

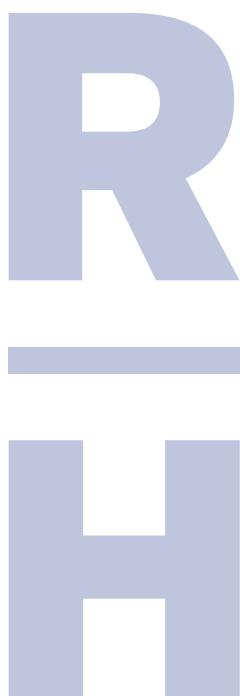


Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

III-61 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXVI. GP

Reihe BUND 2017/58



Bericht des Rechnungshofes

Vorbemerkungen

Vorlage

Der Rechnungshof erstattet dem Nationalrat gemäß Art. 126d Abs. 1 Bundes-Verfassungsgesetz nachstehenden Bericht über Wahrnehmungen, die er bei einer Gebarungsüberprüfung getroffen hat.

Berichtsaufbau

In der Regel werden bei der Berichterstattung punkteweise zusammenfassend die Sachverhaltsdarstellung (Kennzeichnung mit 1 an der zweiten Stelle der Textzahl), deren Beurteilung durch den Rechnungshof (Kennzeichnung mit 2), die Stellungnahme der überprüften Stelle (Kennzeichnung mit 3) sowie die allfällige Gegenüberung des Rechnungshofes (Kennzeichnung mit 4) aneinandergereiht. Das in diesem Bericht enthaltene Zahlenwerk beinhaltet allenfalls kaufmännische Auf- und Abrundungen.

Der vorliegende Bericht des Rechnungshofes ist nach der Vorlage über die Website des Rechnungshofes „<http://www.rechnungshof.gv.at>“ verfügbar.

IMPRESSUM

Herausgeber: Rechnungshof
1031 Wien,
Dampfschiffstraße 2
<http://www.rechnungshof.gv.at>

Redaktion und Grafik: Rechnungshof
Herausgegeben: Wien, im Dezember 2017

AUSKÜNFTE

Rechnungshof
Telefon (+43 1) 711 71 – 8644
Fax (+43 1) 712 49 17
E-Mail presse@rechnungshof.gv.at
facebook/RechnungshofAT
Twitter: @RHSprecher

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	5
Glossar	8
Kurzfassung	11
Kenndaten	15
Prüfungsablauf und –gegenstand	16
Organisation und Aufgaben der zivilen Flugsicherung	17
Strategien der zivilen Flugsicherung	18
Eigentümerstrategie des BMVIT	18
Unternehmensstrategie der Austro Control	20
Single European Sky	21
Entstehung und Umsetzung	21
Unabhängigkeit als Aufsichtsbehörde	24
Leistungskennzahlen im internationalen Vergleich	29
Finanzielle Lage der Austro Control	35
Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen	35
Ergebnisentwicklung	36
Flugsicherungsgebühren	38
Wirtschaftlichkeit der Flugsicherung nach Flughäfen	40
Rahmenvertrag mit dem BMVIT	44
Aus- und Fortbildung des Flugsicherungspersonals	47
Funktionalität von Rechnungswesen und Kostenrechnung	49
Sicherheitsaspekte der Flugsicherung	50
Integriertes Management System und Interne Revision	50
Safety–Management (Betriebssicherheit)	51
Security Management (Sicherheit von Objekten, Personen und Anlagen)	52
Cyber–Security (Sicherheit von IT–Anlagen und Informationen)	53
Such– und Rettungsdienst (SAR)	54

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Flugwetterdienst (Meteorologie)	57
Wetterdienste der Austro Control	57
Wirtschaftlichkeit der Wetterdienste	61
MET-Strategie 2020	63
Besonderheiten der Personalgeberung	64
Aktivbezüge; Allgemeines	64
Verwendungsgruppenschemata	65
Dynamik der Gehaltsentwicklung	69
Gehaltsvergleich Austro Control mit dem Bund	71
Vergleich Lebensverdienstsummen	77
Sonstige Gehalts-Zuwendungen	78
Übergangsversorgung	82
Pensionsregelungen und Abfertigung	87
Geplanter Neubau Unternehmenszentrale	95
Amtshaftungsklagen	99
Schlussempfehlungen	101
Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger	107

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Wesentliche Ziele und Prioritäten der Strategie „Waypoint 2020+“	20
Tabelle 2:	Flugsicherungsgebühren der Austro Control	29
Tabelle 3:	Übersicht Flugverspätungen	30
Tabelle 4:	Übersicht Produktivität Flugsicherung (Überflug) in den Jahren 2011 bis 2015	31
Tabelle 5:	Kapitalentwicklung	35
Tabelle 6:	Übersicht der Erträge nach Leistungsbereichen	36
Tabelle 7:	Ergebnisentwicklung	37
Tabelle 8:	Ergebnisentwicklung Flugsicherung	39
Tabelle 9:	Übersicht Flugbewegungen auf österreichischen Flughäfen	41
Tabelle 10:	Erlöse und Kosten der Flugsicherung auf österreichischen Flughäfen	42
Tabelle 11:	Übersicht Relation Personalkosten zu Erlösen auf österreichischen Flughäfen	43
Tabelle 12:	Kosten der Leistungen im Auftrag des BMVIT	45
Tabelle 13:	Übersicht Ausbildungskosten	48
Tabelle 14:	Entwicklung maßgeblicher Sicherheitskennzahlen	52
Tabelle 15:	Übersicht Kosten und Erlöse Dienstflugzeuge	55
Tabelle 16:	Kooperationsprojekte der österreichischen Wetterdienste	59
Tabelle 17:	Ergebnisse Leistungsbereich Wetterdienste (Meteorologie)	62
Tabelle 18:	Anerkennungszahlungen (Jubiläumsgelder)	79
Tabelle 19:	Leistungsprämien und Einmalbeträge	80
Tabelle 20:	Überblick Zahlungen an die Pensionskasse	87
Tabelle 21:	Chronologie und wesentliche Meilensteine zum Neubau Firmenzentrale	96

