

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE  
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES  
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE  
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



# Prüfung der Governance und der Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement

Bundesamt für Zivilluftfahrt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	3.18445.803.00285
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>7</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>10</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>13</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>17</b>
1.1 Ausgangslage .....	17
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	18
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	18
1.5 Schlussbesprechung .....	18
<b>2 Governance</b> .....	<b>19</b>
2.1 Die Organisation des BAZL spiegelt die verschiedenen Rollen des Amtes wider.....	19
2.2 Zielkonflikte werden in Planungsgrundlagen nicht behandelt.....	20
2.3 Funktionen, Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind in der Abteilung SI geregelt.....	21
2.4 Ein gemeinsamer Personalmarkt für Beaufsichtigte und Aufsichtsbehörde.....	22
2.5 In der gelebten Amtskultur zeigt sich das Spannungsfeld der Aufgaben des BAZL ....	22
2.6 Das Risikomanagement ist im Umbau .....	25
<b>3 Aufsicht</b> .....	<b>27</b>
3.1 Die Regelungen zur Unabhängigkeit müssen gestärkt werden.....	27
3.2 Die Prüfung der Risikobeurteilungsmethodik eines Beaufsichtigten beschäftigt das BAZL seit Langem.....	27
3.3 Die Aufsicht im Luftverkehrsmanagement hat einen schweren Stand .....	28
3.4 Das Verantwortlichkeitsgesetz regelt die Haftung .....	31
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen</b> .....	<b>32</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>33</b>

# Prüfung der Governance und der Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement

## Bundesamt für Zivilluftfahrt

### Das Wesentliche in Kürze

---

Die Sicherheitsanforderungen der Luftfahrt in der Schweiz richten sich weitgehend nach den durch die International Civil Aviation Organization (ICAO) und der von der European Aviation Safety Agency (EASA) entworfenen sowie durch die europäische Kommission erlassenen Vorschriften. Die Schweiz übernimmt diese Regulierungen und das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) kontrolliert als gesetzliche Aufsichtsbehörde deren Einhaltung.

Für die Abteilung Sicherheit Infrastruktur umfasst diese Aufsichtsaufgabe beispielsweise die beiden Landesflughäfen, acht Regionalflugplätze und drei Flugsicherungsorganisationen (skyguide, MeteoSchweiz und Engadin Airport). Für die Aufsicht in diesem Bereich werden jährlich rund 2 Millionen Franken Gebühren erhoben. Die durch Flugsicherung und Flughäfen zu bewältigenden Bewegungen sind erheblich. Alleine im Linien- und Charterverkehr wurden 2017 rund 467 000 Flugbewegungen ausgewiesen<sup>1</sup>.

#### **Die Wechselwirkung zwischen «safety» und «policy» zeigt sich in vielen Bereichen**

Neben der Aufsicht hat das BAZL Aufgaben in der Luftfahrtentwicklung. Organisatorisch sind diese Pflichten des Amtes klar getrennt, in der Praxis gehen diese teilweise fließend ineinander über, wobei gemäss Amtsstrategie das Einhalten von höchsten Sicherheitsstandards im Vordergrund steht. Das Luftfahrtgesetz<sup>2</sup> (LFG) hält fest, dass der Bundesrat die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr festlegt und sich dabei an den für die Schweiz verbindlichen internationalen Vorschriften orientiert und den Stand der Technik sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit berücksichtigt. Mit der Übernahme der Regulationen der ICAO und der Europäischen Union (EU) wird die Vorgabe zur Orientierung an den verbindlichen internationalen Vorschriften erfüllt. Offen bleibt das Festlegen des angestrebten Sicherheitsniveaus unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit. Deshalb empfiehlt die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) dem BAZL, dem Bundesrat einen Vorschlag zu den Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr gemäss Art. 108a LFG zu unterbreiten und den Bundesratsentscheid in der Amtsstrategie weiter zu konkretisieren.

#### **Prozesse und Verantwortlichkeiten sind geregelt, Hinweisen zu Mobbing müsste aber systematisch nachgegangen werden**

Die Ergebnisse der Personalumfrage 2017 weisen auf ein deutliches Misstrauen gegenüber der obersten Leitung hin. Häufig Gegenstand von Kritik waren die Kommunikation der Ausrichtung des BAZL, die abteilungsübergreifende Kommunikation sowie die Transparenz von Aussprachen auf Direktionsebene zwischen dem BAZL und den Beaufsichtigten. Diese werden von einigen Mitarbeitenden als Absprachen betrachtet und

---

<sup>1</sup> Bundesamt für Statistik, Bewegungen im Linien- und Charterverkehr seit 1950

<sup>2</sup> Bundesgesetz über die Luftfahrt, SR 748.0, Art. 108a

hinterlassen, auch wenn nachweisbar eine Kommunikation über die Sektionsleiter erfolgt, ein tiefes Misstrauen zur Unabhängigkeit der Amtsleitung gegenüber den Beaufsichtigten.

Weitgehend gut und vollständig dargestellt sind die Prozesse und Verantwortlichkeiten, sei es im Hinblick auf die Übernahme der Regulierungen von ICAO und EU oder die Durchführung von Inspektionen durch die Abteilung Sicherheit Infrastruktur.

Aus der Personalumfrage 2017 gehen Anhaltspunkte zu sexuellen Belästigungen und Mobbing hervor. Während im ersten Fall Massnahmen ergriffen wurden, wurde den Mobbinghinweisen vonseiten der Amtsleitung nur wenig gezielt nachgegangen. Die EFK empfiehlt dem BAZL, solchen Informationen künftig im Rahmen eines noch festzulegenden Vorgehens aktiv nachzugehen.

### **Das Risikomanagement ist im Wandel**

Die Beiträge des BAZL zum Risikomanagement Bund sind plausibel, auch wenn sich einige Verbesserungsansätze ergeben. Das operationelle Risikomanagement ist im Umbau. Diese Anpassung macht jedoch mit Blick auf die kommende «risk and performance based oversight»<sup>3</sup>, welche ab 2020 von der EASA gefordert wird, Sinn.

Die Sicherheitsrisiken der beaufsichtigten Organisationen im Bereich Sicherheit Infrastruktur sind dem BAZL in der Form bekannt, wie sie die Organisationen selber erarbeiten. Die Beurteilung von Risiken kann in diesem Bereich sehr kontrovers sein. So müssen beispielsweise die Betreiber von Systemen zur Flugsicherung bei Änderungen an ihren Systemen zuhanden der Aufsicht eine Risikobeurteilung vornehmen. Diese basiert auf einer ebenfalls durch das BAZL zu genehmigenden Struktur (Framework). In einem geprüften Fall konnten die Mängel an diesen Beurteilungen bzw. am Framework trotz enger Begleitung durch das BAZL bis heute nicht zur Zufriedenheit der Aufsichtsbehörde beseitigt werden. Aufgrund der faktischen Monopolstellung der Betreiber hat das BAZL jedoch nur wenige Sanktionsmöglichkeiten. Ein Entzug von Bewilligungen oder Zertifikaten würde zu ernsthaften Störungen des Luftverkehrsmanagements der Schweiz führen.

### **Eine Stärkung der Aufsicht ist notwendig**

Was die Unabhängigkeit anbelangt – Annahme von Geschenken und Einladungen, Korruptionsbekämpfung –, wendet das BAZL neben den allgemeinen Vorschriften gemäss Bundespersonalverordnung auch die spezifischen Vorgaben des EU-Rechts an. Die EFK empfiehlt für Mitarbeitende mit Aufsichtsfunktionen die Anwendung der strengeren Regeln, wie sie für Personal mit Entscheid- und Beschaffungsaufgaben gelten.

Hinsichtlich der qualitativen Personalsituation wurde die EFK in einigen Gesprächen darauf aufmerksam gemacht, dass zwischen den Qualifikationen der BAZL-Inspektoren im Bereich der Infrastruktur und denjenigen der entsprechenden Funktionsträger bei skyguide ein Gefälle bestehe. Die Ergebnisse der entsprechenden Audits der EASA sowie von unabhängigen Stellen erhaltene Auskünfte bestätigen jedoch die Qualifikationen der BAZL-Inspektoren im Bereich der Aufsicht über die Flugsicherungsorganisationen. Die EFK betrachtet die bisher getroffenen Massnahmen, allenfalls mit Schwerpunktthemen verstärkt, als ausreichend.

---

<sup>3</sup> Die EASA verlangt ab dem Jahr 2020 eine Aufsicht, welche die Risikoprofile und die Entwicklung des Sicherheitsmanagements der Beaufsichtigten in den Vordergrund stellt. Die Aufsichtsintervalle werden dadurch flexibler.

Des Weiteren empfiehlt die EFK dem BAZL, einen Prozess festzulegen, welcher den Einbezug der Inspektionsteams bei Eskalationen regelt, damit diese die Entscheidungsfindung besser nachvollziehen können.

**Das Verantwortlichkeitsgesetz sieht eine Haftung bei mangelhafter Aufsicht vor**

Das BAZL kann bei mangelhafter Aufsicht subsidiär, also beispielsweise nach Haftung von skyguide, selber haftpflichtig sein. Die EFK empfiehlt dem BAZL, zusammen mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu prüfen, ob ein Risiko «Haftpflichtforderungen aus ungenügender Aufsicht» auf die Risikolandkarte des Amtes aufgenommen werden müsste.

# Audit de la gouvernance et de la surveillance de la gestion du trafic aérien

## Office fédéral de l'aviation civile

### L'essentiel en bref

---

Les exigences en matière de sécurité aérienne en Suisse sont largement régies par les prescriptions de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) et de l'Agence européenne de la sécurité aérienne (AESA) ainsi que celles adoptées par la Commission européenne. La Suisse suit ces directives et l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) en contrôle l'application en tant qu'autorité légale de surveillance.

Pour la Division Sécurité des infrastructures, cette tâche de surveillance comprend, par exemple, les deux aéroports nationaux, huit aérodromes régionaux et trois prestataires de services de navigation aérienne (skyguide, MétéoSuisse et Engadin Airport). Chaque année, près de 2 millions de francs de taxes sont perçus pour la surveillance dans ce domaine. Les services de navigation aérienne et les aéroports doivent gérer un nombre considérable de mouvements d'aéronefs. En 2017, le trafic de ligne et charter en a généré, à lui seul, près de 467 000<sup>1</sup>.

