



# **Bericht an das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL**

über die Umsetzung des Bundesrats-  
beschlusses vom 25. Februar 2004  
(Massnahmen im Bereich der Luft-  
fahrtsicherheit)

## Inhaltsverzeichnis

|          |                                                                                                                                                                  |           |
|----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1</b> | <b>Zusammenfassung des Prüfungsbefundes</b>                                                                                                                      | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Auftrag und Prüfungsdurchführung</b>                                                                                                                          | <b>5</b>  |
| 2.1      | Auftrag                                                                                                                                                          | 5         |
| 2.2      | Rechtsgrundlagen                                                                                                                                                 | 5         |
| 2.3      | Prüfungsumfang und -grundsätze                                                                                                                                   | 6         |
| 2.4      | Unterlagen und Auskunftserteilung                                                                                                                                | 6         |
| 2.5      | Priorisierung der Empfehlungen der EFK                                                                                                                           | 6         |
| <b>3</b> | <b>Allgemeines über das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL</b>                                                                                                    | <b>7</b>  |
| 3.1      | Luftfahrt als System                                                                                                                                             | 7         |
| 3.2      | Vision und Strategie des BAZL                                                                                                                                    | 7         |
| 3.3      | Abbildung der Prozesse                                                                                                                                           | 8         |
| 3.3.1    | Grundlage Managementsystem (MS)                                                                                                                                  | 8         |
| <b>4</b> | <b>Prüfungsergebnisse</b>                                                                                                                                        | <b>9</b>  |
| 4.1      | Prüfungsbereich Controlling über die Realisierung des Bundesratsbeschlusses (BRB) vom 25. Februar 2004 „Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit“ | 9         |
| 4.2      | Prüfungsbereich personelles Rechnungswesen                                                                                                                       | 12        |
| 4.2.1    | Organisation                                                                                                                                                     | 12        |
| 4.2.2    | Abläufe                                                                                                                                                          | 12        |
| 4.2.3    | Einhaltprüfungen                                                                                                                                                 | 13        |
| 4.2.4    | Überleitung                                                                                                                                                      | 13        |
| 4.2.5    | Berechtigungen                                                                                                                                                   | 14        |
| 4.2.6    | Personalaufstockung gemäss Bundesratsbeschluss                                                                                                                   | 14        |
| 4.2.7    | Personaleinsatz                                                                                                                                                  | 15        |
| 4.3      | Prüfungsbereich Beschaffungswesen                                                                                                                                | 16        |
| 4.3.1    | Generelles zum Beschaffungswesen im BAZL                                                                                                                         | 16        |
| 4.3.2    | Feststellungen zu ausgewählten Einzelgeschäften                                                                                                                  | 17        |
| <b>5</b> | <b>Follow-up des EFK-Berichts 5140 „IT-Governance“</b>                                                                                                           | <b>19</b> |
| 5.1      | Allgemeine Beurteilung der Empfehlungsumsetzung                                                                                                                  | 19        |
| 5.1.1    | Service Level Agreements                                                                                                                                         | 19        |
| 5.1.2    | Kosten- und Leistungsrechnung                                                                                                                                    | 20        |
| 5.2      | IT-Systemübersicht                                                                                                                                               | 20        |
| <b>6</b> | <b>Schlussbesprechung</b>                                                                                                                                        | <b>21</b> |
|          | <b>Beilagen</b>                                                                                                                                                  | <b>21</b> |

## **1 Zusammenfassung des Prüfungsbefundes**

Die Prüfungen der EFK befassten sich schwergewichtig mit der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 25. Februar 2004 (Massnahmen im Bereich der Luftfahrtsicherheit) betreffend die Jahre 2005 und 2006. Besonders geprüft wurden die Bereiche Personalressourcen, gesprochene Kredite gemäss BRB, sowie das Beschaffungswesen. Gleichzeitig wurden auch die Prozesse und das Interne Kontrollsystem (IKS) anhand von Stichproben analysiert. Im Weiteren wurden die Stichproben auf ihre sachlich korrekte Kontierung und Verbuchung, auf Sparsamkeit sowie materielle Kontrolle gemäss den BAZL-Weisungen geprüft. Eine weitere Prüfung war der Follow-up der Empfehlungen des EFK-Berichts aus dem Jahr 2005 (1.5140.803.00285.02 „IT-Governance“).

Der Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 2004 (Massnahmen im Bereich der Luftfahrtsicherheit) ist umgesetzt worden mit Ausnahme der Gebührenerhöhung, die vom Nationalrat am 13. Dezember 2005 abgelehnt worden ist. Damit fehlen bis zur nächsten Gebührenerhöhung jährlich Einnahmen von rund 5 Mio. Franken. Im Beschaffungsbereich erfolgte die Umsetzung nicht BoeB/VoeB-konform.

Die Rechnungsführung erfolgt mit Ausnahme der nachfolgenden Bemerkungen / Empfehlungen ordnungsgemäss.

Aufgrund der durchgeführten Analysen und Einhalteprüfungen sieht die EFK Verbesserungspotenzial in den Bereichen Sparsamkeit, IKS, personelles Rechnungswesen, Beschaffungswesen und des Follow-up IT-Governance. Dazu wurden folgende Empfehlungen mit Priorität 1 formuliert:

- Temporäre Mitarbeitende von externen Stellenvermittlungsfirmen sind aus Sparsamkeitsgründen nur in Ausnahmefällen und in zeitlich begrenztem Einsatz einzustellen.
- Zur Stärkung des Internen Kontrollsystems (IKS) ist eine Unterschriftsliste zu erstellen und die Ausführungen im Handbuch HH+RF, Kapitel 4.8.4 „Aufbau und Betrieb eines IKS in den Verwaltungseinheiten“ (siehe unter [www.accounting.admin.ch](http://www.accounting.admin.ch)) ist umzusetzen. Die internen Prozesse und Dokumente sind dementsprechend im Managementsystem des BAZL anzupassen.
- Im Softwareprogramm EMPIC-EAP (European Aviation Processing System) ist ein Fakturierungsjournal mit Gesamttotal zu erstellen. Dieses Journal ist mit der Schnittstelle EMPIC / SAP bzw. mit der Fakturierung SAP abzustimmen. Somit wäre eine Kontrolle der vollständigen Fakturierung gewährleistet.
- Das Vieraugen-Prinzip im Personalbereich, mindestens für wichtige finanzrelevante Mutationen, ist einzuführen. Die Leiterin des Personaldienstes sollte im Sinne des Internen Kontrollsystems periodisch die monatliche Lohnauszahlung überwachen.
- Für die Mitarbeitenden des Finanzdienstes sind die umfassenden Mutationsberechtigungen von

- Im Beschaffungswesen ist die freihändige Vergabe restriktiv zu handhaben, es gilt der Grundsatz des freien Wettbewerbs. Bei den freihändigen Vergaben von Dienstleistungen unter dem Schwellenwert von 50'000 Franken sind die Leistungen und Honorare auszuhandeln. Die oberen Grenzen der zu vereinbarenden Honoraransätze sind durch die Rahmentarife gemäss Art. 58 VoeB vorgegeben. Bei den übrigen Vergaben soll das BAZL prüfen, wieweit im Hinblick auf die sparsame Mittelverwendung ein tieferer Schwellenwert als 50'000 Franken angewendet werden kann. Alle Unterlagen im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren sind für die Dauer von mindestens drei Jahren aufzubewahren. Das in Beschaffungen involvierte Personal des BAZL ist auf die wirtschaftliche und wirksame Mittelverwendung (Art. 1, Abs. 2, lit. b FHG) und auf den Grundsatz des Wettbewerbs (Art. 4 VoeB) zu sensibilisieren.  
Die Formvorschriften nach BoeB/VoeB sind einzuhalten. Die WTO-Dienstleistungen im offenen und selektiven Verfahren sind im Schweiz. Handelsamtsblatt (SHAB) auszuschreiben und sämtliche WTO-unterstellten Vergaben sind dort zu publizieren (Art. 18, 24 und 29 BoeB). Für freihändige WTO-unterstellten Vergaben ist ein Bericht zu erstellen (Art. 13, Abs. 2 VoeB). Bei fehlendem Wettbewerb ist mit der Auftragnehmerin ein Einsichtsrecht in die Kalkulation zu vereinbaren, wenn der Auftragswert eine Million Franken erreicht (Art. 5 VoeB).
- Der Aufbau von messbaren Service Level Agreements (SLA) - explizit jene der Fachanwendungen - sind im Interesse des BAZL voranzutreiben und umgehend in Kraft zu setzen. Besonders im Hinblick auf die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wird dies von hoher Bedeutung sein.