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Behörden der zivilen Flugsicherung in Österreich	17
Abbildung 2:	Functional Airspace Blocks im europäischen Luftraum	22
Abbildung 3:	Durchschnittliche Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde nach Ländern	32
Abbildung 4:	Durchschnittliche Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen nach Ländern	33
Abbildung 5:	Preisbereinigte durchschnittliche Personalkosten je Fluglotsen-Stunde nach Ländern	34
Abbildung 6:	Einstufung der Bediensteten im KV 1 und KV 2 nach Verwendungsgruppen	66
Abbildung 7:	Gehaltsentwicklung Austro Control versus Bund	70
Abbildung 8:	Standard–Gehaltsverlauf: Bedienstete mit Hochschulabschluss	72
Abbildung 9:	Standard–Gehaltsverlauf: Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura)	73
Abbildung 10:	Standard–Gehaltsverlauf: Administrativkräfte	74
Abbildung 11:	Standard–Gehaltsverlauf: Fluglotsinnen und Fluglotsen	75
Abbildung 12:	Vergleich Lebensverdienstsummen (Aktivgehälter)	77
Abbildung 13:	Ansprüche der Fluglotsinnen und Fluglotsen bei Ruhestandsantritt	83
Abbildung 14:	Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 1	88
Abbildung 15:	Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 2	93

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
ACG bzw. Austro Control	Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung
ANS(P)	Air Navigation Service (Provider) (Anbieter von Flugsicherungsdienstleistungen)
Art.	Artikel
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
ASVG	Allgemeines Sozialversicherungsgesetz, BGBl. Nr. 189/1955 i.d.g.F.
ATCCV	Air Traffic Control Center Vienna (Überflugzentrale Wien)
ATFM	Air Traffic Flow Management (Flugverkehrsmanagement)
AVG	Allgemeines Verwaltungsverfahrensgesetz, BGBl. Nr. 51/1994 i.d.g.F.
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BIG	Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H.
BKA	Bundeskanzleramt
BMI	Bundesministerium für Inneres
BMLVS	Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport
BMVIT	Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie
BMWFW	Bundesministerium für Wissenschaft, Forschung und Wirtschaft
bspw.	beispielsweise
bzw.	beziehungsweise
ca.	cirka
CO ₂	Kohlendioxid
COOPANS	Cooperation between Air Navigation Services Providers
DACH	Zusammenarbeit flugmeteorologischer Dienste zwischen Deutschland (D), Österreich (A) und Schweiz (CH)
EASA	European Aviation Safety Agency (Europäische Agentur für Flugsicherheit)
EG	Europäische Gemeinschaft
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUR	Euro
EUROCONTROL	European Organisation for the Safety of Air Navigation (Europäische Organisation zur Sicherheit der Luftfahrt)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



FAB (CE)	Functional Airspace Block (Central Europe) (Funktionaler Luftraumblock – Zentraleuropa)
(f)f.	folgend(e)
G(es)mbH	Gesellschaft mit beschränkter Haftung
GZ	Geschäftszahl
ICAO	International Civil Aviation Organization (Internationale Zivilluftfahrtorganisation)
i.d.(g.)F.	in der (geltenden) Fassung
IMS	Integriertes Management System
inkl.	inklusive
IT	Informationstechnologie
k.A.	keine Angabe
KV	Kollektivvertrag
m	Meter
m ²	Quadratmeter
MET	Meteorologie
MeteoServe GmbH	MeteoServe Wetterdienst GmbH
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarde(n)
NÖ	Niederösterreich
Nr.	Nummer
ÖBB	Österreichische Bundesbahnen
OÖ	Oberösterreich
rd.	rund
RH	Rechnungshof
S.	Seite
SAR	Search and Rescue (Such- und Rettungsdienst)
SESAR	Single European Sky Air Traffic Management Research Programme
Stmk	Steiermark
TZ	Textzahl(en)
u.a.	unter anderem
USA	United States of America (Vereinigte Staaten von Amerika)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



VAMES	vollautomatisches meteorologisches Erfassungssystem
VfGH	Verfassungsgerichtshof
VO	Verordnung
VZÄ	Vollzeitäquivalent(e)
ZAMG	Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik
z.B.	zum Beispiel

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Glossar

Air Navigation Services (ANS)

englische Bezeichnung für die Tätigkeit ziviler Flugsicherungsorganisationen

Air Traffic Flow Management (ATFM)

englische Bezeichnung für Flugverkehrsmanagement; dieses dient der Sicherstellung einer sicheren und effizienten Bewegung von Luftfahrzeugen in allen Phasen ihres Betriebs.

An- und Abfluggebühren (Approach Charges)

Gebühren für die Flugsicherungsdienste während der Annäherung an einen Flughafen (bzw. dessen Verlassen) unterhalb einer bestimmten — jeweils örtlich festgelegten — Flughöhe.

Cooperation between Air Navigation Services Providers (COOPANS)

kooperative Zusammenarbeit einzelner nationaler Flugsicherungsorganisationen; die Gründung erfolgte im Jahr 2006 von den Flugsicherungsorganisationen Irlands, Schwedens und Dänemarks. Kroatien schloss sich im Jahr 2011 an.

European Aviation Safety Agency (EASA)

Europäische Agentur für Flugsicherheit; zu ihren Aufgaben gehört die Erstellung und Überwachung einheitlicher Sicherheits- und Umweltstandards in der Luftfahrt.

EUROCONTROL

zwischenstaatliche Organisation von 41 Staaten, inkl. europäischer Anrainerstaaten; sie agiert als internationale Organisation zur zentralen Koordination der Luftverkehrskontrolle in Europa.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Functional Airspace Blocks (FAB)

englische Bezeichnung für Funktionale Luftraumblöcke; diese sind Teile des europäischen Luftraums. Durch das Projekt Single European Sky erfolgte eine Bündelung der einzelnen nationalen Luftraumbereiche in neun Funktionale Luftraumblöcke. Sie hatten insbesondere die im Art. 9a der VO (EG) 550/2004 aufgezählten Voraussetzungen zu erfüllen:

Funktionale Luftraumblöcke

- sind durch eine Sicherheitsanalyse untermauert;
- ermöglichen eine optimale Nutzung des Luftraums unter Berücksichtigung des Verkehrsflusses;
- sind anhand von Kosten–Nutzen–Analysen durch ihren Zusatznutzen gerechtfertigt, einschließlich der optimalen Nutzung technischer und personeller Mittel;
- gewährleisten eine reibungslose und flexible Übergabe der Zuständigkeit für die Flugverkehrskontrolle zwischen den Flugverkehrsdieststellen;
- stellen die Kompatibilität zwischen den unterschiedlichen Luftraumkonfigurationen sicher und optimieren dabei u.a. die derzeitigen Fluginformationsgebiete;
- entsprechen den Bedingungen, die sich aus regionalen Übereinkünften im Rahmen der International Civil Aviation Organization (ICAO) ergeben und
- halten die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung bestehenden regionalen Übereinkünfte ein (insbesondere diejenigen mit Beteiligung europäischer Drittländer).

