

AEROSUISSE

Dachverband der
schweizerischen
Luft- und Raumfahrt

Fédération fédérale de
l'aéronautique et de
l'aérospatiale suisses

Associazione mantello
dell'aeronautica e
dello spazio svizzeri

Umbrella Organization
of Swiss Aviation and
Space Related Companies

Sekretariat:
Mombijoustrasse 14
Postfach 5236
CH-3001 Bern
T +41 (0)31 390 98 90
F +41 (0)31 390 99 03

aerosuisse@centrepatronal.ch
www.aerosuisse.ch

An den Vorsteher des Eidgenössischen
Departements für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK
Herr Bundesrat Moritz Leuenberger
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Bern, 29. Oktober 2008 – KH/md

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

Stellungnahme der AEROSUISSE

Sehr geehrter Herr Bundesrat

Bezug nehmend auf das Zirkular des UVEK vom 26. August 2008 nehmen wir wie folgt
Stellung zum Entwurf über das SKG.

I. Allgemeine Bemerkungen zum Gesetzesentwurf

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

Die vorliegende Gesetzesvorlage delegiert eine heute vom Staat im Rahmen seiner
Aufsichtstätigkeit zu leistende Aufgabe (Überprüfung der Sicherheit) einerseits an die
Betreiber von Flugplätzen und andererseits an Drittfirmen (unabhängige Stellen). Für
diese Aufsichtstätigkeit werden die unabhängigen Stellen Entgelt verlangen, das
letztlich auf die Flugplätze überwälzt werden wird. Der **zusätzliche administrative
Aufwand** (Erstellen eines zusätzlichen Sicherheitsberichts) sowie das **neue Entgelt
der unabhängigen Stellen** erhöhen direkt die Betriebskosten. Ein weiteres kosten-
steigerndes Element ergibt sich 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.
In einem solchen Umfeld wird **kaum ein Wettbewerb entstehen**, der sich für die
Flugplatzbetreiber kostensenkend auswirkt.

Die Flugplätze sind vermehrt auch dafür verantwortlich, dass sie die Sicherheit bei Änderungen des Systems (z.B. in Projekten, die dem Plangenehmigungsverfahren [PGV] 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 der 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 Luftfahrtspolitik 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 zu 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.

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 Gesetzentwurf sicherzustellen, dass das neue Verfahren auch für den Gesuchsteller eine Verfahrensverkürzung bringt.

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

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 Gesetzes-

entwurf 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 von Flugplatzanlagen 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 des **ICAO Annex 14** einem **Zertifizierungsverfahren** unterzogen. In diesem Verfahren wird vom BAZL eine **umfassende Sicherheitsüberprüfung** vorgenommen, mit welcher festgestellt wird, ob der Flugplatz die nationalen und internationalen Sicherheitsanforderungen erfüllt. Nach erfolgreichem Abschluss des Verfahrens wird dem Flugplatzhalter vom BAZL ein „Aerodrome Certificat“ ausgestellt. Gemäss den Vorschriften der ICAO muss das Sicherheitsaudit alle 36 Monate wiederholt werden.

Im Zusammenhang mit diesem – aufgrund von übergeordnetem internationalem Luftfahrtrecht – neu eingeführten Zertifizierungsverfahren, 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 werden 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.

Zudem wird die Schweiz zukünftig – **zusätzlich zur erwähnten Zertifizierung** der Flugplätze gemäss den Vorschriften der ICAO – aufgrund der Mitgliedschaft bei der europäischen Luftfahrtsicherheitsagentur (EASA) verpflichtet sein, **die Flugplatzinfrastrukturen gemäss den Anforderungen der EASA zu zertifizieren**. Diese Zertifizierung umfasst neben dem Sicherheitsnachweis betreffend die Infrastrukturen der Flugplätze auch die sicherheitsrelevante Überprüfung von Änderungen an Flugplatz-

infrastrukturen. Die mit vorliegendem Gesetzesentwurf vorgeschlagenen Regelungen sind somit bereits durch die internationalen Bestimmungen abgedeckt und führen zu **unnötigen und teuren Doppelspurigkeiten**, woran auch die in der Botschaft erwähnte Abstimmung des vorliegenden Gesetzesentwurfes mit den EASA-Regelungen nichts ändert.