#### **Des interactions entre sécurité et politique visibles dans de nombreux domaines**

Outre la surveillance, l'OFAC est aussi chargé de participer à l'essor de l'aviation. Sur le plan de l'organisation, ces deux tâches sont clairement séparées, mais en pratique elles se recoupent partiellement, étant bien entendu que, selon la stratégie de l'office, le respect des normes de sécurité les plus élevées est au premier plan. La loi fédérale sur l'aviation (LA)<sup>2</sup> stipule que le Conseil fédéral établit les exigences techniques fondamentales en matière de sécurité du trafic aérien. Il se fonde à cet effet sur les prescriptions internationales qui sont contraignantes pour la Suisse et tient compte de l'état de la technique et de l'impact économique. L'adoption des règlements de l'OACI et de l'Union européenne (UE) répond à l'obligation de respecter les prescriptions internationales contraignantes. Reste à fixer le niveau de sécurité visé en tenant compte de l'impact économique. Ainsi, le Contrôle fédéral des finances (CDF) recommande à l'OFAC de soumettre au Conseil fédéral une proposition concernant les exigences en matière de sécurité du trafic aérien en vertu de l'art. 108a LA et de prendre acte la décision du Conseil fédéral dans sa stratégie.

#### **Les processus et les responsabilités sont définis, mais les indices de harcèlement doivent faire l'objet d'une enquête systématique**

Les résultats du sondage réalisé auprès du personnel en 2017 ont révélé une méfiance très nette vis-à-vis de la direction générale. La communication relative à l'orientation de l'OFAC, la communication entre les divisions et la transparence des discussions entre l'OFAC et les assujettis à l'échelon de la direction ont souvent été sujet à des critiques. Ces discussions, que certains collaborateurs considèrent comme des accords bien que

---

<sup>1</sup> Office fédéral de la statistique, mouvements du trafic de lignes et charter depuis 1950.

<sup>2</sup> RS 748.0, art. 108a.

l'on puisse prouver qu'elles font l'objet d'une communication au niveau des chefs de section, causent une méfiance profonde quant à l'indépendance de la direction de l'office par rapport aux assujettis.

Les processus et les responsabilités sont, dans une large mesure, définis de manière satisfaisante et complète, qu'il s'agisse de l'adoption des directives de l'OACI et de l'UE ou des inspections effectuées par la Division Sécurité des infrastructures.

Le sondage 2017 du personnel a fait apparaître des éléments de harcèlement sexuel et moral. Si le harcèlement sexuel a donné lieu à des mesures, la direction de l'office semble peu s'intéresser aux cas de harcèlement moral. Le CDF recommande à l'OFAC de mener une enquête plus approfondie de telles informations à l'avenir, selon une procédure qui reste à définir.

### **Une gestion des risques en mutation**

La contribution de l'OFAC à la gestion des risques menée par la Confédération est plausible mais perfectible. La gestion opérationnelle des risques est en pleine évolution, ce qui est logique dans le cadre de la mise en œuvre de la surveillance basée sur les risques et sur les performances (*risk and performance based oversight*)<sup>3</sup>, exigée par l'AESA depuis 2020.

L'OFAC prend connaissance des risques de sécurité qui pèsent sur les organisations soumises à la surveillance dans le domaine de la sécurité des infrastructures dans des documents élaborés par ces organisations elles-mêmes. L'appréciation des risques peut être très controversée dans ce domaine. Par exemple, les exploitants de systèmes de sécurité aérienne doivent, en cas de modification de leurs systèmes, procéder à une appréciation des risques à l'intention de la surveillance. Cette appréciation repose sur un cadre soumis lui aussi à l'approbation de l'OFAC. Dans l'un des cas examinés, il n'a pas été possible, à ce jour, d'éliminer de manière satisfaisante pour l'autorité de surveillance les lacunes constatées dans l'appréciation ou dans le cadre, malgré l'appui soutenu de l'OFAC. Cela dit, les exploitants détenant un monopole de fait, l'OFAC ne dispose que de moyens de sanction limités. Le retrait d'autorisations ou de certificats entraînerait de sérieuses perturbations de la gestion du trafic aérien en Suisse.

### **Nécessité de renforcer la surveillance**

En matière d'indépendance – acceptation de cadeaux et d'invitations, lutte contre la corruption –, l'OFAC applique, outre les prescriptions générales énoncées dans l'ordonnance sur le personnel de la Confédération, les prescriptions spécifiques découlant du droit européen. En ce qui concerne les collaborateurs disposant de fonctions de surveillance, le CDF recommande l'application des règles plus strictes, comme celles qui s'appliquent au personnel chargé de tâches de décision et d'achat.

Au niveau du degré de qualification du personnel, différents interlocuteurs ont fait remarquer au CDF qu'il existait un fossé entre les qualifications des inspecteurs de l'OFAC dans le domaine des infrastructures et celles de leurs homologues chez skyguide. Les résultats des audits correspondants de l'AESA, de même que des renseignements fournis par des acteurs indépendants, confirment pourtant les qualifications des inspecteurs de l'OFAC affectés à la surveillance des prestataires de services de navigation aérienne. Le CDF considère que les mesures prises jusqu'à présent sont suffisantes, tout au plus pourrait-on les renforcer par des thèmes clés.

---

<sup>3</sup> À partir de 2020, l'AESA exige une surveillance axée sur le profil de risque des assujettis et sur l'évolution de leur gestion de la sécurité. Cela permettra d'assouplir les intervalles entre deux surveillances.



Le CDF recommande en outre à l'OFAC de définir une procédure réglant l'implication des équipes d'inspecteurs en cas de recours aux échelons hiérarchiques supérieurs, pour qu'elles puissent mieux comprendre les décisions prises.

**La loi sur la responsabilité prévoit une responsabilité en cas de défaut de surveillance**

L'OFAC peut être tenu de répondre à titre subsidiaire d'un défaut de surveillance (skyguide, par exemple, répondant en premier lieu). Le CDF lui recommande de vérifier, avec l'Administration fédérale des finances, s'il y a lieu d'ajouter le risque d'« action en responsabilité pour défaut de surveillance » sur la carte des risques de l'office.

**Texte original en allemand**

# Verifica della governance e della vigilanza sulla gestione del traffico aereo

## Ufficio federale dell'aviazione civile

### L'essenziale in breve

---

I requisiti in materia di sicurezza della navigazione aerea in Svizzera si basano principalmente sulle prescrizioni elaborate dall'Organizzazione dell'aviazione civile internazionale (OACI) e dall'Agenzia europea per la sicurezza aerea (EASA) ed emesse dalla Commissione europea. La Svizzera adotta queste norme e l'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC), quale autorità di vigilanza sancita per legge, ne controlla l'osservanza.

Per la divisione Sicurezza delle infrastrutture questo compito di vigilanza comprende, ad esempio, i due aeroporti nazionali, gli otto aerodromi regionali e i tre enti per la sicurezza aerea (skyguide, MeteoSvizzera ed Engadin Airport). Per la vigilanza in questo settore sono riscosse tasse pari a circa 2 milioni di franchi all'anno. Gli enti per la sicurezza aerea e gli aeroporti devono gestire un numero di movimenti considerevole. Nel 2017, solo nel traffico di linea e charter sono stati registrati circa 467 000 movimenti di volo<sup>1</sup>.

#### **L'interazione tra «safety» e «policy» è evidente in molti settori**

Oltre alla vigilanza, l'UFAC è chiamata a svolgere anche compiti di strategia e politica aeronautica. Dal punto di vista organizzativo questi ultimi compiti sono nettamente distinti, ma nella prassi talvolta si interpongono, considerato che la strategia dell'Ufficio impone l'osservanza di standard di sicurezza molto elevati. Secondo la legge sulla navigazione aerea<sup>2</sup> (LNA), il Consiglio federale stabilisce i requisiti fondamentali relativi alla sicurezza del traffico aereo. A tal fine si attiene alle prescrizioni internazionali vincolanti per la Svizzera e tiene conto dello stato della tecnica e della sostenibilità economica. Adottando le disposizioni dell'OACI e dell'Unione europea (UE) si applica la direttiva di rispettare le prescrizioni internazionali vincolanti. Rimane da stabilire il livello di sicurezza auspicato tenendo conto della sostenibilità economica. Il Controllo federale delle finanze (CDF) raccomanda pertanto all'UFAC di presentare al Consiglio federale una proposta sui requisiti relativi alla sicurezza del traffico aereo di cui all'articolo 108a LNA e di integrare la decisione del Consiglio federale nella strategia dell'Ufficio.

#### **I processi e le responsabilità sono definiti, ma è necessario di esaminare sistematicamente gli indizi di mobbing**

I risultati dell'inchiesta 2017 concernente il personale indicano un'evidente diffidenza nei confronti della direzione. I partecipanti all'inchiesta hanno spesso criticato la comunicazione relativa all'orientamento dell'UFAC, la comunicazione tra le divisioni e la trasparenza delle discussioni a livello di direzione tra l'Ufficio e le organizzazioni sottoposte a vigilanza. Alcuni collaboratori considerano queste discussioni degli accordi che, anche se la comunicazione tramite i capisezione è comprovata, suscitano una profonda

---

<sup>1</sup> Ufficio federale di statistica, movimenti nel traffico di linea e charter dal 1950.

<sup>2</sup> Art. 108a della legge federale sulla navigazione aerea, RS 748.0.

diffidenza in relazione all'indipendenza della direzione nei confronti delle organizzazioni sottoposte a vigilanza.

I processi e le responsabilità, sia riguardo all'adozione delle disposizioni dell'OACI e dell'UE sia riguardo allo svolgimento di ispezioni da parte della divisione Sicurezza delle infrastrutture, sono descritti perlopiù in modo soddisfacente ed esaustivo.

L'inchiesta 2017 concernente il personale ha rivelato indizi di molestie sessuali e di mobbing. Mentre nel primo caso sono stati adottati provvedimenti, la direzione dell'Ufficio ha affrontato gli indizi di mobbing in maniera poco mirata. Il CDF raccomanda all'UFAC di prendere sul serio questo genere di informazioni in futuro, nel quadro di una procedura ancora da definire.

