten ein komplexes System, an dessen Aufrechterhaltung alle Flughafenpartner (Flughafenhalter, Flugsicherung, Luftverkehrsgesellschaften, Kantonspolizei, Bund) gemeinsam arbeiten. Es darf nicht sein, dass der Bund - motiviert durch eine Vereinheitlichung der nationalen gesetzlichen Regelungen im Sicherheitsbereich – einseitig seinen Teil an der Sicherheitsverantwortung den Flugplatzhaltern überträgt und die übrigen am Sicherheitssystem beteiligten Partner von dieser Übertragung der Verantwortung ausnimmt. Die dadurch geschaffenen Schnittstellen und Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure in diesem Sicherheitssystem werden entgegen der in der Botschaft zum Gesetzesentwurf erklärten Absicht nicht wesentlich klarer. Vielmehr werden sich bei jedem grösseren Plangenehmigungsprojekt unzählige Abgrenzungsfragen zwischen Gesuchsteller, Bauherr, Betreiber und BAZL stellen. Dies umso mehr als der Bauherr und Betreiber einer Flugplatzanlage nicht immer der Flugplatzhalter ist, die Gesuchseinreichung bei Plangenehmigungsverfahren jedoch von Gesetzes wegen nur durch den Flugplatzhalter erfolgen kann.

Die Übertragung der Sicherheitskontrolle und Verantwortung auf eine unabhängige Stelle in einem kleinen Teilbereich des Gesamtsystems Flugplatz macht daher aufgrund der erwähnten Schnittstellenproblematik wenig Sinn. Es ist vielmehr zu befürchten, dass wegen der punktuellen Übertragung der Sicherheitsüberprüfung an eine unabhängige Stelle die Sicherheit des Gesamtsystems (Flugsicherung, Infrastruktur und Luftverkehrsgesellschaften) leidet, weil die gesamtheitliche Betrachtungsweise einer einzigen Stelle, nämlich des BAZL, mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf verloren geht.

4. Keine Doppelspurigkeiten mit bereits bestehenden Sicherheitsüberprüfungen

Die schweizerischen Flugplätze werden gemäss den Vorgaben der ICAO und der Schweizer Luftfahrtgesetzgebung erstellt und betrieben. In Flugplatzbewilligungs-, Plangenehmigungs- und Konzessionsverfahren, sowie in der Aufsicht wird vom BAZL eine umfassende Sicherheitsüberprüfung vorgenommen, mit welcher festgestellt wird, ob der Flugplatz die nationalen und internationalen Sicherheitsanforderungen erfüllt.

Gemäss der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) unterstehen sämtliche Flugplätze bezüglich der Einhaltung der relevanten Normen und Auflagen der Aufsicht durch das BAZL. Bei Missachtung des erwähnten Punktes droht der mögliche Entzug der Konzession. Aufgrund dieser einschneidenden Massnahme kann daher davon ausgegangen werden, dass die Flughäfen in ihrem eigenen Interesse die ihnen auferlegten Normen und Auflagen erfüllen. An dieser Stelle sei erwähnt, dass im Rahmen der Revision der VIL die ICAO-Zertifizierung der Flughäfen zur Diskussion steht. Dieses Verfahren gilt bereits für Flughäfen mit Linienverkehr. Nach erfolgreichem Abschluss des Verfahrens wird dem Flughafenhalter vom BAZL ein „Aerodrome Certificate“ ausgestellt

Im Zusammenhang mit diesem - aufgrund von übergeordnetem internationalem Luftfahrtrecht - neu eingeführten Zertifizierungsverfahren für Flughäfen mit Linienverkehr, welches ebenfalls die Sicherheit der Flughäfen prüft, kommt der Verdacht von unkoordinierten Doppelspurigkeiten zu dem inhaltlich bereits im Jahr 2000 initiierten Sicherheitskontrollgesetz auf.

Gemäss der nun vorgeschlagenen Anpassung des Luftfahrtgesetzes sollten Flugplatzanlagen bezüglich Planung und Bau dem SKG unterstellt werden. Hinsichtlich des Betriebs gilt dies jedoch nicht. Damit wird das BAZL die Sicherheitsüberprüfungen des laufenden Betriebes gemäss ICAO aber weiterhin selbst durchführen. Daraus wird ersichtlich, dass einerseits neu kostenintensive unabhängige Stellen geschaffen werden und gleichzeitig das BAZL weiterhin intern das Know-how und die personellen Ressourcen für die Sicherheitsüberprüfung des laufenden Betriebes aufrechterhalten muss.

