

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



# COVID-19: Prüfung der Rekapitalisierung der Skyguide

Skyguide AG

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	961.21112
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	<a href="http://www.efk.admin.ch">www.efk.admin.ch</a>
Complément d'informations	<a href="mailto:info@efk.admin.ch">info@efk.admin.ch</a>
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Mit Nennung der männlichen Funktionsbezeichnung ist in diesem Bericht, sofern nicht anders gekennzeichnet, immer auch die weibliche Form gemeint.

# Inhaltsverzeichnis

<b>Das Wesentliche in Kürze</b> .....	<b>4</b>
<b>L'essentiel en bref</b> .....	<b>6</b>
<b>L'essenziale in breve</b> .....	<b>8</b>
<b>Key facts</b> .....	<b>10</b>
<b>1 Auftrag und Vorgehen</b> .....	<b>13</b>
1.1 Ausgangslage .....	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze .....	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung .....	13
1.5 Schlussbesprechung .....	14
<b>2 Angemessenheit der Höhe der vorgesehenen Rekapitalisierung</b> .....	<b>15</b>
2.1 Die Berechnung ist methodisch und inhaltlich nachvollziehbar .....	15
2.2 Hohes Risiko weiterer Finanzierungshilfe durch den Bund.....	15
2.3 Kaum Einsparungen und ungenügende Konkretisierung der Massnahmen .....	16
2.4 Bund erbringt zusätzliche Hilfen.....	18
<b>3 Kausalzusammenhang zur COVID-19-Pandemie</b> .....	<b>19</b>
3.1 Das Darlehen dient primär zur Ablösung einer bestehenden Schuld über 200 Millionen Franken bei Postfinance .....	19
3.2 Das Geschäftsmodell erschwert die Selbstfinanzierung des Programms Virtual Center und die Erhöhung des Rentenalters .....	19
3.3 Die Anpassung der Aktivierungspraxis wirkt sich negativ auf die Entschädigung aus	20
<b>Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse</b> .....	<b>22</b>
<b>Anhang 2: Abkürzungen</b> .....	<b>23</b>

# COVID-19: Prüfung der Rekapitalisierung der Skyguide Skyguide AG

## Das Wesentliche in Kürze

---

Die durch die COVID-19-Pandemie verursachte Krise in der Luftfahrt führte zu einem massiven Einbruch bei den Flugsicherungsgebühren. Um die Liquidität und Solvenz von Skyguide zu sichern, will der Bund bis 2022 500 Millionen Franken, davon mindestens 150 Millionen Franken als Eigenkapitalerhöhung, bereitstellen. Mit dem Mittelzufluss wird zudem die Darlehensschuld der PostFinance von 200 Millionen Franken zurückbezahlt. Im Vorgang zur Refinanzierung hat der Bund aufgrund des krisenbedingten Liquiditätsengpasses bereits 200 Millionen Franken Kreditfazilität zur Verfügung gestellt.

Rund 80 Prozent des Ertrages von Skyguide sind regulierte Gebühren aus Über- und Anflügen. Die Tarife werden gestützt auf das Luftverkehrsabkommen von der EU-Kommission in einem Leistungsplan festgelegt. Dieser enthält Effizienzvorgaben an Skyguide. Um weiteren Finanzierungslücken entgegenzuwirken, hat der Bundesrat von Skyguide Sparmassnahmen verlangt.

Der Leistungsplan mit der EU sieht einen Korrekturmechanismus vor, der aufgrund von unter- oder überschrittenen Volumenzielen Nachzahlungen festlegt. Aufgrund der pandemiebedingten Situation hat die EU-Kommission entschieden, dass die Flugsicherungen die infolge des Verkehrsrückganges 2020 und 2021 entstandenen Verluste den Fluggesellschaften ab 2023 über sieben Jahre verteilt in Rechnung stellen dürfen. Skyguide schätzt dadurch rund 280 Millionen Franken nachverrechnen zu können. Der Bundesrat sieht mit 500 Millionen Franken ca. 220 Millionen Franken mehr vor, als der voraussichtliche krisenbedingte Rückerstattungsbetrag ausmacht. Es ist demnach denkbar, dass die Bundesgelder auch für Finanzierungslücken anderen Ursprungs als der Pandemie eingesetzt werden.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat die Angemessenheit der Höhe des Refinanzierungsbedarfs aus Liquiditätssicht und den Zusammenhang mit der COVID-19-Pandemie überprüft. Die Berechnung des Finanzierungsbedarfs erachtet sie als nachvollziehbar. Die EFK sieht ein wesentliches Risiko, dass die Steuerzahler für weitere Mittel aufkommen müssen. Nebst der grossen Unsicherheit, wann und wie sich die Luftfahrt erholen wird, hat die EFK Bedenken, ob Skyguide die von der EU geforderten Effizienzvorgaben (insbesondere im Personalbereich) einhalten können. Die EFK bedauert, dass Skyguide trotz dieser Umstände auf eine Sensitivätsberechnung verzichtet hat. Dies erschwert die Abschätzung des allenfalls weitergehenden Finanzierungsbedarfs.

### **Die ausgewiesenen Sparmassnahmen genügen nicht**

Die vom Bundesrat erwarteten Einsparungen von 90 bis 100 Millionen Franken werden im Vergleich zu den alten, auf höheren Volumen basierenden Planungswerten ausgewiesen. Somit handelt es sich vorwiegend um abgewendete Kostenerhöhungen. Gegenüber der aktuellen Kostenbasis wird bei der wesentlichsten Kostenposition Lohnaufwand trotz Sparmassnahmen bis 2024 kein Rückgang erreicht. Die Effizienzsteigerungen aus dem

Programm Virtual Center<sup>1</sup> (Modernisierung und Vereinheitlichung des Flugverkehrsmanagements) sind in der Finanzplanung trotz des Investitionsvolumens von 266 Millionen Franken nicht konkret ersichtlich.

Skyguide bezieht Kurzarbeitsentschädigungen in der Höhe von 18 Millionen Franken. Die EFK bemängelt, dass Letztere als Sparmassnahmen angerechnet werden und dadurch Druck auf den Sparzielen wegnehmen.

