

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Skyguide COVID-19: Prüfung der Umsetzung der Sparauflagen mit «Virtual Center»

Skyguide, Eidgenössische Finanzverwaltung,
Bundesamt für Zivilluftfahrt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	963.23130
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	+ 41 58 463 11 11
Additional information	
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	10
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Wegen Verzögerungen wird der kommunizierte Sparbeitrag aus dem Virtual Center nicht erreicht	11
3 Der effektive Sparbeitrag fällt aufgrund von Sondereffekten tiefer aus als berichtet	13
4 Die Aufsicht über die «Sparmassnahme» Virtual Center steht vor Herausforderungen	16
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	18
Anhang 2: Abkürzungen	19

Skyguide COVID-19: Prüfung der Umsetzung der Sparauflagen mit «Virtual Center»

Skyguide, Eidgenössische Finanzverwaltung, Bundesamt für Zivilluftfahrt

Das Wesentliche in Kürze

Die COVID-19-Pandemie hatte erhebliche Auswirkungen auf die Skyguide. Die verhängten Lockdowns und Reisebeschränkungen reduzierten den Flugverkehr und damit auch die Erträge. Dies führte zu einer angespannten Eigenkapital- und Liquiditätssituation. Der Bundesrat stabilisierte die Skyguide 2020 finanziell mit einer Kapitalerhöhung von 150 Millionen Franken sowie 2021 mit einem Darlehen mit Möglichkeit zum Rangrücktritt von 250 Millionen Franken. Im Gegenzug erwartete der Bundesrat Sparanstrengungen. Skyguide kommunizierte ein Sparziel von 120 bis 130 Millionen Franken mittels verschiedener Massnahmen. Eine davon war das Programm «Virtual Center», mit dem bis 2024 Effizienzsteigerungen von 21 Millionen Franken realisiert werden sollten. Mit dem Virtual Center soll das Flugverkehrsmanagement von der Technologie am Boden über die operationellen Verfahren bis hin zum Luftraumdesign harmonisiert und modernisiert werden. Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Erreichung der Sparauflagen mit dem Virtual Center.

Verzögerungen verhindern die Realisierung wesentlicher Einsparungen bis 2024

Die EFK konnte die Herleitung des kommunizierten Sparbeitrags nachvollziehen. Verzögerungen im Programm Virtual Center führen dazu, dass Effizienzsteigerungen später als geplant wirksam werden und dadurch bis 2024 keine Einsparungen realisierbar sind. Die Skyguide hat die Verzögerungen den Eignervertretern kommuniziert und erarbeitet einen Plan, um die Umsetzung einzelner Massnahmen zu beschleunigen.

Der effektive Sparbeitrag fällt tiefer aus

Die Sparbeiträge der verschiedenen Massnahmen sind in der Berichterstattung nicht einzeln ausgewiesen. Stattdessen berechnet Skyguide den gesamten Sparbeitrag, indem sie die Ist-Kosten mit der Finanzplanung 2020–2024 vergleicht (sog. «Savings Tracker»). Bei dieser Berechnungsmethodik werden Sondereffekte berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Definition der Basis nicht vorhersehbar waren. Die Sondereffekte sind im Verhältnis zum berichteten Sparbeitrag wesentlich. Dies bedeutet, dass der Aufwand insgesamt weniger stark reduziert werden konnte als der ausgewiesene Sparbeitrag. Zudem sind Verzögerungen in Programm- ausgaben nicht berücksichtigt. Einsparungen werden daher zu hoch ausgewiesen.

Eine Neubeurteilung der finanziellen Situation der Skyguide ist notwendig

Die Verzögerungen beim Virtual Center erschweren die Einhaltung der Effizienzvorgaben der EU im Rahmen des Leistungsplans und stellen damit die Aufsicht vor Herausforderungen. Eine Neubeurteilung der finanziellen Situation der Skyguide durch die Eigner ist notwendig.

