



Das Jahr 2003 war für das BAZL erneut ein turbulentes Jahr. Hatte im Jahr 2002 noch der Start der Swiss als neue Schweizer Fluggesellschaft im Vordergrund gestanden, so rückte jetzt die Sicherheit der schweizerischen Zivilluftfahrt ins Zentrum des öffentlichen Interesses.

Der vom UVEK beim holländischen Luftfahrtinstitut NLR in Auftrag gegebene Bericht über das Sicherheitssystem in der helvetischen Luftfahrt wurde im Sommer fristgerecht fertig gestellt. NLR kam zum Schluss, dass das Sicherheitsniveau zwar nach wie vor «adäquat», in den letzten Jahren aber gesunken ist. Das BAZL hat daher unter dem Namen Topas (Topping Aviation Safety) ein Projekt erarbeitet,

um die Empfehlungen aus dem NLR-Bericht umzusetzen. Dazu gehört insbesondere die Reorganisation des Amtes mit der Trennung der beiden Aufgabenbereiche Luftfahrtpolitik und Sicherheitsaufsicht.

Am 29. August 2003 gab Bundesrat Moritz Leuenberger bekannt, dass der bisherige Direktor André Auer sein Amt per sofort zur Verfügung stellt und die geplante Reorganisation von einer neuen Führung an die Hand genommen wird. Ab dem 1. September habe ich daher auf Wunsch des Departementschefs – neben meiner Kernaufgabe als Direktor des BAV – zusätzlich die Leitung des BAZL übernommen.

Ein Flugzeug zu übernehmen und nicht nur zu fliegen, sondern auch am fliegenden Flugzeug Wartungsarbeiten durchzuführen, ist eine schwierige Aufgabe. Dennoch ist es in den letzten Monaten gelungen, aktuelle Probleme zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Anflugregime auf Lugano-Agno, mit Flugverboten oder mit der Einführung der Südanflüge in Zürich zu lösen oder zu versachlichen. Vor allem haben wir erreicht, einen grundsoliden Rohbau für das «neue BAZL» zu erstellen.

Am 1. Mai 2004 wird der vom Bundesrat gewählte Direktor Raymond Cron die Leitung des BAZL übernehmen. Er wird das Projekt Topas weiterführen. Die Bewilligung der hierfür nötigen zusätzlichen Stellen ist nach intensiven Vorarbeiten und trotz der Finanzlage des Bundes auf gutem Weg. Die Voraussetzungen sind geschaffen, dass das BAZL mit Topas einen wesentlichen Beitrag dazu leisten kann, um die Sicherheit in der schweizerischen Zivilluftfahrt wieder auf ein Top-Niveau zu bringen.

Ich wünsche dem neuen Direktor viel Erfolg und danke dem BAZL-Team für die Zusammenarbeit in bewegten Zeiten.