Die Empfehlungen sind in der Beilage 1, „Empfehlungsübersicht“, zusammengefasst. Zu den Empfehlungen in den Kapiteln 4.1 bis 5.2 bittet die EFK um Ihre Stellungnahme bis 20. Juli 2007.

## **2 Auftrag und Prüfungsdurchführung**

### **2.1 Auftrag**

Die EFK hat gestützt auf die Art. 5, 6, und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle (SR 614.0) beim Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL eine angemeldete Prüfung durchgeführt. Sie wurde von den Herren [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] mittels Stichproben, Analysen und Interviews vorgenommen. Der Prüfauftrag umfasste die Jahre 2005 und 2006 mit folgenden Schwerpunkten:

- Prüfung der Umsetzung des Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 2004 (Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit) bei den Ausgaben und Einnahmen sowie Beurteilung der allgemeinen Recht- und Ordnungsmässigkeit,
- Beurteilen der Sparsamkeit beim personellen Ausbau des BAZL gemäss Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 2004 (Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit) sowie Prüfung des personellen Rechnungswesens,
- Prüfungen im Bereich des Beschaffungswesens,
- Follow-up der Empfehlungen des Berichts der EFK 1.5140.803.00285.02 „IT-Governance“ aus dem Jahr 2005.

### **2.2 Rechtsgrundlagen**

Es sind dies im Wesentlichen:

- Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (SR 611.0),
- Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006 (SR 611.01),
- Bundespersonalgesetz (BPG) vom 24. März 2000 (SR 172.220.1),
- Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB) vom 16. Dezember 1994 (SR 172.056.1),
- Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB) vom 11. Dezember 1995 (SR 172.056.11),
- Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 2004 „Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit“,
- Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948 (SR 748.0),
- Convention on International Civil Aviation (ICAO) vom 7. Dezember 1944 (Beitritt Schweiz 1947),
- Eurocontrol, Internationales Übereinkommen über Zusammenarbeit zur Sicherung der Luftfahrt vom 13. Dezember 1960 (SR 849.05),
- Luftverkehrsabkommen Schweiz - EU, in Kraft seit 1. Juni 2002,
- Teilnahme an der Sicherheitsagentur EASA (European Aviation Safety Agency, gegründet 2002)

EU über den Single

## 2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfungen der EFK befassten sich schwergewichtig mit der Umsetzung des Bundesratsbeschlusses vom 25. Februar 2004 (Massnahmen im Bereich der Luftfahrtsicherheit) betreffend die Jahre 2005 und 2006. Besonders geprüft wurden die Bereiche Personalressourcen, gesprochene Kredite gemäss BRB, sowie das Beschaffungswesen. Gleichzeitig wurden auch die Prozesse und das Interne Kontrollsystem (IKS) anhand von Stichproben analysiert. Im Weiteren wurden die Stichproben auf ihre sachlich korrekte Kontierung und Verbuchung, auf Sparsamkeit sowie materielle Kontrolle gemäss den BAZL-Weisungen geprüft. Es wurden aber keine vertieften Prozessanalysen inkl. detaillierter Prüfung der vorhandenen Kontrollsysteme durchgeführt. Eine weitere Prüfung war der Follow-up der Empfehlungen des EFK-Berichts aus dem Jahr 2005 (1.5140.803.00285.02 „IT-Governance“).

Die Schlussfolgerungen im Bericht stützen sich auf unterschiedliche stichprobenweise durchgeführte Prüfungen von Belegen und Transaktionen. Die Festlegung dieser Stichproben basiert auf dem Prinzip der Wesentlichkeit und auf Risikoüberlegungen zu den in die Prüfung einbezogenen Bereichen der Geschäftstätigkeit. Es handelt sich also nicht in allen Fällen um repräsentative Stichproben.

## 2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte sind zuvorkommend und kompetent erteilt und die verlangten Unterlagen zur Verfügung gestellt worden.

## 2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

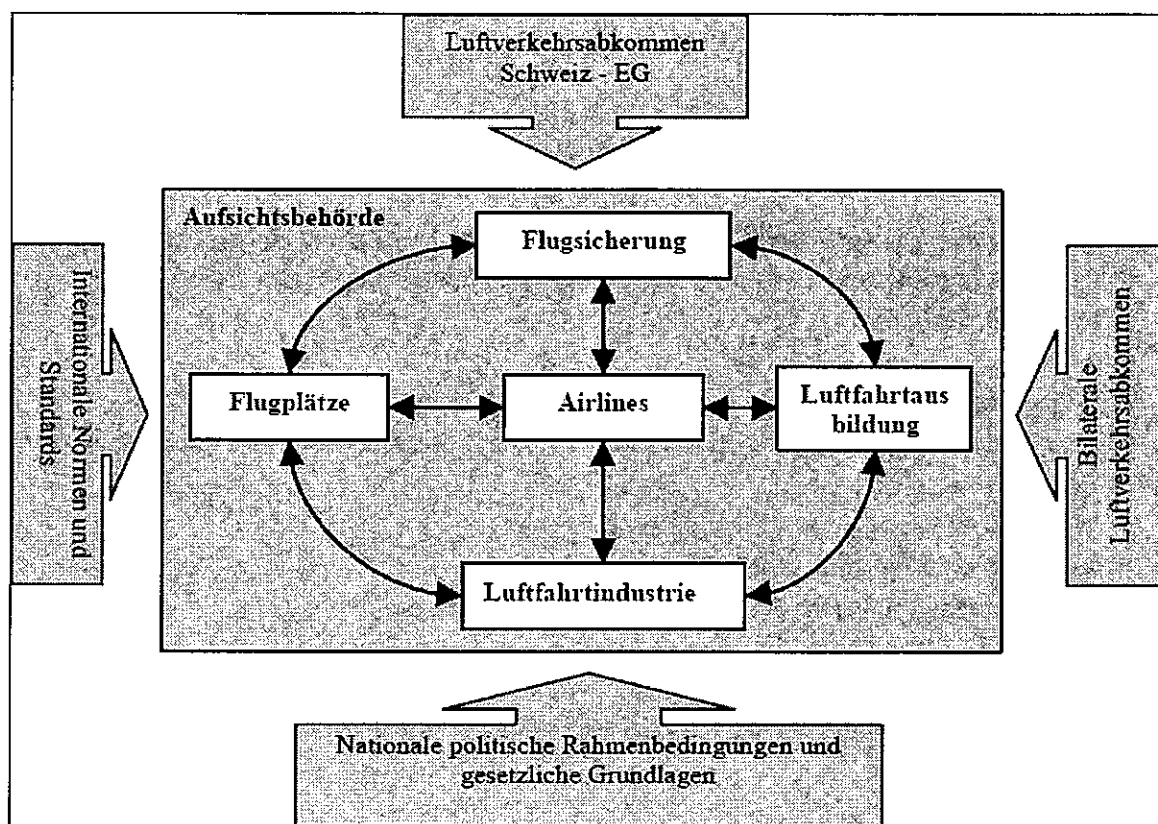
Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Priorität (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** [z.B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

### 3 Allgemeines über das Bundesamt für Zivilluftfahrt BAZL

#### 3.1 Luftfahrt als System

Die schweizerische Luftfahrt ist als Gesamtsystem zu verstehen, dessen Träger sowohl auf nationaler als auch auf internationaler Ebene stark miteinander vernetzt sind. Zu den Hauptträgern der Luftfahrt gehören die Fluggesellschaften, die Flugplätze, die Flugsicherung, die Hersteller- und Ausbildungsbetriebe und weitere, so genannte flugnahe Unternehmen. Alle diese Protagonisten sind derart miteinander verbunden, dass das Scheitern eines Teilnehmers massive Auswirkungen auf die anderen Träger haben kann. Die Schweiz übernimmt soweit möglich internationale Standards, beteiligt sich an wichtigen europäischen Projekten wie bei der Europäischen Agentur für Flugsicherheit der EU (EASA) sowie dem Single European Sky Projekt und setzt sich für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Schweiz ein.