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 Gesetzesentwurfes. Im Übrigen unterstehen sämtliche Flugplätze gemäss der Verordnung über die Infrastruktur der Luftfahrt (VIL) bezüglich der Einhaltung der relevanten Normen und Auflagen der Aufsicht durch das BAZL, wobei eine Verletzung bzw. Missachtung dieser Bestimmungen zum Entzug der Konzession führen kann. Aufgrund dieser einschneidenden Massnahme kann daher auch davon ausgegangen werden, dass die Flugplätze in ihrem eigenen Interesse die ihnen auferlegten Normen und Auflagen einhalten.

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 (der bereits erwähnte Annex 14), welches Ende der 40er Jahre erstellt wurde und seither 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 Flugplätze das Risiko, dass zwar Teile des komplexen Gesamtsystems Flugplatz bezüglich Sicherheit beurteilt werden, die Schnittstellen und Verfahren aber nicht betrachtet werden. Dies ist im Sinne eines proaktiven Safety-Gedankens sicherlich kein Gewinn.

II. Fragenkatalog zur Anhörung

1. Erachten Sie die heutige Situation der Kontrolle der technischen Sicherheit als befriedigend?

Ja (vgl. dazu oben stehende Ausführungen, insbesondere zu Ziffer 4). Die Kontrolle der technischen Sicherheit ist aufgrund internationaler Normen in der Luftfahrt umfassend geregelt, und eine **Sonderlösung für die Schweiz führt zu teuren Doppelspurigkeiten und zu keinem Sicherheitsgewinn**. Die Zertifizierung der Flughäfen gemäss den Bestimmungen der ICAO umfasst ein Compliance Management und ein Safety Management System (SMS) inklusive eines Risk Managements. Dadurch ist sichergestellt, dass Veränderungen am System Flughafen einer Sicherheitsbeurteilung unterzogen werden. Es besteht in dieser Hinsicht in der Luftfahrt keinerlei Handlungsbedarf.

Das Sicherheitskontrollgesetz wurde in erster Linie aus der Optik der Aufsichtsbehörden geschaffen und nicht aus jener der Betroffenen. Letztlich geht es um ein Abschieben der Verantwortung der Bewilligungs- und Aufsichtsbehörden und nicht um mehr Sicherheit, dies verbunden mit einem erheblichen administrativen Mehraufwand.

2. Halten Sie die im Sicherheitskontrollgesetz vorgesehenen Abläufe und Verfahren für wirksam und effizient?

Nein. Die Verfahren werden mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf für die betroffenen Gesuchsteller **komplizierter und unübersichtlicher**. Die Aufgabenverteilung wird damit unklarer. So bleibt das BAZL für den vorstehend erwähnten Zertifizierungsprozess verantwortlich, während die Sicherheitskontrolle bzw. Sicherheitsüberprüfung in einem Teilbereich auf eine unabhängige Stelle übertragen werden soll. Dadurch entstehen **Abgrenzungsprobleme und Doppelspurigkeiten**, und es ist zu befürchten, dass damit gerade das Gegenteil des beabsichtigten Zieles erreicht wird, nämlich ein Verlust der Sicherheit des Gesamtsystems Flughafen, weil eine **gesamtheitliche Betrachtungsweise verloren geht**. Wir verweisen im Übrigen auf unsere Ausführungen unter vorstehenden Ziffern 2 und 3.

3. Erwarten Sie in Ihrem Bereich durch das Sicherheitskontrollgesetz die Entstehung von Mehrkosten?

Ja, es ist mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen. Wie vorstehend unter Ziffer 1 detailliert dargetan, wird neben den direkten Kosten für das Erstellen eines zusätzlichen Sicherheitsberichtes und für das Entgelt der unabhängigen Prüfstelle die Tatsache, dass mit der vorliegenden Gesetzesvorlage eine Aufgabe an Dritte delegiert werden soll, die aufgrund ihrer Komplexität und der damit verbundenen Verantwortung weltweit nur von einigen wenigen spezialisierten Unternehmen erbracht werden kann, die Kosten entsprechend erhöhen. Ein eigentlicher Wettbewerb wird in diesem Bereich nicht zum Tragen kommen.