International Civil Aviation Organization (ICAO)

Die Internationale Zivilluftfahrtorganisation ist eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen mit Hauptsitz in Montreal. Ziel der Organisation ist die Förderung eines nachhaltigen Wachstums des globalen Zivilluftverkehrssystems.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Performance Review Body (PRB)

Teilorganisation der EUROCONTROL; Aufgaben sind die Unterstützung der Europäischen Kommission und der nationalen Aufsichtsbehörden bei der Umsetzung des Projekts Single European Sky. Weitere Aufgaben sind die Beratung bei der Festlegung und Bewertung von Performance-Plänen sowie die Überwachung der Leistungen in der Zivilluftfahrt in den Schlüsselbereichen: Sicherheit, Kapazität, Umwelt und Wirtschaftlichkeit.

Single European Sky

englische Bezeichnung für einheitlicher europäischer Luftraum; Maßnahme der Europäischen Kommission zur Neustrukturierung der Verkehrsströme in der europäischen Zivilluftfahrt, indem die Zersplitterung des europäischen Luftraums durch nationale Landesgrenzen aufgelöst und eine begrenzte Anzahl von Funktionellen Luftraumblöcken (Functional Airspace Blocks) geschaffen wurde.

Überfluggebühren (En Route Charges)

Gebühren für die Flugsicherungsdienste während des Überflugs des Hoheitsgebiets eines Landes mit Luftfahrzeugen in relativ großer Flughöhe (vielfach auch als Streckengebühren bezeichnet)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Wirkungsbereich

Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie

Zivile Flugsicherung

Kurzfassung

Prüfungsziel

Der RH überprüfte von April bis Juni 2016 die Gebarung des BMVIT und der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (kurz: **Austro Control**). Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der zivilen Flugsicherung in Österreich sowie der diesbezüglichen Aufgabenerfüllung durch die Austro Control und durch das BMVIT in seiner Funktion als Oberste Zivilluftfahrtbehörde und Eigentümer der Austro Control. ([TZ 1](#))

Schwerpunkte der Prüfung waren die Bereiche Organisation und strategische Zielsetzungen, Fluggebühren und Performance im internationalen Vergleich, finanzielle Lage der Austro Control und die Entwicklung einzelner Leistungsbereiche, Sicherheitsaspekte der Flugsicherung, Besonderheiten der Personalgebarung sowie die Risikokomponenten im Vorfeld der geplanten Neuerrichtung der Unternehmenszentrale. Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015. ([TZ 1](#))

Organisation und Aufgaben der zivilen Flugsicherung Österreichs

Das BMVIT nahm in Österreich die Funktion der Obersten Zivilluftfahrtbehörde und im europäischen Kontext die Aufgabe der „National Supervisory Authority“ im Rahmen des Projekts Single European Sky (einheitlicher europäischer Luftraum) wahr. Es war damit Oberbehörde und zugleich Aufsichtsbehörde über die Austro Control. ([TZ 2](#), [TZ 3](#))

Die Austro Control unterschied bei ihrer Aufgabenwahrnehmung zwischen einem behördlichen Bereich als Luftfahrtagentur (z.B. Überprüfungen, Bewilligungen und Lizenzen für verschiedene Bereiche der Zivilluftfahrt) und einem nichtbehördlichen

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Bereich, in dem sie auf operativer Ebene die Flugsicherungsdienste erbrachte. Sie sorgte im österreichischen Luftraum für einen sicheren und wirtschaftlichen Ablauf des Flugverkehrs mit täglich bis zu 4.000 kontrollierten Luftfahrzeugen und rd. 1,17 Mio. Flugbewegungen pro Jahr. (TZ 2)

Single European Sky

Die Umsetzung des Single European Sky (Schaffung von neun Funktionalen Luftraumblöcken (FAB)) lag hinter den ursprünglichen Zielsetzungen und Erwartungen der Europäischen Kommission zurück. Ein Vertragsverletzungsverfahren wegen verzögerter Umsetzung des für Österreich relevanten FAB CE (Funktionaler Luftraumblock Zentraleuropa) war anhängig. Einzelne Kooperationsprojekte der Austro Control — auch außerhalb des FAB CE — verliefen erfolgversprechend. (TZ 5)

Die Unabhängigkeit der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“, die innerhalb des BMVIT gegenüber der Austro Control die Funktionen der Oberbehörde inkl. Aufsichtsfunktion ausübte sowie als „National Supervisory Authority“ im Rahmen des Projekts Single European Sky fungierte, war durch mehrere Umstände, wie etwa die mögliche Befangenheit einer Führungskraft der Stabsstelle, gefährdet. (TZ 6)

Finanzielle Lage

Das Sozialkapital (Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen) machte rund zwei Drittel der Bilanz der Austro Control aus. Daraus ergab sich ein langfristiger Liquiditätsbedarf (2015: rd. 110 Mio. EUR) zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Pensionen und Abfertigungen. (TZ 8)

Das gesamte Fluggebührenregime war auf europäischer Ebene reguliert und unterlag weitgehend Vorgaben, Genehmigungen und Kontrollen durch die Europäische Kommission und die EUROCONTROL. (TZ 10, TZ 11)

Die Austro Control zählte im europäischen Vergleich zu den relativ teureren, aber zugleich produktiveren Flugsicherungsorganisationen. (TZ 7)

Flugsicherungsgebühren bildeten die weitaus bedeutendste Einnahmequelle der Austro Control. Weitere Erträge ergaben sich bspw. aus der Aufgabenerfüllung als Luftfahrtagentur im Auftrag des BMVIT, der Erbringung von Dienstleistungen für das BMLVS und — in geringem Umfang — aus dem Leistungssegment Know-how und Services. (TZ 10, TZ 12)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Das gegenüber den Vorjahren deutlich positivere Ergebnis des Jahres 2015 beruhte auf Einmal- und Sondereffekten von beschränkter Nachhaltigkeit (Umleitungen von Flügen infolge der Sperre des ostukrainischen Luftraums, Änderungen im Kalkulationszinssatz für die Veranlagungen von Pensionsrückstellungen). (TZ 9)