#### System «Luftfahrt Schweiz»



Mit dem Bericht vom 10. Dezember 2004 über die Luftfahrtpolitik der Schweiz 2004 (LUPO) hat der Bundesrat die Zukunft der Luftfahrtpolitik vorgegeben.

#### 3.2 Vision und Strategie des BAZL

standard und eine

Die Strategie beinhaltet folgendes:

1. Sorgt als unabhängiger Regulator für einen hoch stehenden Sicherheitsstandard (Safety und Security) in der schweizerischen Zivilluftfahrt.
2. Fördert die Schweizer Zivilluftfahrt und berücksichtigt dabei die drei Dimensionen der Nachhaltigkeit. So trägt das BAZL zur Standortattraktivität unseres Landes bei.
3. Engagiert sich in den internationalen Luftfahrtorganisationen, damit unsere nationalen Interessen angemessen berücksichtigt werden.
4. Erbringt Dienstleistungen kompetent und verlässlich. Dank dem situationsgerechten und vorausschauenden Handeln geniesst das Bundesamt eine hohe Akzeptanz in Öffentlichkeit, Politik und Wirtschaft.
5. Kommuniziert sachgerecht, rasch und transparent.
6. Legt Wert auf verantwortungsbewusste und qualifizierte Mitarbeitende und fördert diese durch gezielte Aus- und Weiterbildung.

### **3.3 Abbildung der Prozesse**

Per 1. Januar 2005 hat das BAZL von der bisherigen aufgaben- zur prozessorientierten Amtsführung umgestellt. Umgesetzt war die Reorganisation ab etwa Mitte 2005.

Das Managementsystem (MS) ist das grundlegende Arbeitsinstrument im BAZL. Die Aufgabe des MS ist es, eine gemeinsame, standardisierte Arbeitsgrundlage für alle Mitarbeitende bereitzustellen. Das MS beinhaltet:

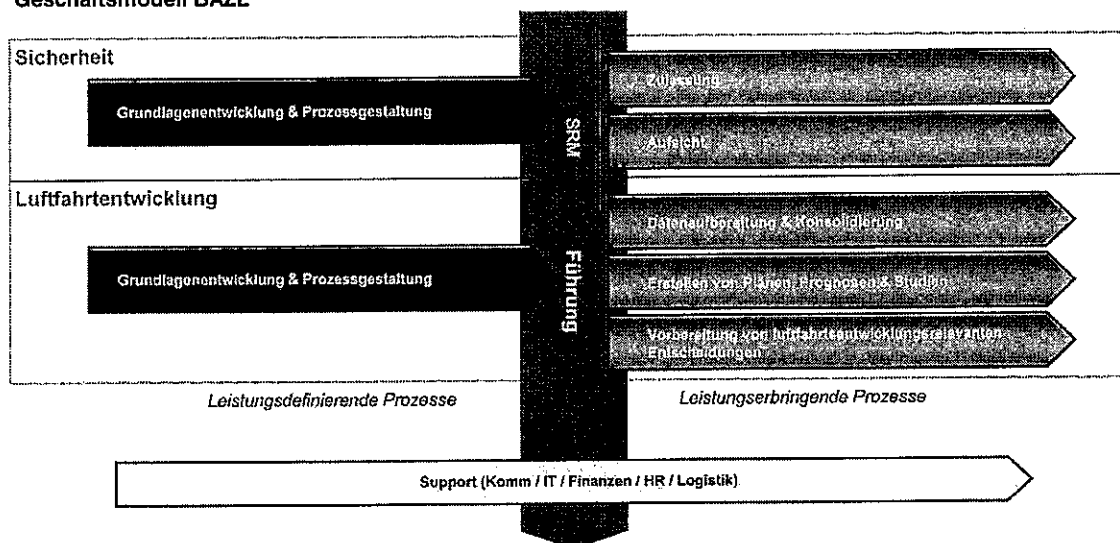
- Strategie BAZL,
- Struktur und Führungsorganisation (Organigramme, Führungsinstrumente, operative Spielregeln),
- Kompetenzen- und Unterschriftenregelung,
- Gültige interne Weisungen und Reglemente,
- Amtsprozesse (Führungs-, Haupt- und Supportprozesse).

Die Anwendung des MS ist Standard, jeder Mitarbeitende ist angehalten, mit dem System zu arbeiten. Der Zugriff auf den aktuellen Stand des MS ist via Netzanbindung garantiert.

#### **3.3.1 Grundlage Managementsystem (MS)**

Der Aufbau des MS ist prozessorientiert, als Grundlage dient das Geschäftsmodell des BAZL. Das MS umfasst die Führungsprozesse, leistungsdefinierende und leistungserbringende Prozesse der Abteilungen Luftfahrtentwicklung und der Sicherheitsabteilungen sowie unterstützende Prozesse in den Bereichen Personal, Finanzen, Information (IT) und Logistik.

## Geschäftsmodell BAZL



Gemäss Auskunft Leiter Ressourcen und Logistik wird das BAZL demnächst mit dem Standard ISO 9001-2000 zertifiziert. Zudem möchte das BAZL ab dem Jahr 2008 als FLAG-Amt (Führen mit Leistungsauftrag und Globalbudget) geführt werden. Das Parlament wird demnächst darüber entscheiden.

## 4 Prüfungsergebnisse

### 4.1 Prüfungsbereich Controlling über die Realisierung des Bundesratsbeschlusses (BRB) vom 25. Februar 2004 „Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit“

Aufgrund der Feststellungen der Geschäftsprüfungskommission des Ständerates bei der Überprüfung der Rolle von Bundesrat und Bundesverwaltung im Nachgang zur Swissair-Krise wie auch infolge mehrerer sicherheitsrelevanter Vorkommnisse und einiger schwerer Unfälle in der schweizerischen Zivilluftfahrt hat das UVEK im Sommer 2002 das [REDACTED] beauftragt zu untersuchen, ob in der Schweiz die Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr effizient und wirksam organisiert ist. Die Untersuchung hat aufgezeigt, dass die staatlichen Strukturen in der Schweiz mit der rasanten Entwicklung des Luftverkehrs nicht Schritt gehalten hat. Handlungsbedarf bestand insbesondere im Bereich des Sicherheitsmanagement und der Luftfahrtaufsicht. Um diese Defizite zu beheben, mussten die organisatorischen Abläufe bei der schweizerischen Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr in mehrfacher Hinsicht angepasst und die Personalsituation im BAZL quantitativ wie qualitativ verbessert werden. Das UVEK hat die Umsetzung der Empfehlungen umgehend in Angriff genommen, was schlussendlich zum Budgetnachtrag 2004 führte (gesamthafte Ressourcenbestimmung und Kreditbegehren). Mit dem Bundesratsbeschluss

„Sicherheit“ wurden die  
gt, die Gebührenver-

ordnung des BAZL zu revidieren, um mit der Erhöhung der Einnahmen etwa die Hälfte der zusätzlichen Stellen finanzieren zu können.

Die EFK hat das Controlling des BAZL hinsichtlich der Kredite des Bundesratsbeschluss vom 25. Februar 2004 auf die Vollständigkeit und sparsame Mittelverwendung hin geprüft. Nicht Gegenstand der Prüfung war der Nachfolgebericht vom Dezember 2006 der Firma [REDACTED] über die Umsetzung der Empfehlungen aus dem Bericht des Jahres 2003. Die EFK hat festgestellt, dass ein Controlling über die amtsrelevanten Kredite wie Personalbezüge, Infrastruktur, Dienstleistungen Dritter, übrige Dienstleistungen Dritter und übrige Sachausgaben für die Jahre 2004 bis 2005 geführt worden ist. Dies geschah unter dem Reorganisationstitel „TOPAS“ mit Auswertungen aus dem SAP (Kostenstelle 10002 TOPAS) wie auch über entsprechende Excel-Auswertungen und Direktionsreports. Ein Abschlussbericht über das Projekt TOPAS fehlte jedoch im Revisionszeitpunkt. Über die Prüfungen der EFK bei den Personalbezügen gibt das Kapitel 4.2 ff Auskunft. Der Nachvollzug der über die anderen Kredite getätigten Aufwendungen zwecks Ermittlung der Wirtschaftlichkeit (siehe auch Kapitel 4.3 Prüfbereich Beschaffungswesen) wie auch der korrekten ordnungsgemässen Verbuchung stellte sich als sehr zeitaufwändig heraus. Daher konnten Prüfungen nur im beschränkten Umfang durchgeführt werden. Im Bereich der Gebühreneinnahmen wurden in den Sektionen Flugpersonal (SBFP) und Standardisierung, Sanktionswesen und Register (STSS), Stichproben durchgeführt. Dazu wurde auch Einblick in das Softwareprogramm EMPIC-EAP (European Aviation Processing System) genommen. Die Schnittstelle zum SAP SD-Programm wurde jedoch nicht geprüft.

