

Vom Umgang der Schweiz mit den EASA- Regulierungen

Vortrag von Herrn Dr. Peter Müller, Direktor des Bundesamtes für Zivilluftfahrt anlässlich der Generalversammlung des Schweizerischen Verbandes Flugtechnischer Betriebe vom 14. April 2011 in Ittigen

1

Flugtechnik ist eine ausserordentlich komplexe Angelegenheit - wer wüsste das besser als Sie! Firmen, die sich auf diesem Gebiet bewähren wollen, müssen mit einem enorm schnellen technologischen Wandel auf höchstem Niveau mithalten können. Flugtechnik ist interdisziplinär und bedarf hoch qualifizierter Fachleute aus verschiedensten Sparten. Sie ist, wie die Luftfahrt, insgesamt international ausgerichtet und damit auch der weltweiten Konkurrenz ausgesetzt. Nicht zuletzt unterliegt sie - und darauf werden wir noch zu sprechen kommen - einer immer dichter und unübersichtlicher werdenden Regulierung.

Dass sich unter diesen schwierigen Umständen in der

kleinen Schweiz mit ihren beschränkten Ressourcen eine flugtechnische Industrie behaupten kann, nötigt Respekt ab. Es gibt ja in unserem Land Industriesparten - ich denke etwa an die Lastwagenindustrie - die wegen des Konkurrenzdruckes aus dem Ausland zusammengebrochen und nicht wieder auferstanden sind. Einem solchen Schicksal haben die in Ihrem Verband vertretenen Unternehmen, so unterschiedlich sie bezüglich Grösse und Ausrichtung auch sein mögen, getrotzt, was von einer erstaunlichen wirtschaftlichen Standfestigkeit zeugt. Ich gehe davon aus, dass dazu Ihr Verband einen wesentlichen Beitrag geleistet hat und es ihm immer wieder gelingt, die naturgemäss zum Teil divergierenden Interessen der einzelnen Mitglieder zu bündeln.

2

Eine Schwierigkeit, mit der Ihre Branche zu kämpfen hat, ist offensichtlich das regulatorische Umfeld. Die Industrie scheint zwar in der Lage gewesen zu sein, die JAR-Regulations einigermassen in ihre Arbeit zu integrieren. Die heute massgeblichen Regulierungen der EU und der EASA basieren auf eben diesem Regelwerk. Demnach

könnte man annehmen, dass die Übernahme dieser Normen die Aviatikbetriebe nicht vor allzu grosse Probleme gestellt hat. Doch die EU und die EASA sind ambitiös. Immer wieder haben sie die JAR-Regulierungen sogenannten präzisiert und der Anwendungsbereich der EU/EASA-Normen ist im Vergleich zu jenen der JAA ausgedehnt worden. Selbst dort, wo die EASA in löblicher Absicht eigentlich die Regulierungen zurücknehmen wollte - z.B. für die Kleinfliegerei -, hat dies nicht immer zum gewünschten Erfolg geführt, sondern im Gegenteil die Unübersichtlichkeit der Normierung manchmal noch verstärkt.

3

Die Reaktionen sind nicht ausgeblieben, und zwar europaweit nicht. Von der Industrie sind vielerlei Klagen erhoben worden, sei es direkt bei der EU-Kommission, sei es bei der EASA. Der wichtigste Vorwurf: Die Normenflut, das Paperwork seien kaum mehr oder überhaupt nicht mehr zu bewältigen. Die Aufsichtsbehörden ihrerseits kämpfen mit denselben Problemen, dies gilt auch für die Schweiz. Bei meinem Amtsantritt habe ich fast

erschrocken feststellen müssen, mit welcher grosser Ablehnung, ja Wut die Industrie auf die Regulierungen von EU und EASA reagiert hat. Mit den entsprechenden Protesten war vielfach auch der Vorwurf ans BAZL verbunden, wir hätten uns zu wenig gegen diese Normierung gewehrt, die schweizerischen Interessen nicht entschieden genug verteidigt, ja uns zum Erfüllungsgehilfen von EU und EASA gemacht.

4

Wie verhält es sich nun aber tatsächlich?