### **Der Bund erbringt Zusatzhilfen**

Die Ausrichtung von Kurzarbeit über 18 Millionen Franken stellt einen Beitrag zur Stabilisierung von Skyguide dar, wird aber im Bundesratsantrag so nicht ausgewiesen. Vorgängig zur Refinanzierung über 500 Millionen Franken hat die Eidgenössische Finanzverwaltung 200 Millionen Franken als kurzfristige Kreditlimite zu Überbrückungsfinanzierungen zur Verfügung gestellt. Diese ist aktuell offen aber nicht genutzt. Die EFK bezweifelt, dass Skyguide über die hierfür notwendige Bonität verfügt. Unter diesem Aspekt kann die Finanzierungshilfe des Bundes 500 Millionen Franken erheblich übersteigen.

### **Auch ohne die Pandemie wäre Skyguide wohl mit finanziellen Problemen konfrontiert**

Der Finanzplan beinhaltet eine Einmalzahlung in die Pensionskassen für die Erhöhung des Rentenalters über einen bedeutenden Millionenbetrag sowie den Sondereffekt aus angepasster Aktivierungspraxis von immateriellen Anlagen von 125 Millionen Franken. Die EFK schliesst nicht aus, dass Skyguide auch ohne COVID-19-Pandemie in einen finanziellen Engpass geraten wäre.

---

<sup>1</sup> Die EFK hat das Projekt Virtual Center bereits geprüft (PA 19120), abrufbar auf der Webseite der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch)).

# COVID-19: Audit de la recapitalisation de Skyguide

## Skyguide SA

### L'essentiel en bref

---

La crise que traverse le secteur de l'aviation en raison de la pandémie de COVID-19 a entraîné un effondrement des revenus issus des redevances de navigation aérienne. Pour garantir la liquidité et la solvabilité de Skyguide, la Confédération entend engager un montant de 500 millions de francs d'ici 2022, dont au moins 150 millions destinés à une augmentation des fonds propres. Ces fonds permettront aussi de rembourser la dette de prêt de 200 millions de francs à PostFinance. Dans le cadre de la procédure de refinancement, la Confédération a déjà mis à disposition une facilité de crédit à hauteur de 200 millions de francs pour faire face aux problèmes de liquidités liés à la crise.

Près de 80 % des revenus de Skyguide proviennent des redevances de survol et d'approche réglementées. Sur la base de l'accord sur le transport aérien, les tarifs sont fixés par la Commission européenne dans un plan de performance. Celui-ci fixe des exigences en matière d'efficacité pour Skyguide. Afin d'éviter d'autres déficits de financement, le Conseil fédéral a demandé à Skyguide de prendre des mesures d'économies.

Le plan de performance avec l'Union européenne prévoit un mécanisme de correction qui détermine des versements complémentaires selon un volume effectif supérieur ou inférieur aux objectifs. En raison de la situation pandémique, la Commission européenne a décidé que les services de navigation aérienne pourront facturer les pertes issues de la baisse du trafic en 2020 et 2021 aux compagnies aériennes sur une période de sept ans à partir de 2023. Skyguide estime ainsi pouvoir récupérer près de 280 millions de francs. En allouant 500 millions de francs, le Conseil fédéral prévoit 220 millions de plus que le montant à rembourser prévu en cas de crise. Il se peut donc que les moyens mis à disposition par la Confédération soient aussi utilisés pour combler des déficits de financement autres que ceux causés par la pandémie.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné le caractère approprié du montant des besoins de refinancement sous l'angle des liquidités et en lien avec la pandémie de COVID-19. Le calcul de ces besoins lui paraît clair. Selon le CDF, le risque qu'il soit nécessaire d'engager à nouveau des deniers publics est considérable. Outre la grande incertitude de savoir quand et comment le secteur de l'aviation reprendra, le CDF s'interroge sur la capacité de Skyguide à respecter les exigences d'efficacité formulées par l'Union européenne (en particulier en matière de personnel). Le CDF regrette que Skyguide ait renoncé malgré la situation à effectuer un calcul de sensibilité, car cela rend plus difficile l'estimation d'éventuels besoins de financement supplémentaires.

#### **Les mesures d'économies prévues ne sont pas suffisantes**

Les économies de l'ordre de 90 à 100 millions de francs escomptées par le Conseil fédéral sont présentées sur la base d'une comparaison avec les anciennes valeurs de planification, fondées sur des volumes plus importants. Il s'agit donc principalement de hausses des coûts qui seront évitées. Par rapport à la base de coûts actuelle, le poste de coûts le plus impor-

tant que sont les charges salariales ne diminuera pas d'ici 2024, en dépit des mesures d'économies. Malgré le volume d'investissement de 266 millions de francs, l'augmentation de l'efficacité résultant du programme Virtual Center<sup>1</sup> (modernisation et harmonisation de la gestion du trafic aérien) ne se reflète pas concrètement dans la planification financière.

Skyguide perçoit des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail (IRHT) à hauteur de 18 millions de francs. Le CDF déplore que celles-ci soient comptabilisées en tant que mesures d'économies, ce qui atténue la pression sur les objectifs d'économie.

### **La Confédération octroie des aides supplémentaires**

Le versement d'IRHT pour un montant de 18 millions de francs représente une contribution à la stabilisation de Skyguide, mais ne figure pas en tant que tel dans la proposition du Conseil fédéral. Avant le refinancement de 500 millions de francs, l'Administration fédérale des finances avait mis à disposition 200 millions de francs sous la forme d'une limite de crédit à court terme comme financement de transition. Cette possibilité, bien que toujours d'actualité, n'a pas été exploitée. Le CDF doute que Skyguide dispose d'une solvabilité suffisante pour cela. De ce point de vue, l'aide financière de la Confédération peut largement dépasser 500 millions de francs.

### **Même sans pandémie, Skyguide serait confrontée à des problèmes financiers**

Le plan financier comprend un versement unique d'un montant significatif de plusieurs millions aux caisses de pensions pour le relèvement de l'âge de la retraite, ainsi que l'effet spécial dû à la modification des modalités d'inscription à l'actif d'immobilisations incorporelles pour 125 millions de francs. Le CDF n'exclut pas que Skyguide aurait été confrontée à des difficultés financières même sans pandémie de COVID-19.