Der Ausgaben-Voranschlag 2005 inkl. Nachträge betrug rund 99,9 Mio. Franken, die Rechnung 2005 schloss mit rund 92,2 Mio. Franken ab. Damit fielen die Ausgaben 2005 um rund 7,7 Mio. Franken geringer aus als budgetiert. Der Ausgaben-Voranschlag 2006 inkl. Nachträge betrug rund 90,5 Mio. Franken, die Rechnung 2006 schloss mit rund 82,7 Mio. Franken ab. Damit wurde der Voranschlag 2006 wiederum um rund 7,8 Mio. Franken unterschritten.

Aufgrund der aus den Prüfhandlungen gewonnenen Erkenntnisse haben wir folgende Bemerkungen anzubringen:

- In den Jahren 2005 und 2006 wurden für rund 995'000 Franken (2005 rund 372'000 Franken, 2006 rund 623'000 Franken) auf Vertragsbasis mit externen Personalvermittlungsfirmen temporäres Personal eingestellt. Die Einsätze des temporären Personals waren teilweise jedoch längerfristig.
- Der interne Abschlussbericht TOPAS vom 30. Juni 2005 sowie der Zwischenbericht über den Projektverlauf der Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit vom 15. September 2004 wurden uns am 12. Juni bzw. 13. Juni 2007 überreicht.
- Bei einigen Verträgen wurden die vertraglich geregelten Kostendächer nicht eingehalten.
- Im Bereich der Gebühren Luftfahrtpersonal wurde festgestellt, dass die Entschädigungen der Experten für die abgenommenen Prüfungen teilweise höher ausfielen als die Rechnung an die Geprüften gemäss der Gebührenverordnung BAZL.

zusammengefasst und  
unterschieden. In der

Buchhaltung werden die erfassten Rechnungen alphabetisch abgelegt. Somit weist nur noch die erste Rechnung mit dem Laufzettel eine Doppelunterschrift aus.

- Es existiert keine Unterschriftsliste. Somit können die Unterschriften nicht zweifelsfrei dem unterschreibungsberechtigten Personal zugeordnet werden.
- Einige Rechnungen weisen auf dem Laufzettel eine identische Unterschrift unter der Rubrik Fachvisum Sachbearbeiter / Vorgesetzter auf.
- Im Softwareprogramm EMPIC-EAP werden Fakturen erstellt und über die Schnittstelle in das SAP Programm transferiert. Im SAP wird die Kundenfaktur erstellt. Es gibt aber im EMPIC-EAP kein Fakturierungsjournal mit Gesamttotal, das mit den Rechnungen im SAP Programm abgestimmt werden kann.

Gemäss dem Vernehmlassungsergebnis und dem Antrag des Bundesrats folgend hatte der Nationalrat am 13. Dezember 2005 beschlossen, nicht auf das Bundesgesetz zur Erhebung von Gebühren und Abgaben im Bereich des UVEK einzutreten. Damit fehlte die rechtliche Basis für die Umsetzung der geplanten Gebührenerhöhung im BAZL, welche Einnahmen im Umfang von rund 5 Mio. Franken ermöglicht hätte. Somit konnte der BRB vom 25.2.2004 nicht umgesetzt werden. Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass die Verordnung über die Gebühren des Bundesamtes für Zivilluftfahrt (VGZ, SR 748.112.11) gegenwärtig überarbeitet wird.

Die Prüfungen haben gesamthaft ein gutes Ergebnis ergeben. Verbesserungspotenzial sieht die EFK im Bereich der Wirtschaftlichkeit (temporäres Personal, Gebühren), dem Projektcontrolling und des Internen Kontrollsystems.

**Empfehlung 4.1.1 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL aus Sparsamkeitsgründen temporäre Mitarbeitende aus externen Stellenvermittlungsfirmen nur in Ausnahmefällen und in zeitlich begrenztem Einsatz einzustellen.

**Empfehlung 4.1.2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL zur Stärkung des Internen Kontrollsystems (IKS) eine Unterschriftsliste zu erstellen und die Ausführungen im Handbuch HH+RF, Kapitel 4.8.4 „Aufbau und Betrieb eines IKS in den Verwaltungseinheiten“ (siehe unter [www.accounting.admin.ch](http://www.accounting.admin.ch)) umzusetzen. Die internen Prozesse und Dokumente sind dementsprechend im Managementsystem des BAZL anzupassen.

**Empfehlung 4.1.3 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL im Softwareprogramm EMPIC-EAP (European Aviation Processing System) ein Fakturierungsjournal mit Gesamttotal zu erstellen. Dieses Journal ist mit der Schnittstelle EMPIC / SAP bzw. mit der Fakturierung SAP abzustimmen. Somit wäre eine Kontrolle der vollständigen Fakturierung gewährleistet.

**Empfehlung 4.1.4 (Priorität 2)**

ten- und Leistungs-

**Empfehlung 4.1.5 (Priorität 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL ein Controlling zu führen, welches die verschiedenen Gebührenerträge den tatsächlichen Aufwendungen gegenüberstellen. Somit ist es möglich festzustellen, ob die eingenommenen Gebühren die verursachten Kosten überhaupt decken.

## **4.2 Prüfungsbereich personelles Rechnungswesen**

### **4.2.1 Organisation**

Das BAZL verfügt über einen Personalbestand von 236,4 Stellen. Davon waren per Ende März 2007 219,9 Stellen besetzt. Gegenwärtig laufen 11 Rekrutierungen. Der Personaldienst weist 3,7 Stellen auf, wovon 2,2 Stellen besetzt sind. Zusätzlich wird der Personaldienst noch mit einer 50-prozentigen temporären Mitarbeiterin ergänzt. Der Personaldienst bildet Teil der Abteilung Ressourcen und Logistik, die 22,2 Stellen umfasst.

Die Leiterin des Personaldienstes hat das Personalverzeichnis per 30. April 2007 bestätigt.

### **4.2.2 Abläufe**

Die EFK führte während der Revision Gespräche mit der Leiterin des Personaldienstes und ermittelte wichtige Arbeitsabläufe für die Lohnverarbeitung insbesondere im Hinblick auf die Einhaltung des Internen Kontrollsystems (IKS). Mit der Amtsreorganisation hat das BAZL ein Management-System als grundlegendes Arbeitsinstrument eingeführt. Damit wird eine einheitliche, gemeinsame und standardisierte Arbeitsgrundlage geschaffen, die prozessorientiert ist. Das Management-System ist im Kapitel 3.3 näher umschrieben. Die Supportprozesse beinhalten die Prozesse in den Bereichen Personal, Finanzen, Informatik und Logistik. Die Prozesse beinhalten auf der ersten Ebene die Prozessbeschreibungen und allgemeine Anweisungen und auf der zweiten Ebene die Tools wie Checklisten, Dokumente und Formulare sowie die detaillierten Arbeitsanweisungen. Der Personaldienst hat im Rahmen des Management-Systems sämtliche Prozesse ermittelt und detailliert festgehalten und aufgeschrieben.

Die EFK konnte wahrnehmen, dass Funktionentrennung zwischen auslösender und verarbeitender Stelle besteht. Die Arbeitsverträge werden gemeinsam vom Leiter Ressourcen und Logistik und vom Linienvorgesetzten unterzeichnet. Das Gleiche gilt bei Vertragsänderungen. In der Regel wird auch bei den andern finanzrelevanten Mutationen Doppelunterschrift verlangt. Die Personalmassnahmen werden von zwei Sachbearbeiterinnen, die für eine Anzahl Organisationseinheiten verantwortlich sind, vorgenommen. Die übrigen anfallenden Mutationen wie Auszahlung von Stundenlöhnen, Überstunden und Pikettstunden müssen vom Linienvorgesetzten genehmigt sein. Änderungen in den Familienverhältnissen werden anhand amtlicher Dokumente vorgenommen. Sämtliche Mutationen werden simuliert und die Finanzrelevanten ausgedruckt und abgelegt. Eine Nachkontrolle durch eine Zweitperson erfolgt nicht. Es wird lediglich bei Spezialfällen eine Zweitmeinung

wissen begutachtet.