Sicherheitsaspekte der Flugsicherung

Die Sicherheitsmaßnahmen und –konzepte der Austro Control betreffend Safety, Security und Cyber–Security waren im Wesentlichen zweckmäßig, während die personellen Ressourcen der Internen Revision zu gering bemessen waren. (TZ 15 bis TZ 18)

Aktivbezüge

Mit der Ausgliederung im Jahr 1994 erlangte die Austro Control die Kollektivvertragsfähigkeit und konnte damit ihre Personalangelegenheiten und Pensionsregelungen selbstständig verhandeln. Ab diesem Zeitpunkt entwickelten sich die Gehälter der Gesellschaft im Vergleich zum Bund deutlich höher – insgesamt um rd. 22 %–Punkte bis 2016. Die Aktivbezüge der Bediensteten der Austro Control überschritten jene vergleichbarer Bedienstetengruppen im Bund erheblich. Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) erhielten ein um bis zum rd. 2,2–Fachen und die Administrativkräfte ein bis zum rd. 2,8–Fachen höheres Bruttomonatsgehalt. In den Jahren 2011 bis 2015 gewährte die Austro Control in Summe rd. 13,5 Mio. EUR an Leistungsprämien (inkl. Einmalbeträgen). Konkrete Vorgaben des Eigentümers BMVIT zur Entwicklung der Gehälter bzw. der Gestaltung des Gehaltsgefüges lagen nicht vor. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gelangten zwei Kollektivverträge (KV 1 sowie KV 2 für alle ab 1. Jänner 1997 eingetretenen Bediensteten) zur Anwendung; ein dritter (KV 3) stand in Verhandlung. (TZ 23 bis TZ 30)

Übergangsversorgung

Fluglotsinnen und Fluglotsen der Austro Control konnten ab dem 55. Lebensjahr – als Überbrückung bis zum ASVG–Pensionsanspruch – in eine Übergangsversorgung wechseln. Diese betrug maximal 75 % des Bruttoletztgehalts. Die monatlichen Zahlungen aus der Übergangsversorgung auf Basis des KV 1 waren mitunter höher als die Aktivgehälter der Fluglotsinnen und Fluglotsen im KV 2. Reformbemühungen blieben bislang erfolglos. Die Übergangsversorgung verursachte zwischen 2011 bis 2015 durchschnittliche jährliche Aufwendungen in Höhe von rd. 4,9 Mio. EUR. (TZ 31)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Pensionsregelungen

Die Bediensteten der Austro Control erhielten mit dem Übertritt in die ASVG–Pension eine Zusatzpension. Diese war im KV 1 als leistungsorientierter Altersversorgungszuschuss und im KV 2 als beitragsorientierte Zusatzvorsorge geregelt. Während die Zusatzvorsorge im KV 2 dem gesamtstaatlichen Prozess der Pensionsreformen folgte, waren die Bediensteten nach KV 1 keinen dem Bund vergleichbaren Übergangsregelungen unterworfen. Ihr Altersversorgungszuschuss bemaß sich am hohen Bruttoletztgehalt und verursachte zwischen 2011 bis 2015 durchschnittliche jährliche Aufwendungen in Höhe von rd. 10 Mio. EUR. ([TZ 32](#), [TZ 33](#), [TZ 34](#))

Wetterdienste

Die Wetterdienste der Austro Control, der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (**ZAMG**) und des Militärischen Wetterdienstes intensivierten im überprüften Zeitraum auf Grundlage eines Verwaltungsübereinkommens — auf Ebene einzelner Projekte — ihre Zusammenarbeit. Die Potenziale der Kooperation waren noch nicht voll ausgeschöpft (insbesondere in den Bereichen Aus- und Weiterbildung und gemeinsame Beschaffungen). Quantifizierte Einsparungsziele und zeitliche Umsetzungshorizonte fehlten. ([TZ 20](#))

Geplanter Neubau der Unternehmenszentrale

Infolge schwerwiegender Mängel an der Bausubstanz der bestehenden Unternehmenszentrale beabsichtigte die Austro Control deren Neuerrichtung (Hochhausprojekt). Im Jahr 2015 erfolgte ein Realisierungswettbewerb. Bei der geplanten weiteren Vorgangsweise (Unterzeichnung eines Generalplanervertrags zur Erstellung einreichfähiger Planungsunterlagen, wettbewerbliche Vergabe des Baurechts) zeigte sich eine Reihe von Risiken, die noch schlagend werden können (z.B. unsichere Höhe des erzielbaren Baurechtszinses, mögliche Leerstände, hohe Beratungsaufwendungen etc.). ([TZ 35](#))

Amtshaftungsklagen

Das BMVIT unterließ die für die vollständige Erlassung der Luftverkehrsbetreiberzeugnis– und Flugbetriebs–Verordnung 2008 notwendige Notifizierung durch die Europäische Kommission. Der VfGH hob folglich jenen Teil der Verordnung auf, der eine starke Einschränkung der für Rettungsflüge einsetzbaren Hubschrauber vorsah. Dies führte zu mehreren Amtshaftungsverfahren, von denen eines bis Mitte 2016 eine Schadenersatzzahlung des Bundes (rd. 4,67 Mio. EUR, bezahlt durch das BMVIT) nach sich zog. Weitere Klagen waren anhängig. ([TZ 36](#))

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Kenndaten

Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

Eigentümer: 100 % Republik Österreich, vertreten durch das BMVIT

wesentliche Rechtsgrundlagen:

- Bundesgesetz über die Austro Control Gesellschaft mit beschränkter Haftung, mit dem das Luftfahrtgesetz und Bundesgesetz über den zwischenstaatlichen Luftverkehr geändert werden, i.d.F. von BGBI. I Nr. 21/2010;
- Bundesgesetz vom 2. Dezember 1957 über die Luftfahrt, i.d.F. von BGBI. I Nr. 61/2015;
- zahlreiche internationale und unionsrechtliche Bestimmungen die Luftfahrt betreffend¹ sowie
- Rahmenvertrag zwischen der Republik Österreich, vertreten durch das BMVIT, und der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