41 Einleitend ist festzustellen, dass nicht nur die Luftfahrtbranche von zusätzlicher Regulation und Bürokratie betroffen ist. So hat beispielsweise die FDP Ende 2010 die Volksinitiative „Bürokratie-Stopp!“ lanciert. Hauptziel ist der Abbau der Regulierungsflut und sind Massnahmen gegen die Regulierungsdichte. Die FDP rechnet vor, dass sich der administrative Aufwand für KMU in den letzten 13 Jahren verdoppelt habe und sich die Kosten für Bürokratie gemäss einer Studie des SGV auf jährlich auf 50 Milliarden Franken belaufen. Ein weiteres Beispiel betrifft

einen Heimleiter aus dem Kanton Bern, der nun in Pension geht und sich über die überbordende Regulierung beklagt: Bestand sein Betriebshandbuch 1989 aus 213 Blättern, ist es heute ganze 11'982 Seiten dick. Wahrlich eindrückliche Zahlen!

42 Es ist bekannt, dass ich, was meinen beruflichen Werdegang betrifft, nicht Aviatikspezialist bin. Aber aufgrund meiner früheren Tätigkeit in verschiedenen Rechtsdiensten von Kantonen und des Bundes weiss ich, wie wichtig klare Regelungen sind und dass ein Übermass an Regulierungen der Rechtssicherheit eher schadet als nützt. Das gilt auch für die Normierungstätigkeit von EU und EASA. Gerade die EASA muss sich zudem bei ihrer regulatorischen Tätigkeit immer auch die Frage stellen, ob sie damit auch einen Gewinn an Safety erzielt.

Diese Frage kann nicht immer positiv beantwortet werden. Mitunter hat man Mühe, einen Mehrwert an Safety zu erkennen. Wir haben deshalb im BAZL nach Möglichkeiten gesucht, dem Trend hin zu einer überbordenden

Regelung entgegenzuwirken. Dabei war zum Vornherein klar, dass die Einflussmöglichkeiten der Schweiz - als nicht EU-Mitglied und Mitglied in der EASA ohne Stimmrecht - beschränkt sind. Zudem haben wir erfahren, dass auch Aufsichtsbehörden grosser EU-Staaten Mühe bekunden, sich mit ihrem Anliegen nach einer weniger dichten Regulierung Gehör zu verschaffen. Trotzdem versuchen wir als kleine Schweiz, Einfluss zu nehmen.

43 Will man seine Interessen einbringen, so braucht es hierfür eine kluge Taktik. Diese wiederum findet nur, wer den Rulemaking-Prozess in der EU kennt. Dieser Prozess läuft wie folgt ab:

(Bild)

Der Anstoss für eine neue Regelung kommt zumeist von einer übergeordneten Instanz oder Rechtsnorm. In der EU bedeutet dies: von der Kommission, vom Ministerrat oder gar vom EU-Parlament – oder auch von der ICAO. Hintergrund bilden dabei in der EU nicht nur Anliegen der Flugsicherheit an sich, sondern auch Bestrebungen

zur Vereinheitlichung des europäischen Marktes und zur Stärkung der europäischen Industrie im globalen Wettbewerb. Daneben können auch Organe der EASA, sei es das Management Board, die Advisory Group of National Authorities (AGNA) oder das Safety Standards Consultative Committee (SSCC) Anliegen einbringen. Bei diesen letzteren Initiativen steht naturgemäss die Sicherheit im Vordergrund.

Die EASA-Verwaltung nimmt diese Initiativen in ein Rulemaking-Programm auf, welches seinerseits in der Folge vom Management Board der EU-Kommission vorgelegt wird. Hat die Kommission das Programm genehmigt, entwickelt die EASA in einer ersten Entwicklungsphase – diese kann je nach Gegenstand mehrere Monate dauern - zunächst die Terms of Reference (ToR). Auf deren Grundlage entsteht dann der eigentliche Entwurf für eine Regulierung. Je nach Bedeutung des Regelungsbereiches wird ein erster Entwurf vom Rule-Making-Directorate der EASA ausgearbeitet oder es wird unter dessen Leitung eine Rule-Making-Group mit Vertretern der nationalen Behörden, der Industrie und den

Verbänden zusammengestellt. Es kann auch eine externe Institution, z.B. Eurocontrol, mit der Ausarbeitung des Entwurfs beauftragt werden.

Nachdem ein erster Entwurf ausgearbeitet worden ist, wird dazu eine breit angelegte Konsultationsphase mit einer Notice of Proposed Amendments (NPA) eingeleitet. In dieser Phase können sich alle interessierten Organisationen zum Regelwerk äussern. Anschliessend wird das sog. Comment Response Document (CRD) erarbeitet, in welchem die eingegangenen Kommentare und Änderungsanträge gewürdigt und allenfalls eingearbeitet werden. Schliesslich übermittelt die EASA die Vorlage der Europäischen Kommission.