**Texte original en allemand**

---

<sup>1</sup> Le CDF a déjà audité le projet Virtual Center (numéro d'audit 19120), disponible sur le site Internet du CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# COVID-19: Verifica concernente la ricapitalizzazione di Skyguide

## Skyguide SA

### L'essenziale in breve

---

La crisi nel settore dell'aeronautica causata dalla pandemia di COVID-19 ha determinato un enorme calo del gettito proveniente dalle tasse della sicurezza aerea. Per garantire la liquidità e la solvibilità di Skyguide, entro il 2022 la Confederazione intende mettere a disposizione 500 milioni di franchi, di cui almeno 150 milioni andranno ad alimentare il capitale proprio. Questi fondi permetteranno inoltre di rimborsare a PostFinance un prestito di 200 milioni di franchi. Per affrontare i problemi di liquidità correlati alla crisi pandemica, la Confederazione ha già concesso a Skyguide, nel processo di rifinanziamento, un credito di 200 milioni di franchi.

I proventi di Skyguide sono costituiti per l'80 per cento circa da tasse regolamentate riscosse sui sorvoli e sugli avvicinamenti. Le tariffe vengono stabilite in un piano delle prestazioni sulla base dell'accordo con la Comunità europea sul trasporto aereo. Questo accordo definisce i requisiti in materia di efficienza che Skyguide deve soddisfare. Per prevenire ulteriori deficit di finanziamento, il Consiglio federale ha chiesto a Skyguide di adottare misure di risparmio.

Il piano delle prestazioni convenuto con l'Unione europea prevede un meccanismo correttivo che determina pagamenti a posteriori legati a obiettivi in termini di volume non raggiunti o superati. A causa della situazione provocata dalla pandemia, la Commissione europea ha deciso che dal 2023 i fornitori di servizi di sicurezza aerea potranno fatturare alle compagnie aeree, sull'arco di sette anni, le perdite subite a seguito del forte calo del traffico aereo registrato negli anni 2020 e 2021. Skyguide stima di recuperare in tal modo circa 280 milioni di franchi. Mettendo a disposizione 500 milioni di franchi, il Consiglio federale prevede di versare circa 220 milioni di franchi in più rispetto all'importo che presumibilmente dovrà rimborsare a seguito della crisi pandemica. Quindi potrebbe darsi che i fondi della Confederazione vengano impiegati anche per compensare deficit di finanziamento dovuti a cause non correlate alla pandemia.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha verificato l'adeguatezza dell'ammontare del fabbisogno di rifinanziamento dal punto di vista della liquidità e della correlazione con la pandemia di COVID-19. Il CDF ritiene che il calcolo del fabbisogno di finanziamento sia chiaro. Sussiste però un rischio elevato che ulteriori risorse finanziarie ricadano sui contribuenti. Oltre alle grandi incertezze su quando e come il settore dell'aeronautica si riprenderà, il CDF dubita che Skyguide riuscirà a ancora a soddisfare i requisiti in materia di efficienza richiesti dall'Unione europea (in particolare nel settore del personale). Il CDF si rammarica che, malgrado la situazione, Skyguide abbia rinunciato a un calcolo della sensibilità. Ciò rende difficile stimare qualsiasi ulteriore fabbisogno di finanziamento.



### **Le misure di risparmio indicate non sono sufficienti**

I risparmi nell'ordine di 90–100 milioni di franchi attesi dal Consiglio federale vengono indicati in base al confronto con i vecchi valori di pianificazione, che si fondano su volumi più importanti. Quindi si tratta principalmente di aumenti dei costi che saranno evitati. Rispetto all'attuale base dei costi, la voce di costo più rilevante, rappresentata dalle spese salariali, non registrerà alcuna diminuzione entro il 2024, pur adottando misure di risparmio. L'incremento di efficienza ottenuto tramite il programma «Virtual Center»<sup>1</sup> (ammodernamento e armonizzazione della gestione del traffico aereo) non è visibile nella pianificazione finanziaria, nonostante un volume degli investimenti di 266 milioni di franchi.

Skyguide percepisce indennità per lavoro ridotto nell'ordine di 18 milioni di franchi. Il CDF deplora che tali indennità siano conteggiate come misure di risparmio, perché questo allenta la pressione sugli obiettivi di risparmio.

### **La Confederazione concede aiuti supplementari**

Il versamento delle indennità per lavoro ridotto di oltre 18 milioni di franchi contribuisce alla stabilizzazione di Skyguide, ma non viene presentato come tale nella proposta per il Consiglio federale. Prima di concedere l'importo di 500 milioni di franchi a scopo di rifinanziamento, l'Amministrazione federale delle finanze aveva messo a disposizione 200 milioni di franchi come limite di credito a breve termine per finanziamenti transitori. Questo credito è ancora aperto, ma non viene utilizzato. Il CDF dubita che Skyguide disponga della solvibilità necessaria a tale scopo. In considerazione di quanto precede, si ipotizza che gli aiuti finanziari della Confederazione potrebbero superare di molto l'importo di 500 milioni di franchi.

### **Skyguide avrebbe problemi finanziari anche senza pandemia**

Il piano finanziario include un versamento unico considerevole pari a diversi milioni di franchi nella cassa pensioni per l'innalzamento dell'età pensionabile, come pure l'effetto straordinario a seguito della nuova prassi contabile finanziaria in materia di attivazione di investimenti immateriali, quantificato in 125 milioni di franchi. Il CDF non esclude che Skyguide avrebbe avuto problemi finanziari anche senza pandemia.

**Testo originale in tedesco**

---

<sup>1</sup> Il CDF ha già svolto una verifica sul progetto «Virtual Center» (n. della verifica 19120), disponibile sul sito Internet del CDF ([www.cdf.admin.ch](http://www.cdf.admin.ch)).

# COVID-19: Audit of the recapitalisation of Skyguide

## Skyguide AG

### Key facts

---

The crisis in the aviation sector caused by the COVID-19 pandemic led to a massive slump in air traffic control fees. To ensure Skyguide's liquidity and solvency, the Confederation intends to make CHF 500 million available by 2022, of which at least CHF 150 million will be in the form of an increase in equity capital. The inflow of funds will also be used to repay the CHF 200 million loan from PostFinance. As part of the refinancing process, the Confederation has already provided a CHF 200 million credit facility in response to the liquidity shortfall caused by the crisis.

Around 80% of Skyguide's revenue is generated by regulated overflight and approach fees. The fees are set out in a performance plan based on the air transport agreement with the EU Commission, which contains efficiency requirements for Skyguide. To counteract further financing shortfalls, the Federal Council has demanded cost-cutting measures from Skyguide.