Dr. Max Friedli  
Direktor a. i. Bundesamt für Zivilluftfahrt

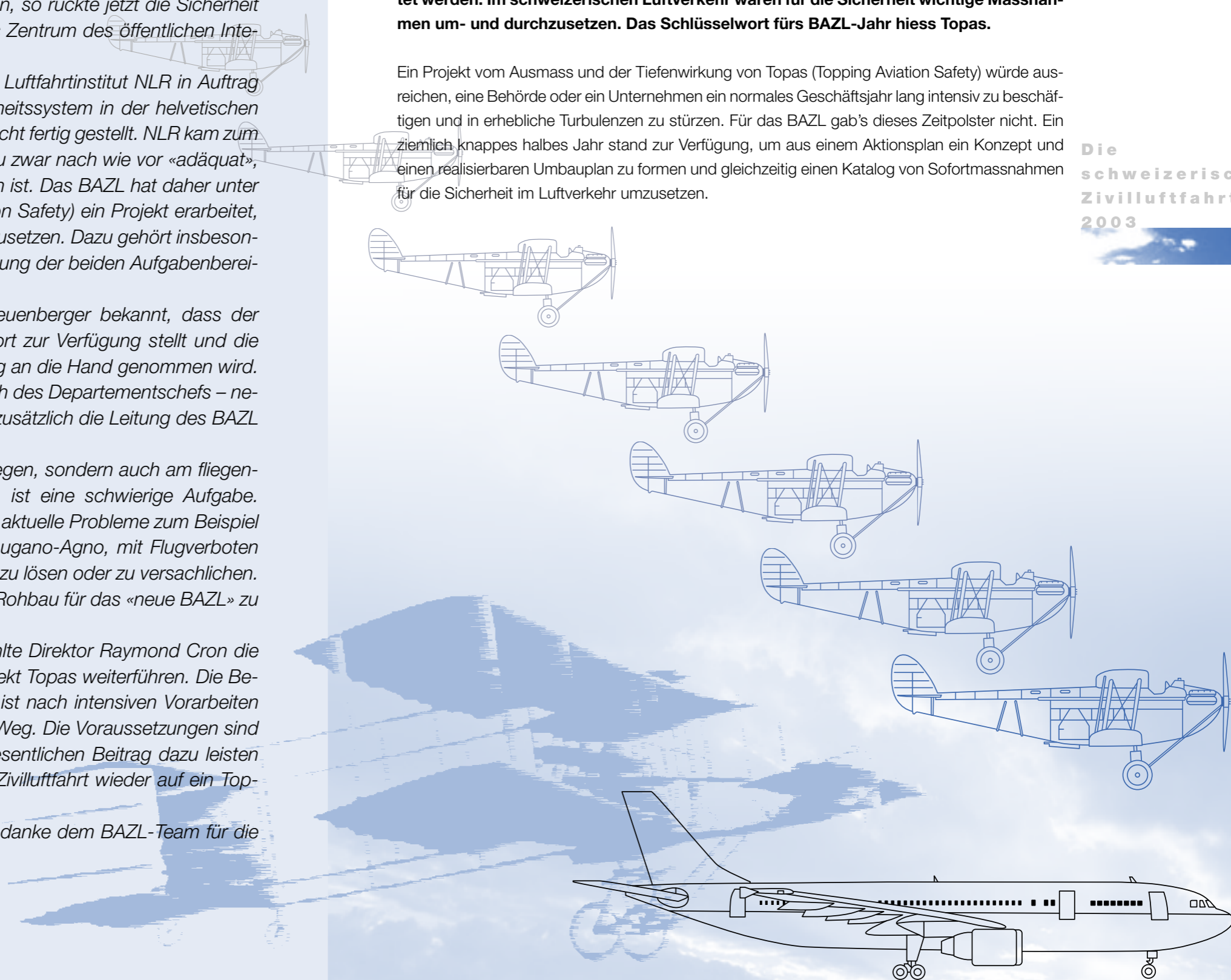
Topas – die Herausforderung, ein neues

fürs neue Amt steht

BAZL zu schaffen

**Ein Jahr wie 2003 hat das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) noch nie erlebt. Neben dem laufenden, komplexen Tagesgeschäft musste der Totalumbau des Amtes vorbereitet werden. Im schweizerischen Luftverkehr waren für die Sicherheit wichtige Massnahmen um- und durchzusetzen. Das Schlüsselwort fürs BAZL-Jahr hiess Topas.**

Ein Projekt vom Ausmass und der Tiefenwirkung von Topas (Topping Aviation Safety) würde ausreichen, eine Behörde oder ein Unternehmen ein normales Geschäftsjahr lang intensiv zu beschäftigen und in erhebliche Turbulenzen zu stürzen. Für das BAZL gab's dieses Zeitpolster nicht. Ein ziemlich knappes halbes Jahr stand zur Verfügung, um aus einem Aktionsplan ein Konzept und einen realisierbaren Umbauplan zu formen und gleichzeitig einen Katalog von Sofortmassnahmen für die Sicherheit im Luftverkehr umzusetzen.



## Topas – die Herausforderung, ein neues BAZL zu schaffen

Topas hat eine aufwühlende Vorgeschichte. Die schweizerische Zivilluftfahrt wurde seit 1998 von einer schwarzen Serie erschüttert: Absturz einer Swissair-Maschine bei Halifax, Absturz je einer Crossair-Maschine bei Nassenwil und Bassersdorf, Zusammenstoss zweier Maschinen bei Überlingen, Swissair-Krise und -Zusammenbruch. Die Frage, wie es um die Sicherheitsaufsicht in der schweizerischen Zivilluftfahrt und um die Qualität der Luftfahrtpolitik stehe, drängte sich auf. Die Antwort gab eine vom UVEK beim renommierten holländischen «Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR)» in Auftrag gegebene Studie.

### **Auftrag: Entflechten und stärken**

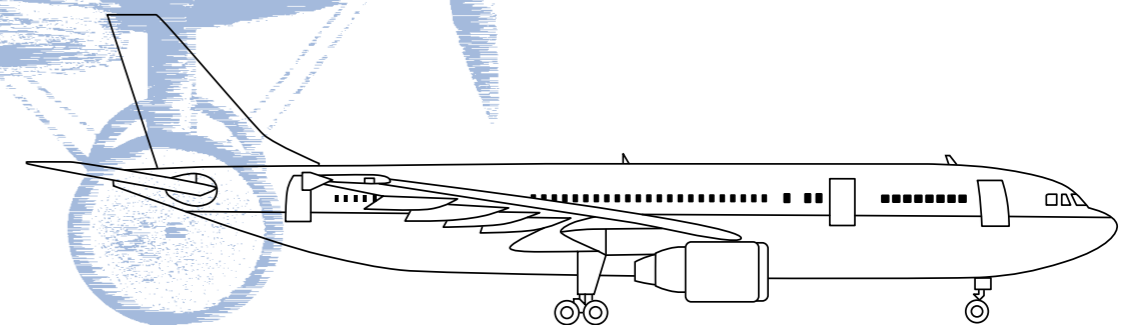
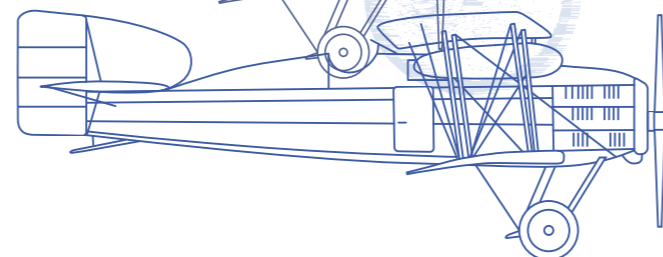
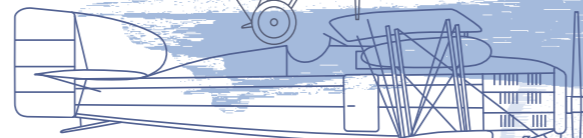
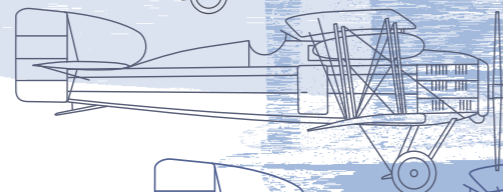
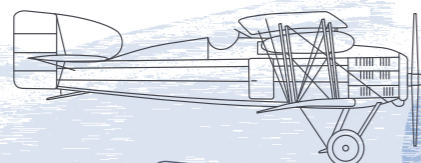
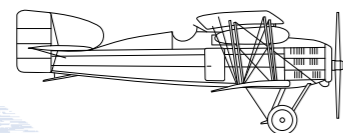
Am 1. Juli 2003 wurde das umfangreiche Gutachten von Bundesrat Moritz Leuenberger der Öffentlichkeit vorgestellt. Die Kernaussagen: Die staatliche Aufsicht über die Sicherheit der Zivilluftfahrt hat in der Schweiz mit den Entwicklungen seit 1990 nicht Schritt halten können; das Sicherheitsniveau ist zwar noch immer überdurchschnittlich gut, aber in den letzten Jahren gesunken; beim Sicherheitsmanagement besteht Nachholbedarf. Die Verfasser der NLR-Studie mussten nicht nur eine Analyse des Ist-Zustandes abgeben. Teil zwei des Auftrags war, Empfehlungen abzuliefern, wie die staatliche Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr zeitgemäss organisiert werden könnte.

Für das BAZL waren zwei Erkenntnisse der Experten aus Holland entscheidend: 1. Die Bereiche «Luftfahrtpolitik» und «Sicherheitsaufsicht» seien im schweizerischen System strukturell und personell verschränkt – «entflechten» empfahl das NLR-Gutachten. 2. Die Stellung und die Arbeit des BAZL als Aufsichts- und Regulationsbehörde seien zu stärken und seine Durchsetzungskraft müsse erhöht werden. Die Konsequenzen für das BAZL waren klar: Das Amt muss umgebaut werden. Der von Bundesrat Leuenberger eingesetzte Sicherheitsdelegierte Markus Mohler legte Mitte August den Aktionsplan für den Aufbau einer zeitgemässen Sicherheitsaufsicht in der Luftfahrt vor. Das war die Geburtsstunde von Topas. Mit dem im Amt in hoher Kadenz entwickelten Projekt «Topping Aviation Safety» sollen die NLR-Empfehlungen umgesetzt werden. Dabei fährt Topas auf zwei Schienen: Topas Outbound beschäftigt sich mit den Empfehlungen an die Industrie (Skyguide, Fluggesellschaften, Landesflughäfen), Topas Inbound setzt die Empfehlungen ans Amt um.

### **Dringlich: Straffen und zuordnen**

Erste Dringlichkeit erhielten die «internen» Angelegenheiten. Unter Leitung von Claudio Pacozzi ging das Projektteam im September 2003 an die Arbeit. In einem ersten Schritt wurde mit einer detaillierten Befragung in allen Organisationseinheiten der Leistungskatalog des BAZL erfasst und auf seine Zweckmässigkeit überprüft. Zwei Monate später lag das Ergebnis vor: 600 BAZL-Dienstleistungen waren identifiziert worden. Die Analyse zeigte, dass durch Koordination und Kooperation der Katalog auf knapp ein Drittel verdichtet werden kann.

Mit der Erfassung und der Analyse des Leistungskatalogs wurde es möglich, die Dienstleistungen des Amtes zu typisieren, zu sachverwandten Gruppen zusammenzufassen und schliesslich den beiden Bereichen «Safety» (Sicherheitsaufsicht) und «Policy» (Politik) zuzuordnen. Die Analyse der breiten Dienstleistungspalette erlaubte es auch, den einzelnen Leistungstypen die personellen Ressourcen zuzuordnen und präzise Aussagen für den Ressourcenbedarf des «neuen BAZL» zu machen. Das Projekt Topas stellte damit auftragsgemäss und termingenau die Grundlagen für die Reorganisation des Amtes bereit.





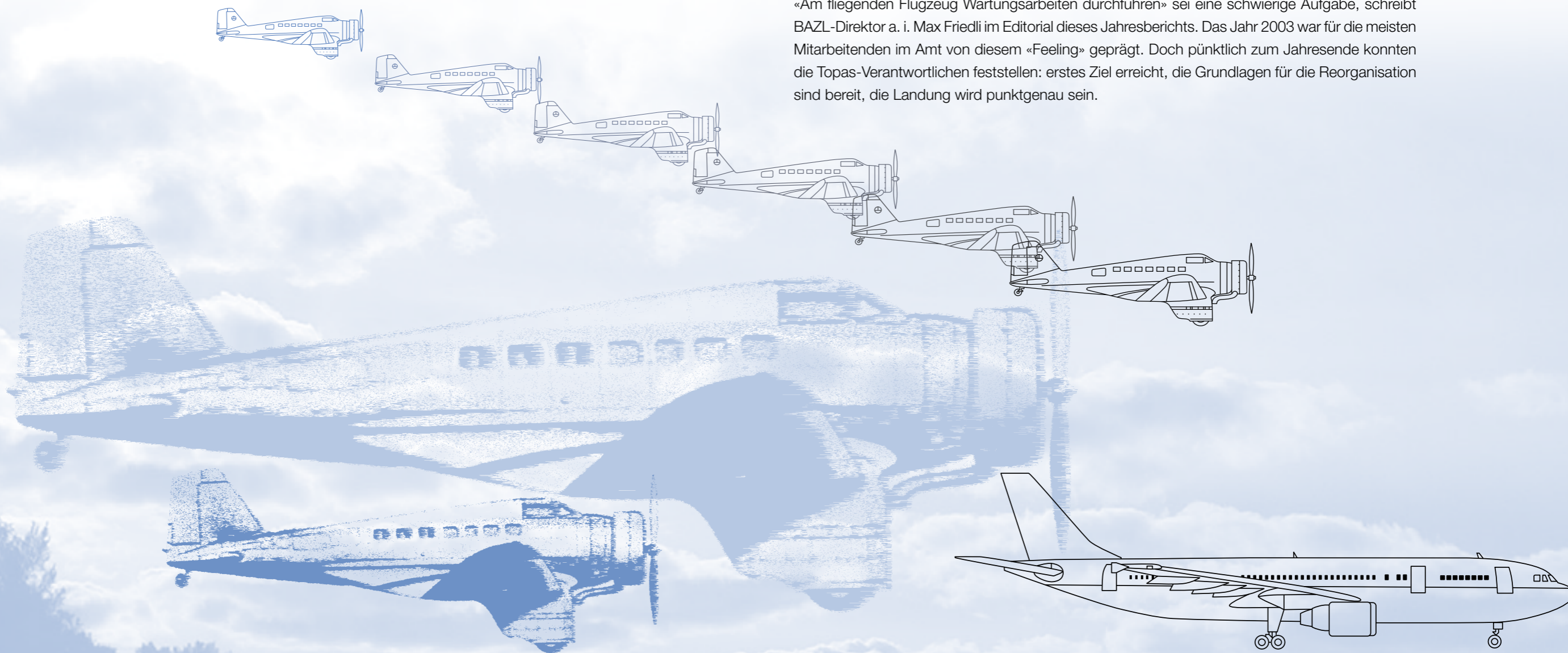
## Topas – die Herausforderung, ein neues BAZL zu schaffen

Die Grobstruktur hatten schon die Empfehlungen in der NLR-Studie vorgezeichnet. Die Entflechtung der Bereiche Sicherheitsaufsicht und Luftfahrtpolitik führt unausweichlich zu zwei selbständigen Bereichen unter dem gemeinsamen Dach des «neuen BAZL». Die Trennung von «Safety» und «Policy» wurde als zwingende Voraussetzung für die Stärkung der Sicherheitsaufsicht erkannt und akzeptiert. Der Interims-Direktor Max Friedli, der nach dem Rücktritt von André Auer das BAZL-Steuer am 1. September übernommen hatte, machte schon bei seinem ersten Auftritt vor den Medien klar: Durch Topas «soll das Amt erhalten, was ihm heute fehlt: ein eigentliches Sicherheitsmanagement und die notwendigen Instrumente, um auf negative Trends im Bereich Sicherheit rasch reagieren zu können». Schon bei seiner «Antrittsrede» vor den Medien am 25. September hielt Interims-Direktor Max Friedli aber auch klar fest, dass mehr Sicherheits- und Aufsichtsleistung nicht ohne zusätzliche Mittel produziert werden kann: «Damit das BAZL seine zusätzlich verstärkte Aufsichtsfunktion auch wahrnehmen kann, braucht es zusätzliches Personal.»

### Wichtig: Offenheit und Information

Im internen Topas-Prozess war der Kader-Workshop vom 19. und 20. November ein Meilenstein. In intensiven Diskussionen wurden Stärken und Schwächen, Chancen und Risiken der «alten» BAZL-Struktur identifiziert. Für die Kader und für alle Mitarbeitenden im BAZL war Topas nicht zuletzt eine mentale Herausforderung. Eben erst war die Strukturreform von 2001 an der Maulbeerstrasse 9 in Bern implementiert, und nun stand eine Reorganisation bevor, bei der kaum ein Stein auf dem andern bleiben würde. Die breite und offene Diskussion im Kader war ein nicht zu unterschätzender Beitrag für die interne Verankerung und Akzeptanz der unumgänglichen Reorganisation. Die Mitarbeitenden im Amt wurden über die einzelnen Schritte des Topas-Prozesses informiert. Im Amt selbst brachte Topas erhebliche Mehrarbeit. Denn die Forderung war durch die NLR-Studie und den Auftrag des Departements klar: Die Verstärkung der Sicherheitsaufsicht musste nicht nur durch die Reorganisation des Amtes, sondern im operativen Bereich wo nötig per sofort umgesetzt werden.