EFK vertritt die An-

sicht, dass zumindest stichprobenweise ein Vieraugen-Prinzip eingeführt werden sollte, indem die Mutierenden gegenseitig die ausgeführten Arbeiten durchsehen.

**Empfehlung 4.2.2 (Priorität 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL ein Vieraugen-Prinzip, mindestens für wichtige finanzrelevante Mutationen, einzuführen. Die Leiterin des Personaldienstes sollte im Sinne des Internen Kontrollsystems periodisch die monatliche Lohnauszahlung überwachen.

#### **4.2.3 Einhalteprüfungen**

Bei den Einhalteprüfungen richtete die EFK das Augenmerk auf die infolge des BRB eingestellten Personen. Gestützt auf das Personalcontrolling hat das BAZL eine Liste dieser Mitarbeitenden generiert. Die EFK prüfte die Erfassung der Daten im BV PLUS hinsichtlich des Eintrittsdatums, der Lohnklasse, der Jahresbesoldung, des Beschäftigungsgrades sowie der Sonderzulage. Diese Prüfungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass. Die Einstellungen sind korrekt und im Rahmen der Arbeitsbedingungen der Bundesverwaltung erfolgt. Es mussten keine Zulagen für die Gewinnung von Personal gewährt werden. Für das Flugpersonal wird eine Flugdienstzulage ausgerichtet. Diese betrug bis anhin maximal 36'715 Franken. Im Auftrag des GS UVEK wurden die diesbezüglichen Modalitäten auf anfangs 2006 geändert. Die Flugdienstzulage wurde in Sonderzulage umbenannt und beträgt höchstens noch 17 Prozent der Grundbesoldung. Im Gegenzug wird das Flugpersonal eine Lohnklasse höher eingereiht. Bis der Primatwechsel bei der Publica vollzogen ist, wird die Höhereinreihung in Form einer Funktionszulage ausgerichtet und im Ergänzungsplan versichert. Bis Ende des Jahres 2007 gilt für das bestehende Personal eine Besitzstandwahrung. Der Personaldienst hat für jede betroffene Person den Übergang von der alten zur neuen Regelung aufgezeichnet und überwacht den Vollzug.

Bei den Honorarbezüglern kontrollierten wir anhand der Verbuchung diverse Auszahlungen für Honorare und Spesen mit den entsprechenden Belegen. Wir haben angeregt, dass der Linienvorgesetzte sämtliche Auszahlungsbelege unterschreibt und nicht nur den Begleitzettel pro Auftrag.

Die Lohnverarbeitung ist gemäss unseren Prüfungen ordnungsgemäss abgewickelt worden.

#### **4.2.4 Überleitung**

Die Überleitung ist die monatliche Überführung der Abrechnungsergebnisse aus BV PLUS in die Finanzbuchhaltung. Für den Monat November 2006 hat die EFK den Abrechnungsbeleg aus dem HR-Modul sowie denjenigen aus dem FI-Modul für die Finanzbuchhaltung generiert. Die Totalbeträge der Finanz- und Abrechnungskonten sind richtig in die Finanzbuchhaltung überführt worden. Ebenso stimmen die Totalsummen der Soll- und Haben-Seite überein.

Über die FIS-Schnittstelle erfolgt die Verbuchung automatisch bei der Abteilung Finanz- und Rech-

» des Monats No-  
sanzeigen des F+RW

#### 4.2.5 Berechtigungen

Das Berechtigungskonzept in der Bundesverwaltung ist neu geordnet worden. Die Dienststellen sind für die Verwaltung und Vergabe der Berechtigungen alleine verantwortlich. Im BAZL müssen Anträge für das Sichten oder Mutieren von Personendaten schriftlich und durch den Vorgesetzten unterzeichnet an die Super-Userin eingereicht werden. Diese beantragt die angeforderten Berechtigungen auf elektronischem Weg beim CCSAP, wo die Accounts eröffnet werden. Es werden keine Excel-Tabellen mehr erstellt und auch keine unterschriebenen Rollenzuteilungen abgelegt. Die Dienststelle kann aber jederzeit eine Auswertung der vergebenen Berechtigungen für ihre Mitarbeitenden erstellen.

Die Sichtberechtigung für einen ausgetretenen Mitarbeiter war am Revisionsstichtag noch nicht gelöscht. Diese ist umgehend aufheben zu lassen.

Jeder Mitarbeitende mit Zugriff zu Personendaten muss das Merkblatt „Sicherheit und Datenschutz im BV PLUS“ unterschreiben. Die EFK hat festgestellt, dass diese Merkblätter nicht vorhanden und demzufolge nicht von den Mitarbeitenden unterschrieben waren.

Im BAZL können 5 Personen, alle Lohndaten mutieren. Davon sind 2 Mitarbeitende aus dem Finanzdienst berechtigt. Die EFK ist der Ansicht, dass die Berechtigungen für die Mitarbeitenden des Finanzdienstes auf das Sichten beschränkt und so eine klare Funktionentrennung herbeigeführt werden sollte. Falls der Finanzdienst die Spesenauszahlungen im BV PLUS vornehmen muss, könnte die Mutationsberechtigung auf den entsprechenden Bereich eingeschränkt werden.

Bis anhin konnten jeweils gegen 50 Personen aus dem CCSAP und CCHR Personaldaten bei den einzelnen Dienststellen mutieren. Gegenwärtig werden diese Berechtigungen auf das absolut Nötige reduziert, wobei einzelne bestehen bleiben werden. Wir haben das BAZL darauf hingewiesen, dass es anhand des Reports „Protokollierte Änderungen in den Daten der Infotypen“ die Möglichkeit hat, die Mutationen auf unbekannte User-Identifikationen zu prüfen.

##### Empfehlung 4.2.5.1 (Priorität 1)

Für die Mitarbeitenden des Finanzdienstes sind die umfassenden Mutationsberechtigungen von Personendaten im Sinne einer klaren Funktionentrennung aufzuheben.

##### Empfehlung 4.2.5.2 (Priorität 2)

Die Unterschriften für das Merkblatt „Sicherheit und Datenschutz im BV PLUS“ müssen von allen Mitarbeitenden mit Zugriff auf das BV PLUS eingeholt und abgelegt werden.

##### Empfehlung 4.2.5.3 (Priorität 2)

Die Sichtberechtigung für einen ausgetretenen Mitarbeiter ist umgehend zu löschen.

#### 4.2.6 Personalaufstockung gemäss Bundesratsbeschluss

Die Ergebnisse des [REDACTED], die sich konkret an das BAZL richteten, beinhalteten namentlich die Aufteilung des Amtes in einen Safety- und einen Policy-Bereich und die adäquate Ressourcenallokation, um das Sicherheitsniveau zu halten. Die Aufstockung ist primär im sicherheits-

relevanten Bereich. Das GS UVEK reichte in der Folge einen entsprechenden Antrag „Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit“ an den Bundesrat ein. Mit BRB vom 25. Februar 2004 wurden 60 zusätzliche Stellen bewilligt, wobei 30 Stellen vorerst gesperrt blieben und erst aufgrund eines Zwischenberichtes freigegeben worden sind. Die für das zusätzlich benötigte Personal entstehenden Kosten wurden mit 10,69 Mio. Franken veranschlagt.