Skyguide COVID-19 : Audit de la mise en œuvre des mesures d'économie avec « Virtual Center »

Skyguide, Administration fédérale des finances, Office fédéral de l'aviation civile

L'essentiel en bref

La pandémie de COVID-19 a eu un impact considérable sur Skyguide. Les confinements et les restrictions de voyage imposés ont réduit le trafic aérien et donc les revenus. Il en a résulté une situation tendue en matière de fonds propres et de liquidités pour la société. Le Conseil fédéral a stabilisé la situation financière de Skyguide en 2020 en augmentant son capital de 150 millions de francs et, en 2021, en lui accordant un prêt avec possibilité de cession de rang de 250 millions de francs. En contrepartie, le Conseil fédéral attendait des efforts d'économies. Skyguide a annoncé un objectif d'économies de 120 à 130 millions de francs au moyen de différentes mesures. L'une d'elles est le programme Virtual Center qui vise à réaliser des gains d'efficience de 21 millions de francs d'ici 2024. Le Virtual Center a pour objectifs d'harmoniser et de moderniser la gestion du trafic aérien, de la technologie au sol à la conception de l'espace aérien en passant par les procédures opérationnelles. Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné si les objectifs d'économies étaient atteints avec le Virtual Center.

Des retards empêchent la réalisation d'économies substantielles d'ici à 2024

Le CDF est en mesure de comprendre comment le montant des économies annoncées a été défini. En raison de retards dans le programme Virtual Center, les mesures d'efficience déploieront leurs effets plus tard que prévu et aucune économie ne pourra donc être réalisée d'ici 2024. Skyguide a informé les représentants du propriétaire de ces retards et élabore un plan pour accélérer la mise en œuvre de certaines mesures.

Les économies effectives sont inférieures aux prévisions

Les contributions aux économies des différentes mesures ne sont pas présentées individuellement dans les rapports. Skyguide calcule les économies totales en comparant les coûts effectifs avec la planification financière 2020–2024 (« savings tracker »). Cette méthode tient compte des effets extraordinaires qui n'étaient pas prévisibles au moment de la définition de la base de calcul. Ces effets sont importants par rapport à la contribution aux économies rapportée. Cela signifie que la réduction globale des dépenses a été moins importante que les économies annoncées. De plus, les retards dans les dépenses liées au programme ne sont pas pris en compte. Les économies constatées sont donc surestimées.

Une réévaluation de la situation financière de Skyguide est nécessaire

Les retards du Virtual Center compliquent le respect des objectifs d'efficacité de l'UE dans le cadre du plan de performance et posent ainsi des défis à la surveillance. Une réévaluation de la situation financière de Skyguide par son propriétaire est nécessaire.

Texte original en allemand

Skyguide COVID-19: verifica dell'attuazione delle misure di risparmio con il «Virtual Center»

Skyguide, Amministrazione federale delle finanze, Ufficio federale dell'aviazione civile

L'essenziale in breve

La pandemia di COVID-19 ha avuto pesanti ripercussioni su Skyguide. I confinamenti ordinati e le conseguenti restrizioni di viaggio hanno ridotto il traffico aereo e quindi anche i proventi della società. Questo ha portato a una situazione tesa in termini di capitale proprio e liquidità. Il Consiglio federale ha stabilizzato la situazione finanziaria di Skyguide nel 2020 aumentando il capitale proprio di 150 milioni di franchi e nel 2021 concedendole un mutuo pari a 250 milioni con possibilità di postergazione del credito. In cambio, l'Esecutivo ha chiesto alla società di adottare misure di risparmio. Skyguide ha annunciato un obiettivo di risparmio di 120–130 milioni attraverso varie misure. Tra queste vi era il programma «Virtual Center» che avrebbe dovuto permettere di realizzare guadagni in termini di efficienza pari a 21 milioni di franchi entro il 2024. Il programma «Virtual Center» mira ad armonizzare e modernizzare la gestione del traffico aereo, dalle tecnologie di terra alle procedure operative fino alla progettazione dello spazio aereo. Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato il raggiungimento degli obiettivi di risparmio previsti con il programma «Virtual Center».

I ritardi impediscono di realizzare risparmi significativi entro il 2024

Il CDF è in grado di capire come è stato definito l'importo di risparmio annunciato. Tuttavia, a causa di ritardi nel programma «Virtual Center», i guadagni in termini di efficienza esplicano il loro effetto più tardi del previsto, il che impedisce di realizzare risparmi entro il 2024. Skyguide ha comunicato i ritardi ai rappresentanti dei proprietari e sta elaborando un piano per accelerare l'attuazione di singole misure.

L'importo di risparmio effettivo è inferiore rispetto al previsto

Gli importi di risparmio delle diverse misure non figurano singolarmente nel rapporto. Skyguide calcola invece l'importo di risparmio complessivo, effettuando un confronto tra i costi effettivi e la pianificazione finanziaria 2020–2024 (cosiddetto «savings tracker»). Questo metodo di calcolo considera gli effetti straordinari non prevedibili al momento della definizione della base. Tali effetti straordinari sono significativi rispetto all'importo di risparmio. Ciò significa che nel complesso la riduzione delle spese è stata inferiore all'importo di risparmio indicato. Inoltre, non sono stati presi in considerazione i ritardi nelle spese del programma. Di conseguenza, i risparmi indicati risultano troppo elevati.