### **Gestione dei rischi in piena trasformazione**

I contributi dell'UFAC alla gestione dei rischi della Confederazione sono plausibili, benché siano ravvisabili alcuni miglioramenti. La gestione dei rischi operativa sta attraversando una fase di trasformazione. Ciò è logico in vista della prevista attuazione, richiesta dall'AESA a partire dal 2020, di una vigilanza orientata ai rischi e alle prestazioni («risk and performance based oversight»)<sup>3</sup>.

L'UFAC prende atto dei rischi riguardanti la sicurezza delle organizzazioni sottoposte a vigilanza nell'ambito di sicurezza delle infrastrutture nei documenti redatti dalle organizzazioni stesse. La valutazione dei rischi può essere molto contraddittoria in questo settore. Ad esempio, in caso di modifiche dei loro sistemi, i gestori di sistemi per la sicurezza aerea devono effettuare una valutazione dei rischi all'attenzione della vigilanza. Tale valutazione si basa su un quadro di riferimento («framework») sottoposto anch'esso all'approvazione dell'UFAC. In un caso esaminato non è stato possibile, fino a oggi, risolvere in maniera soddisfacente le carenze constatate nelle valutazioni o nel framework, malgrado il supporto fattivo dell'UFAC. Tuttavia, siccome i gestori detengono di fatto una posizione di monopolio, l'UFAC dispone di un potenziale sanzionatorio piuttosto limitato. La revoca delle autorizzazioni o dei certificati comporterebbe gravi perturbazioni nella gestione del traffico aereo in Svizzera.

### **Rafforzare la vigilanza è indispensabile**

Per quel che concerne l'indipendenza, l'accettazione di omaggi e di inviti, la lotta contro la corruzione, oltre alle disposizioni generali dell'ordinanza sul personale federale l'UFAC applica anche le direttive specifiche del diritto europeo. Per i collaboratori che ricoprono funzioni di vigilanza il CDF raccomanda di applicare regole più severe, simili a quelle previste per il personale con compiti decisionali e in materia di acquisti.

In merito alle qualifiche del personale, al CDF è stato segnalato che ci sono delle differenze tra le qualifiche degli ispettori dell'UFAC nel settore delle infrastrutture e quelle dei colleghi omologhi presso skyguide. Tuttavia, i risultati delle relative verifiche dell'AESA come pure le informazioni ricevute da servizi indipendenti confermano le qualifiche degli ispettori dell'UFAC incaricati della vigilanza delle organizzazioni della sicurezza aerea. Il CDF ritiene che i provvedimenti adottati finora siano sufficienti e che potrebbero essere eventualmente rafforzati da temi chiave.

---

<sup>3</sup> Dal 2020 l'AESA esige una vigilanza incentrata sui profili di rischio e sullo sviluppo della gestione della sicurezza delle organizzazioni sottoposte a vigilanza. Ciò permette di rendere più flessibili gli intervalli di vigilanza.

Infine il CDF raccomanda all'UFAC di definire un processo che disciplini il coinvolgimento di team di ispettori nei casi di escalation, per consentire di ricostruire meglio la presa delle decisioni.

**La legge sulla responsabilità prevede una responsabilità in caso di carenze nella vigilanza**

In caso di carenze nella vigilanza, l'UFAC può essere tenuto a rispondere in via sussidiaria (dopo skyguide che risponde per primo). Il CDF raccomanda all'UFAC di verificare, d'intesa con l'Amministrazione federale delle finanze, se non sia opportuno includere un rischio inerente a «richieste di risarcimento per carenze nella vigilanza» nella mappa dei rischi dell'Ufficio.

**Testo originale in tedesco**

# Audit of air traffic management governance and supervision

Federal Office of Civil Aviation

## Key facts

---

The Swiss aviation safety requirements are largely based on the regulations drawn up by the International Civil Aviation Organization (ICAO) and the European Aviation Safety Agency (EASA), and issued by the European Commission. Switzerland adopts these regulations and the Federal Office of Civil Aviation (FOCA), as the statutory supervisory authority, checks compliance with them.

For the Infrastructure Safety Division (IS), this supervisory task includes the two national airports, eight regional airports and three air navigation service providers (skyguide, Me-teoSwiss and Engadin Airport), for example. Fees of around CHF 2 million are levied annually for supervision in this area. Air navigation service providers and airports have to manage considerable movements. In 2017, some 467,000 aircraft movements were recorded in scheduled and charter traffic alone.<sup>1</sup>

### **The interplay between safety and policy is visible in many areas**

The FOCA has aviation development tasks in addition to supervision. In terms of organisation, these FOCA duties are clearly separated; in practice, they sometimes mesh smoothly with one another, whereby the emphasis is on compliance with the highest safety standards in accordance with the FOCA's strategy. The Civil Aviation Act<sup>2</sup> (CAA) stipulates that the Federal Council lays down the basic requirements for aviation safety, taking into account the international regulations that are binding for Switzerland, the state of the art and economic viability. The stipulation regarding alignment with binding international regulations is fulfilled by adopting the regulations of the ICAO and of the European Union (EU). The definition of the desired safety level while taking economic viability into account remains open. For this reason, the Swiss Federal Audit Office (SFAO) recommends that the FOCA should submit to the Federal Council a proposal on the aviation safety requirements in accordance with Article 108a of the CAA and flesh out the Federal Council's decision in the FOCA's strategy.

### **Processes and responsibilities are set out, but any indications of harassment have to be looked into systematically**

The results of the 2017 personnel survey revealed a clear distrust of top management. Communication of the FOCA's direction, interdepartmental communication and the transparency of management level discussions between the FOCA and those supervised were frequently criticised. Some employees consider these discussions to be agreements and, even if there is demonstrable communication via the section heads, a deep mistrust of FOCA management's independence vis-à-vis those supervised nevertheless remains.

---

<sup>1</sup> Federal Statistical Office, Movements in scheduled and charter traffic since 1950

<sup>2</sup> Federal Act on Civil Aviation, SR 748.0, Article 108a

The processes and responsibilities are mostly well described and comprehensive, be it with regard to the adoption of the ICAO and EU regulations or the performance of inspections by the Infrastructure Safety Division.

The 2017 personnel survey revealed indications of sexual and psychological harassment. While measures were taken in the case of sexual harassment, FOCA's management barely addressed the reports of psychological harassment. The SFAO recommends that the FOCA should actively follow up on such information in the future as part of a procedure to be defined.

### **Risk management is changing**

The FOCA's contributions to federal risk management are plausible, although some improvements could be made. Operational risk management is being restructured, but this makes sense in view of the risk and performance-based oversight<sup>3</sup> that will be required by EASA from 2020.

The FOCA is acquainted with the supervised organisations' infrastructure safety risks in the form in which they are drawn up by the organisations themselves. The assessment of risks can be highly controversial in this area. For example, the operators of aviation safety systems have to carry out a risk assessment for the supervisory authority when their systems are modified. This is based on a structure (framework) which also has to be approved by the FOCA. In one case examined, the shortcomings in these assessments or in the framework have not yet been resolved to the satisfaction of the supervisory authority, despite the close support provided by the FOCA. Due to the operators' de facto monopoly, the FOCA has only a few possible sanctions, however. Withdrawing licences or certificates would cause serious disruptions in Switzerland's air traffic management.

### **Supervision needs to be strengthened**

In terms of independence – acceptance of gifts and invitations, anti-corruption – the FOCA applies the general provisions of the Federal Personnel Ordinance, as well as the specific provisions of EU law. The SFAO recommends that the more stringent rules that apply for employees with decision-making and procurement tasks be applied for employees with supervisory functions.

Regarding the qualification level of employees, the SFAO was made aware in a number of discussions that there is a gap between the qualifications of FOCA inspectors in the area of infrastructure and those of their counterparts at skyguide. However, the results of the corresponding EASA audits and information received from independent bodies confirmed the FOCA inspectors' qualifications in the area of supervision of air navigation service providers. The SFAO considers the measures already taken to be sufficient, although they could be supplemented by focal topics.

Furthermore, the SFAO recommends that the FOCA should establish a process that governs the involvement of inspection teams in escalations so that they can better understand the decision-making process.

---

<sup>3</sup> Starting in 2020, EASA will require supervision that focuses on the risk profiles of those supervised and the development of their safety management. The supervision intervals will be more flexible as a result.

**The Government Liability Act provides for liability in the event of inadequate supervision**

The FOCA may itself be liable subsidiarily in the event of inadequate supervision, e.g. in the event of liability on the part of skyguide. The SFAO recommends that the FOCA, together with the Federal Finance Administration, should examine whether a risk entitled "liability claims arising from insufficient supervision" should be included on the FOCA's risk map.

**Original text in German**

## Generelle Stellungnahme der Geprüften

Das BAZL bedankt sich bei der EFK für die konstruktive Zusammenarbeit und die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Schlussbericht. Wir verweisen auf die Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen. Im Sinn einer generellen Stellungnahme sei an dieser Stelle auf zwei Punkte hingewiesen: Nebst anderen Bereichen in der Luftfahrt ist auch das Luftverkehrsmanagement praktisch ausschliesslich von internationalen Vorschriften geprägt. International geregelt sind auch die Anforderungen an die jeweiligen nationalen Aufsichtsbehörden. Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) führt daher in regelmässigen Abständen auch beim BAZL Inspektionen durch, wobei die gute Qualität der Aufsichtsstruktur und der Aufsichtsprozesse von der EASA wiederholt als angemessen und wirksam beurteilt und die Kompetenz der Experten als Stärke hervorgehoben wurde. Mit Blick auf eine weitere kontinuierliche Verbesserung der Aufsichtstätigkeit nimmt das BAZL den Schlussbericht der EFK zur Kenntnis.

Obwohl primär unter dem Titel «Governance und Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement» aufgeführt, nahm die EFK verschiedene personalbezogene und sich aus der Personalumfrage 2017 ergebende Themen auf. Der Zusammenhang zum ursprünglich geplanten und von der EFK kommunizierten Umfang der Prüfung ist dem BAZL nicht ohne Weiteres ersichtlich.

