

Prüfung des Business Continuity Managements

Skyguide

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Skyguide spielt eine zentrale Rolle bei der Bewirtschaftung des schweizerischen Luftraums, indem sie die Sicherheit und Effizienz des zivilen und militärischen Luftverkehrs sowohl landesweit als auch in gewissen grenznahen Gebieten Frankreichs und Deutschlands sicherstellt. Da Skyguide in der Schweiz die einzige Erbringerin von Flugsicherungsdiensten ist, führt jede Unterbrechung ihres Betriebs zu einer sofortigen Einstellung des Luftverkehrs. Das hat Auswirkungen auf Fluggesellschaften, Passagiere und die nationale Wirtschaft. Diese kritischen Verantwortlichkeiten unterstreichen, wie wichtig ein solides Business-Continuity-Dispositiv ist, das auch in Krisensituationen die Verfügbarkeit der Dienste garantieren kann.

Die Unterbrechungen des Luftverkehrs in den Jahren 2022⁶ und 2024⁷ haben gezeigt, dass die organisationale Resilienz verbessert werden muss. Die Unterbrechungen wirkten unmittelbar auf das gesamte Verkehrssystem ein und belegten, dass Skyguide eine strategische Akteurin ist, deren Betriebskontinuität für die wirtschaftliche, logistische und sicherheitspolitische Stabilität des Landes von zentraler Bedeutung ist.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) gab bereits 2021 in ihrer Prüfung der Umsetzung der Mindeststandards in der Flugsicherung⁸ Empfehlungen im Bereich Business-Continuity-Management (BCM) ab. Diese umfassten insbesondere die Einführung von Georedundanz-Massnahmen und Disaster-Recovery-Plänen (DRP), die für die Verfügbarkeit kritischer Dienste unerlässlich sind.

Im Rahmen der vorliegenden Prüfung hat die EFK das BCM von Skyguide aus dem Blickwinkel der Governance anhand der ISO-Norm 22301⁹ beurteilt. Die EFK stellt fest, dass das Maturitätsniveau des BCM nach wie vor ungenügend ist. Die Bereiche, welche die Steuerung und die Strategie betreffen, haben noch kein akzeptables Maturitätsniveau erreicht. Die Formalisierung einer BCM-Politik und-Richtlinie sowie die Durchführung einer Business-Impact-Analyse (BIA) zeigen jedoch, dass Skyguide bestrebt ist, schrittweise ein Business-Continuity-Managementsystem (BCMS) aufzubauen.

Kein strukturiertes BCMS vorhanden

Die Implementierung eines BCM bei Skyguide zeugt von einem klaren grundsätzlichen Bestreben, die Betriebskontinuität zu strukturieren, insbesondere als Reaktion auf die Empfehlungen des Accenture-Berichts¹⁰, der nach dem Vorfall von 2022 im Auftrag des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) angefertigt worden war. Allerdings ist der derzeitige Ansatz noch zu stark fragmentiert. Das BCM ist eher eine Reihe einzelner Massnahmen als ein übergeordneter, gesteuerter Prozess, der auf die gesamtheitlichen organisationellen Ziele ausgerichtet ist. Es ist zwingend erforderlich, dass Skyguide den nächsten Schritt macht und ein vollwertiges BCMS aufbaut und einführt. Dies würde eine kohärente, bereichsübergreifende und nachhaltige Steuerung des Business-Continuity-Dispositivs innerhalb der Organisation ermöglichen.

⁶ Unabhängige Untersuchung von Accenture zur Skyguide-Störung vom 15. Juni 2022, verfügbar auf der Website des UVEK

⁷ Luftraumsperrung in Genf wegen Störung des Kühlsystems nach Überschwemmung im Untergeschoss des Kontrollzentrums, verfügbar auf der Website von Skyguide

⁸ Prüfung des Schutzes kritischer Infrastrukturen: Umsetzung der Mindeststandards in der Flugsicherung (21408), verfügbar auf der Website der EFK

⁹ ISO-Norm 22301 (verfügbar auf Französisch und Englisch)

¹⁰ Unabhängige Untersuchung von Accenture zur Skyguide-Störung vom 15. Juni 2022, verfügbar auf der Website des UVEK

Keine klare Steuerung

Die solide Umsetzung eines BCM kann nicht nur in der Verantwortung von Skyguide liegen. Durch das Fehlen klarer schweizerischer und internationaler Vorgaben, formalisierter Verantwortlichkeiten und geteilter Finanzierungsmechanismen ist die gesamtheitliche schweizweite Steuerung des BCM weiterhin lückenhaft. Es obliegt dem UVEK, diesen normativen Rahmen in Zusammenarbeit mit dem Eidgenössischen Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS) und der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) festzulegen.

Skyguide muss die Verantwortlichkeiten, die Vorgaben und die Finanzierung im Zusammenhang mit der Kontinuität der Flugsicherungsdienste klar definieren, und zwar in Zusammenarbeit mit den Eignerstellen (UVEK, VBS und EFV). In dieses Vorgehen müssen auch die Regulierungsbehörden, namentlich das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) und die Military Aviation Authority (MAA), sowie die Partner wie die Schweizer Luftwaffe (LW) eingebunden werden. Ein solcher Ansatz würde die Koordination und die nachhaltige Finanzierung des BCM ermöglichen und dadurch das Business-Continuity-Dispositiv bei der schweizerischen Flugsicherung stärken sowie ein gemeinsames