Für die Reorganisation des Amtes und die Stellenbesetzungen hat das BAZL zwei Konzepte entwickelt. Zuerst wurde ein separates Konzept Stellenbesetzung Kader oberste Führungsstufe erarbeitet. Dabei wurden auch die Prozesse aufgezeichnet. Das Ziel war, die neuen Kader so rasch als möglich in die Umsetzung der Umstrukturierung und in die Auswahl der neuen Mitarbeitenden einzubeziehen. Fast gleichzeitig hat der Personaldienst ein Papier „BAZL-Restrukturierung Konzept Stellenbesetzung“ verfasst. Als Grundsatz galt: Die Stellenbesetzungen erfolgen geplant, koordiniert, transparent und sozialverträglich. Es wurden die Vorgaben für die Anstellung der Mitarbeitenden mit unbefristeten und befristeten Verträgen, die Besetzung der zweiten Führungsstufe, die Swiss-Experten, die Praktikanten und Lernenden, die andern Experten und die Hilfskräfte definiert. Das BAZL hat per anfangs 2007 die aufgrund des BRB eingestellten Personen aufgelistet. Es waren 60 Mitarbeitende angestellt, die 56,2 Stelleneinheiten beanspruchen. Dabei zeigt sich, dass die neuen Personen wie vorgesehen in den Sicherheitsbereichen eingesetzt sind. Es entfallen lediglich 2,8 Stellen auf die Abteilung Ressourcen und Logistik. Weitere 2,8 bzw. 2 Stelleneinheiten betreffen den Stab bzw. die Kommunikation, wobei diese auch einen erheblichen Anteil ihrer Tätigkeit für den Sicherheitsbereich aufwenden müssen. Das neu angestellte Personal ist somit antragsgemäss eingesetzt.

#### 4.2.7 Personaleinsatz

Im BAZL sind drei Abteilungen mit sicherheitsrelevanten Aufgaben betraut. Es sind dies Sicherheit Flugtechnik, Sicherheit Flugbetrieb und Sicherheit Infrastruktur. Die Politik muss das gewünschte Sicherheitsniveau definieren. Anhand dieser Vorgabe überwacht das BAZL als zuständige staatliche Behörde die Tätigkeit der verschiedenen Akteure wie Fluggesellschaften, Flugsicherung, Flugplatzbetreiber und Nebenbetriebe und greift bei Bedarf als Regulator ein. Mindeststandards für die Luftfahrtsicherheit werden von verschiedenen internationalen Behörden wie der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation, der Joint Aviation Authorities, der Eurocontrol und der European Aviation Safety Agency vorgegeben. Diese zunehmende Internationalisierung der Luftfahrt sowie die entsprechenden Standardisierungsbestrebungen führen zu einer laufenden Zunahme der Komplexität des regulatorischen Umfeldes, was sowohl für das BAZL als auch für die Anspruchsgruppen mit Mehraufwand verbunden ist. Alle betroffenen Unternehmungen und Personen haben ihre Tätigkeiten so zu organisieren, dass sie diesen Anforderungen genügen und in Eigenverantwortung handeln können. Dies wird vom BAZL in vorgeschriebenen Intervallen und nach international anerkannten Kriterien überprüft. Ein grosser Teil dieser Aufsicht erfolgt mittels Audits und Inspektionen, bei denen einzelne Bereiche und deren Zusammenwirken kontrolliert werden. Ein weiterer Teil der Aufgaben bildet das Genehmigungs- und Bewilligungsverfahren für Luftfahrzeuge und deren Führer. Das BAZL erfasst die durchgeführten Audits zum grösseren Teil auf einer Datenbank EMPIC-

warenlösung der Firma  
Überwachung von  
enen Tätigkeiten

aufgelistet. Das Mengengerüst der Jahre 2004 und 2006 zeigt das Volumen und die Bearbeitungsdauer pro Fall, die Streubreite in Zeiteinheiten auf. Bei der Prüfung der Daten mit dem System EMPIC war indes ein vollständiger Abgleich nicht möglich. Einerseits gibt es noch Tätigkeiten, die manuell erfasst werden müssen, andererseits wird die Datenbank noch dynamisch geführt, wodurch sich die Statistiken auf einen Stichtag bezogen ändern können.

Trotz der Vorbehalte kommt zum Ausdruck, dass nahezu ausnahmslos im Vergleich zum Jahr 2004 eine sehr grosse, ins Gewicht fallende Steigerung der Aufsichtstätigkeit erzielt werden konnte. Das BAZL hat mit den 60 bewilligten neuen Stellen seine Aufsichtstätigkeit erheblich ausweiten können. Es zeichnet sich indes ab, dass die internationalen Behörden der Luftfahrt weitergehende Standards herausgeben werden, was das BAZL zwingt, entsprechende Ausweitungen bei seinen Inspektionen vorzunehmen. Auch weisen verschiedene Mitarbeitende im Inspektionsbereich vergleichsweise hohe Überstundenguthaben von mehr als 100 Stunden auf. Mit Bundesratsbeschluss vom 30. Mai 2007 wurde beschlossen, die Personalbezüge um rund 3,7 Mio. Franken zu erhöhen. Die Finanzierung soll haushaltneutral erfolgen, indem die Gebührenverordnung des BAZL entsprechend anzupassen ist.

#### **4.3 Prüfungsbereich Beschaffungswesen**

##### **4.3.1 Generelles zum Beschaffungswesen im BAZL**

Die Prozesse sind im Managementsystem festgehalten. Die EFK hatte zum beschaffungsrelevanten Ablauf, S 22-04 Beschaffungsprozess (Drittleistungen), zu Kapitel 3.2, Finanzen, keine Bemerkungen.

Das Beschaffungswesen im BAZL ist grundsätzlich dezentral organisiert. Zentrale Elemente sind die Sicherstellung der Verfahrensvorgaben durch einen Juristen und die Unterschrift des Leiters Ressourcen und Logistik auf jedem Vertrag.

Im Bereich der Aufträge und Verträge gilt der Grundsatz der Doppelunterschrift (Vieraugen-Prinzip). Bei Verpflichtungen ab 50'000 Franken leistet der Direktor die Erstunterschrift.

Für jeden Vertrag ist ein Laufzettel zu erstellen. Dieser enthält die Namen der Zuständigen, die Kostenstelle und die wichtigsten Meilensteine, die zur unterschriftsreifen Version des Vertrages führen. Der 1. Schritt umfasst das Lösen einer Vertragsnummer, damit wird sichergestellt, dass das Vorhaben im Rahmen der bewilligten Kredite finanziert werden kann.

Ebenfalls werden zentral Vorlagen der häufigsten Vertragstypen angeboten (Bestellung, Auftrag, Dienstleistungsvertrag etc.). Die Vorlage für die Dienstleistungsverträge enthält u.a. den klaren Hinweis, dass keine An-/Vorauszahlungen geleistet werden, dies im Sinne der Vorgaben der Eidg. Finanzverwaltung (EFV). Die EFK hat einzig darauf hingewiesen, dass bei Vergütungen nach Aufwand und mit Kostendach durchwegs die Mitarbeitenden, der veranschlagte Zeitaufwand und die

des Leistungsfortschritt nicht möglich.

Hinsichtlich der juristischen Auslegung des Wettbewerbsgrundsatzes und der freihändigen Vergabe hat die EFK das BAZL an die zuständige BKB verwiesen. Dies auch im Hinblick auf die laufende Revision der Bestimmungen über das öffentliche Beschaffungswesen.

Gestützt auf die vorangehenden Erläuterungen und die Feststellungen zu den Einzelgeschäften hat die EFK folgende Empfehlungen abgegeben:

**Empfehlung 4.3.2.1.1 (Priorität 1):**

**Freihändige Vergaben:**

Die freihändige Vergabe ist restriktiv zu handhaben, es gilt der Grundsatz des freien Wettbewerbs. Bei den freihändigen Vergaben von Dienstleistungen unter dem Schwellenwert von 50'000 Franken sind die Leistungen und Honorare auszuhandeln. Die oberen Grenzen der zu vereinbarenden Honorarsätze sind durch die Rahmentarife gemäss Art. 58 VoeB vorgegeben. Bei den übrigen Vergaben soll das BAZL prüfen, wieweit im Hinblick auf die sparsame Mittelverwendung ein tieferer Schwellenwert als 50'000 Franken angewendet werden kann.

Alle Unterlagen im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren sind für die Dauer von mindestens drei Jahren aufzubewahren.

Das in Beschaffungen involvierte Personal des BAZL ist auf die wirtschaftliche und wirksame Mittelverwendung (Art. 1, Abs. 2, lit. b FHG) und auf den Grundsatz des Wettbewerbs (Art. 4 VoeB) zu sensibilisieren.

**Formvorschriften nach BoeB/VoeB:**

WTO-Dienstleistungen im offenen und selektiven Verfahren sind im Schweiz. Handelsamtsblatt (SHAB) auszuschreiben und sämtliche WTO-unterstellten Vergaben sind dort zu publizieren (Art. 18, 24 und 29 BoeB).

Für freihändige WTO-unterstellten Vergaben ist ein Bericht zu erstellen (Art. 13, Abs. 2 VoeB).