Insgesamt ist das BAZL gerne bereit, weitere punktuelle Verbesserungen im Sinn seiner nachfolgenden Stellungnahmen zu den einzelnen Empfehlungen der EFK zu prüfen.



# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) ist für die Luftfahrtentwicklung und die Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Schweiz zuständig. Das BAZL gehört zum Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK).

Die Schweiz ist Mitgliedstaat der International Civil Aviation Organization (ICAO), einer Sonderorganisation der Vereinten Nationen (UN). Das Ziel der Organisation ist es, ein nachhaltiges Wachstum des globalen Zivilluftverkehrssystems zu fördern. Ebenso ist die Schweiz Mitgliedstaat der Europäischen Agentur für Flugsicherheit (EASA). Die von der EASA entworfenen und von der EU erlassenen Vorschriften sind gemäss dem Abkommen «Bilaterale I» von der Schweiz zu übernehmen. Ein grosser Teil der für die Schweiz geltenden Regeln im Bereich Flugsicherung werden somit durch die ICAO oder die EU erlassen. Sowohl EASA als auch ICAO sind berechtigt, in der Schweiz Audits zur Überprüfung der Umsetzung der Vorschriften durchzuführen.

Das BAZL übernimmt diese Regulierungen und kontrolliert als gesetzliche Aufsichtsbehörde deren Einhaltung. Für die Abteilung Sicherheit Infrastruktur umfasst diese Aufsichtsaufgabe beispielsweise die beiden Landesflughäfen, acht Regionalflugplätze und drei Flugsicherungsorganisationen (Skyguide, MeteoSchweiz und Engadin Airport).

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Governance und der Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement.

Dazu sind folgende Prüffragen zu beantworten:

### 1. Governance

- Sind die Funktionen, Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten in den Bereichen Aufsicht und Regulation klar geregelt?
- Unterstützen die Führungskultur und -prozesse rasche, zielgerichtete und fundierte Entscheidungen bei Aufsicht und Regulation?
- Stellt das Risikomanagement des BAZL sicher, dass die Risiken aus der Aufsichtstätigkeit stufengerecht eingeschätzt, bewirtschaftet und kommuniziert werden?

### 2. Aufsicht

- Ist die Aufsicht über die Flugsicherungsorganisationen Skyguide und MeteoSchweiz unabhängig, effektiv und effizient?
- Wurde bzw. wird auf Aufsichtskontrollen verzichtet und sind die Gründe dafür plausibel?
- Stellt die Aufsicht ausreichend sicher, dass die Aufsichtsmassnahmen und Verfügungen umgesetzt werden?
- Ist die Frage der Haftung des Bundes bei Entscheidungen der Aufsichtsbehörde klar geregelt?

### 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Peter König (Revisionsleitung), Martina Moll und Alexandre Haederli vom 22. Oktober bis 14. Dezember 2018 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Michael Mayer. Die Ergebnisbesprechung fand am 4. Februar 2019 statt.

Die Prüfung folgte den allgemeinen Grundsätzen der Wirtschaftlichkeitsprüfung der International Standards of Supreme Audit Institutions. Mit der Prüfung wurden keine technischen Anforderungen der Luftfahrtsicherheit geprüft. Das Prüfungsergebnis lässt keine Aussage über die Sicherheit der Luftfahrt im Aufsichtsbereich des BAZL zu. Die Flugsicherungsorganisationen waren nicht Gegenstand dieser Prüfung.

### 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom BAZL und vom GS-UVEK umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen (sowie die benötigte Infrastruktur) standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

### 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 6. Mai 2019 statt. Teilgenommen haben seitens BAZL: Stv. Direktor, Abteilungsleiter SI und DD, Leiter SRM, Leiterin SILR, Leiter SIFS und SISS; seitens EFK: Federführender und Revisionsleiter.

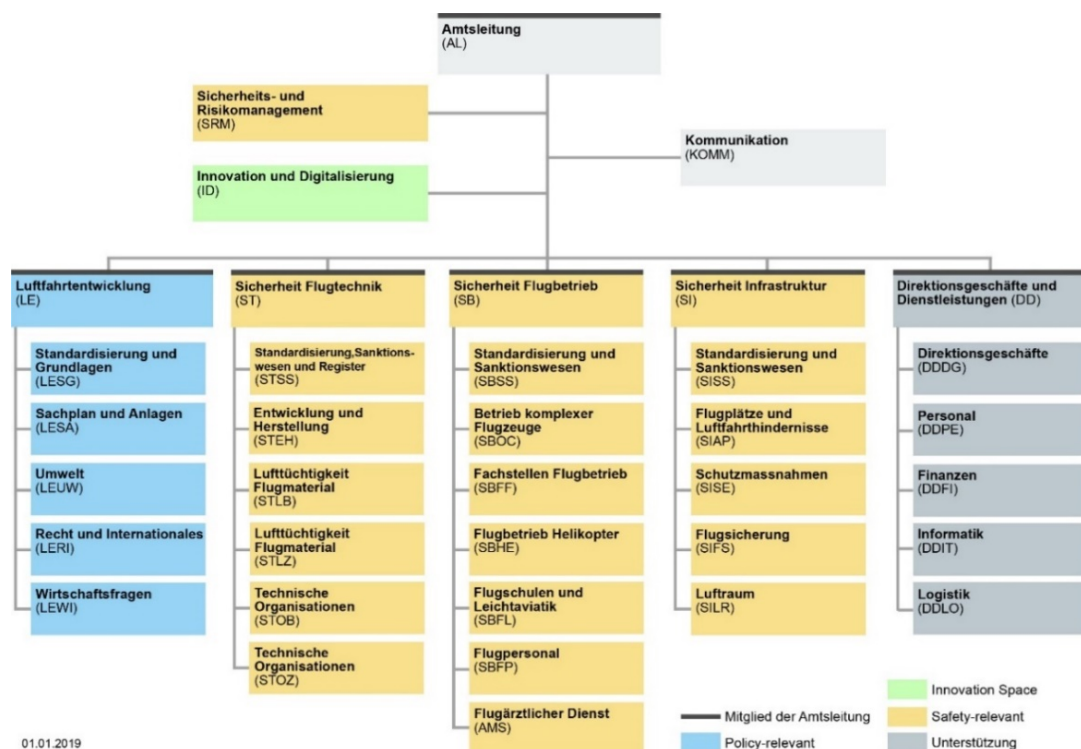
Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Governance

### 2.1 Die Organisation des BAZL spiegelt die verschiedenen Rollen des Amtes wider

Mehrere schwere Flugunfälle um die Jahrtausendwende herum lösten eine tiefgreifende Reform der Aufsicht über die zivile Luftfahrt in der Verantwortung des Bundes aus. Grundlage für diese Reorganisation war eine Studie des Nationalen Luft- und Raumfahrtlabors der Niederlande (NLR) mit dem Titel «Aviation Safety Management in Switzerland». Diese Studie wurde 2003 vom UVEK publiziert. Die daraus entstandene Organisation des BAZL besteht heute noch.



Mit der gewählten Organisation wird einer Empfehlung des NLR-Reports Folge geleistet, welche die Trennung von Politik und Strategie («Policy») von der Aufsicht («Safety») verlangt. Diese Aufteilung wird im obenstehenden Organigramm durch die Farben blau (Policy) und gelb (Safety) verdeutlicht.

Am Beispiel der Abteilung Sicherheit Infrastruktur (SI) zeigt sich, dass diese Trennung in der Praxis nicht ganz scharf und eindeutig vorgenommen werden kann. So war die Sektion Luftraum (SILR)<sup>4</sup> ursprünglich dem Policy-, später dem Safety-Bereich zugeordnet.

<sup>4</sup> Die Sektion SILR ist verantwortlich für die Gestaltung und Bewirtschaftung des schweizerischen Luftraums, indem sie die Grundlagen festlegt und die Rahmenbedingungen setzt. Sie definiert die Leistungsaufträge an die Flugsicherung Skyguide und den Flugwetterdienst. Sie ist weiter zuständig für die Regelungen im Bereich Management von Luftfahrtinformationen, Navigations-, Kommunikations- und Überwachungsanlagen. (Quelle: BAZL)

Aus den vorliegenden Unterlagen geht hervor, dass die strikte Trennung von Aufsicht und übrigen Aufgaben periodisch diskutiert wird. Im Bereich zivile Luftfahrt wurde diese Diskussion u. a. mit der Botschaft zum Sicherheitskontrollgesetz in die Eidgenössischen Räte getragen (Geschäft 06.059). Beide Räte beschlossen Nichteintreten. Der Bundesrat selber prüfte im Jahr 2015 eine Abspaltung der Aufsicht im Rahmen der «Aufgabenüberprüfung des Bundes». Der vom BAZL verfasste Schlussbericht wies jedoch netto zu geringe Einsparmöglichkeiten bei einem absehbaren Synergieverlust aus. Der Bundesrat nahm den Bericht zur Kenntnis, weitere Massnahmen wurden nicht eingeleitet.

## 2.2 Zielkonflikte werden in Planungsgrundlagen nicht behandelt

Aus den Planungsgrundlagen (Vision und Strategie, Amtskultur (i. e. Werte), strategische Aufträge der Abteilungen) konnten deren (Wirkungs-)Zusammenhänge nicht direkt erkannt werden. Die einzelnen Dokumente wirken eher isoliert, enthalten Zielkonflikte, bzw. zeigen keine strategische Lösung zur Abgrenzung von Aufsicht und übrigen Aufgaben des BAZL auf.

Ein Beispiel: Punkt 1 der Strategie erwähnt den Grundsatz «Safety first». Dieser wird in Punkt 7 bezogen auf neue Regulierungen bereits etwas relativiert («...unterstützen wir neue Regulierungen, wenn diese die Sicherheit erkennbar erhöhen, wirtschaftlich tragbar und ökologisch verträglich sind»). Im Dokument «Amtskultur» wiederum wird unter Punkt 4 der Grundsatz «Safety first» festgehalten.

Das Luftfahrtgesetz<sup>5</sup> hält in Art. 108a Abs. 1 jedoch fest, dass der Bundesrat die grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr festlegt und sich dabei an den für die Schweiz verbindlichen internationalen Vorschriften orientiert und den Stand der Technik sowie die wirtschaftliche Tragbarkeit berücksichtigt.