È necessario rivalutare la situazione finanziaria di Skyguide

I ritardi nel programma «Virtual Center» rendono difficile l'osservanza dei requisiti di efficienza imposti dall'UE nel quadro del piano di prestazione e pongono quindi l'autorità di vigilanza dinanzi a grandi sfide. È necessario che i proprietari rivalutino la situazione finanziaria di Skyguide.

Testo originale in tedesco

Skyguide COVID-19: audit of the implementation of required cost savings with the "Virtual Centre"

Skyguide, Federal Finance Administration, Federal Office of Civil Aviation

Key facts

The COVID-19 pandemic had a substantial impact on Skyguide. The lockdowns and travel restrictions imposed had the effect of reducing air traffic, and therefore revenues. This led to a tight equity and liquidity situation. The Federal Council financially stabilised Skyguide with a capital increase of CHF 150 million in 2020, and with a loan of CHF 250 million with a subordination option in 2021. In return, the Federal Council expected it to make efforts to cut costs. Skyguide communicated a savings target of between CHF 120 million and CHF 130 million by means of various measures, one of which was the "Virtual Centre" programme that aimed to make efficiency gains of CHF 21 million by 2024. The objective of the Virtual Centre was to harmonise and modernise air traffic management from the technology on the ground and the operational procedures, through to airspace design. The Swiss Federal Audit Office (SFAO) audited the cost savings achieved with the Virtual Centre.

Delays are impeding the realisation of significant savings up to 2024

The SFAO was able to follow how the savings amount communicated was derived. Delays in the Virtual Centre programme mean that the efficiency gains will take effect later than planned, and that it will not be possible to make any savings up to 2024. Skyguide has informed the owner's representatives of the delays and is drawing up a plan to accelerate the implementation of individual measures.

The effective savings contribution is lower

The savings contributions achieved through the different measures are not reported individually. Instead, Skyguide calculates the total savings contribution by comparing the actual costs with the financial plan for 2020–2024 (savings tracker). This calculation method takes extraordinary effects into account that were not foreseeable when the basis was defined. These extraordinary effects are significant in proportion to the reported savings contribution. This means that the total expense is reduced to a lesser extent than the reported savings contribution. Delays in programme expenses are not taken into account either. The savings reported are therefore too high.

Skyguide's financial situation needs to be re-evaluated

The delays in the Virtual Centre are making it harder to comply with the EU's efficiency requirements in the context of the performance plan, and thus posing supervisory challenges. Skyguide's financial situation needs to be re-evaluated by its owner.

Original text in German

Generelle Stellungnahme von Skyguide

Skyguide sieht die EFK-Prüfung der Skyguide-Einsparungen im Nachgang der Covid-19-Pandemie als wertvolle Möglichkeit, die finanzielle Transparenz und Nachhaltigkeit des Unternehmens weiter zu verbessern. Die EFK hält die kommunizierten Sparbeiträge für nachvollziehbar und attestiert Skyguide, die Eignervertreter sowie den Gesamtbundesrat transparent informiert zu haben.

Skyguide hat den gesamten Sparbeitrag pro Kostenart berechnet und ausgewiesen ("Savings Tracker"). Bei dieser Methode werden Restatements berücksichtigt, die zum Zeitpunkt der Definition der Basis nicht vorhersehbar waren. Diese Restatements dienen dazu, buchhalterische Effekte zu korrigieren, damit ein aussagekräftiger Vergleich zwischen Ist-Zahlen und Basis-Zahlen möglich ist. Dabei handelt es sich um anerkannte und gängige Finanz-Verfahren. Konkret handelt es sich um zwei Hauptanpassungen:

- die Anwendung strikterer Kapitalisierungskriterien, die übergangweise die Kosten hochfahren – dies ist ein rein buchhalterischer Effekt, der nichts mit Kostenmanagement zu tun hat;
- ein Pensionskasse-Sondereffekt – wobei die Anpassung zuungunsten von Skyguide im "Savings Tracker" berücksichtigt wurde.

Für die Messung der Zielerreichung haben wir sämtliche Minder- und Mehrausgaben berücksichtigt.

Unter Berücksichtigung sämtlicher Sondereffekte wurde das Sparziel, welches sich auf die gesamten Kosten, einschliesslich Virtual Centre-Programm bezog, wie vorgesehen per Ende 2022 erreicht.

Generelle Stellungnahme der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Die EFV verzichtet auf eine allgemeine Stellungnahme.

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Zivilluftfahrt

Das BAZL verzichtet auf die Eingabe einer Stellungnahme.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die Skyguide, Schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung, ist gemäss Luftfahrtgesetz eine nicht gewinnorientierte Aktiengesellschaft. Der Bund sorgt für eine angemessene Kapitalausstattung und erwartet von der Skyguide grundsätzlich ein ausgeglichenes Ergebnis. Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Lockdowns und Reisebeschränkungen reduzierten den Flugverkehr und damit auch die Erträge aus Flugsicherungsgebühren 2020 und 2021 erheblich. Dies führte bei Skyguide zu einer sehr angespannten Eigenkapital- und Liquiditätssituation.

Am 12. August 2020 beschloss der Bundesrat, eine Kapitalerhöhung von 150 Mio. Franken durchzuführen. Im Gegenzug soll Skyguide die im Rahmen des Antrags vom 3. August 2020 kommunizierten Sparmassnahmen mit einem kumulierten Sparbeitrag von 90–100 Mio. Franken bis 2024 konsequent umsetzen. Darin enthalten sind Einsparungen von 21 Mio. Franken, die mit Effizienzsteigerungen durch das Virtual Center (VC) realisiert werden sollen. Mit dem Programm VC soll das Flugverkehrsmanagement von der Technologie am Boden über die operationellen Verfahren bis hin zum Luftraumdesign harmonisiert und modernisiert werden.

Am 30. Juni 2021 beschloss der Bundesrat, ein Darlehen mit einem suspensiv bedingten Rangrücktritt über 250 Mio. Franken zu gewähren. Der Bundesrat verknüpfte diese Unterstützung mit der Erwartung, dass Skyguide zusätzliche Sparmassnahmen zur Einhaltung der Effizienzvorgaben der EU unter Wahrung der Sicherheit des Luftverkehrs anstrebt. Die Skyguide schätzte und kommunizierte am 5. Juli 2021 Einsparungen von 30 Mio. Franken, die zusätzlich zu den 90 – 100 Mio. Franken möglich sind.

Mit dem Bundesratsbeschluss vom 30. Juni 2021 ermächtigte der Bundesrat das Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation (UVEK), weitere 100 Mio. Franken im Voranschlag 2022 einzustellen. Da die Reisebeschränkungen aufgehoben wurden und sich die Ertragssituation 2022 normalisierte, benötigte Skyguide die zusätzlichen Mittel nicht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Prüfung sollen die Sparmassnahmen betreffend VC sowie die Aufsicht durch die Eignervertreterinnen- und Eignervertreter beurteilt werden. Dabei orientiert sich die EFK an folgenden Prüffragen:

Sind die dem Bundesrat kommunizierten Sparmassnahmen betreffend VC auf Kurs?

Ist die Aufsicht durch die Eignervertreter des Bundes über die Erreichung dieser Sparmassnahmen effektiv und effizient?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Michael Fischer (Revisionsleiter) und Martin Hauri vom 25. September bis 3. November 2023 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Prisca Freiburghaus.

Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung. Es handelt sich bei vorliegender Prüfung nicht um eine Programmprüfung, weshalb die EFK kein Prüfurteil hinsichtlich der Verzögerungen und Kostenüberschreitungen abgibt. 2019 prüfte die EFK die zweite von drei Tranchen des Programms.¹

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von Skyguide, der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) und dem Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfungsteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 17. Januar 2024 statt. Teilgenommen haben die CFO Skyguide, der COO Skyguide, der Head Corporate Audit Skyguide, der Head of Performance Control & Pricing Skyguide, die Leiterin Finanzdienst II EFV, ein Ökonom Ausgabenpolitik EFV, der Co-Leiter der Sektion Wirtschaftsfragen BAZL, eine dipl. Wirtschaftsprüferin der Sektion Wirtschaftsfragen BAZL, ein Referent des GS UVEK sowie der Chef Eignerpolitik des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS). Seitens EFK haben der Mandatsleiter, die Federführende und der Revisionsleiter teilgenommen.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

¹ «Audit du projet Virtual Center» (PA 19120), verfügbar auf der Webseite der EFK.