The performance plan with the EU provides for a correction mechanism that determines subsequent payments based on whether volume targets have been missed or exceeded. Due to the pandemic situation, the EU Commission decided that the air traffic control companies may invoice the losses incurred as a result of the traffic decline in 2020 and 2021 to the airlines, spread over seven years from 2023. Skyguide estimates that it will be able to back-invoice around CHF 280 million in fees as a result. The Federal Council anticipated CHF 500 million, which is approximately CHF 220 million more than the expected crisis-related reimbursement amount. It is therefore conceivable that the federal funds will also be used for funding shortfalls other than those caused by the pandemic.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) reviewed the appropriateness of the level of refinancing required from a liquidity perspective and the link to the COVID-19 pandemic. It considered the calculation of the financing requirements to be transparent. The SFAO believes there is a significant risk that taxpayers will have to foot the bill for any further funding. In addition to the great uncertainty as to when and how the aviation sector will recover, the SFAO has concerns about whether Skyguide will be able to meet the efficiency targets set by the EU (particularly in terms of personnel). The SFAO regrets that, despite these circumstances, Skyguide decided not to perform a sensitivity analysis. This makes it more difficult to assess any additional financing requirements.

#### **The cost-cutting measures outlined are not sufficient**

The savings of between CHF 90 and 100 million expected by the Federal Council are based on a comparison with the previous planning values, which were based on higher volumes. They are therefore mainly cost increases that will be averted. Compared to the current cost basis, no reduction will be achieved before 2024 in salary expenses, the most important

cost item, despite cost-saving measures. The efficiency gains from the Virtual Centre programme<sup>1</sup> (modernisation and standardisation of air traffic management) are not specifically itemised in the financial planning, despite an investment of CHF 266 million.

Skyguide receives short-time working compensation totalling CHF 18 million. The SFAO is critical of the fact that these payments are counted as cost-cutting measures and thus reduce pressure on the savings targets.

### **The Confederation provides additional aid**

The payment of CHF 18 million in short-time working compensation is a way of helping to stabilise Skyguide, but it is not shown as such in the Federal Council's proposal. Prior to the CHF 500 million refinancing package, the Federal Finance Administration had made a CHF 200 million short-term credit facility available for bridging loans. This possibility, although still there, has not been used. The SFAO doubts that Skyguide has sufficient credit-worthiness for this. Taking this into account, it is possible that the financial aid provided by the Confederation will far exceed CHF 500 million.

### **Even without the pandemic, Skyguide would probably face financial difficulties**

The financial plan includes a significant one-off payment of several million Swiss francs to the pension funds for the increase in the retirement age, as well as a special effect arising from an adjustment in the capitalisation practice for intangible assets amounting to CHF 125 million. The SFAO does not rule out the possibility that Skyguide would have faced financial difficulties even if the COVID-19 pandemic had not occurred.

**Original text in German**

---

<sup>1</sup> The SFAO already audited the Virtual Centre project (audit mandate 19120), available on the SFAO's website ([www.sfao.admin.ch](http://www.sfao.admin.ch)).

# Generelle Stellungnahme der Skyguide

Skyguide befürwortet generell diese durchgeführte Prüfung und den Bericht.

## **Refinanzierung und finanzielle Nachhaltigkeit von Skyguide**

Skyguide begrüsst es, dass die Eidgenössische Finanzkontrolle den Refinanzierungsbedarf anerkennt.

Dieser resultiert einerseits direkt aus den Folgen der COVID-Krise (Ertragsausfälle aufgrund des geringeren Flugverkehrsaufkommens (303 MCHF), und den in Folge von COVID revidierten Kosteneffizienzzielen der Europäischen Kommission (86 MCHF); andererseits indirekt aus den Änderungen der Kapitalisierungskriterien (125 MCHF). Die Kosten der Änderungen der Kapitalisierungskriterien sollten ursprünglich von den Fluggesellschaften getragen werden. Dies war Teil des Leistungsplans, den die Schweiz gemeinsam mit den anderen Staaten des FABEC (Functional Airspace Block Europe Central) der Europäischen Kommission vorgelegt hatte. Der Leistungsplan hätte ein ausgeglichenes Finanzergebnis sowie eine Reduktion der Schulden vorgesehen. Ohne die direkten sowie indirekten Folgen der Krise wäre Skyguide ein finanziell nachhaltiges Unternehmen.

## **Sparmassnahmen**

Skyguide hat in der Krise rasch gehandelt und verschiedene Sparmassnahmen eingeleitet (120 MCHF bis 2024). Dies entspricht den Erwartungen, die der Bundesrat gegenüber Skyguide schriftlich kommuniziert hatte. Unter anderem zählt dazu die Kurzarbeit. Diese ist aus Sicht von Skyguide eine Sparmassnahme, da sie zu direkten Kosteneinsparungen führt. Die ausbezahlten Versicherungsleistungen basieren auf den regelmässig einbezahlten Beiträgen. Alle Einsparungen werden in der Gewinn- und Verlustrechnung gelistet, wobei nicht nur die Cash-, sondern auch die Bilanz-Seite berücksichtigt wird.

# 1 Auftrag und Vorgehen

## 1.1 Ausgangslage

Die Skyguide, Schweizerische Aktiengesellschaft für zivile und militärische Flugsicherung (nachfolgend Skyguide), untersteht dem Luftfahrtgesetz (LFG, SR 748.0) und ist gemäss Art. 40d durch den Bund angemessen zu kapitalisieren. Die durch die COVID-19-Pandemie ausgelösten Lockdowns und Reisebeschränkungen reduzierten den Flugverkehr und damit auch die Erträge aus Flugsicherungsgebühren ab März 2020 dramatisch. Der Bund sah sich deshalb veranlasst, 2020 eine Kapitalerhöhung der Skyguide von 150 Millionen Franken durchzuführen. Am 30. Juni 2021 beschloss der Bundesrat, der Gesellschaft ein Darlehen mit Rangrücktritt über 250 Millionen Franken zu gewähren und im Voranschlag 2022 weitere 100 Millionen Franken vorzusehen. Somit soll die Skyguide insgesamt mit 500 Millionen Franken Finanzmittel ausgestattet werden, wovon voraussichtlich 350 Millionen Franken als Darlehen ausgerichtet und demnach der Eidgenossenschaft wieder zurückerstattet werden sollen. Möglich macht dies der Entscheid der EU-Kommission, dass gewisse der in den Jahren 2020 und 2021 entstandenen Verluste ab 2023 über bis zu sieben Jahre den Flugesellschaften in Rechnung gestellt werden dürfen.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Rekapitalisierung der Skyguide in Abstimmung mit der Finanzdelegation (FinDel).