### Beurteilung

Die Planungsdokumente auf Stufe Amt fokussieren stark darauf, dass der Aspekt der Sicherheit absolut, quasi kompromisslos anzuwenden sei. Dieser Ansatz ist jedoch schon aufgrund der gesetzlichen Grundlage nicht haltbar. Zwar wird die gesetzliche Vorgabe in Art. 108a Abs. 1 betreffend Orientierung an den für die Schweiz verbindlichen internationalen Vorschriften mit der Übernahme von EU-Recht, gestützt auf Art. 6a Abs. 1 LFG, bereits erfüllt. Auf Verordnungsebene noch offen bleibt die Festlegung des angestrebten Sicherheitsniveaus (target level of safety) unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Tragbarkeit.

Die Vision des Amtes enthält korrekterweise sowohl die Aspekte der Safety und Policy der Luftfahrt. Die Strategie müsste nun eine Antwort darauf geben, wie mit dem daraus resultierenden, auch in der Praxis auftretenden, Zielkonflikt umgegangen werden soll. So weisen beispielsweise die geprüften Einzelfälle (Kapitel 3) darauf hin, dass auch bei den korrigierenden Massnahmen ein gewisser Spielraum für die wirtschaftliche Umsetzung von safety-relevanten Massnahmen besteht.

Dieser Lösungsansatz muss den Mitarbeitenden des BAZL, aber auch den Beaufsichtigten kommuniziert werden.

<sup>5</sup> Bundesgesetz über die Luftfahrt, SR 748.0, Art. 108a

### **Empfehlung 1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, dem Bundesrat gemäss Art. 108a Abs. 1 Luftfahrtgesetz einen Vorschlag zur Festlegung der grundlegenden Anforderungen an die Sicherheit im Luftverkehr und damit des angestrebten Sicherheitsniveaus zu unterbreiten und den Bundesratsentscheid im Rahmen der Amtsstrategie weiter zu konkretisieren.

### **Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt:**

Art. 108a Abs. 1 LFG ist historisch gesehen auf die auch für die Schweiz verbindlichen ICAO-Bestimmungen ausgerichtet, welche neben Standards (Normen) auch Recommendations (Empfehlungen) enthalten. Art. 108a Abs. 1 LFG soll zum Ausdruck bringen, dass sich die Schweiz an den Recommendations (Stand der Technik) orientiert und dabei im Sinn der Verhältnismässigkeit den Aspekt der wirtschaftlichen Tragbarkeit berücksichtigt (Botschaft zu LFG 1 in BBl 2009 S. 4969). Die vor diesem Hintergrund entstandene Bestimmung in Art. 108a Abs. 1 hat inzwischen an Relevanz verloren, weil der Grossteil der internationalen Rechtsgrundlagen, auf welche sich das BAZL im Aufsichtsbereich stützt, aus dem EU-Recht stammen und hier ein Unterschied zwischen Normen und Empfehlungen nicht gemacht wird. Im EU-Rechtsetzungsprozess sind die Anforderungen an die Verhältnismässigkeit, welche in Art. 108a Abs. 1 LFG auch angesprochen wird, selber umgesetzt und berücksichtigt (unter anderem mit den «Regulatory Impact Assessments» und der Mitwirkung der Stakeholder). Eine zusätzliche nationale Regelung würde hier daher ins Leere laufen.

Um in sinnvoller Weise Risiken bewerten zu können, müssen Kriterien, d.h. Grenzwerte für die Akzeptanz von Risiken festgelegt werden. Das BAZL erarbeitet zurzeit ein Dokument, in welchem die «acceptable levels of safety» konkret festgelegt werden sollen (BAZL-Risikomatrix). Das Dokument dient als nationale Risikobewertungs-Grundlage für Risiken im Zusammenhang mit der Schweizerischen Zivilluftfahrt (u.a. Skala zur Quantifizierung der möglichen Schädigungen). Zudem sollen damit die maximalen tolerablen Risiken im Bereich der Schweizerischen Zivilluftfahrt (Risikokriterien / Grenzwerte) festgelegt werden. Die Arbeiten dazu sind weit fortgeschritten. Auf welcher Stufe diese Festlegungen letztlich verabschiedet werden sollen, ist noch nicht endgültig entschieden.

In diesem Sinne ist das BAZL mit der Empfehlung einverstanden.

## **2.3 Funktionen, Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind in der Abteilung SI geregelt**

Die Abteilung SI verfügt über zahlreiche Dokumente, die Aufgaben, Verantwortungen, Kompetenzen und Prozesse regeln. Die EFK konnte nicht prüfen, ob die Dokumente fachlich aktuell sind. Allerdings sind diese in der Regel nicht älter als zwei Jahre.

Das Verhältnis der Schweiz zu ICAO und EASA ist geregelt. Die Verantwortung hierfür hat die Abteilung Luftfahrtentwicklung. Diese verfügt über Prozesse, um neue Regelungen zu übernehmen. Ebenso ist die Rollenteilung klar.

### **Beurteilung**

Die vorhandenen schriftlichen Regelungen entsprechen den Erwartungen der EFK an ein Aufsichtsamt. Funktionen, Rollen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sind geregelt.

## 2.4 Ein gemeinsamer Personalmarkt für Beaufsichtigte und Aufsichtsbehörde

Die quantitative Ressourcensituation wurde von den interviewten Kadern fast durchgängig als ausreichend beurteilt. Die EFK fand keine Hinweise vor, die eine deutliche Über- oder Unterdotierung vermuten lassen.

Bezüglich der qualitativen Personalsituation wurde die EFK in einigen Gesprächen darauf aufmerksam gemacht, dass zwischen den Qualifikationen der BAZL-Inspektoren im Bereich der Infrastruktur und denjenigen der entsprechenden Funktionsträger bei Skyguide ein Gefälle bestehe. Dadurch bestünde ein latenter Vorbehalt betreffend das Expertenwissen der Aufsicht. Dies wurde jedoch von unabhängiger Stelle gegenüber der EFK bestritten. Die BAZL-Inspektoren würden die Prüfungen professionell und sachlich korrekt durchführen. Ebenso prüft die EASA regelmässig die Qualifikationen und die Arbeit der Inspektoren des BAZL. Die Berichte fielen positiv aus.

Das BAZL muss seine Mitarbeitenden im Bereich Aufsicht Sicherheit Infrastruktur im gleichen Personalmarkt wie Skyguide rekrutieren, welche jedoch deutlich höhere Gehälter als das BAZL bezahlen könne. Dies ist für die Rekrutierung ein Problem, da der Bewerberkreis meist klein bleibt. Nach der Einstellung erfolgt die Aus- und Weiterbildung der Inspektoren durch das BAZL (interne und externe Angebote). Es werden auch gemeinsame Prüfungen mit anderen Ländern (Joint Audits) durchgeführt.

### Beurteilung

Die EFK kann nicht beurteilen, ob das BAZL tatsächlich über genügend Expertenwissen verfügt, wie dies teilweise im Schriftverkehr mit den Beaufsichtigten in Frage gestellt wird. Die Ergebnisse der entsprechenden Audits der EASA sowie von unabhängigen Stellen erhaltene Auskünfte bestätigen jedoch die Qualifikationen der BAZL-Inspektoren im Bereich Aufsicht Flugsicherungsorganisationen. Um dem latenten Vorbehalt zum Expertenwissen entgegenzuwirken, müssen die bisherigen Aus- und Weiterbildungsinitiativen fortgesetzt und teilweise intensiviert werden, insbesondere mit Blick auf die Einführung der «risk and performance based oversight».

## 2.5 In der gelebten Amtskultur zeigt sich das Spannungsfeld der Aufgaben des BAZL

### Nach der Personalumfrage 2017 wurden erste Massnahmen ergriffen

Wie in vergangenen Umfragen zeigt die Personalumfrage 2017 für das BAZL als Ganzes schwache Werte im Bereich «Vertrauen in die oberste Führung», womit nach Auffassung der meisten Gesprächspartner der EFK der Direktor und die Amtsleitung als Gremium gemeint sind. Diese lagen unter dem Durchschnitt des UVEK und demjenigen der Bundesverwaltung. Die Amtsleitung versuchte zusammen mit den Kadern und externen Experten, den Ursachen auf den Grund zu gehen und Massnahmen zu definieren. Eine Ursache, respektive Erklärung wurde in den Besonderheiten des BAZL als Expertenorganisation gefunden. Das Führen in Organisationen mit einem hohen Anteil an – oft nur bei einer Person vorhandenem – Expertenwissen (Beispiele Forschung, Spitäler etc.) ist eine Herausforderung an die jeweilige Führung. Das BAZL hat Massnahmen getroffen, anhand derer unter anderem die Transparenz von Entscheiden der Amtsleitung verbessert wird, etwa durch die Veröffentlichung des Amtsleitungsprotokolls.

Die Resultate der Personalbefragung zeigen Anhaltspunkte für Fälle von sexueller Belästigung und Mobbing im BAZL auf. Ein von der betroffenen Person bereits amtsintern angezeigter Fall von sexueller Belästigung wurde mit externer Hilfe abgeklärt. Die Auswertung der Personalbefragung zeigt weitere Fälle auf, die von der Amtsleitung im Umfeld des abgeklärten Falles lokalisiert wurden. Zu den Mobbing-Hinweisen erfolgten bisher wenige Massnahmen durch das BAZL.

### **Beurteilung**

Die Ergebnisse der Personalumfrage 2017 veranlasste die Amtsleitung zum Handeln. Die Ergebnisse der Analysen und die getroffenen Massnahmen sind nachvollziehbar. Das Prüfungsergebnis zeigt jedoch, dass die bisherigen Erkenntnisse und Massnahmen nur einen Teil des gesamten Problems adressieren und die eingeleiteten Schritte nicht ausreichen werden. Siehe dazu Empfehlungen 1 und 6.

Die Bundesverwaltung duldet keine sexuelle Belästigung und kein Mobbing. Allen Hinweisen dazu muss durch die Amtsleitungen aktiv nachgegangen werden. Dies erfolgte durch das BAZL bei den Hinweisen auf sexuelle Belästigung, den möglichen Fällen von Mobbing wurde hingegen nur wenig gezielt an einem Kaderanlass und mit einem neuen Code of Conduct entgegengetreten. Der erfolgte Verweis auf entsprechende Anlauf- und Beratungsstellen ist nicht ausreichend.