	2011	2012	2013	2014	2015
in Mio. EUR					
Umsatzerlöse	237,08	236,14	232,97	257,22	265,46
davon					
Überfluggebühren	173,45	172,20	171,69	194,15	201,03
An- und Abfluggebühren	39,11	38,12	36,86	38,72	39,80
sonstige Erlöse	24,52	25,82	24,42	24,35	24,62
sonstige Erträge	12,08	14,57	20,42	14,78	13,33
Personalaufwand	-152,77	-156,11	-149,47	-159,46	-150,63
Abschreibungen	-26,82	-27,69	-29,71	-30,05	-31,48
sonstige betriebliche Aufwendungen	-48,96	-48,53	-49,98	-48,03	-48,14
Betriebsergebnis	20,62	18,38	24,23	34,46	48,54
Finanzergebnis	-8,82	-8,89	-9,36	-6,76	-5,39
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit (EGT)	11,80	9,49	14,88	27,70	43,15
außerordentliches Ergebnis	–	–	-18,94	-18,94	-18,94
Steuern	-2,65	-1,92	-3,76	-6,97	-11,30
Jahresergebnis	9,15	7,57	-7,82	1,79	12,91
Verlustvortrag	-35,20	-26,07	-18,50	-26,32	-24,52
Bilanzverlust	-26,07	-18,50	-26,32	-24,52	-11,61
Anzahl in VZÄ					
Beschäftigte	1.023	1.013	1.002	991	987
Verspätungen	je Überflug in Minuten				
Austro Control zuzurechnen	0,23	0,16	0,26	0,03	0,09
Sicherheitskennzahlen	Indexwert in Punkten				
Safety Maturity Score ²	75,0	81,8	83,8	84,7	89,1
Anzahl					
Safety Significant Events ³	18	19	15	15	9

Rundungsdifferenzen möglich

¹ z.B. Regelungen der International Civil Aviation Organisation (ICAO) sowie unionsrechtliche Verordnungen und Richtlinien sowie Regelungen über einen einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky)

² Beurteilung des „Reifegrads“ des Sicherheitsmanagement-Systems nach dem EUROCONTROL Standard of Excellence Measurement

³ sicherheitskritische Ereignisse im Rahmen des Sicherheitsmanagement-Systems, die kausal von der Flugsicherungsorganisation zu verantworten waren

Quellen: Austro Control; RH

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Prüfungsablauf und –gegenstand

1

(1) Der RH überprüfte von April bis Juni 2016 die Gebarung des BMVIT und der Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung (**Austro Control**).

(2) Ziel der Prüfung war die Beurteilung der Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der zivilen Flugsicherung in Österreich und der diesbezüglichen Aufgabenerfüllung durch die Austro Control und durch das BMVIT in seiner Funktion als Oberste Zivilluftfahrtbehörde und Eigentümer.

Schwerpunkte der Prüfung waren

- die Organisation und strategischen Zielsetzungen,
- Fluggebühren und die Performance im internationalen Vergleich,
- die finanzielle Lage der Austro Control und die Entwicklung einzelner Leistungsbereiche,
- Sicherheitsaspekte der Flugsicherung,
- Besonderheiten der Personalgebarung sowie
- die Risikokomponenten im Vorfeld des geplanten Neubaus der Unternehmenszentrale.

(3) Der überprüfte Zeitraum umfasste im Wesentlichen die Jahre 2011 bis 2015. Sofern für die Beurteilung der Sachverhalte relevant, floss auch die aktuelle Gebarung des Jahres 2016 bis zur Beendigung der Prüfungshandlungen an Ort und Stelle (Juni 2016) ein. Bei der Personalgebarung bezog der RH in seine Beurteilung zum Teil auch längere Betrachtungszeiträume ein, um aktuelle Entwicklungen nachzuvollziehen.

(4) Zu dem im Mai 2017 übermittelten Prüfungsergebnis nahmen die Austro Control im Juni 2017 und das BMVIT im August 2017 Stellung. Der RH erstattete seine Gegenäußerungen an die Austro Control und an das BMVIT im Dezember 2017.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