## 1.2 Prüfungsziel und -fragen

Das Ziel der Prüfung ist die Beurteilung der Angemessenheit der vom Bundesrat genehmigten Mittel an die Skyguide zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der COVID-19-Pandemie. Dabei orientiert sich die EFK an den folgenden Prüffragen:

- Entsprechen die beim Bund beantragten Beträge dem tatsächlichen Bedarf?
- Inwieweit hängt der Finanzierungsbedarf mit COVID-19 zusammen?

## 1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Daniel Hasler (Revisionsleiter), Philipp Zogg und Véronique Vogel vom 16. August bis 10. September 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Martin Köhli. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

## 1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK von der Skyguide umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

## 1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 22. September 2021 statt. Teilgenommen haben seitens Skyguide die CFO, der Head of Financial Control and Pricing und der Leiter Interne Revision. Die Eidgenössische Finanzverwaltung war mit dem Leiter Ausgabenpolitik, das Generalsekretariat UVEK mit dem zuständigen Referenten und die EFK mit dem Federführenden und dem Revisionsleiter vertreten.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

## 2 Angemessenheit der Höhe der vorgesehenen Rekapitalisierung

Die Refinanzierung der Skyguide bezweckt grundsätzlich zwei Ziele: die Vermeidung der Überschuldung gemäss Art. 725 OR (Eigenkapital) sowie die Sicherstellung der Liquidität. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich ausschliesslich auf die Massnahmen zur Liquiditätssicherung. Die Beurteilung der Fortführungsfähigkeit sowie der ausreichenden Kapitalausstattung der Gesellschaft obliegt dem Verwaltungsrat.

### 2.1 Die Berechnung ist methodisch und inhaltlich nachvollziehbar

Zur Festlegung des Finanzbedarfes hat die Skyguide mit Unterstützung Dritter einen Finanzplan erstellt. Dieser wurde von der EFK auf die angewandte Methodik hin verifiziert. Die der Berechnung zugrundeliegenden Annahmen und Quellen wurden in einem separaten Dokument umfassend aufgeführt. Der Abgleich mit bisherigen Geschäftsplänen, testiertem Jahresabschluss 2020 sowie Zwischenabschluss per 30. Juni 2021 hat keine unerklärbaren Differenzen zutage gebracht.

#### Beurteilung

Die EFK hat keine Anzeichen vorgefunden, dass die vorgenommenen Berechnungen und getroffenen Annahmen nicht den zu erwartenden Anforderungen entsprechen. Die Herleitung des Refinanzierungsbedarfes ist nachvollziehbar.

### 2.2 Hohes Risiko weiterer Finanzierungshilfe durch den Bund

Eurocontrol<sup>2</sup> weist bezüglich der Entwicklung des Luftverkehrs drei Szenarien aus. Für die Kalkulation des Liquiditätsbedarfs hat Skyguide die mittlere Variante gewählt (Volumen 2019 werden 2025 erreicht, im pessimistischen Szenario wäre dies erst 2029 der Fall). Eine Sensitivitätsanalyse hat die Skyguide nicht erstellt. Verschiedene Parameter in der vorgenommenen Berechnung bringen wesentliche Unwägbarkeiten mit sich. Nebst der grossen Ungewissheit, wann und wie sich das Luftfahrtgeschäft wieder erholen wird, bildet auch die Tarifierung durch die EU ein Unsicherheitsfaktor. Die Genehmigung eines kostendeckenden Leistungsplanes durch die EU-Kommission wird kaum ohne zusätzlich ausgewiesene Effizienzgewinne geschehen. Ob Skyguide in der Lage sein wird, die geforderten Einsparungen zu erbringen, ist aufgrund von einzuhaltenden Sicherheitsaspekten und des bestehenden Gesamtarbeitsvertrages unklar.

Entgangene Erträge aus dem Jahr 2020 im Umfang von 145 Millionen Franken sollen den Fluggesellschaften ab 2023 nachverrechnet werden dürfen. Das entsprechende Guthaben hat Skyguide im Jahresabschluss 2020 vollständig wertberichtigt. Dies auch, weil sich die Revisionsstelle aus Gründen einer vorsichtigen Bilanzierung gegen eine Aktivierung ausgesprochen hat.

Die Plan-Geldflussrechnung weist nebst einer minimalen Liquiditätsreserve von 40 Millionen Franken noch einen Restbetrag von 28 Millionen Franken aus. Dies unter der Voraussetzung, dass der Bund weitere 350 Millionen Franken (d. h. 250 Millionen Franken Darlehen

<sup>2</sup> Eurocontrol ist eine internationale Organisation zur zentralen Koordination der Luftverkehrskontrolle in Europa.

mit Rangrücktritt sowie die für Voranschlag 2022 vorgesehenen 100 Millionen Franken) zur Verfügung stellt. Der Restbetrag von 28 Millionen Franken entspricht noch 4 Prozent der konsolidierten Bilanzsumme von 2020.

### Beurteilung

Die vorgesehene Finanzierung der Skyguide enthält keine übermässigen Reserven, was die EFK grundsätzlich begrüsst. Dies bedeutet aber auch, dass schon geringfügige negative Abweichungen von den getroffenen Annahmen ausreichen können, dass die vorgesehenen 500 Millionen Franken nicht genügen. Die EFK schliesst nicht aus, dass der Bund über dieses Ausmass hinaus Mittel einbringen muss. Vor diesem Hintergrund bedauert die EFK, dass auf die Erstellung einer Sensitivitätsanalyse (Gesamtbetrag) verzichtet und das mögliche Ausmass des ungünstigsten Szenarios nicht beziffert wurde.

## 2.3 Kaum Einsparungen und ungenügende Konkretisierung der Massnahmen

Bereits im Rahmen der Beschlüsse zur Refinanzierung 2020 äusserte der Bundesrat die Erwartung, dass Skyguide Sparmassnahmen im Umfang von 90 bis 100 Millionen Franken kumuliert über die Periode 2020 bis 2024 erbringt. Gemäss Bundesratsantrag (BRA) vom 3. August 2020 sind die folgenden Massnahmen stipuliert worden:

Massnahme	Sparbetrag kumuliert bis 2024 in Millionen Franken
Einfrieren der Löhne	36
Kurzfristige Personalmassnahmen (Kurzarbeit, Geld in Zeit umwandeln)	22
Effizienzsteigerungen Virtual Center	21
Kürzung variable Managementlöhne, Verzicht Rückerstattung der Flugwetterpreissenkungen, weitere Massnahmen	11–21

Tabelle 1: Sparmassnahmen gemäss Bundesratsantrag vom 3. August 2020

Die Sparmassnahmen sind gemäss BRA als Minderaufwand im Vergleich zur vorangehenden Finanzplanung (Baseline) zu verstehen.

An der Fachgruppensitzung<sup>3</sup> vom 24. August 2021 hat Skyguide eine überarbeitete Version der geplanten Einsparungen präsentiert. Neu sollen gegenüber der Baseline rund 127 Millionen Franken eingespart werden, die grössten Positionen betreffen Lohnaufwand (91 Millionen Franken) und Abschreibungen (18 Millionen Franken). In der Berechnung sind einerseits nicht unmittelbar geldabflusswirksame Positionen enthalten, wie etwa kapitalisierte Eigenleistungen und Abschreibungen sowie Zahlungen innerhalb des Perimeters des Bundes wie Kurzarbeitsentschädigung von 18 Millionen Franken oder tiefere Verrechnung der Gebühren von MeteoSchweiz. Andererseits wurde eine voraussichtliche Einmalzahlung in die Pensionskassen (Erhöhung Rentenalter) explizit vom Kostenvergleich ausgenommen.

<sup>3</sup> Die Fachgruppe Skyguide steht unter der Leitung der EFV und besteht aus Vertretern des Bundes sowie der Skyguide.



Der Personalaufwand ist mit rund 70 Prozent Anteil an den Gesamtkosten der grösste Hebel für Kostenreduktionen. Die EFK hat die Entwicklung des Personalbestandes (in FTE) sowie der Lohnkosten<sup>4</sup> über die Laufzeit des Businessplanes analysiert. Dabei zeigt sich, dass erst ab dem Jahr 2023 der Personalbestand tiefer als 2020 ist. Die Lohnkosten sind ab dem Jahr 2022 wieder auf dem Niveau von 2018 und verharren bis 2024 auf knapp 230 Millionen Franken. Die steigenden Lohnkosten heben die geplante Personalreduktion wieder auf. Ausgehend von der aktuellen Kostenbasis finden somit im grössten Kostenblock Personalaufwand keine echten Einsparungen statt.

Abteilung	2018 (IST)	2019 (IST)	2020 (IST)	2021	2022	2023	2024
Corporate & Shared Services	242	264	263	273	262	257	248
Engineering & Techn.	338	332	327	319	316	311	298
OPS Units	663	592	602	618	634	633	630
OPS Support	189	207	190	180	173	167	162
<b>TOTAL FTE (ohne Trainees)</b>	<b>1432</b>	<b>1395</b>	<b>1382</b>	<b>1390</b>	<b>1385</b>	<b>1368</b>	<b>1338</b>
Veränderung FTE zu Vorjahr (VJ)		-37	-13	8	-5	-17	-30
Veränderung FTE kumuliert		-37	-50	-42	-47	-64	-94
Veränderung FTE zu VJ in %		-2.6%	-0.9%	0.6%	-0.4%	-1.2%	-2.2%
<b>Lohnkosten (MCHF)</b>	<b>328.1</b>	<b>315.9</b>	<b>301.7</b>	<b>304.3</b>	<b>329.9</b>	<b>327.6</b>	<b>327.3</b>
<b>Ø Lohnkosten/FTE (MCHF)</b>	<b>0.229</b>	<b>0.226</b>	<b>0.218</b>	<b>0.219</b>	<b>0.238</b>	<b>0.239</b>	<b>0.245</b>

Tabelle 2: Entwicklung FTE und Lohnkosten. Quelle: Skyguide und eigene Berechnungen EFK

Konkret umgesetzte Massnahmen waren gemäss Skyguide per Prüfungszeitpunkt unter anderem der Bezug der Kurzarbeitsentschädigung, der Abbau von Überzeiten und Ferien, die Herabsetzung der Entschädigung an MeteoSchweiz (Weitergabe an Fluggesellschaften gemäss Entscheid UVEK), das Einfrieren der Löhne (ohne Fluglotsen im Gesamtarbeitsvertrag), die Wandlung von variablem Lohn in Zeitguthaben, die Reduktion des variablen Lohns von Kadermitarbeitenden (inklusive Geschäftsleitung) sowie die Straffung des Projektportfolios. Gemäss Jahresbericht 2020 wurde die Entschädigungsobergrenze für die Geschäftsleitung um 2 Prozent auf 4 235 0000 Franken für acht Mitglieder gekürzt, diese beträgt noch durchschnittlich 529 375 Franken pro Geschäftsleitungsmitglied. Die Vergütung des Verwaltungsrates wurde nicht angepasst.

### Beurteilung

Da die Einsparungen im Vergleich zum bisherigen, auf höheren Volumen basierten, Plan berechnet werden, handelt es sich vielmehr um verhinderte Kosten als um erwirtschaftete Kosteneinsparungen. Die EFK anerkennt, dass das Management von Skyguide erste wirksame Massnahmen in die Wege geleitet hat. Sie weist aber darauf hin, dass aufgrund der steigenden Durchschnittslöhne die Lohnkosten im Vergleich zur aktuellen Kostenbasis trotz Sparplan nicht reduziert werden.

<sup>4</sup> Ohne Entlastung durch Aktivierung eigener Arbeiten sowie einmaligen Pensionskassenzahlung

Für das Projekt Virtual Center werden insgesamt 266 Millionen Franken investiert. Ein wesentlicher Teil dient zur Realisierung von Effizienzsteigerungen. In Anbetracht des hohen Investitionsvolumens ist die EFK der Ansicht, dass in der Planung die dazugehörigen Personaleinsparungen transparent auszuweisen sind. Nur so kann sichergestellt werden, dass sich der Nutzen aus dem Projekt verfolgen und materialisieren lässt.

Die Kurzarbeitsentschädigung von 18 Millionen Franken mag aus isolierter Sicht der Skyguide eine finanzielle Entlastung darstellen. Aus der Betrachtungsweise des Bundes handelt es sich aber um eine zusätzliche finanzielle Leistung. Ähnlich, wenn auch mit umgekehrten Vorzeichen, verhält es sich mit reduzierten Kostenverrechnungen von MeteoSchweiz. Die EFK kann nicht nachvollziehen, dass diese Zahlungen als Einsparungen anerkannt werden und das Management in diesem Umfang von weiteren Sparmassnahmen entlastet wird.