Bei fehlendem Wettbewerb ist mit der Auftragnehmerin ein Einsichtsrecht in die Kalkulation zu vereinbaren, wenn der Auftragswert eine Million Franken erreicht (Art. 5 VoeB).

**Empfehlung 4.3.2.1.2 (Priorität 2):**

**Subventionen:**

Das BAZL lässt den Sachverhalt der Subventionen abschliessend vom zuständigen Finanzdienst II der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) abklären.

Bei Leistung von Subventionen an Institutionen ausserhalb der Bundesverwaltung sind periodisch deren Jahresrechnungen einzuverlangen und auf eine allfällige Reservenbildung zu prüfen (Art. 11 und 25 Subventionsgesetz).

Mit Einführung von NRM beim Bund sind Subventionen gemäss Kontenplan unter dem Konto 3632, Beiträge an Dritte, zu erfassen.

Das BAZL ist seit 1. Januar 2005 daran, auch das Beschaffungswesen zu reorganisieren und kontinuierlich den Erfordernissen anzupassen.

Im Merkblatt für die Offerten-Auswertung ist die Anweisung anzupassen, wonach mit der Note NULL bewertete Zuschlagskriterien aus dem Verfahren ausscheiden. Dies trifft nur für nicht erfüllte Eignungskriterien zu.

Damit die Übersicht der Verträge im Sinne der Überwachung und als Informationsquelle und Führungsinstrument für das Management tauglich ist, sind die vorgesehenen Einträge lückenlos vorzunehmen.

Die EFK hat zu Kenntnis genommen, dass die Anpassungen bei den Vertragsvorlagen und dem internen Merkblatt für die Offerten-Auswertung vorgenommen werden.

**Empfehlung 4.3.1 (Priorität 2):**

Die Einträge in die Übersicht der Verträge sind lückenlos vorzunehmen.

#### **4.3.2 Feststellungen zu ausgewählten Einzelgeschäften**

Die EFK hat sich über einzelne Verträge näher informieren lassen. Die Auswahl der Verträge erfolgte aufgrund des Bundesratsbeschlusses vom 25. Februar 2004 über die Umsetzung von Massnahmen im Bereich Luftfahrtsicherheit und der finanziellen Wesentlichkeit sowie des Vertragsinhaltes.

Die Feststellungen zu den Einzelgeschäften (total 17 Geschäfte plus 2 Subventionen) sind in Beilage 2 aufgelistet. Daraus ist ersichtlich, dass eine Vielzahl von Vergaben im freihändigen Verfahren erfolgte und damit namentlich der Grundsatz des Wettbewerbes (Art. 4 VoeB) nur teilweise eingehalten wurde. Formellen Vorgaben wie WTO-Ausschreibung (u.a. bei zwei „TOPAS“-Geschäften mit einem Gesamtwert von rund 3,7 Mio. Franken), Vergabepublikation, formelle Begründung von freihändigen Vergaben sowie Aufbewahrungsfrist der Unterlagen, die im Zusammenhang mit dem Vergabeverfahren stehen, wurden noch nicht nachgelebt. Gestützt auf die Feststellungen kann die wirtschaftliche und sparsame Beschaffung für die beanstandeten Geschäfte nicht bestätigt werden.

Aus Sicht des BAZL ist bezogen auf die Reorganisation die damalige Situation zu würdigen. Aufgrund der zeitlichen Vorgaben des Bundesrates sowie dem politischen und öffentlichen Druck wurde auf zeitintensivere WTO-Vergabeverfahren zugunsten der raschen Verbesserung der Sicherheitslage im Luftverkehr verzichtet.

##### **4.3.2.1 Freihändiges Vergabeverfahren (kein Wettbewerb)**

Das BAZL ist der Auffassung, dass Aufträge unter 50'000 Franken generell freihändig vergeben werden können. Es bezieht sich in seiner Argumentation auf Art. 36 Abs. 2 lit. c VoeB sowie auf des Bundes (BKB),

#### **4.3.2.2 Bedarfsermittlung / Erfolgskontrolle nach Vertragsende**

Im Güterbereich fallen nebst der Ausrüstung der Arbeitsplätze (Mobiliar / Informatik) nur wenige Beschaffungen an. Im Dienstleistungsbereich begründet sich der Bedarf nach erhaltenen Angaben im Normalfall mit entweder zeitlicher oder fachlicher Kapazität.

Nach erhaltenen Angaben prüft das BAZL, ob die Verträge erfüllt wurden. Wenn die geforderte Leistung nicht oder nicht in der vereinbarten Form erbracht wurde, würde dies entweder eine Leistungskürzung bzw. eine Nachbesserung zu Folge haben.

Aus den Vertragsleistungen resultierenden Massnahmen (z.B. neue Richtlinien, durchgeführte Inspektionen) werden gemäss BAZL in die systematische Analyse und Überwachung der Stabsstelle „Sicherheits- und Risikomanagement“ einbezogen.

### **5 Follow-up des EFK-Berichts 5140 „IT-Governance“**

#### **5.1 Allgemeine Beurteilung der Empfehlungsumsetzung**

Gesamthaft gesehen ergaben die Prüfhandlungen über die Empfehlungsumsetzung ein positives Bild. Die EFK hat festgestellt, dass das BAZL mit kontinuierlichen Anstrengungen der grösste Teil der im Prüfbericht 5140 „IT-Governance“ empfohlenen Punkte erledigen konnte. Zu den nicht bzw. nur teilweise erledigten Empfehlungen hat die EFK folgendes festgestellt:

##### **5.1.1 Service Level Agreements**

Die Empfehlung über das Vertragswesen, 3.3.2.1 aus dem Bericht Nr. 5140, konnte nicht umgesetzt werden. Nach wie vor sind die departementsweiten Grundsatzvereinbarung und Leistungsvereinbarungen für Büroautomation und Fachapplikationen zwischen dem UVEK und dem BIT aus dem Jahre 2003 gültig. Wie bis anhin fehlen in den Service Level Agreements (SLA) strategisch wichtige Fachanwendungen des BAZL. Diese Vereinbarungen sind zwar seit längerem in Bearbeitung, konnten aber noch nicht definitiv abgeschlossen werden. Die Verhandlungen werden vom GS UVEK geführt.

Da beispielsweise die Anwendung EAP<sup>1</sup> wichtige Geschäftsprozesse des BAZL unterstützt, hätte ein Ausfall des Systems gravierende Auswirkungen auf das Tagesgeschäft. Um den Betrieb auch weiterhin zu gewährleisten, ist das Vertragswesen - beispielsweise über die Verfügbarkeit, die Eskalationsstufen und die Sicherheit - zu sichern. Die SLA sind im Interesse des BAZL voranzutreiben und in Kraft zu setzen.

**Empfehlung 5.1.1 (Priorität: 1)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, den Aufbau von messbaren Service Level Agreements (SLA) - explizit jene der Fachanwendungen - in seinem Interesse voranzutreiben und umgehend in Kraft zu setzen. Besonders im Hinblick auf die Einführung der Kosten- und Leistungsrechnung wird dies von hoher Bedeutung sein.

**5.1.2 Kosten- und Leistungsrechnung**

Bei der Prüfung stellte die EFK fest, dass beim BAZL noch keine Vollkostenrechnung geführt wird. Die Arbeitsstunden der Mitarbeitenden des Informatikbereichs beispielsweise werden zwar elektronisch erfasst, aber keinen Projekten oder Produkten zugeordnet.

Da das BAZL auf den 1. Januar 2008 zum FLAG-Amt wird, ist die Kalkulation der Leistungen auf Grundlage der vollen Kosten vorzunehmen. Der Einsatz einer amtsinternen Vollkosten-/Leistungsrechnung für den Betrieb und die Weiterentwicklung der Leistungen ist ein Muss, um die Kosten-/Nutzenrelation eines Produktes oder einer Leistung zu beurteilen. Insbesondere ist der Informatikkostenanteil in jedem Produkt voll auszuweisen (Kosten der Fachabteilung, des Integrationsmanagements, der externen Dienstleister und des BIT sowohl für die Entwicklung wie auch den Betrieb).

Die EFK hat zur Kenntnis genommen, dass ein vom UVEK abgenommenes Kosten- und Leistungsrechnungskonzept (Ausgabe 30. März 2006) besteht und die Leistungszeiterfassung auf den 1. August 2007 eingeführt wird.