2 Wegen Verzögerungen wird der kommunizierte Sparbeitrag aus dem Virtual Center nicht erreicht

Das Programm VC befindet sich zum Prüfungszeitpunkt in der letzten von drei Tranchen (sog. «VC touchdown»). Inhalt der dritten Tranche ist die Entwicklung und Konsolidierung von Prozessen, Technologien und neuen Arbeitsweisen, um die Kapazität des Luftraumes sowie die Produktivität der Flugverkehrsleitenden (FVL) zu erhöhen.

Einsparungen aus VC Tranche 1

Skyguide erzielt bereits heute jährlich signifikante Einsparungen aus der ersten Tranche des Programms (7,7 Mio. Franken allein im 2022). Diese wurden gegenüber dem Bund nicht als Einsparungen kommuniziert, da sie aus Massnahmen resultieren, die bereits 2018 und damit vor der finanziellen Stabilisierung der Skyguide abgeschlossen wurden. Die Berechnung zu den Einsparungen berücksichtigt dabei nicht die Produktivität in Bezug auf die FVL. Sie basiert auf der Veränderung der Anzahl Vollzeitstellen der FVL zwischen 2013 und 2018 multipliziert mit den durchschnittlichen FVL-Personalkosten pro Vollzeitstelle.

Herleitung des kommunizierten Sparbeitrags VC

Skyguide hat dem Bundesrat im August 2020 einen Sparbeitrag von 21 Mio. Franken, der durch Effizienzsteigerungen aufgrund VC erreicht werden soll, kommuniziert. Dieser Betrag basiert auf der Schätzung der zu realisierenden Einsparungen im damaligen Business-Case. Der Betrag wurde mit der Unterstützung eines externen Beratungsunternehmens errechnet. Dabei wurden Massnahmen ausgearbeitet (z. B. die flexiblere Gestaltung des Luftraums) und aufgrund des Einsparungspotenzials sowie der Umsetzbarkeit priorisiert. Anders als bei der ersten Tranche berücksichtigt die Berechnung die Produktivität der FVL (Flugstunden je Vollzeitstelle).

Bei der Kommunikation der zusätzlichen Einsparungen von 30 Mio. Franken im Juli 2021 hat Skyguide auf eine Allokation des Sparbeitrags auf einzelne Massnahmen verzichtet. Aus VC wurde dabei kein zusätzlicher Sparbeitrag erwartet.

Verzögerungen im Programm VC

Zum Zeitpunkt der Schätzung in 2020 ging Skyguide davon aus, dass das Programm VC bis 2024 abgeschlossen sein wird. Das Programm verzeichnet zum Prüfungszeitpunkt einen Rückstand von rund zweieinhalb Jahren. Dieser ist zurückzuführen auf:

1. Aufwändigere Stilllegung der relevanten Legacy-Systeme – 18 Monate.
2. Stabilisierungsphase nach der technischen Störung mit Schliessung des von Skyguide überwachten Luftraums («Clear the sky») vom 15. Juni 2022 – 12 Monate.

Der zeitliche Rückstand reduziert den bis 2024 realisierbaren Sparbeitrag:

Zeitpunkt der Schätzung	Erwarteter kumulierter Sparbeitrag VC bis 2024 in Franken
2020	21 Mio.
2021	15,2 Mio.
2022	4,6 Mio.
2023	0 Mio. ²

Tabelle 1: Erwarteter kumulierter Sparbeitrag mittels VC bis 2024 (Quelle Skyguide, Datenauszug EFK)

Die Sparbeiträge 2021 bis 2022 stammen aus den jeweils gültigen Business-Cases. 2021 rechnete Skyguide bis 2024 mit einem kumulierten Sparbeitrag von 15,2 Mio. Franken. 2022 wurde der Sparbeitrag nach dem technischen Vorfall nur noch mit 4,6 Mio. Franken beziffert. 2023 sank die Schätzung zum Sparbeitrag auf 0 Franken. Skyguide hat die Verzögerungen im Programm VC gegenüber den Teilnehmenden der Fachgruppe Skyguide/Bund kommuniziert. Im Rahmen der Berichterstattung von Skyguide über die Erreichung der strategischen Ziele wurden die Verzögerungen auch dem Gesamtbundesrat zur Kenntnis gebracht.

Acceleration Plan

Der Skyguide Verwaltungsrat hat die Ausarbeitung eines Plans zur vorzeitigen Umsetzung einzelner Massnahmen in Auftrag gegeben (sog. «acceleration plan»). Durch diesen Plan sollen Einsparungen bereits früher möglich sein und dadurch der zeitliche Rückstand zumindest teilweise kompensiert werden. Zum Prüfungszeitpunkt sind die Massnahmen bestimmt und Skyguide plant deren Umsetzung.³

Beurteilung

Dass die Einsparungen aus der ersten Tranche des VC nicht im kommunizierten Sparbeitrag berücksichtigt wurden, ist korrekt. Die unterschiedliche Methodik zur Berechnung der Einsparungen aus der ersten Tranche und den noch zu erzielenden Einsparungen stellt eine Inkonsistenz im Business-Case dar. Sie hat jedoch keinen Einfluss auf den kommunizierten Sparbeitrag.

Die Herleitung des kommunizierten Sparbeitrags VC aus dem Business-Case ist nachvollziehbar. Verzögerungen im Projekt reduzieren den bis 2024 erwarteten Sparbeitrag durch das VC. Die dem Bundesrat kommunizierten Sparmassnahmen aufgrund VC sind nicht auf Kurs.

Weil Skyguide die Verzögerungen den Eignervertretern sowie dem Gesamtbundesrat transparent kommuniziert hat und an einem Plan für die vorzeitige Umsetzung einzelner Massnahmen arbeitet, um den Ausfall der vorgesehenen Sparbeiträge teilweise zu kompensieren, verzichtet die EFK auf eine Empfehlung.

² Zum Zeitpunkt der vorliegenden Prüfung existiert noch kein Business Case für 2023. Die Schätzung, dass die Einsparungen bis 2024 gegen Null gehen dürften, resultiert aus verschiedenen Interviews mit Skyguide-Mitarbeitenden.

³ Ein Umsetzungsentscheid wird im Frühling 2024 erwartet.

3 Der effektive Sparbeitrag fällt aufgrund von Sondereffekten tiefer aus als berichtet

Mit dem Bericht über die Erreichung der strategischen Ziele informiert Skyguide den Bundesrat jährlich über den erzielten Sparbeitrag. Vorgängig erfolgt jeweils eine detailliertere Berichterstattung an die Fachgruppe Bund/Skyguide.

Berechnung zum berichteten Sparbeitrag

Die Berechnung des Sparbeitrags erfolgt durch einen Vergleich der Ist-Zahlen mit einer definierten Basis (sog. «Savings Tracker»). Bei der Basis handelt es sich um die Finanzplanung 2020–2024. Einzelne Finanzpositionen werden für die Berechnung ausgeschlossen, weil sie stark reguliert und deshalb nicht im Einflussbereich der Skyguide sind. Zudem werden die Ist-Werte um Sondereffekte korrigiert, die in der mittelfristigen Finanzplanung nicht antizipiert werden konnten. Beispiele für korrigierte Sondereffekte sind folgende im Geschäftsbericht 2022 ausgewiesenen Positionen:

- Rückerstattung von 40 Mio. Franken der 2017 gebildeten Arbeitgeberbeitragsreserve von 53 Mio. Franken. Die Rückerstattung basiert auf einer zwischen Skyguide und Skycare unterzeichnete Vereinbarung und der guten Leistung der Pensionskasse 2021.
- Rückstellung für die Erhöhung des Rentenalters der FVL von 20,5 Mio. Franken.

Ergebnis dieser Berechnung ist kein Sparbeitrag pro Massnahme, sondern ein gesamthafter Sparbeitrag.

Die rechnerische Richtigkeit wurde von der EFK geprüft. Die Basis wurde auf die genehmigte mittelfristige Finanzplanung und die Ist-Werte auf die statutarische Jahresrechnung abgestimmt. Die Berechnungsmethodik sowie die berücksichtigten Sondereffekte sind mit den Eignervertretern abgestimmt.

Bedeutung der Sondereffekte

Eine Analyse durch die EFK zeigt, dass die in der Rechnung korrigierten Sondereffekte im Verhältnis zu den berichteten Gesamteinsparungen wesentlich sind:

	2020	2021	2022
Berichteter Sparbeitrag in Franken	31 Mio.	34 Mio.	21 Mio.
Korrigierte Sondereffekte in Franken	0 Mio.	20 Mio.	12 Mio.

Tabelle 2: Anteil der korrigierten Sondereffekte am berichteten Sparbeitrag 2020-2022 (Quelle Skyguide, Datenauszug EFK)

Für 2023 strebt die Skyguide weitere Korrekturen aufgrund von Sondereffekten in Millionenhöhe an. Es sollen damit unter anderem Aufwendungen für die Systemresilienz aufgrund der technischen Störung mit «Clear the sky» vom 15. Juni 2022 berücksichtigt werden. Sie konnten in der mittelfristigen Finanzplanung nicht antizipiert werden. Insgesamt übersteigt der Betrag der Sondereffekte, welcher bei der Berechnung der Einsparungen 2023 berücksichtigt werden soll, das anvisierte Sparziel um ein Mehrfaches. Zum Prüfungszeitpunkt steht die Diskussion mit den Eignervertretern bzw. die Genehmigung dieser Sondereffekte noch aus.

Nicht berücksichtigte Programmkosten und Verzögerungen

2020 rechnete Skyguide noch mit Programmkosten von 266 Mio. Franken und einem Abschluss bis 2024. Zum Prüfungszeitpunkt erwartet Skyguide Programmkosten von 277 Mio. Franken und einen Abschluss bis 2028.

Business Case	2020	2021	2022
Total Programmkosten in Franken (teilweise zu kapitalisieren)	265,5 Mio.	278,5 Mio.	277,0 Mio.
- davon bis 2024	265,5 Mio.	255,2 Mio.	238,0 Mio.
- davon nach 2024	0,0 Mio.	23,3 Mio.	39,0 Mio.

Tabelle 3: Veränderungen in den Programmkosten (Quelle Skyguide, Datenauszug EFK)

Der dem Bundesrat im August 2020 kommunizierte Sparbeitrag berücksichtigt nicht die Programmkosten. Diese haben sich im Vergleich zur Schätzung im 2020 erhöht. Aufgrund der zeitlichen Verzögerungen fallen die Programmkosten über einen längeren Zeitraum an. Dies führt dazu, dass trotz höherer Gesamtkosten im Zeitraum bis 2024 dem Programmfortschritt entsprechend tiefere VC-Programmkosten anfallen.

Programmberichterstattung

Das Programm VC stellt das Rückgrat für die bevorstehenden technologischen, operativen und kulturellen Veränderungen der Skyguide dar. Es handelt sich um das grösste Programm in der Geschichte der Skyguide. Das Programm VC ist daher Teil der regelmässigen Berichterstattung an die Fachgruppe zu den wichtigen Projekten. Die Programmberichterstattung umfasst unter anderem den im vorhergehenden Kapitel erläuternden Business-Case. Dies erlaubt den Eignervertretern eine Aufsicht sowohl über die Einsparungen als auch über die Programmkosten.

Beurteilung

Die Berechnung ist methodisch nachvollziehbar. Allerdings lässt die Berichterstattung zum Sparbeitrag keine Rückschlüsse über die Zielerreichung der einzelnen Sparmassnahmen zu. Weiter müssen mit der gewählten Berechnungsmethodik Sondereffekte berücksichtigt werden. Der Effekt aus Verzögerungen beim VC wird bei der Berechnung des Sparbeitrages ungenügend berücksichtigt. Die gewählte Form der Berichterstattung kann deshalb zu Missverständnissen führen. Das heisst, die Erreichung des Sparziels unter Berücksichtigung von Sondereffekten wird anders interpretiert als das Verfehlen eines Sparziels aufgrund von Sondereffekten. Die Sondereffekte führen dazu, dass der Aufwand insgesamt weniger stark reduziert werden konnte als die kommunizierten Einsparungen von 86 Mio. Franken bis Ende 2022.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt Skyguide, die Form der Berichterstattung zum Sparbeitrag zu überarbeiten und der Fachgruppe Skyguide/Bund zur Genehmigung zu unterbreiten. Die Berichterstattung sollte Differenzen zwischen Ist-Zahlen und der definierten Basis ohne Korrekturen ausweisen und allfällige Auswirkungen von Sondereffekten transparent begründen.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme von Skyguide

Skyguide akzeptiert die Empfehlung der EFK, die Form der Berichterstattung zum Sparbeitrag zu überarbeiten, da insbesondere die Restatements die Gefahr missverständlicher Schlussfolgerungen bergen. Das Sparziel wurde unter Anwendung der Restatements (welche eine Vergleichbarkeit erst möglich machen) erreicht.

4 Die Aufsicht über die «Sparmassnahme» Virtual Center steht vor Herausforderungen

Die Eigenersteuerung erfolgt im Rahmen der gesetzlichen Grundlagen über die strategischen Ziele und über die Eigergespräche sowie den diesen vorgelagerten Vorbereitungsgesprächen.

Die Aufsicht über die Umsetzung der dem Bundesrat kommunizierten Sparmassnahmen erfolgt primär im Rahmen der Fachgruppe Skyguide/Bund. Die Fachgruppe tagt drei Mal pro Jahr jeweils zur Vorbereitung der Eigergespräche. In der Fachgruppe vertreten sind Teilnehmende der folgenden Generalsekretariate (GS) bzw. Ämter: das GS des Departements für Umwelt, Verkehr und Kommunikation, das GS des Departements für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, die EFV, das BAZL, die Luftwaffe und die Militärluftfahrtbehörde.

Das BAZL überwacht die Einhaltung der Vertragsbestimmungen zum Darlehensvertrag über 250 Mio. Franken. In Zusammenhang mit dem Darlehen beurteilt das BAZL die Finanz- und Ertragslage der Skyguide bezüglich Rückzahlungsfähigkeit sowie eines allfälligen weiteren Liquiditätsbedarfs oder negativer finanzieller Entwicklungen. Es bestehen somit gewisse Doppelspurigkeiten zur Aufsicht der Fachgruppe Skyguide/Bund, insbesondere der EFV.

Themen, die Einfluss auf das Programm VC haben, werden in der Fachgruppe behandelt. Dazu zählen die technische Störung mit «Clear the sky» vom 15. Juni 2022, Überlegungen zu einer georedundant ausgelegten Server-Infrastruktur sowie der zeitliche Rückstand im Programm und der Plan zur vorzeitigen Umsetzung einzelner Massnahmen. Die Sondereffekte werden in der Fachgruppe ebenfalls besprochen. Eine formelle Genehmigung der Sondereffekte bei der Berechnung des Sparbeitrages ist aus den Sitzungsprotokollen nicht ersichtlich.

Beurteilung

Die Fachgruppe Skyguide/Bund ist eine effiziente Organisation zur Beaufsichtigung. Durch die Zusammensetzung der Teilnehmenden und der Möglichkeit nach Bedarf weitere Personen einzuladen, können fachliche Fragestellungen noch vor den Eigergesprächen geklärt werden. Die identifizierten Doppelspurigkeiten in der Aufsicht durch das BAZL und die Fachgruppe sind akzeptabel.

Die Genehmigung der Sondereffekte sollte schriftlich festgehalten werden. Aufgrund der analysierten Dokumente und geführten Interviews ist die Behandlung der Themen, die für das Projekt relevant sind, nachvollziehbar.

Die Aufsicht steht vor Herausforderungen. Die Effizienzsteigerung aus dem VC liefert einen wesentlichen Beitrag zur Einhaltung der Effizienzvorgaben der EU. Die Verzögerungen führen dazu, dass die Einsparungen erst nach 2024 realisiert werden können. Auch die noch in Diskussion stehenden Sondereffekte – zum Beispiel Aufwendungen für die Systemresilienz – können zu neuen finanziellen Schwierigkeiten führen. Die Erfüllung der Effizienzvorgaben im Rahmen der Verhandlungen zum neuen Leistungsplan wird schwierig.

Empfehlung 2 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt der EFV, in Abstimmung mit dem GS UVEK und GS VBS, vor dem Hintergrund des neuen Leistungsplans ab 2025 die finanzielle Situation der Skyguide sowie die Auswirkungen auf das gewährte Darlehen bzw. den Bund formell neu zu beurteilen und gegebenenfalls Massnahmen zu definieren.

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Stellungnahme der EFV

Die EFV nimmt, in Abstimmung mit dem GS-UVEK und dem GS-VBS, die Empfehlung der EFK an. Anpassungen an der Berichterstattung zu den Sparmassnahmen werden bspw. zukünftig explizit schriftlich festgehalten. Von der Fachgruppe bereits behandelt und abgelehnt wurde das Ausweisen von Sondereffekten im Zusammenhang mit den entstandenen Mehrausgaben zur Stärkung der Systemresilienz. Ausserdem werden die Eignerstellen die finanzielle Situation der Skyguide weiterhin eng beobachten, laufend beurteilen und bei Bedarf Massnahmen vorschlagen. Dies insbesondere auch vor dem Hintergrund des neuen Leistungsplans ab 2025.

Stellungnahmen wurden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967, SR 614.0

Bundesgesetz über die Luftfahrt (Luftfahrtgesetz, LFG) vom 21. Dezember 1948, SR 748.0

Verordnung über den Flugsicherungsdienst (VFSD) vom 18. Dezember 1995, SR 748.132.1

Anhang 2: Abkürzungen

BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FVL	Flugverkehrsleiterin/Flugverkehrsleiter
GS	Generalsekretariat
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VBS	Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport
VC	Virtual Center

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).