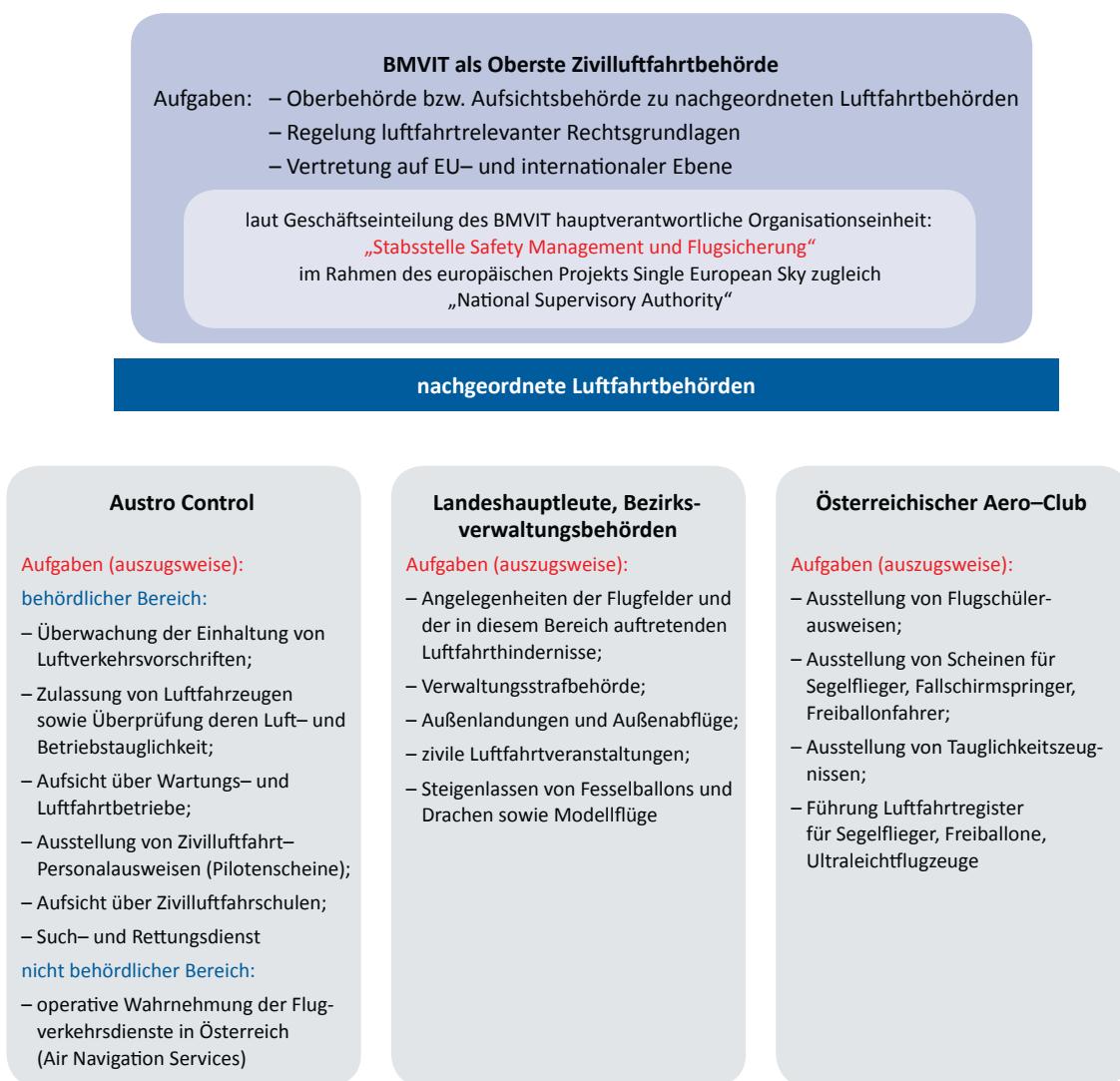


Organisation und Aufgaben der zivilen Flugsicherung

2.1

(1) Die Aufgaben der zivilen Flugsicherung oblagen in Österreich verschiedenen Behörden und Organisationen. Luftfahrtbehörden waren neben dem BMVIT und der Austro Control die Landeshauptleute, die Bezirksverwaltungsbehörden und der Österreichische Aero-Club¹. Die folgende Abbildung 1 veranschaulicht die wesentlichen Akteure und deren Aufgaben:

Abbildung 1: Behörden der zivilen Flugsicherung in Österreich



Quellen: Austro Control; RH

¹ Der Österreichische Aero-Club ist der Fachverband für den gesamten Flugsport der nichtgewerblichen Allgemeinen Luftfahrt.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(2) Die Austro Control ging durch eine Ausgliederung (1. Jänner 1994) aus dem Bundesamt für Zivilluftfahrt hervor. Sie beschäftigte im Jahr 2015 1.032 Bedienstete (dies entsprach rd. 987 VZÄ), davon waren 336 als Fluglotsinnen bzw. Fluglotsen im Einsatz.

Zu den Flugsicherungsdiensten (Air Navigation Services) zählten vor allem:

- sicherer und wirtschaftlicher Ablauf des Flugverkehrs²;
- Luftfahrtinformationsdienst: Empfang und Verbreitung flugrelevanter Informationen;
- Betrieb und Erhaltung von flugsicherungstechnischen Anlagen (z.B. Radaranlagen)³ sowie
- Flugwetterdienste (**TZ 20**).

Die Austro Control betrieb an allen österreichischen Flughäfen Flugsicherungseinrichtungen (**TZ 11**) und zeichnete bundesweit für den Betrieb und die Instandhaltung von Flug- und Wetterradaranlagen verantwortlich.

2.2

Die Analyse der Zuständigkeiten und Aufgaben des BMVIT als Oberste Zivilluftfahrtbehörde und der Austro Control als Luftfahrtagentur und für die operative Wahrnehmung der Flugsicherungsdienste verantwortliche Gesellschaft ergab keine inhaltlichen Überschneidungen. Ungeachtet seiner Feststellungen und Empfehlungen zur Unabhängigkeit des BMVIT als Aufsichtsbehörde (**TZ 6**) erachtete der RH die Verteilung der Kompetenzen im Rahmen der zivilen Flugsicherung für zweckmäßig.

Strategien der zivilen Flugsicherung

Eigentümerstrategie des BMVIT

3.1

(1) Das BMVIT gab der Austro Control allgemeine strategische und betriebswirtschaftliche Ziele in einer Eigentümerstrategie vor, deren Einhaltung das Beteiligungscontrolling des BMVIT überwachte. Ab dem Jahr 2013 erfolgten halbjährlich Eigentümer–Jours fixes des BMVIT mit der Geschäftsführung der Austro Control.

² täglich bis zu 4.000 kontrollierte Luftfahrzeuge, rd. 1,17 Mio. Flugbewegungen pro Jahr im österreichischen Luftraum

³ Koralpe (Stmk), Feichtenberg (OÖ), Buschberg (NÖ)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Die wesentlichsten strategischen und betriebswirtschaftlichen Ziele waren:

- Einhaltung eines sicheren, effizienten, pünktlichen und wirtschaftlichen Flugverkehrs;
- Umsetzung des Single European Sky (einheitlicher europäischer Luftraum) sowie aktive Einbringung in die Weiterentwicklung des Functional Airspace Block Central Europe (**FAB CE**; **TZ 5**);
- Anstreben eines wettbewerbsfähigen (Flug-)Gebührenniveaus;
- Trennung der behördlichen Aufgaben als Luftfahrtagentur von den operativen Aufgaben der Flugsicherung;
- kundenorientiertes und wirtschaftliches Agieren und nachhaltige Personalentwicklung;
- Durchführen von Kostensenkungsprogrammen, insbesondere auch im Bereich Personal, wobei keine Eigentümerzuschüsse vorgesehen waren (**TZ 23 ff.**).

(2) Laut Zielvorgaben des BMVIT zur Personalgebarung musste ein maximaler Personalaufwand unterschritten werden. Die mittelfristigen Ziele bis zum Jahr 2019 legten überdies auch eine maximale Anzahl von 1.023 Bediensteten fest. Konkrete Maßnahmen, wie Einsparungen im Bereich Personal erzielt werden könnten, waren in der Eigentümerstrategie nicht verankert. In den Eigentümer-Jours fixes erfolgten zwar wiederholt Diskussionen zur Personalgebarung, ohne jedoch etwa Zielkorridore für Maßnahmen zur Dämpfung des Personalaufwands festzulegen.

(3) Ein weiteres Steuerungsinstrument bildeten die jährlichen Zielvorgaben des BMVIT zur Erreichung variabler Bezugsbestandteile an die Geschäftsführer der Austro Control (Deckelung mit maximal 30 % des Grundgehalts). Das Beteiligungsmanagement des BMVIT definierte die Zielvorgaben jährlich neu, wobei die Leistungsmessung mittels Indikatoren und einer Punktematrix erfolgte. Das Präsidium des Aufsichtsrates der Austro Control maß die Zielerreichung. In den Jahren 2011 bis 2015 erreichte die Geschäftsführung ausnahmslos die volle Punktezahl und lukrierte stets das Prämienmaximum.