Hauptbetroffene sind sicherlich die Landesflughäfen. Daneben sind aber auch die Regionalflughäfen vom vorliegenden Gesetzesentwurf massgeblich betroffen, so dass insgesamt insbesondere sechs bis zehn Flughäfen von den neuen Regelungen betroffen sind. Während für den Flughafen Zürich auf der Internetseite des BAZL alleine für das Jahr 2007 15 Verfügungen publiziert sind (2008 sind es auch bereits wieder 15), dürften es für die kleineren Flughäfen etwas weniger sein. Dazu kommen aber noch luftfahrtspezifische Prüfungen ausserhalb der formellen Genehmigungsverfahren, so dass aufgrund der vorgeschlagenen gesetzlichen Regelungen mit insgesamt 100 externen Sicherheitsbescheinigungen gerechnet werden muss. Die Kosten für diese externen Sicherheitsbescheinigungen dürften sich bei einfachen Abklärungen in der Grössenordnung von CHF 50'000.00 bewegen, wobei bei grösseren und komplexeren Verfahren mit Kosten von ca. CHF 250'000.00 gerechnet werden muss. **Wir erwarten deshalb jährliche Mehrkosten für die Flughäfen in der Höhe von CHF 10 bis 20 Mio.**, ohne Einzelfälle von sehr umfangreichen Betriebsreglementsänderungsverfahren oder sehr komplexen Bauprojekten zu berücksichtigen.

In diesem Zusammenhang ist die Feststellung von Bedeutung, dass der Bundesrat in seinem Bericht zur Luftfahrtpolitik vom 10. Dezember 2004 sich verschiedentlich zur Sicherheit äussert, ohne dabei aber das SKG zu erwähnen. Im Luftfahrtpolitischen Bericht kommt vielmehr der Wille des Bundesrates zum Ausdruck, die Wettbewerbsfähigkeit des Luftfahrtstandortes Schweiz zu fördern. Deshalb müssen die Flugplätze vom Anwendungsbereich des SKG ausgenommen werden, da hier die technische Sicherheit bereits heute ohne das SKG gewährleistet ist.

4. Wie wird sich das Sicherheitskontrollgesetz Ihrer Ansicht nach auf den Ablauf und die Dauer von Bewilligungs- resp. Genehmigungsverfahren auswirken?

Wie vorstehend unter Ziffer 2 und 3 ausgeführt, gehen wir davon aus, dass durch die Einschaltung einer zusätzlichen Prüfstelle und damit einer zusätzlichen Schnittstelle, die den zu erstellenden Sicherheitsbericht überprüfen und eine Sicherheitsbescheinigung ausstellen muss, die **Verfahren unverhältnismässig verlängert werden**. Es kann davon ausgegangen werden, dass die bereits heute zwischen einem und vier Jahren dauernden Verfahren um **weitere drei bis sechs Monate unnötig verzögert werden**.

III. 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 Flugplätze mit Linienverkehr) bieten **bereits genügend Gewähr für ein hohes Sicherheitsniveau**. Zudem gelten für die Schweiz zukünftig auch die Regelungen und Anforderungen der EASA. 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 Luftfahrtpolitik gemachten Zusicherung der Schaffung wettbewerbsfähiger Rahmenbedingungen für die Flughäfen diametral entgegen.**

Aus diesen Gründen fordert die AEROSUISSE,

- dass der Entwurf für das SKG fallengelassen wird.
- dass eventualiter zumindest die Flugplätze vom Anwendungsbereich des geplanten Gesetzes über Prüfung und Kontrolle der technischen Sicherheit ausgenommen werden, wie dies bereits für die anderen Bereiche der Luftfahrt der Fall ist, gestützt auf die überwiegende Zuständigkeit der EASA.

Wir danken Ihnen für die gebotene Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben

mit freundlichen Grüßen

AEROSUISSE
Dachverband der schweizerischen
Luft- und Raumfahrt
Der Sekretär:

Kurt Howald