

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 ausgewiesen¹.

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 Luftfahrtgesetz² (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

¹ Bundesamt für Statistik, Bewegungen im Linien- und Charterverkehr seit 1950

² 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»³, 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 Flugsicherheit bei Änderungen an ihren Systemen zuhänden 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.

³ 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.