3.2

Der RH erachtete die Maßnahmen des BMVIT zur strategischen Steuerung der Austro Control für zweckmäßig. Zugleich hielt er kritisch fest, dass sich die Vorgaben betreffend Einsparungen im Bereich Personal bislang auf den maximalen Personalaufwand und die maximale Anzahl an Bediensteten beschränkten, das BMVIT mit

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



der Geschäftsführung jedoch keine konkreten Maßnahmen zur Senkung des Personalaufwands vereinbart hatte.

Die in den Jahren 2011 bis 2015 durchgehend erzielte maximale Punktezahl für die variablen Bezugsbestandteile zeigte nach Ansicht des RH, dass die Zielvorgaben des Eigentümers wenig ambitioniert waren.

Der RH empfahl dem BMVIT, künftig die Vorgaben zur Dämpfung des Personalaufwands zu konkretisieren (**TZ 23 ff.**) und etwa Zielkorridore für Einsparungen in der Personalgebarung zu vereinbaren. Die Einhaltung dieser Zielkorridore könnte etwa durch ambitioniertere Zielvorgaben betreffend die variablen Bezugsbestandteile für die Geschäftsführung unterstützt werden.

3.3 Laut Stellungnahme des BMVIT nehme es die Empfehlungen des RH zur Kenntnis und werde diese im Rahmen der laufenden Weiterentwicklung der strategischen Steuerung, im Rahmen der Eigentümer–Jours fixes, aber auch bei den Zielvorgaben für die Geschäftsführung entsprechend berücksichtigen.

Unternehmensstrategie der Austro Control

4.1 Die Austro Control erarbeitete bereits ab dem Jahr 2010 eine Unternehmensstrategie mit dem Titel „Waypoint 2020+“, die der Aufsichtsrat im Dezember 2014 zur Kenntnis nahm.

Die Unternehmensstrategie umfasste vier übergeordnete Ziele und dazugehörige Prioritäten:

Tabelle 1: Wesentliche Ziele und Prioritäten der Strategie „Waypoint 2020+“

Ziele	Prioritäten
Erfüllung der regulativen Vorgaben	Kosten senken, Performance steigern
rasche Reaktion auf Änderungen des Umfelds	Kosten- und Leistungsflexibilität erhöhen
aktive Mitgestaltung des Umfelds	auf regulative Prozesse verstärkt Einfluss nehmen
Ausrichtung auf Kooperationen	Allianzen und Partnerschaften forcieren

Quellen: Austro Control; RH

Neben verschiedenen unternehmensrelevanten Zielen (z.B. Eliminierung unnötiger Bürokratien, Stärkung des Berichtswesens infolge gestiegener Berichtspflichten) verfolgte die Austro Control unter dem Arbeitstitel „Performance steigern“ eine deutliche Produktivitätssteigerung im Flugsicherungsbetrieb (**TZ 13, TZ 20**), eine Neukon-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



zeptionierung der Leistungserbringung bei den Bundesländerflughäfen (**TZ 11**) sowie die Umsetzung bzw. die Einhaltung der EU-Verordnungen und –Richtlinien (**TZ 5**).

4.2 Der RH hielt fest, dass die von der Austro Control gesetzten und von den Zielen und Prioritäten der Strategie „Waypoint 2020+“ abgeleiteten Maßnahmen im Einklang mit der Unternehmensstrategie standen.

Single European Sky

Entstehung und Umsetzung

5.1 (1) Aus Sicht der Europäischen Kommission bedingten rd. 27 verschiedene Flugsicherungssysteme einen häufigen Wechsel der zuständigen Flugkontrollzentren und verhinderten eine sichere und kosteneffiziente Flugabwicklung. Im Vergleich mit anderen internationalen Flugsicherungsorganisationen schnitt Europa in der Kosteneffizienz, der Produktivität und der damit verbundenen Pünktlichkeit — etwa im Vergleich zu den USA — schlechter ab.⁴ Für die Flugpassagiere waren damit Mehrkosten und Verspätungen verbunden, die durch engere Kooperationen und Effizienzsteigerungen der europäischen Flugsicherungseinrichtungen reduziert werden sollten.⁵

Durch die schrittweise Umsetzung eines Single European Sky und durch die Bildung von Funktionalen Luftraumblöcken (**FAB**) strebte die Europäische Kommission folgende Ziele an:

- mehr Kosteneffizienz,
- Rückdrängung nationalstaatlicher Egoismen,
- optimierte Routennutzung,
- höhere Pünktlichkeit sowie
- Reduktion des CO₂-Ausstoßes durch direktere Flugrouten.

⁴ Dies war bspw. dadurch bedingt, dass zahlreiche nationale Militärzonen (Luftsperrgebiete, Flugbeschränkungsgebiete) ständige oder teilweise Sperren für den zivilen Luftverkehr verursachten. Ein Flug von Berlin nach Madrid musste bspw. die weiträumigen Militärzonen in Deutschland und Frankreich umfliegen.

⁵ Pro Tag passieren rd. 25.000 Flugzeuge den europäischen Luftraum. Kann ein Flugzeug nicht rechtzeitig starten oder landen, liegt das meist am übervollen Luftraum über Europa. Zugleich wurde erwartet, dass das Verkehrsaufkommen in der Luft in den nächsten Jahren weiter expandieren wird.