In den Einsparungen hat Skyguide nicht geldabflusswirksame Positionen wie die Reduktion der Abschreibungen oder aktivierte Eigenleistungen ausgewiesen. Zur Einschätzung der Eigenkapitalentwicklung sind diese Kosten relevant. Für die Realisierung von Sparmassnahmen sollte Skyguide auf die unmittelbar finanzwirksamen Einflussfaktoren wie Personalaufwand oder Investitionen fokussieren.

## 2.4 Bund erbringt zusätzliche Hilfen

Am 9. resp. 16. Juni 2020 hat die EFV mit der Skyguide zur Sicherstellung der Liquidität eine Tresorerievereinbarung über 200 Millionen Franken abgeschlossen. Der Flugverkehr war zu diesem Zeitpunkt bereits stark eingebrochen und die Notwendigkeit einer nachhaltigen Refinanzierung erkennbar. Die Vereinbarung sieht die Ausrichtung von Mitteln als feste Vorschüsse (kurzfristig bis zwölf Monate) oder Darlehen (ein bis zehn Jahre) vor. Für feste Vorschüsse mit Laufzeit bis zu einem Jahr steht die Limite von 200 Millionen Franken, auch nach Auszahlung des über den Voranschlag ordentlich finanzierten Rangrücktrittsdarlehens von 250 Millionen Franken, zur Verfügung. Nach Auskunft der EFV soll die Kreditlimite von 200 Millionen Franken ausschliesslich zur Überbrückung von allfälligen Liquiditätskrisen bis zur ordentlichen Genehmigung zusätzlicher Mittel durch das Parlament dienen. Bis zum Prüfungszeitpunkt wurde sie nie beansprucht. Der BRA zur finanziellen Stabilisierung der Skyguide vom 23. Juni 2021 weist die zusätzliche Kreditfazilität nicht aus.

Skyguide hat in Absprache mit der EFV bei der Arbeitslosenkasse des Kantons Genf Kurzarbeit angemeldet (siehe auch Kapitel 2.3). Von April 2020 bis Mai 2021 hat Skyguide 15,8 Millionen Franken Kurzarbeitsentschädigung erhalten, gemäss der Finanzplanung rechnet die Firma mit einer Gesamtentschädigung von rund 18 Millionen Franken. Ob der Anspruch auf Kurzarbeitsentschädigung gerechtfertigt ist, war nicht Gegenstand der Prüfung.

### Beurteilung

Die im Zusammenhang mit der COVID-Krise an die Skyguide vorgesehene Bundeshilfe kann 500 Millionen Franken erheblich übersteigen. Die Tresorerievereinbarung über 200 Millionen Franken als auch die Kurzarbeitsentschädigung von 18 Millionen Franken stehen im Kontext zur Pandemie.

Gemäss Art. 40d LFG bestimmt der Bundesrat die Art der Durchführung sowie den Zeitpunkt und den Umfang der Finanzierung der Skyguide. Die EFK bezweifelt, dass Skyguide die Voraussetzungen bezüglich Bonität erfüllt, um ordentliche Tresorerievorschüsse von der EFV beziehen zu dürfen. Ohne explizite Staatsgarantie könnte Skyguide im aktuellen Umfeld kaum Kredite beanspruchen. Die Zurverfügungstellung von Tresorerievorschüssen der EFV ist unter diesen Umständen problematisch; dies auch, weil diese ausserhalb des Budgets und ohne Berücksichtigung der Schuldenbremse ausgerichtet werden.

## 3 Kausalzusammenhang zur COVID-19-Pandemie

Die pandemiebedingten Ertragslücken resp. Kostenunterdeckungen im regulierten Bereich (sogenannte En-Route und Anflug Kategorie I, d. h. Internationale Flughäfen) schätzt Skyguide auf rund 280 Millionen Franken. Die EU-Kommission sieht vor, dass aufgrund des EU-rechtlichen Ausgleichsmechanismus diese Ausfälle in den Jahren 2023 bis 2029 mittels Gebührenerhöhung an die Fluggesellschaften nachverrechnet werden sollen. Die Skyguide ist nicht in der Lage, die Überbrückung der Liquidität selber zu finanzieren. Insgesamt sieht der Bundesrat vor, 500 Millionen Franken zur Verfügung zu stellen. Dies sind 220 Millionen mehr als die von der EU anerkannte krisenbedingte Kostenunterdeckung. Somit ist nicht ausgeschlossen, dass der Finanzierungsbedarf weitere Ursachen als die COVID-19-Pandemie haben könnte.

### 3.1 Das Darlehen dient primär zur Ablösung einer bestehenden Schuld über 200 Millionen Franken bei Postfinance

Seit dem Jahr 2011 besteht bei der Postfinance ein langfristiges Darlehen über 200 Millionen Franken, welches am 11. Oktober 2021 fällig ist. Mit dem vom Bundesrat genehmigten Rangrücktrittsdarlehen über 250 Millionen Franken wird in erster Linie das auslaufende Darlehen abgelöst. Dadurch fließen dem Unternehmen 2021 netto noch 50 Millionen Franken zu und die Liquiditätslage entspannt sich daher nicht im Umfang der diesjährig zugesagten Gesamtmittel. Diese Tatsache wurde im BRA ausgewiesen.

#### Beurteilung

Die Ablösung des bisherigen Darlehens durch die Eidgenossenschaft erscheint sinnvoll, da dies wohl die günstigste und naheliegendste Refinanzierungsform darstellt. Dass mit dem reduzierten Mittelzufluss der Liquiditätsengpass nur kurz- bis mittelfristig gedeckt wird, erscheint vertretbar. Die gedrosselte Mittelzuteilung fordert eine enge finanzielle Begleitung durch die Eignerstellen, was die EFK begrüsst.

### 3.2 Das Geschäftsmodell erschwert die Selbstfinanzierung des Programms Virtual Center und die Erhöhung des Rentenalters

In der Beantwortung der Interpellation 21.3947<sup>5</sup> weist der Bundesrat darauf hin, dass die Kosten der Flugsicherung möglichst vollständig über Gebühren finanziert und die Vorgaben der Leistungspläne mit entsprechenden Sparmassnahmen eingehalten werden sollen. Das Geschäftsmodell basierend auf dem Leistungsplan der EU erschwert die Bildung von Reserven, da übertroffene Volumenziele (über vereinbarte Bandbreiten) zu Rückerstattungen führen. Dies stellt Skyguide bei der Vorfinanzierung von Projekten oder Einmaleffekten vor Herausforderungen.