**Empfehlung 5.1.2 (Priorität: 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, im Hinblick auf die Überführung in den FLAG-Status eine Kalkulation der Leistungen und Produkte auf Grundlage der vollen Kosten vorzunehmen. Insbesondere ist der Informatikkostenanteil sowohl für die Entwicklung wie auch den Betrieb in jedem Produkt voll auszuweisen.

**5.2 IT-Systemübersicht**

Die Empfehlung über die IT-Systemübersicht, 4.3.1 aus dem Bericht Nr. 5140, konnte umgesetzt werden. Das BAZL hat im Rahmen der SIP<sup>2</sup>-Erstellung eine detaillierte Ist-Aufnahme der Anwendungen erhoben und dokumentiert. Die Systemübersicht wird laufend aktualisiert. Zur Systemübersicht existiert eine Systembeschreibung, welche die Systemfunktionen und die Schnittstellen beschreibt und die Links zu den Wartungsverträgen und SLA aufführt.

Damit die Vollständigkeit und Verständlichkeit gewährleistet und die Planung wie beispielsweise die Priorisierung der Projekte oder Systeme erleichtert werden können, empfiehlt die EFK die

zutragen und durch

Sicherheits-, Backup-/Restore- und Benutzerangaben zu ergänzen.

**Empfehlung 5.2 (Priorität: 2)**

Die EFK empfiehlt dem BAZL, bereits bestehende Systeminformationen in einer Applikationsliste zu führen und durch Sicherheits-, Backup-/Restore- und Benutzerangaben zu ergänzen.

## **6 Schlussbesprechung**

Die Schlussbesprechung fand am 13. Juni 2007 mit [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED] und [REDACTED] statt.

Für die gewährte Unterstützung danken wir allen Mitarbeitenden bestens.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

[REDACTED]  
[REDACTED]

[REDACTED]  
[REDACTED]

### **BEILAGEN**

- 1 Empfehlungsübersicht
- 2 Liste geprüfte Beschaffungen

standards“



| Nummer | Vertragsinhalt                                                                                     | Vertragssumme CHF            | Vertragsdatum                                     | Vergabeverfahren | Ansprechperson BAZL | Bemerkungen / Feststellungen EFK                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|--------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|---------------------------------------------------|------------------|---------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        | Total (inkl. MWST)                                                                                 | 1'568'210                    |                                                   |                  |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|        | Fachl. Unterstützung Direktor i.Z. mit Definition einer Strategie zur Zusammenarbeit mit Flughäfen | 48'000                       | 24.05.2006                                        | freihändig       |                     | Das BAZL beruft sich auf Art. 36 VoeB, wonach Aufträge bis CHF 50'000 generell freihändig vergeben werden können.<br>Preisbeurteilung nicht möglich.                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|        | Audit                                                                                              | 327'000                      | 01.12.2004                                        | Einladung        |                     | Rechnungsstellung ohne schwedische MWST, i.O.; Abrechnung mit CH-MWST offen, da von dieser bis anhin keine Rückmeldung.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|        | Examiner Pilotenprüfung                                                                            | ---                          | 12.05.2004                                        | ---              |                     | Zahlungen für Jahre 2004, 2005 und 2006: CHF 20'800.--                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|        | Kommunikationsberatung SIL                                                                         | 377'000                      | 23.02.2005                                        | Einladung        |                     | Keine Beschaffung, Abgeltung für ausgelagerte hoheitliche Aufgabe; Entgelt nach Weisung BAZL.<br><br>Buchhalterisch sind Subventionen nach NRM im Konto 3632, Beiträge an Dritte, zu erfassen.<br><br>Konkurrenzofferten nicht mehr vorhanden, Vergabe nicht mehr nachvollziehbar.<br>Vertragslaufzeit bis Ende 2007, Kostendach sollte nach Einschätzung des BAZL ausreichen.<br>Beschaffung im WTO-Verfahren durch armasuisse, Vertragspartner armasuisse. |
|        | Occasions-Helikopter                                                                               | rund 2'000'000               | Zahlung: 17.11.2006                               | offen            |                     | Wichtigstes Beschaffungsmotiv ist die Verfügbarkeit für die dem BAZL obliegenden Kontroll-, Aufsichts- und Inspektionsaufgaben. Gemäss BAZL müssten für diese Aufgaben im 2006 Heils in einem ausgetrockneten Markt schliesslich aus dem Ausland eingemietet werden.                                                                                                                                                                                         |
|        | Delegation Nachprüfungen gemäss Art. 4 LFG und Art. 5 Prüfordnung für LFZ                          | 120'000<br>60'000<br>160'000 | Zahlungen: 10.07.2006<br>10.07.2006<br>13.12.2006 | ---              |                     | Keine Beschaffung, Abgeltung nach Subventionsgesetz für ausgelagerte hoheitliche Aufgabe.<br><br>Periodisch Jahresrechnung des Verbandes einholen zur Prüfung, ob Reserven gebildet werden.                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|        | TOTAL                                                                                              | 6'805'235                    |                                                   |                  |                     | Buchhalterisch sind Subventionen nach NRM im Konto 3632, Beiträge an Dritte, zu erfassen.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |

geprüfte Geschäfte

| Nummer     | Vertragsinhalt                                                       | Vertragssumme CHF | Vertragsdatum  | Vergabeverfahren | Ansprechperson BAZL | Bemerkungen / Feststellungen EFK                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|------------|----------------------------------------------------------------------|-------------------|----------------|------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| [REDACTED] | Unterstützung bei der Umsetzung der NLR-Empfehlungen – Topas Inbound | 357'500           | 17.11.2003     | freihändig       | [REDACTED]          | WTO-Dienstleistung; freih. Vergabe mit Dringlichkeit und Vertraulichkeit begründet: formelle Begründung fehlt; keine Publikation der Vergaben; kein Einsichtsrecht in den Verträgen.<br><br>Offerten und Verträge ohne Angaben Mitarbeiter, Stunden, Std.-Ansätze, damit entspricht das Honorar einem Pauschal- bzw. Festpreis - in den Verträgen bezeichnet als „nach Aufwand mit Kostendach“.<br><br>Die 2 ersten Verträge vom [REDACTED] unterzeichnet.<br><br>Preisbeurteilung nicht möglich. |
|            | do.                                                                  | 195'250           | 17.11.2003     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Unterstützung Umsetzung TOPAS-Inbound – Feinkonzept SRM              | 155'800           | 01.05.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Unterstützung Umsetzung TOPAS-Inbound – Reorg.unterstützung          | 565'000           | 01.05.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | do.: Arbeitsschritt I, 7.-9.2004                                     | 270'600           | 19.07.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | TOPAS-Inbound: Unterstützung Umsetzung SRM 7.-9.2004                 | 600'875           | 19.07.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | <b>Total (zuzügl. MWST)</b>                                          | <b>2'145'025</b>  |                |                  |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
| [REDACTED] | Unterstützung Umsetzung TOPAS Inbound 2 – Prozesse 2004: 612'707     | 747'799           | 19.07.2004     | Einladung        | [REDACTED]          | WTO-Dienstleistung; keine Ausschreibung bzw. Publikation der Vergaben; keine formelle Begründungen der freih. Vergaben; im Einl.verfahren jeweils nur eine Konkurrenzofferte ([REDACTED]).<br><br>In den Verträgen [REDACTED] sind die geschätzten Tage für Berater, Manager, Partner und das resultierende Honorartotal separat ausgewiesen.<br><br>Preisbeurteilung nicht möglich.                                                                                                              |
|            | 2005: 135'092                                                        |                   |                |                  |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Ext. Unterst. PL TOPAS-Inbound 2                                     | 133'349           | 25.10.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Registrierplan u. Projektassistenz TOPAS-Inbound 1 (Prozesse)        | 102'263           | 25.10.2004     | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Unterstützung TOPAS-Inbound 2 – Amtsprozesse / Unterst. GPL          | 209'175           | 2005           | freihändig       |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Unterst. Umsetzung TOPAS Inbound 2 – TP Prozesse                     | 290'520           | 2005           | do.              |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Erstellen und Einführung Registrierplan                              | 58'104            | Jan./Feb. 2005 | Einladung        |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|            | Umsetzung Auditresultate MS                                          | 27'000            | 21.12.2005     | freihändig       |                     |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |