



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS
Interne Revision VBS

21. April 2022

Prüfbericht «Bewirtschaftung Fluglizenzen (Überprüfung der als erledigt gemeldeten Massnahmen)»

Abklärung A 2022-02



Mitglied des Institute of
Internal Auditing Switzerland



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Verteidigung,
Bevölkerungsschutz und Sport VBS

Interne Revision VBS

Frau
Bundesrätin Viola Amherd
Chefin VBS
Bundeshaus Ost
3003 Bern

Bern, 21. April 2022

Prüfbericht «Bewirtschaftung Fluglizenzen (Überprüfung der als erledigt gemeldeten Massnahmen)»

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Amherd

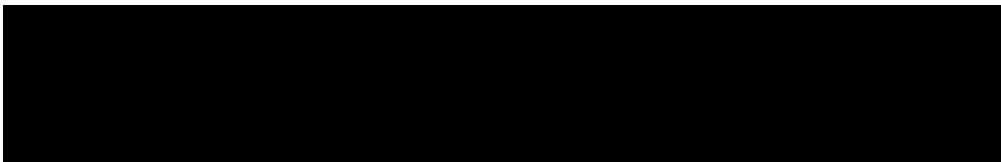
Gerne lassen wir Ihnen unseren Prüfbericht «Bewirtschaftung Fluglizenzen (Überprüfung der als erledigt gemeldeten Massnahmen)» zukommen. Unsere Prüfarbeiten fanden zwischen Januar und März 2022 statt. Den vorliegenden Bericht haben wir mit unseren Ansprechpartnern besprochen. Die Stellungnahme der Gruppe Verteidigung zu unserem Bericht ist in Kapitel 8 ersichtlich.

Diese Prüfung wurde in Übereinstimmung mit den internationalen Standards für die berufliche Praxis der internen Revision durchgeführt.

Sollten Sie Fragen zu unserem Bericht haben, stehen wir Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Interne Revision VBS



Verteiler

- Generalsekretär VBS
- Chef der Armee
- Chef Armeestab
- Chef Kdo Operationen
- Kommandant Luftwaffe
- Chef Military Aviation Authority

1 Die Fluglizenzen der Luftwaffe: ein Kurzüberblick

Um als Berufs- und Milizmilitärpilotin oder -pilot der Schweizer Luftwaffe (LW) tätig zu sein, sind medizinische, militärische sowie für gewisse Bereiche zivile Lizenzvorgaben zu erfüllen. Zudem müssen die Pilotinnen und Piloten für den Flugdienst jederzeit über einen gültigen Ausweis bzw. eine gültige Lizenz verfügen.

Die Lizenzvorgaben sind im Handbuch «**Swiss Air Force Operations Manual**» (OM-A) dargelegt. Darin sind (gestützt auf die VAmFD¹) die grundsätzlichen Richtlinien, Standards und Regeln beschrieben, um den Betrieb der LW möglichst effektiv und sicher auszugestalten.

Die Bewirtschaftung der Fluglizenzen erfolgt über das **Führungs- und Informationssystem Luftwaffe** (FIS LW). Als netzwerkbares Planungs-, Führungs- und Informationstool ist es in der gesamten LW über alle Hierarchiestufen und in allen Lagen im 24/7 Dauereinsatz. Es steht an allen Standorten der LW zur Unterstützung der Stabsarbeit, Kommandoführung und Einsatzplanung und -leitung zur Verfügung. Stammdaten und personenbezogene Lizenzangaben werden fortlaufend für die Einsatzplanungen verwendet.

Die **Kontrollstelle LW** unterstützt die Linenvorgesetzten, wie auch das fliegende Personal mit Informationen und Auswertungen aus dem System FIS LW und ist in diesem Zusammenhang für die laufende Erfassung und Pflege der Fluglizenzen verantwortlich. Zu ihren weiteren Aufgaben gehören zudem die Abwicklung von Zulagen, Versicherungen etc. des Milizpersonals.

Die **Military Aviation Authority** (MAA) ist die zuständige, fachlich unabhängige Organisation für die Regulation und Aufsicht in der Militärluftfahrt und übernimmt als nationale Vertreterin der militärischen Luftfahrt in allen regulatorischen Belangen die Verantwortung. In enger Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) stellt sie die Rahmenbedingungen für eine sichere und nachhaltige Entwicklung der Luftfahrt in der Schweiz sicher. Zudem unterstützt die MAA die LW bei der Entwicklung des Handbuchs OM-A, welches die Grundlage für Missionserfüllung der LW unter Berücksichtigung der grösstmöglichen Sicherheitsanforderungen definiert und reguliert. Im Rahmen ihrer Aufsichtstätigkeit überprüft die MAA mit Audits und Inspektionen die regulierten Anspruchsgruppen sowie deren Sicherheitsverfahren und -prozesse bezüglich der Einhaltung von geltenden Regeln und Vorschriften der Militärluftfahrt.

Das gut funktionierende Zusammenspiel zwischen dem System FIS LW, der administrativen Kontrollstelle LW und der MAA hat im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Fluglizenzen eine hohe Relevanz.

¹ SR **512.271.1** Verordnung des VBS über die Angehörigen des militärischen Flugdienstes vom 4. Dezember 2003 (Stand am 1. Januar 2017)

2 Rückblick

Im Jahr 2018 prüfte die Interne Revision VBS die Bewirtschaftung der Fluglizenzen bei der LW. Der Prüfbericht hat aufgezeigt, dass beim Lizenzwesen der LW und der damit verbundenen Anwendung des Handbuchs OM-A noch Verbesserungsbedarf besteht. Aus der Prüfung² resultierten verschiedene Empfehlungen, welche der damalige Chef VBS zur Umsetzung beauftragte³. Im Vordergrund standen dabei:

- die Sicherstellung der konsequenten Einhaltung der Vorgaben bei den militärischen Fluglizenzen,
- die Überprüfung der Prozessabbildung im System FIS LW sowie
- die Prüfung der organisatorischen Angliederung der Kontrollstelle LW an die MAA.

Im vorliegenden Prüfbericht wird dargelegt, ob die Empfehlungen angemessen umgesetzt wurden.

3 Auftrag, Methodik und Abgrenzung

Am 15. Dezember 2021 erteilte die Chefin VBS der Internen Revision VBS den Auftrag, die Umsetzung der als erledigt gemeldeten Massnahmen zu überprüfen. Für unsere Prüfhandlungen wählten wir ein risikoorientiertes Vorgehen. Dabei analysierten wir relevante Dokumente und führten mit Fachexpertinnen und Fachexperten bei der LW und MAA strukturierte Befragungen durch. Zudem erlangten wir angemessene Prüfnachweise auf der Basis von Stichproben aus den Jahren 2020 und 2021.

4 Würdigung

Insgesamt erhielten wir einen guten Eindruck von der Umsetzung der Empfehlungen. Die Follow-up-Prüfung hat gezeigt, dass die geltenden Bestimmungen und Prozesse zum Lizenzwesen angepasst worden sind und die Vorgaben auch eingehalten werden.

Während unserer Prüfung trafen wir ausnahmslos engagierte Interviewpartnerinnen und Interviewpartner, die uns unterstützt und die benötigten Informationen transparent zur Verfügung gestellt haben. Zudem gewannen wir den Eindruck, dass unseren Ansprechpersonen die Einhaltung der Vorgaben und Prozesse ein wichtiges Anliegen ist. Wir bedanken uns bei allen Beteiligten für die zielführende Zusammenarbeit.

² [Prüfbericht «Bewirtschaftung Fluglizenzen» \(admin.ch\)](#) (21.4.2022)

³ [Umsetzung der Empfehlungen aus der Abklärung «Bewirtschaftung Fluglizenzen» \(admin.ch\)](#) (21.4.2022)

5 Feststellungen und Beurteilungen zum Umsetzungsstand

Im Prüfbericht vom 27. November 2018 wurden insgesamt drei Empfehlungen an die LW abgegeben. Mit Schreiben vom 17. Januar 2020 informierte der damalige Kdt LW die Chefin VBS über die Umsetzung der Empfehlungen.

Wir gehen nachfolgend kurz auf den Umsetzungsstand ein.

5.1 Sicherstellung der konsequenten Einhaltung der Vorgaben bei den militärischen Fluglizenzen

Feststellung: Die Anforderungen an die jährlich zu absolvierenden Pflichtübungen⁴ «Annual Training Program» und «Minimum Annual Flight Hours» sind im Handbuch OM-A sowie auf den entsprechenden Formularen (z. B. Reduktionsgesuch für das obligatorische Jahresprogramm der fliegenden Besatzungen) angepasst worden. Die Beschreibung der Abläufe im OM-A und der Gesuchstellungsprozess mit den Formularen sind nun kongruent. Zudem wurde die MAA in den Gesuchstellungsprozess miteingebunden.

Die Prüfung hat gezeigt, dass die Linienvorgesetzten ihrer Verantwortung nachkommen und die Pilotinnen und Piloten im Rahmen ihrer Ausbildung und an den Rapporten regelmässig über ihre Rechte und Pflichten sowie die Abläufe im Bereich der Lizenzvorgaben informieren. Zur Überprüfung der Einhaltung des Gesuchstellungsprozesses haben wir – analog der Abklärung im Jahr 2018 – den Erfüllungsgrad des «Annual Training Program» für die Jahre 2020 und 2021 anhand der Daten aus dem System FIS LW ermittelt.

Erfüllung «Annual Training Program»	2016*		2017*		2020		2021	
	Anzahl BMP/MMP ⁵	%	Anzahl BMP/MMP	%	Anzahl BMP/MMP*	%	Anzahl BMP/MMP	%
Pflichtübungen erfüllt	203	56.9	259	73.5	275	81.6	262	76.6
Pflichtübungen nicht erfüllt (mit Gesuch)	96	26.9	53	15.1	62	18.4	80	23.4
Pflichtübungen nicht erfüllt (ohne Gesuch)	58	16.2	40	11.4	0	0	0	0
Total	357	100.0	352	100.0	337	100.0	342	100.0

*siehe Prüfbericht «Bewirtschaftung Fluglizenzen» vom 27. November 2018, Seite 9

⁴ Pflichtübungen für das obligatorische Programm der fliegenden Besatzung (Anzahl Übungen / Flugstunden)

⁵ BMP = Berufsmilitär-Pilotinnen und -Piloten / MMP = Milizmilitär-Pilotinnen und -Piloten

Die Tabelle zeigt deutlich, dass die Anpassung der Prozesse und die Sensibilisierung durch die Linienvorgesetzten Wirkung zeigen. Im Vergleich zum Resultat der letzten Prüfung der Jahre 2016 und 2017 haben im Prüfzeitraum 2020 und 2021 alle Pilotinnen und Piloten, die ihr Jahresprogramm nicht im vorgegebenen Zeitraum erfüllen konnten, ein begründetes Reduktionsgesuch eingereicht.

Beurteilung: Die Empfehlung wurde umgesetzt.

5.2 Überprüfung der Prozessabbildung im System FIS LW

Feststellung: Eine verbesserte Anwendung der Lizenzverwaltung und -überwachung ist in Planung bzw. bereits teilweise operationell und wird in drei Teilschritten während den nächsten zwei Jahren umgesetzt. Mit der Neuerhebung der Personaldaten der lizenzierten Pilotinnen und Piloten im System FIS LW wurde der erste Teilschritt im Herbst 2021 abgeschlossen. Der zweite Teilschritt war zum Zeitpunkt der Prüfung noch in der Testphase und wird bis Ende 2022 realisiert werden. Die Neuerungen umfassen Verbesserungen bei der Verwaltung der Lizenzen und Zulassungen im Bereich der Dateneingabe, der Überwachung und dem Reporting. Mit dem dritten Teilschritt soll die Administrierung der jährlich zu absolvierenden Pflichtübungen «Annual Training Program» und «Minimum Annual Flight Hours» bis Ende 2023 systemtechnisch umgesetzt werden. Bis zur vollständigen Einführung der Workflow-basierten Lösung können zur Prozessunterstützung jederzeit flexible Datenauswertungen aus dem System FIS LW herbeigezogen und manuelle Kontrollen zielführend durchgeführt werden. Die neuen Prozessabbildungen im System FIS LW werden laufend mit den Vorgaben aus dem Handbuch OM-A abgestimmt.

Beurteilung: Die Empfehlung wurde umgesetzt. Der letzte Teilschritt mit der vollständigen systemtechnischen Abbildung im System FIS LW wird voraussichtlich bis Ende 2023 abgeschlossen.

5.3 Angliederung der Kontrollstelle LW an die MAA

Feststellung: Die LW und die MAA haben eine mögliche Neuunterstellung der Kontrollstelle LW zur MAA Mitte 2019 geprüft. Die Option zugunsten einer Neuunterstellung wurde jedoch verworfen. Der Entscheid wird hauptsächlich darin begründet, dass die Kontrollstelle LW im Zusammenhang mit der Bewirtschaftung der Fluglizenzen keine regulatorischen Kompetenzen hat. Zudem macht der administrative Aufwand für die Überwachung der Regeln für Fluglizenzen und das damit verbundene Mutationswesen nur einen Teil der Kernaufgaben der Kontrollstelle LW aus.

Aufgrund der Überprüfung und dem Entscheid gegen eine Neuunterstellung wurde die Leistungsvereinbarung zwischen der MAA und der LW⁶ per 15.12.2020 angepasst. Diese Vereinbarung klärt die Zusammenarbeit in Bezug auf die Einrichtung der MAA, die organisatorisch dem Armeestab angesiedelt ist. Darin werden die Tätigkeiten sowie die Aufgaben zugunsten der jeweils anderen Organisationseinheit geregelt. Die Prüfung hat gezeigt, dass der Informationsfluss zwischen der administrativen Kontrollstelle LW und der MAA heute gut funktioniert und sich die Zusammenarbeit etabliert hat.

Beurteilung: Die Empfehlung wurde umgesetzt.

6 Fazit

Wir haben bei der Überprüfung der als erledigt gemeldeten Massnahmen zur Bewirtschaftung der Fluglizenzen einen guten Gesamteindruck erhalten. Gestützt auf unsere Prüfergebnisse kommen wir zum Schluss, dass sämtliche Empfehlungen aus unserer Abklärung A 2018-06 «Bewirtschaftung Fluglizenzen» zielführend umgesetzt wurden.

Um die Sicherheit jederzeit bestmöglich garantieren zu können, ist es auch in Zukunft wichtig, dass die Pilotinnen und Piloten ihrer Selbstverantwortung stets nachkommen und die LW nachhaltig sicherstellt, dass die geltenden Bestimmungen und Prozesse beim Lizenzwesen eingehalten werden.

7 Empfehlung

Gestützt auf unsere Feststellungen und Beurteilungen verzichten wir auf weitere Empfehlungen.

⁶ Zusammenarbeitsvereinbarung zwischen der MAA und der LW vom 15.12.2020

8 Stellungnahme

Gruppe Verteidigung

Die Gruppe Verteidigung dankt der Internen Revision VBS für die gute Zusammenarbeit bei der Überprüfung der als erledigt gemeldeten Massnahmen. Die Luftwaffe und die MAA werden auch in Zukunft die Einhaltung der geltenden Bestimmungen und Prozesse beim Lizenzwesen sicherstellen.