Mit dem Programm Virtual Center (VC) soll das Flugverkehrsmanagementsystem der Skyguide harmonisiert und modernisiert werden. Für das Vorhaben sind 266 Millionen Franken budgetiert. Die beiden wichtigsten Standorte Wangen und Genf werden über eine

<sup>5</sup> 21.3947 – Ist die heutige Finanzierung von Skyguide noch zeitgemäss? Interpellation Martin Min Li, Nationalrat, 18.06.2021

gemeinsame technische Plattform verfügen, woraus sich aus Betreibersicht wesentliche Einsparungen ergeben. Die EFK hat mit Bericht vom 19. Dezember 2019<sup>6</sup> auf den Rückstand im Projektfortschritt und Kostenüberschreitungen aufmerksam gemacht. Das Projekt befand sich zum Prüfungszeitpunkt in der zweiten von total drei Tranchen. Aufgrund eines initiierten Scopewechsels innerhalb des Programms mussten 13 Millionen Franken aus der Tranche drei zur Tranche zwei verschoben werden, was zu Verzögerungen geführt hat. Die Gesamtkosten als auch der Lieferumfang des Vorhabens bleiben nach Auskunft der Skyguide unverändert. Das Projekt VC steht auch für einen übergreifenden Transformationsprozess und weist insbesondere im operationellen Bereich Risiken auf. Allfällige weitere Verzögerungen in der Realisierung von Kostenreduktionen gefährden das Erreichen der Effizienzvorgaben der EU-Kommission, was unweigerlich zu Kostenunterdeckungen führen würde.

Der Bundesrat hat Skyguide und die Gewerkschaften beauftragt, bis Ende 2021 einen Plan zur Erhöhung des Rentenalters der Fluglotsen auf mindestens 60 Jahre zu erarbeiten. Zur Abdeckung der Übergangskosten hat die Skyguide im Businessplan einen substantiellen Millionenbetrag als Zahlung an die Pensionskasse eingesetzt. Die Überwälzung der Kosten mittels Gebührenverrechnung an die Fluggesellschaften ist unsicher.

Die Leistungen der Skyguide in delegierten Lufträumen können den betroffenen Ländern nicht vollständig in Rechnung gestellt werden, diese werden teilweise vom Bund übernommen. Aufgrund der eingebrochenen Flugbewegungen entstand in diesem Bereich 2020 ein Defizit von rund 23 Millionen Franken. Nach Angabe der Skyguide wäre auch ohne die Pandemie ein Verlust von 5 Millionen Franken angefallen.

#### **Beurteilung**

Die EFK hat vorliegend keine VC-Projektprüfung vorgenommen und spricht entsprechend kein Prüfurteil aus. Es ist nicht ausgeschlossen, dass Projektverzögerungen und Risiken bei der Realisierung der Effizienzgewinne zu einem weiteren Finanzierungsbedarf führen könnten.

Auch ohne die durch die COVID-19-Pandemie bedingten Ertragsausfälle wäre Skyguide wohl auf Finanzierungshilfe des Bundes angewiesen. Die EFK bezweifelt, dass Skyguide die Zusatzzahlung für die Pensionskasse, die vollständige Vorfinanzierung der Effizienzerträge aus dem Projekt VC oder das entstandene Defizit im Bereich der delegierten Lufträume aus der laufenden Rechnung bezahlen kann.

### **3.3 Die Anpassung der Aktivierungspraxis wirkt sich negativ auf die Entschädigung aus**

Die von Skyguide selbst geschaffenen immateriellen Anlagen stammen mehrheitlich aus Projekten für Flugsicherungssoftware. Bis zum Jahr 2020 wurden die Aktivierungsregeln extensiv ausgelegt und sämtliche Projektphasen einbezogen. Aufgrund von Einwänden seitens des Abschlussprüfers muss diese Praxis im Jahresabschluss 2021 den international besten Praktiken angepasst werden. Neu können nur noch die Phasen der Entwicklung und Realisierung in der Bilanz erfasst und damit kurzfristig die Erfolgsrechnung entlastet werden. Die EU-Kommission hat angedeutet, dass sie die aufgrund der Umstellung ausgewiesenen Mehrkosten nicht anrechnen wird. Skyguide schätzt den dadurch entstehenden Ertragsausfall auf 125 Millionen Franken.

<sup>6</sup> «Audit du projet Virtual Center» (PA 19120), abrufbar auf der Webseite der EFK ([www.efk.admin.ch](http://www.efk.admin.ch))

### **Beurteilung**

Eine in der Vergangenheit offenbar grosszügig ausgelegte Aktivierungspraxis hat es Skyguide ermöglicht, Initialkosten aus Projekten über mehrere Perioden zu verteilen und dadurch Sparziele der EU besser erreichen zu können. Ohne die Refinanzierungshilfe des Bundes wäre Skyguide kaum in der Lage, die nun anfallenden Ertragsausfälle zu kompensieren. Die EFK erwartet, dass in Zukunft die Leistungspläne auf die Rechnungslegung abgestimmt sind und somit keine unvorhergesehenen Deckungslücken mehr auftreten.

# Anhang 1: Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse

---

## Rechtstexte

---

Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911, SR 220

---

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

---

Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft über den Luftverkehr (LVA; SR 0.748. 127.192.68)

---

## Parlamentarische Vorstösse

---

21.3947 – Ist die heutige Finanzierung von Skyguide noch zeitgemäss? Interpellation eingereicht von Min Li Marti , Nationalrat, 18.06.2021

---

20.4563 – Den übermässigen Leistungen für das Personal von Skyguide ein Ende setzen, denn das Risiko trägt der Steuerzahler. Motion eingereicht von Erich Hess, Nationalrat, 16.12.2020

---

20.4516 – Angleichung des Rentenalters von Mitarbeitenden der Flugsicherung. Motion eingereicht von Andreas Glarner, Nationalrat, 16.12.2020

---

## Botschaften

---

02.043 – Botschaft zur Änderung des Luftfahrtgesetzes vom 22. Mai 2002, BBl 2002 4430

---

## Anhang 2: Abkürzungen

BRA	Bundesratsantrag
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EU	Europäische Union
FTE	Full Time Equivalent, zu Deutsch: Vollzeitäquivalent
LFG	Luftfahrtgesetz
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
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).