Bevor die Kommission die Vorlage verabschiedet, haben die Lobbyisten, aber auch die Staaten noch einmal Gelegenheit, ihren Einfluss geltend zu machen. Erst wenn sich in diesem Prozess eine tragfähige Mehrheit für eine neue Regulierung finden lässt, wird sie von der Kommission verabschiedet. Bei gewichtigen Vorlagen holt sie die Genehmigung des Europäischen Rats und des Par-

laments ein.

44 Für uns im BAZL ist nun entscheidend, dass wir an den richtigen Orten in diesem Prozess präsent sind und mit der richtigen Philosophie operieren.

Zur Philosophie zuerst:

Wir haben im BAZL letztes Jahr eine Policy betreffend unsere Arbeit in internationalen Gremien formuliert. Wer immer vom BAZL in internationalen Organisationen tätig ist, hat sich an diese Richtlinien zu halten. Erstens müssen sich unsere Vertreter dafür einsetzen, dass sich neue Regelungen auf das Notwendige beschränken. Zweitens sollen bestehende Regelungen nur angepasst werden, wenn daraus tatsächlich ein Safety-Gewinn resultiert. Drittens sind Regelungen nach Möglichkeit so zu formulieren, dass Platz bleibt für die Berücksichtigung schweizerischer Eigenheiten (z.B. aufgrund der topographischen Situation unseres Landes). Viertens sollen vor Erlass neuer Vorgaben vorgängig immer deren praktische Auswirkungen evaluiert werden. Wir überprüfen in der Amtsleitung regelmässig, wie erfolgreich unsere Ver-

treter diese Vorgaben umsetzen können.

Vergleichsweise viel Einfluss können wir nehmen, wenn wir gerade am Anfang des Rulemaking-Prozesses aktiv werden. So haben wir Mitarbeiter nach Köln geschickt, die in der Draftingphase bereits mitgewirkt haben. Erfolge sind dabei durchaus zu verzeichnen. Beispielsweise haben wir wohl vermeiden können, dass die EASA die Operationen von Helikoptern mit nur einem Motor für gewerbsmässige Personentransporte ohne Ausnahme unterbindet. Der aktuelle Entwurf gibt der nationalen Behörde vielmehr die Möglichkeit, in bestimmten Ausnahmefällen für ihr Hoheitsgebiet Bewilligungen für den Betrieb von einmotorigen Helikoptern auszustellen. Die Abkehr von einer sturen Regelung war nur deshalb möglich, weil der schweizerisch Vertreter unser Anliegen mit Fachkompetenz hat einbringen können. Allerdings ist klar, dass wir uns aus Ressourcengründen auf wenige Themen konzentrieren müssen.

Den Hebel ansetzen können wir aber auch in der Konsultationsphase. Zwar gehen während dieser Phase je-

weils Tausende von Stellungnahmen bei der EASA ein und die Stimme der Schweiz allein zählt wenig. Um für unsere Anliegen Gehör zu finden, müssen wir Alliierte gewinnen, sowohl bei den Aufsichtsbehörden anderer Staaten, vor allem aber auch in der Industrie. Dass dies gelingen kann, zeigt folgendes Beispiel, das gerade Sie in der Instandhaltungsindustrie betrifft:

Bekanntlich hat die EASA ihre Normierungsarbeit im Bereich der Flugtechnik begonnen. Die Einführungsarbeiten haben die Industrie vor beträchtliche Herausforderungen gestellt. Ich erwähne als Beispiel EASA Part-M, welcher die Umwandlung der nationalen Instandhaltungs-Betriebsausweise in EASA Part-M-Subpart-F-Ausweise verlangt hat. Auch wurde für gewisse Bereiche die Etablierung von Continuing Airworthiness Management Organisationen, sog. CAMO's, gefordert. Die Fristen zur Umsetzung des EASA Rechts waren zum Teil sehr kurz. Das BAZL hat aber damals viel unternommen, um die Einführungsarbeiten für die Industrie einigermaßen erträglich zu gestalten. Ferner wollten wir sicherstellen, dass schweizerische Unternehmen von Anfang

an auch unter den neuen Regulierungen der EASA weiterhin ohne Schwierigkeiten in Europa arbeiten konnten. Zu diesem Zweck wurden bei der EASA sog. „Part-145 Approvals for Foreign Organisations“ erwirkt. Mit diesen Ausweisen konnten die schweizerischen Instandhaltungsbetriebe in Europa tätig sein, obwohl die Schweiz der EASA noch gar nicht beigetreten war.