### **Empfehlung 2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL), ein Vorgehen zu implementieren, welches Anhaltspunkte zu sexueller Belästigung (durch das BAZL bereits erfolgt) sowie zu Mobbing (offen) umgehend und umfassend aufnimmt und abklärt.

### **Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt**

Im BAZL werden weder sexuelle Belästigungen noch Mobbing geduldet. Die Amtsleitung folgt hier einer Null-Toleranz-Politik und hat im bisher einzigen Fall von sexueller Belästigung rasch und dezidiert durchgegriffen. Bis heute liegen dem Amt keine Mobbing-Meldungen vor, die gezieltes Eingreifen ermöglicht hätten. Dem Thema Mobbing wird im Herbst 2019 aber eine Personalveranstaltung gewidmet und die Amtsleitung fasst ins Auge, die Thematik im Sinn von Information und Awareness als Teil der regelmässigen Mitarbeitergespräche zu verankern. Sie wird auch Kaderveranstaltungen nutzen, um das Bewusstsein für Mobbing-Tatbestände zu schärfen.

Das BAZL erachtet die Empfehlung in Bezug auf die sexuelle Belästigung als bereits umgesetzt. In Bezug auf die Anhaltspunkte zu Mobbing ist das BAZL dabei, die Empfehlung wie beschrieben umzusetzen.

### **Informationskanäle funktionieren weitgehend, aber fliessen die richtigen Informationen?**

Die Mitarbeitergespräche (Zielvorgaben, Leistungsbeurteilungen) finden nach den Vorgaben des Bundes statt und wurden von den Interviewpartnern der EFK als gut befunden. Der Informations- und Rapportrhythmus entspricht den Bedürfnissen der befragten Kader und Mitarbeitenden. Insbesondere die Information durch die direkten Vorgesetzten wurde positiv beurteilt.



Aus den geführten Interviews gehen aber auch einige Hinweise auf Verbesserungen hervor. Häufig genannt wurden:

- Die Stossrichtungen des BAZL bzw. die grundsätzliche strategische Zielsetzung sollten besser kommuniziert werden («man weiss nicht wohin es geht», «wechselnde Prioritäten», «mal so, mal so...»). Sie dazu auch Kapitel 2.2, Planungsgrundlagen.
- Die Transparenz der «stufengerechten Absprachen» – gemeint sind die Direktionsausprachen zwischen dem BAZL und den Beaufsichtigten im Bereich Sicherheit Infrastruktur – sei nicht zufriedenstellend.
- Trotz bestehender Prozesse erfolgt die Information abteilungsübergreifend aus Effizienzgründen teilweise wenig formalisiert («ich habe dort meine Ansprechpartner, wenn ich rasch etwas wissen muss»).

### **Beurteilung**

Die Information durch die direkten Vorgesetzten und die Mitarbeitergespräche sollten so weitergeführt werden, da dieser Informationsstrang sehr positiv bewertet wird. Optimierungsbedarf besteht aber bei der Information durch die Amtsleitung in den Bereichen strategische Ziele, Transparenz der Aussprachen mit den Beaufsichtigten und abteilungsübergreifende Informationen.

Die stufengerechten Aussprachen zu Einzelgeschäften (Audits, Inspektionen etc.) auf Direktionsstufe mit den Beaufsichtigten schüren Misstrauen unter den Mitarbeitenden in Bezug auf die Unabhängigkeit der Amtsleitung gegenüber den Beaufsichtigten. Offenbar können auch die aus diesen Gesprächen nachweisbar über die Sektionsleiter zu den Mitarbeitenden fliessenden Informationen dieses nicht verhindern. Insofern unterstützen die diesbezügliche Kultur und der entsprechende Prozess die Aufsichtstätigkeit des BAZL nur unzureichend. Eine mögliche Lösung kann eine Anpassung des Aufsichtsprozesses sein. Siehe dazu das Kapitel 3.3.

### **Neue Anforderungen aus Innovationen werden spät erkannt**

Die geführten Gespräche wiesen darauf hin, dass Innovationsthemen, aus denen neue Anforderungen resultieren, im BAZL häufig von aussen initialisiert werden. Die Folge sei, «man wird überrollt», «man ist ständig zu spät».

Bereits im Jahr 2006 wurde im BAZL ein Innovationsprozess eingeführt und im Jahr 2015 einer eigenständigen Organisationseinheit zugewiesen. Diese Einheit entwickelte sich schliesslich zur heutigen Stabsstelle Innovation und Digitalisierung. Auch im Bereich Sicherheit Infrastruktur werden Innovationsthemen bei den Beaufsichtigten regelmässig abgefragt. Das BAZL sieht sich jedoch grundsätzlich in der Rolle des Befähigers (Enabler) und nicht des Treibers. Diese Position soll gemäss erhaltener Auskunft in der künftigen Strategie beibehalten werden.

Das Schwergewicht der Einheit «Innovation und Digitalisierung» (ID) lag zum Prüfungszeitpunkt auf der Drohnenthematik. Die geführten Gespräche zeigten, dass das Thema Drohnen im Amt sehr kontrovers wahrgenommen wird. Der Wissenstransfer (im Sinne von Know-how aber auch Akzeptanz der Innovation) von ID in die Abteilungen ist eine Herausforderung. Sehr kritisch bis ablehnend war die Haltung einiger Gesprächspartner hinsichtlich der Behandlung von sicherheitsrelevanten Aspekten und Prozessen durch ID. Die entsprechenden Prozesse waren zum Prüfungszeitpunkt noch nicht an die sicherheitsrelevanten Abteilungen übergeben worden, was aber das Ziel ist.



### Beurteilung

Die Amtsleitung BAZL sieht ihre Rolle als «Befähiger» und nicht als «Treiber» der schweizerischen Luftfahrt. Zu wenig erkennbar ist, dass der «Befähigeransatz» durch das BAZL in einer vorausschauenden Weise umgesetzt wird. Punkt 8 des Dokumentes «Amtskultur» erwähnt das «vorausschauende Agieren». Diesen Wert gilt es durch konkrete Zielsetzungen und Massnahmen umzusetzen. Werden künftig Innovationsthemen primär durch die Einheit ID behandelt, so gilt es einen raschen Wissenstransfer in das gesamte Amt und insbesondere bei sicherheitsrelevanten Themen eine umgehende Vernetzung und Übergabe an die Fachabteilung sicherzustellen.

Dieses Thema sollte in den Planungsunterlagen aufgegriffen werden. Die Empfehlung 1 der EFK adressiert dies bereits, daher wird auf eine separate Empfehlung verzichtet.

## 2.6 Das Risikomanagement ist im Umbau

### Die vom BAZL erfassten Risiken im Risikomanagement Bund sind plausibel

Das Amtrisiko-Management, d. h. die Beiträge des BAZL zum Risikomanagement (RM) Bund, wird in der Abteilung Direktionsgeschäfte und Dienstleistungen geführt. Ende 2018 wurde das RM Bund des BAZL in Zusammenarbeit mit der EFV bereinigt. Von 14 bisherigen Risiken verblieben fünf.

Die Beschreibungen der Risiken sind auch für Dritte nachvollziehbar. Hingegen sind die in der Risikodatenbank R2C hinterlegten Massnahmen etwas knapp und teilweise wenig konkret ausformuliert. So sind die Termine meist als «laufend durchgeführt» definiert. Es bestehen keine Zielsetzungen oder Massnahmen die zur dauerhaften Reduktion der Risiken beitragen. Ein Risiko der Kategorie «personenbezogene und organisatorische Risiken» bezieht sich gemäss der Beschreibung rein auf Inspektoren, also Mitarbeiterstufe. Kader werden nicht erwähnt.

Nicht oder nicht mehr im RM Bund enthalten ist das Risiko potenzieller Haftpflichtforderungen bei mangelhafter Aufsicht durch das BAZL. Das Handbuch zum Risikomanagement Bund der EFV sieht jedoch in Anhang 7, Kapitel 2 einen solchen Fall vor.

### Beurteilung

Die Beiträge des BAZL an das RM Bund machen einen soliden, vollständigen Eindruck. Die Beschreibung der Massnahmen kann noch verbessert werden. Aufgrund der rein quantitativ betrachteten hohen Anzahl an Aufsichtsaufgaben und der potenziell hohen Forderungssumme sollte das BAZL zusammen mit der EFV prüfen, ob und in welcher Granularität ein mögliches Haftpflichtrisiko erfasst werden muss.

Das Risiko «Vereinnahmung der Regulationsbehörde» ist von der Beschreibung her (nur Mitarbeiterstufe) unvollständig. Auch die Vereinnahmung von Kadern ist möglich, dürfte sogar deutlich gravierendere Auswirkungen haben und muss daher mit geeigneten Massnahmen möglichst verhindert werden.

Bis auf diese Punkte ist das RM Bund des BAZL eine geeignete Grundlage, die Risiken angemessen zu bewirtschaften.

### **Empfehlung 3 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, die Beschreibung und die Massnahmen des Risikos «Vereinnahmung der Regulationsbehörde BAZL» so anzupassen, dass auch mögliche Interessenkonflikte der Kader berücksichtigt werden.

#### **Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt**

Das BAZL hat dieses Risiko immer schon so verstanden, die Präzisierung ist unproblematisch. Das BAZL wird diese Empfehlung so umsetzen.

### **Empfehlung 4 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, in Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu prüfen, ob ein Risiko «Haftplichtforderungen aus mangelhafter Aufsicht» aufgenommen werden müsste.

#### **Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt**

Dieses Risiko wurde mit dem Departement UVEK erst unlängst überprüft und als nicht relevant beurteilt. Das BAZL ist einverstanden, das Risiko mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung zu prüfen.