«Am fliegenden Flugzeug Wartungsarbeiten durchführen» sei eine schwierige Aufgabe, schreibt BAZL-Direktor a. i. Max Friedli im Editorial dieses Jahresberichts. Das Jahr 2003 war für die meisten Mitarbeitenden im Amt von diesem «Feeling» geprägt. Doch pünktlich zum Jahresende konnten die Topas-Verantwortlichen feststellen: erstes Ziel erreicht, die Grundlagen für die Reorganisation sind bereit, die Landung wird punktgenau sein.



**im Sommer 2002** Bundesrat Leuenberger erteilt dem Nationaal Lucht- en Ruimtevaartlaboratorium (NLR) in Amsterdam den Auftrag, zu untersuchen, «ob in der Schweiz die Sicherheitsaufsicht im Luftverkehr effizient und wirksam organisiert ist».

**30. Juni 2003** Das NLR liefert seinen Bericht ab. Kernaussage: Das Sicherheitsniveau in der schweizerischen Luftfahrt ist nach wie vor überdurchschnittlich, aber in den letzten Jahren gesunken. Die Studie zeigt Handlungsbedarf im Bereich Sicherheitsmanagement. Sie schlägt Massnahmen vor, die sicherstellen sollen, dass die Schweiz in der zivilen Luftfahrt ein im internationalen Vergleich überdurchschnittliches Sicherheitsniveau halten kann.

**30. Juni** Bundesrat Leuenberger ernennt Markus Mohler zum direkt unterstellten Sicherheitsdelegierten im Departement mit Weisungsrecht gegenüber dem BAZL. Der Sicherheitsdelegierte erhält den Auftrag, einen Aktionsplan zur Umsetzung der NLR-Empfehlungen auszuarbeiten. Der Aktionsplan ist die Grundlage für den Umsetzungs-Auftrag ans BAZL.

**11. August** Der Aktionsplan Mohler wird genehmigt. Der Departementsvorsteher kündigt an, das Amt werde massiv umstrukturiert. Das Projekt Topas (Topping Aviation Safety) läuft im BAZL an.

**24. September** Die Mitarbeitenden werden aufgefordert, sicherheitsrelevante Tätigkeiten, Entscheide oder Unterlassungen selbstkritisch zu hinterfragen und zu melden, um möglichen Schwachstellen auf die Spur zu kommen.

**24. September** Bundesrat Moritz Leuenberger ernennt Andrea Norbert Muggli zum Luftfahrt-Sicherheitsbeauftragten. Seine Hauptaufgabe ist die Aufsicht über das BAZL im Bereich der Luftfahrtsicherheit.

**25. September** Das Projekt Topas wird der Öffentlichkeit vorgestellt. In der ersten Phase sollen die Lösungsvorschläge für die Reorganisation des BAZL erarbeitet werden. Vorgabe gemäss NLR-Empfehlungen: Das Amt soll in die unabhängigen Bereiche Sicherheit und Luftfahrtpolitik aufgeteilt werden. Max Friedli, BAZL-Direktor a. i., kündigt an, dass alle nicht sicherheitsrelevanten Geschäfte nach Dringlichkeit geordnet und danach ihre Bearbeitung allenfalls verschoben oder eingestellt werde.

**Im November** Die «Gewissensprüfung» im Amt ergab keine Tätigkeiten, Entscheide oder Unterlassungen, die eine grosse Gefährdung der Luftfahrt-Sicherheit hätten zur Folge haben können. Die meisten Unterlassungen waren auf fehlende Ressourcen zurückzuführen.

**14. November** Die Planung für die Sicherheitsaufsicht im Tagsgeschäft und für die Abwicklung von Topas ist erstellt.

**19./20. November** Im Kader wird das Projekt Topas und die damit eingeleitete Strukturreform intensiv diskutiert. Erste Varianten für die Aufteilung des BAZL in die Bereiche Sicherheitsaufsicht und Luftfahrtpolitik werden skizziert und bewertet.

**15. Dezember** Der Leistungskatalog des BAZL ist überprüft, die Leistungsanalyse durchgeführt.

**31. Dezember** Die Varianten für die neue Organisationsstruktur des BAZL liegen entscheidungsreif vor. Der Ressourcenbedarf für das «neue BAZL» ist ermittelt. Das Topas-Projektteam hat das erste Ziel termingerecht erreicht.