Eine von verschiedenen Stellen geführte Sicherheitsüberprüfung verbessert aber keineswegs die Sicherheit, sondern schafft höchstens Verunsicherung bei den involvierten Stellen (Schnittstellenprobleme, unklare Kompetenzabgrenzungen). Dies wiederum widerspricht dem Zweck des vorliegenden Gesetzesentwurfs.

5. Keine potentiell höheren Risiken aufgrund einer Sonderlösung Schweiz

Die Entwicklung der Infrastrukturen von Flugplatzanlagen ist international abgestimmt (Interoperabilität) und darauf ausgerichtet, dass überall ein vergleichbarer Sicherheitsstandard herrscht (Safety). Dieser Sicherheitsstandard basiert auf einem entsprechenden Regelwerk der ICAO (Annex 14), welches Ende der 40er Jahre erstellt wurde und laufend weiterentwickelt wird. Greifen nationale Gesetzgebungen in dieses fein abgestimmte Gefüge ein, kann dies allenfalls zu einer negativen Beeinflussung von Risiken führen, da einseitige Sicherheitsmassnahmen mit Auswirkungen auf andere Teile des Systems nicht mehr ganzheitlich beurteilt werden.

Die einseitige Anwendung des Gesetzes auf die der Plangenehmigung unterworfenen Vorhaben birgt speziell im Bereich der Flughäfen das Risiko, dass zwar Teile des komplexen Gesamtsystems Flughafen bezüglich Sicherheit beurteilt werden, die

Schnittstellen und Verfahren aber nicht betrachtet werden. Dies ist im Sinne eines pro-aktiven Safety-Gedankens sicherlich kein Gewinn.

6. Schlussfolgerung

Die schweizerischen Flugplätze unterstehen den internationalen Vorschriften der ICAO und sind im Sicherheitsbereich in hohem Masse reguliert. Die mit der Einhaltung der ICAO-Vorschriften verbundenen Verfahren und Sicherheitsnachweise (z.B. Zertifizierung der Flughäfen mit Linienverkehr) bieten bereits genügend Gewähr für ein hohes Sicherheitsniveau. Die Schaffung eines zusätzlichen Verfahrens zur Überprüfung der Sicherheit, welches mit erheblichem administrativem Aufwand und zusätzlichen Kosten für die Flugplätze verbunden ist, bietet keine Gewähr für eine Verbesserung der Sicherheit, gefährdet jedoch durch die zusätzlichen Kosten einmal mehr die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Flugplätze und des Luftfahrtstandortes Schweiz insgesamt. Insbesondere für die Flugplätze muss der Staat Rahmenbedingungen schaffen, welche eine gute Anbindung der Schweiz ans europäische und internationale Luftverkehrsnetz sicherstellen. Der vorliegende Gesetzesentwurf des UVEK steht dieser vom Bundesrat in der Schweizerischen Luftfahrtspolitik gemachten Zusicherung der Schaffung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen für die Flughäfen diametral entgegen.

Aus diesen Gründen fordert AEROSUISSE, dass die Flugplätze vom Anwendungsbereich des geplanten Gesetzes über Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit ausgenommen werden, wie dies bereits in den anderen Bereichen der Luftfahrt der Fall ist.

Die 1968 gegründete **AEROSUISSE** nimmt als Dachverband die Interessen der schweizerischen zivilen Luftfahrt wahr und sichert deren langfristigen Existenzgrundlagen. Sie vertritt alle an der Förderung und Erhaltung des Flugwesens interessierten Kreise und koordiniert deren Bestrebungen. Der **AEROSUISSE** gehören heute rund 120 Firmen und Organisationen an, namentlich Linien- und Charterfluggesellschaften, die Landesflughäfen und Regionalflugplätze, Abfertigungsgesellschaften, die Flugsicherung, Unterhaltsbetriebe, Flugzeug- und Komponentenhersteller, Flugschulen und alle massgebenden Verbände der Schweizer Luftfahrt. Mehr Infos auf <http://www.aerosuisse.ch>