#### **Das operationelle RM des BAZL wird unter Leitung des Safety Officers aktualisiert**

Die Sektion Sicherheits- und Risikomanagement (SRM) ist verantwortlich für das operationelle Risikomanagement des BAZL und führt eine «*Safety Library*», welche die grössten Risiken in der Schweizer Zivilluftfahrt beinhaltet. Derzeit wird dieses ausgebaut und auf den Ansatz «risk and performance based oversight» ausgerichtet. Die Sektion Sicherheit Infrastruktur Flugsicherung (SIFS) führt ebenfalls ein entsprechend ausgerichtetes Risikomanagement. Erklärtes Ziel bei SRM ist, mehr Expertenwissen einzuholen und dieses in das RM einfließen zu lassen. Zum Prüfungszeitpunkt erfolgte die Risikoidentifikation durch eine Analyse der gemeldeten Vorfälle und durch den Austausch mit den Safety-Officers der Abteilungen. Die Detailrisiken der Industrie waren hingegen nicht bekannt.

Gemäss den erhaltenen Auskünften gibt es eine Zielvorgabe (target level of safety) zur Risikotoleranz im technischen Bereich (wie viel Risiko akzeptiert das BAZL). Zu den Risiken des Luftraums ist eine solche Vorgabe schwierig zu definieren. Die «target level of safety» werden aber derzeit durch die Safety-Officer der Abteilungen neu definiert.

#### **Beurteilung**

Die operationellen Risiken aus der Aufsichtstätigkeit über das Luftverkehrsmanagement wurden durch die EFK nicht vertiefter geprüft, da diese stark aviatisch / technisch geprägt sind. Der angestrebte Ausbau und das Führen der aggregierten operationellen Risiken auf Amtsstufe durch SRM machen aus Sicht der EFK Sinn. Der Austausch zwischen SRM und den sicherheitsrelevanten Abteilungen ist über verschiedene Plattformen sichergestellt.

## 3 Aufsicht

### 3.1 Die Regelungen zur Unabhängigkeit müssen gestärkt werden

Die Annahme von Geschenken und Einladungen ist für die mit Aufsichtsaufgaben betrauten Mitarbeitenden des BAZL gemäss Bundespersonalverordnung, Art. 93/94 geregelt. Diese rechtliche Grundlage hat für alle Bundesangestellten Gültigkeit. Das BAZL präzisierte diese mit internen Weisungen. So sind Nebenbeschäftigungen im Personalinformationssystem erfasst und es besteht ein Nachweis, dass die Mitarbeitenden das E-learning Modul «Korruptionsbekämpfung» durchgearbeitet haben. Die Mitarbeitenden sind angehalten, Veränderungen bei Nebenbeschäftigungen oder anderen Interessenkonflikten zu melden. Es bestehen zudem zusätzliche Anforderungen der EASA für die Inspektoren. Eine Verpflichtung zur Einreichung einer jährlichen Erklärung besteht hingegen nicht.

#### Beurteilung

Die vom BAZL getroffenen Regelungen bezüglich Unabhängigkeit (umfasst Nebenbeschäftigungen, Korruptionsbekämpfung, Annahme von Geschenken und Einladungen) entspricht lediglich den Minimalanforderungen gemäss Bundespersonalverordnung. Dies reicht für eine Aufsichtsbehörde nicht aus. Aufgrund der potenziellen Tragweite der Aufsichtshandlungen müssten die Regelungen analog denjenigen für Angestellte, welche an Beschaffungs- und Entscheidungsprozessen beteiligt sind, gehandhabt werden (Art. 93. Abs. 2 und Art. 94 Abs. 2 BPV). Zudem sollte jährlich eine Erklärung der Unabhängigkeit schriftlich eingeholt und im Personaldossier abgelegt werden.

#### Empfehlung 5 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, in Bezug auf die Unabhängigkeit der Mitarbeitenden mit Aufsichtsaufgaben einen über die Minimalanforderungen hinausgehenden Ansatz zu formulieren und durchzusetzen.

#### Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt

Das BAZL ist mit der Stossrichtung der Empfehlung einverstanden. Die angeführten BPV-Bestimmungen sind normativ, sie gelten per se. Das BAZL hat die Vorschriften zudem in seinem Code of Conduct verdeutlicht (integraler Teil des Arbeitsvertrages) und wendet in den vorgesehenen Fällen die Erklärungsformulare der EASA an. Es geht damit über die minimalen Anforderungen hinaus. Das BAZL teilt die Auffassung der EFK, dass diese Grundsätze für die Aufsichtstätigkeit wichtig und den Angestellten regelmässig in Erinnerung zu rufen sind. Hingegen erachtet es zusätzliche unterschriebene Erklärungen als eher kontraproduktiv, da sie zur irrigen Annahme verleiten könnten, Vorschriften seien nur verbindlich, wenn dazu eine unterschriebene Erklärung abgegeben werde. Das BAZL erachtet die Empfehlung damit als umgesetzt.

### 3.2 Die Prüfung der Risikobeurteilungsmethodik eines Beaufsichtigten beschäftigt das BAZL seit Langem

Aus den geführten Interviews und den gesichteten Dokumenten geht hervor, dass zwischen dem BAZL und einem Beaufsichtigten Uneinigkeit über die Methodik zur Risikobeurteilungen bei Änderungen an Flugsicherungssystemen und Verfahren sowie bei der Umsetzung einiger regulatorischen Anforderungen herrscht. So stellte das BAZL im Jahr 2011 fest, dass

die entsprechenden Abläufe nicht überall den Anforderungen entsprechen. Die daraufhin vom Beaufichtigten eingereichten «Corrective Action Proposals» (CAP) wurden vom BAZL als ungenügend zurückgewiesen. Im Zeitpunkt der Prüfung war das Finding aus Sicht des BAZL noch offen. Nach Abschluss der Prüfhandlungen der EFK wurde die neueste Version des vom Beaufichtigten eingereichten Unterlagen – gemäss Auskunft vom BAZL – erneut als ungenügend zurückgewiesen.

### Beurteilung

Eine Beurteilung aus Sicht «Luftfahrtsicherheit» kann durch die EFK nicht vorgenommen werden. Da sich die Prüfung auf das BAZL beschränkte, fliesst auch die Haltung des Beaufichtigten nicht in die Beurteilung ein.

Deutlich ist aber, dass im Bereich Aufsicht über das Luftverkehrsmanagement die Durchsetzung der rechtlichen Anforderungen durch das BAZL mit einigen Schwierigkeiten verbunden ist. Als Regulierungsbehörde muss das BAZL auf die geltenden Normen verweisen, unabhängig der damit verbundenen Umsetzungsschwierigkeiten, und das Herstellen eines konformen Zustands in angemessener Frist verlangen. Diese Fristen ergeben sich aus dem Schweregrad (Level) eines Findings. Die vorhandenen Instrumente wie Nachfristen zur Einreichung eines zielführenden CAP, Sitzungen, gemeinsame Arbeitsgruppen bis hin zu Verfügungen führen dann in einzelnen Geschäften (Finding-Level 2 und tiefer) zu langen Verzögerungen.

Das ultimative Instrument des Bewilligungs- oder Zertifikatsentzuges kann das BAZL gegenüber den in der Flugsicherung tätigen Staatsbetrieben Skyguide und MeteoSchweiz kaum einsetzen, da dies eine Teilstilllegung des Luftverkehrsmanagements Schweiz auslösen könnte.

## 3.3 Die Aufsicht im Luftverkehrsmanagement hat einen schweren Stand

Die Aufsichtstätigkeit des BAZL basiert auf Bundesrecht und den durch ICAO und EASA vorgegebenen international gültigen Regulierungen. Diese beiden Organisationen prüfen periodisch die Aufsichtstätigkeit des BAZL, erstellen Berichte und verlangen korrigierende Massnahmen. Das Vorgehen der Aufsicht des BAZL ist in der «Directive Safety Oversight in ANS [Air Navigation System] Provision (SOAP)» beschrieben. Mit dem aktuell angewendeten Ansatz fester Aufsichtsintervalle besteht kaum Spielraum für andere, u. U. wirtschaftlichere Ansätze der Aufsicht. Dies wird jedoch mit der sich in der Einführung befindenden «risk and performance based oversight» der Fall sein. Insofern konnten keine Ineffizienzen festgestellt werden.

Die Gebühren für die Aufsicht sind in der Gebührenordnung BAZL festgelegt. Diese betragen 2016 für das gesamte BAZL rund 13,9 Millionen Franken, im Jahr 2017 12,8 Millionen Franken. Der SIFS-Anteil betrug in den beiden Jahren etwas mehr als 2 Millionen Franken. Ob diese Gebühren im Bereich SIFS die tatsächlichen Kosten decken, konnte im Rahmen der Prüfung nicht erhoben werden.

Die Planung der Aufsichtstätigkeit im Bereich Infrastruktur erfolgt durch den Auditmanager der Sektion Flugsicherung (SIFS). Die entsprechende Planung liegt jeweils Ende Jahr für das kommende Jahr vor und wird den Beaufichtigten kommuniziert. Eine Einflussnahme letzterer auf das Prüfprogramm konnte nicht festgestellt werden. Allenfalls kann die Direktion BAZL – auch kurzfristig – durch Prioritätenänderung auf das Programm Einfluss nehmen. Als

aktuelles Beispiel kann die im Herbst und Winter 2018 durchgeführte Prüfung der Flugwetterkosten bei MeteoSchweiz erwähnt werden. Diese wurde von der Direktion BAZL angeordnet, was zu Verschiebungen im geplanten Prüfprogramm führte.

Zur Akzeptanz von Feststellungen (Findings) und zur Durchsetzung von Massnahmen aus der Aufsichtstätigkeit des BAZL stellte die EFK fest, dass

- Feststellungen von den Beaufsichtigten nicht immer akzeptiert werden. Es kommt vereinzelt vor, dass die Einschätzung und Fristen für die Behebung der Feststellungen durch die Eskalation und Diskussion mit einer übergeordneten Ebene im BAZL angepasst werden. SOAP schliesst dieses Vorgehen der Eskalation aber nicht aus;
- die Umsetzung von Massnahmen häufig über längere Zeit diskutiert wird, wobei auch hier öfters die sogenannten stufengerechten Aussprachen zwischen den Direktionen des BAZL und der Beaufsichtigten erwähnt wurden. Als Beispiel hierfür sei das Finding «PANS-OPS» (periodische Nachberechnung der Flugrouten) vom September 2016 erwähnt.