Inzwischen haben Sie Ihre Manuals und Handbücher der neuen Regelung angepasst und können - so wird mir berichtet - damit einigermaßen leben. Die Struktur des heute geltenden EASA-Regelwerks ist dadurch gekennzeichnet, dass es nach Fachgebieten unterscheidet, die im Bereich der Flugtechnik eine Rolle spielen, d.h. nach Entwicklung, Herstellung und Erteilung von Lufttüchtigkeits-Zeugnissen einerseits sowie nach Aufrechterhaltung der Lufttüchtigkeit andererseits. Die beiden Bereiche sind in zwei Verordnungen geregelt.

Nun trug sich aber die EASA mit der Absicht, diese Regelwerke neu zu strukturieren; sie sollten künftig quer durch die einzelnen Sparten aufgebaut werden, man

spricht in diesem Zusammenhang von einer horizontalen Struktur. Dies ist ein methodischer Ansatz wie er für den OPS-Bereich vorgesehen war. Das heisst, das neue Regelwerk soll nach Funktionen und Prozesse gegliedert werden und diese für die verschiedenen Fachbereiche gleich definieren.

Es mag ja sein, dass es, theoretisch gesehen, Gründe für einen derartigen Aufbau des Regelwerks gibt. Die praktischen Auswirkungen einer neuen Strukturierung wären für die betroffene Industrie aber fast unerträglich gewesen: Hunderte, ja Tausende Seiten von Manuals hätten neu überarbeitet werden müssen. Deshalb, und weil ein genereller Mehrwert für die Sicherheit nicht erkennbar war, hat sich das BAZL und haben sich viele andere Aufsichtsbehörden, aber auch die Industrie, vehement gegen diesen Strukturwandel gewehrt. Und siehe da - das ist die frohe Kunde - sie haben damit Erfolg gehabt: Die Verordnung (EG) Nr. 2042/2003 wie auch die Verordnung Nr. 1702/2003 werden zurzeit von der EASA nicht angerührt. Zwar hat die EASA die Idee einer Überarbeitung des Regelwerks noch nicht endgültig fal-

len gelassen, doch bin ich zuversichtlich, dass Sie in absehbarer Zeit nicht mit sehr grossen Änderungen rechnen müssen.

Die Lehre aus diesen Ereignissen: Wir können den Gang der EASA in bestimmten Bereichen durchaus beeinflussen, es braucht dazu Fachkompetenz, überzeugende Argumente, vor allem aber den Zusammenschluss aller interessierten Kreise.

5

Anders als zuweilen der Ruf des BAZL ist, haben wir ja durchaus ein offenes Ohr für die Industrie und versuchen deren Rahmenbedingungen zu verbessern. Ich erinnere in diesem Zusammenhang gerne an die bilateralen Verträge (BASAs, Bilateral Aviation Safety Agreements). Die Schweiz ist seit Jahren bemüht, solche Abkommen auszuhandeln. Seit dem Beitritt unseres Landes zur EASA werden diese Verhandlungen parallel zu jenen der EU geführt. Im Fokus stehen zurzeit die Verträge mit den USA, Kanada und Brasilien. Damit die schweizerische Industrie im Wettbewerb mithalten kann,

handelt das BAZL mit potentiellen Vertragsstaaten bis zum Abschluss eines formellen Vertrags Übergangslösungen aus. Mit Kanada ist eine solche Lösung bereits zu Stande gekommen, mit den USA und Brasilien stehen wir in Verhandlung. Für diejenigen Ihrer Mitgliedfirmen, welche über kanadische oder amerikanische Instandhaltungsausweise verfügen, bringen diese Abkommen durchaus Erleichterungen: Validierungen von Zertifikaten werden vereinfacht und die Aufsicht wird schlanker, weil die Ergebnisse der Inspektionen und Audits, die von den Behörden des Niederlassungsstaates durchgeführt werden, jeweils vom anderen Vertragsstaat akzeptiert werden.

Wir freuen uns ob solchen Entwicklungen, denn so wird ein Beitrag dazu geleistet, dass sich das Aviatiksystem weltweit immer noch besser vernetzt und mit effizienteren Strukturen arbeiten kann.

6

Wir alle, Sie in der Industrie und wir auf Seiten der Behörde, sind der Safety verpflichtet. Sie ist zentrale Richt-

schnur für unser Handeln. Unser Bemühen muss es aber auch sein, Sicherheit so effizient wie möglich zu produzieren. Wenn wir die Risiken gründlich analysieren und die regulatorischen Rahmenbedingungen zweckmässig sind, kann dieses Ziel erreicht werden. Dann wird die Schweiz auch in Zukunft eine Aviatik- und im Besonderen eine Instandhaltungsindustrie haben, die sich über eine beachtliche volkswirtschaftliche Wertschöpfung ausweisen kann.