Aus den geführten Gesprächen geht wiederholt hervor, dass die Mitarbeitenden die Unterstützung, «den Rücken stärken», durch die oberste Leitung gegenüber den Beaufsichtigten vermissen.

Der Ablauf von Audits sieht vor, dass am Ende der Prüfung das Team ein unmittelbares Feedback gibt (closing meeting) und die Dokumentation der Findings den Beaufsichtigten in geeigneter Form übergibt. Beurteilt das Team ein Finding als Level 1 (sicherheitsrelevant mit unmittelbarem Handlungsbedarf), muss es umgehend mit dem Leiter der Sektion SIFS Rücksprache halten.

Die Beaufsichtigten haben nach der Eröffnung der Draft-Findings bei schwerwiegenden Differenzen fünf Tage Zeit, eine Stellungnahme an das BAZL abzugeben. Danach erfolgt die BAZL-interne Bearbeitung. Die Audit- oder Inspektionsergebnisse<sup>6</sup> werden durch den verantwortlichen Sektionschef gegengelesen. Es ist im SOAP festgehalten, dass die Aufgabe der Inspektoren darin besteht, Findings im Sinne von «compliant/non-compliant» zu liefern und dem Sektionsleiter einen Vorschlag zu deren Einstufung («Level») zu unterbringen. Die Entscheidungskompetenz für die Definition des «Level» liegt beim Sektionschef. Innert vier Wochen (bei Level 2 Findings) wird der Prüfungsbericht mit dem «corrective action request» den Auditierten zugestellt. Diese haben dann den CAP einzureichen, welcher seinerseits vom BAZL geprüft wird. Die Bewertung und Genehmigung des «corrective action plan/proposal» (CAP) ist Aufgabe des Sektionschefs SIFS. Bei der Bewertung lässt er sich vom Audit Team und Audit Manager unterstützen. Der genehmigte CAP wird verfügt («All CAPs which are accepted by FOCA [BAZL] shall be accompanied by administrative order 'Verfügung'»). In diesem Prozess gelten der Abteilungsleiter SI und der Direktor BAZL als Eskalationsstufen.

Die von der EFK geführten Gespräche weisen auf eine zumindest teilweise geringe Akzeptanz der Handlungen des BAZL bei den Beaufsichtigten hin. Der EFK vorliegende Dokumente stützen diesen Standpunkt in mancher Hinsicht. Beispielsweise erfolgen Hinweise auf ausländische Flugsicherungsorganisationen, welche die international vorgeschriebenen periodischen Nachberechnungen der Flugrouten nicht durchführen müssen bzw. die zuständigen Aufsichtsbehörden dieses Erfordernis offenbar nicht durchsetzen. In diesem Zusammenhang wird auch von «vergoldeten Lösungen und Regulierungen» in der Schweiz gesprochen.

---

<sup>6</sup> Das BAZL unterscheidet zwischen Audit und Inspektion. Audits sind in der Regel umfangreicher als Inspektionen.

Diese teilweise geringe Akzeptanz wurde in der Mehrheit der Interviews wie folgt begründet:

- die faktisch nicht vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten gegenüber einigen der Beaufsichtigten (Skyguide und MeteoSchweiz sind Monopolanbieter), siehe oben;
- das wenig akzeptierte fachliche Gewicht der Audit- bzw. Inspektionsteams (siehe dazu Kapitel 2.4);
- die vermeintlich vorhandenen Animositäten der BAZL-Inspektoren (als teilweise ehemalige Mitarbeitende einer der beaufsichtigten Flugsicherungsorganisationen) gegenüber den Beaufsichtigten;
- das Wissen der Beaufsichtigten, dass der erste Entwurf von Feststellungen und Massnahmen durch hartnäckige und hierarchisch hoch angesetzte Intervention im BAZL meist noch angepasst und/oder zeitlich verschoben werden kann.

### **Beurteilung**

Die Aufsicht Infrastruktur ist bezüglich regulatorischer Vorgaben, Planung und Abläufe gut gerüstet. Hingegen bewegt sich das BAZL hier in einem schwierigen Umfeld, da die Monopolstellung der Beaufsichtigten das Sanktionswesen stark erschwert.

Die Aufsichtsprozesse des BAZL richten sich primär nach den Erfordernissen, die ICAO und EASA aufgestellt haben. Der Prozess von der Auditankündigung bis zur Überwachung der Massnahmen ist schlüssig. Er hat in einzelnen Fällen (bei Eskalation der Findings oder der darauffolgenden Massnahmen) eine kleine Schwachstelle. Werden die vom Beaufsichtigten beantragten Anpassungen von der Amtsleitung gutgeheissen, kann dies von den Experten / Inspektoren, welche das Audit durchführten, als fehlende interne Unterstützung empfunden werden. Der daraus resultierende Frust der entsprechenden Mitarbeitenden spiegelt sich in der Personalumfrage und in der Kritik an Kadern und Amtsleitung wider.

Ein standardmässiges Konsolidieren aller Findings und Massnahmen mit der Amtsleitung – vor deren Kommunikation an die Beaufsichtigten – ist jedoch nicht sinnvoll. Einerseits entstünde ein unverhältnismässiger Aufwand, andererseits ginge dadurch eine Eskalationsstufe verloren.

Aus Sicht der Beaufsichtigten machen die Interventionen auf BAZL-Direktionsstufe Sinn, denn auf dieser Stufe wird dem wirtschaftlichen Aspekt von verlangten Massnahmen Gehör verliehen. Diese Massnahmen werden von den Beaufsichtigten öfters als Maximalforderungen innerhalb des geltenden Regelwerks empfunden, welche von der internationalen Praxis nicht entsprechen. Die schwierige Balance zwischen Safety und Policy (siehe Kapitel 2.2) macht sich hier in aller Deutlichkeit bemerkbar. In der Praxis führt dies dazu, dass sich die Inspektoren von der Amtsleitung übersteuert fühlen.

### **Empfehlung 6 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem Bundesamt für Zivilluftfahrt, zu überprüfen, wie das betroffene Inspektionsteam bei einer Eskalation einbezogen werden kann, so dass allfällige Anpassungen durch die Amtsleitung auch vom Team verstanden und mitgetragen werden.

### **Stellungnahme des Bundesamts für Zivilluftfahrt**

Die Empfehlung wird vom BAZL geprüft und es werden allfällig nötige Korrekturmassnahmen eingeleitet.

### 3.4 Das Verantwortlichkeitsgesetz regelt die Haftung

Der Bund haftet für Schäden, die seine Organe in Ausübung amtlicher Tätigkeiten widerrechtlich verursachen (Art. 146 Bundesverfassung, BV, SR 101). Auf Gesetzesstufe wird der Grundsatz in Artikel 3 Verantwortlichkeitsgesetz (VG, SR 170.32) wie folgt präzisiert:

*Für den Schaden, den ein Beamter in Ausübung seiner amtlichen Tätigkeit Dritten widerrechtlich zufügt, haftet der Bund ohne Rücksicht auf das Verschulden des Beamten.*

Die Aufsicht sowohl über Verwaltungsträger, als auch über Private stellt eine amtliche Tätigkeit dar. Ein besonderes Risiko stellt die Unterlassung der Aufsicht in einem sicherheitsrelevanten Bereich dar. Es kann sich dabei um einen Rechtsakt handeln, wie die Erteilung oder der Entzug einer Bewilligung, oder um einen Realakt, wie die faktische Vernachlässigung von Kontrollen.

Die rechtlichen Voraussetzungen für die Haftung des Bundes entsprechen jenen des allgemeinen Haftpflichtrechts. Es sind dies insbesondere die Widerrechtlichkeit, der Schaden und der adäquate Kausalzusammenhang.

Die behördliche Handlungspflicht (im Fall einer Unterlassung) setzt voraus, dass der Schaden objektiv vorhersehbar ist. Dabei ist vom Wissensstand der Behörde im konkreten Zeitpunkt auszugehen. Adäquat kausal ist ein Schaden infolge einer Unterlassung, wenn der Schaden nach hypothetischem Kausalverlauf nicht eingetreten wäre, wenn die Aufsichtsbehörde die rechtlich gebotene Handlung vorgenommen hätte.

#### **Beurteilung**

Im geprüften Bereich des Luftverkehrsmanagements dürfte vorab eine subsidiäre Haftung des Bundes eintreten, da vorgängig die Haftung der Flugsicherungsorganisation Skyguide zum Zuge käme. Skyguide hat eine eigene Haftpflichtpflichtversicherung. Der Handlungsbedarf zu diesem Thema ist im Kapitel «Risikomanagement» erwähnt.

## Anhang 1: Rechtsgrundlagen

---

### Rechtstexte

---

Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948, SR 748.0

---

Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV) vom 14. November 1973, SR 748.01

---

Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (GebV-BAZL) vom 28. September 2007, SR 748.112.1

---

Verordnung des UVEK über Sicherheitsmassnahmen im Luftverkehr (VSL) vom 20. Juli 2009, SR 748.122

---

Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr vom 21. Juni 1999, SR 0.748.127.192.68

---

Verordnung über den zivilen Flugwetterdienst vom 26. Mai 1999, SR 748.132.13

---

Verordnung des UVEK über die Anwendbarkeit von EG-Vorschriften im Bereich der Flugsicherheit vom 20. November 2006, SR 748.127.6

---

Bundesgesetz über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten, Verantwortlichkeitsgesetz (VG) vom 14. März 1958, SR 170.32

---



## Anhang 2: Abkürzungen

BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
CAP	Corrective Action Proposals
EASA	European Union Aviation Safety Agency Europäische Agentur für Flugsicherheit
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FKG	Finanzkontrollgesetz
FOCA	Federal Office of Civil Aviation = BAZL
ICAO	International Civil Aviation Organization
RM	Risikomanagement
SI	Sicherheit Infrastruktur (Abteilung des BAZL)
SIFS	Sektion Flugsicherheit (Sektion der Abteilung SI)
SILR	Sektion Luftraum (Sektion der Abteilung SI)
SOAP	Weisung BAZL «Safety Oversight in ANS [Air Navigation System] Provision» Weisung zur Wahrnehmung der Aufsicht im Flugsicherungsbereich
SRM	Sicherheits- und Risikomanagement (Stabstelle des BAZL)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

### **Priorisierung der Empfehlungen**

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).