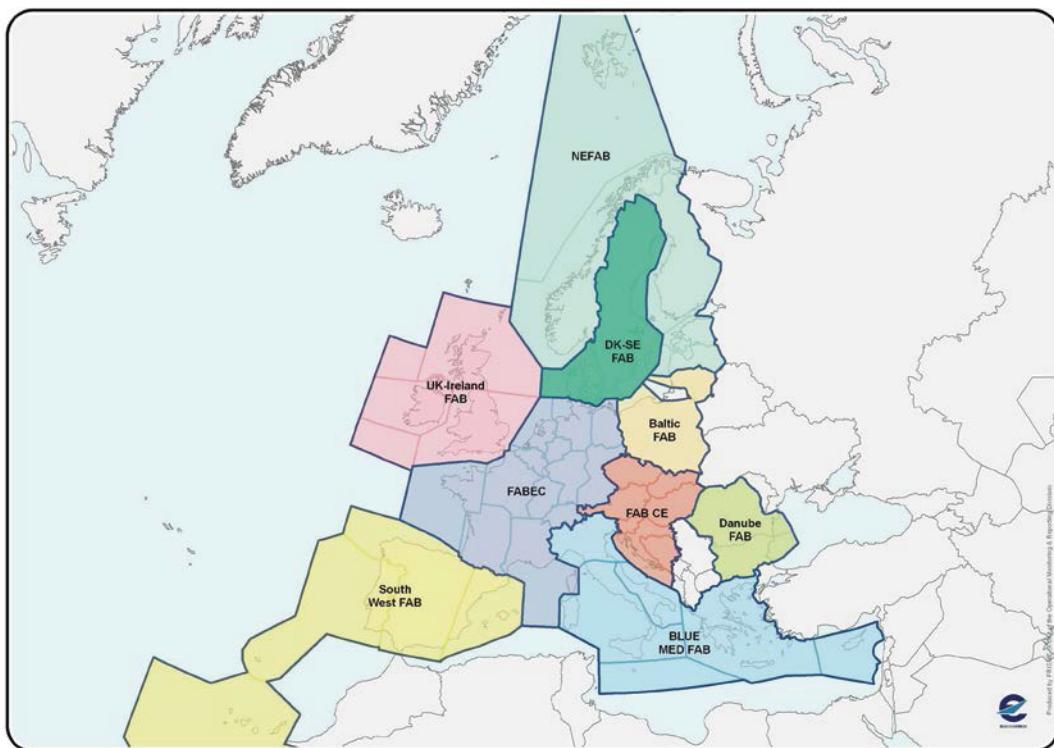
Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

(2) Die Republik Österreich unterzeichnete gemeinsam mit den Ländern Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn am 5. Mai 2011 den Staatsvertrag zur Implementierung des FAB CE, welcher ein Teil der Umsetzung des Single European Sky war. Der FAB CE war einer von insgesamt neun Funktionalen Luftraumblöcken (Abbildung 2), die die Mitgliedstaaten bis zum 4. Dezember 2012 zu errichten hatten.⁶

Abbildung 2: Functional Airspace Blocks im europäischen Luftraum



Reihung von Nord nach Süd:

- NEFAB: North European Functional Airspace Block (Estland, Finnland, Lettland, Norwegen) inkl. Teilesktor
- DK-SE FAB: Nordic Unified Air Traffic Control ((gemeinsame) Flugverkehrskontrolle Dänemarks und Schwedens)
- UK-Ireland FAB: United Kingdom – Ireland Functional Air Traffic (Vereinigtes Königreich und Irland)
- Baltic FAB: Functional Airspace Block (Litauen – Polen)
- FABEC: Functional Airspace Block Europe Central (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande und Schweiz)
- FAB CE: Functional Airspace Block Central Europe (Bosnien und Herzegowina, Kroatien, Österreich, Slowakei, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn)
- Danube FAB: Danube Functional Airspace Block (Bulgarien, Rumänien)
- BLUE MED FAB: Blue Mediterranean Functional Airspace Block (Griechenland, Italien, Malta, Zypern)
- South West FAB: South West Functional Airspace Block (Portugal, Spanien)

Quellen: Austro Control; EUROCONTROL; RH

Die Zusammenarbeit auf operationeller Ebene erfolgte auf Basis einer vertraglichen Vereinbarung (Air Navigation Service Provider Agreement), welche die FAB-Mitgliedstaaten zeitgleich mit dem Staatsvertrag unterzeichneten.

⁶ VO (EG) Nr. 550/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 über die Erbringung von Flugsicherungsdiensten im einheitlichen europäischen Luftraum („Flugsicherungsdienst–Verordnung“)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(3) Nach Angaben des BMVIT hätten sowohl das BMVIT als auch die Austro Control die Regulative der EU und der International Civil Aviation Organization (**ICAO**) für die Einrichtung des für Österreich relevanten FAB CE entsprechend den Vorgaben umgesetzt. Die Europäische Agentur für Flugsicherheit (**EASA**) hätte die Einhaltung der Regelungen wiederholt überprüft und bislang deren ordnungsgemäße Umsetzung bestätigt.

(4) Nach Auskunft der Austro Control zeigten sich innerhalb des FAB CE durchaus Fortschritte (z.B. punktuelle Flugroutenverkürzung durch Direct–Routing). Insgesamt sei aber die Zusammenarbeit schwierig, da die nationalen und strategischen Interessen von sieben unterschiedlichen Partnerstaaten in Einklang zu bringen seien. Die Austro Control forcierte daher zur Erhöhung der Kosteneffizienz der Flugsicherung bi– und multilaterale Kooperationen mit europäischen Partnerländern außerhalb des FAB CE. So trat die Austro Control im Jahr 2010 der Cooperation between Air Navigation Services Providers (**COOPANS**) bei. Die im Jahr 2006 von den Flugsicherungsorganisationen in Dänemark, Irland und Schweden gegründete COOPANS (Kroatien schloss sich im Jahr 2011 an) hatte zum Ziel, ein gemeinsames Flugsicherungssystem zu entwickeln und zu betreiben. Die ersten COOPANS–Systeme gingen in Irland im Jahr 2011 in Betrieb; die Austro Control setzte sie im Jahr 2013 in Betrieb. Im Jahr 2016 zeichnete die Europäische Kommission COOPANS mit dem Single European Sky Award aus.

(5) Dem Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte bei der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Luftraums im Zeitraum 2012 bis 2014 war zu entnehmen, dass die mit den Funktionalen Luftraumblöcken verfolgten operativen Ziele der optimalen Nutzung des Luftraums und der Ressourcen noch nicht erreicht worden seien, was im gesamten europäischen Flugverkehrsmanagement–System zu Ineffizienzen und Zusatzkosten von nahezu 5 Mrd. EUR pro Jahr führe. Diese Kosten würden an die Luftfahrtunternehmen und deren Kundinnen und Kunden weitergereicht. Zugleich führten die Ineffizienzen zu längeren Reisezeiten, größeren Verspätungen und höheren Emissionen. Das europäische Flugverkehrsmanagement–System zeichne sich laut dem Bericht nach wie vor durch seine Fragmentierung und die relativ hohen Kosten seiner Dienste (davon rd. 63 % Personalkosten) aus.

Die Europäische Kommission eröffnete im Februar 2013 gegen 23 Mitgliedstaaten, darunter auch Österreich, ein Vertragsverletzungsverfahren. Darin bemängelte sie die Umsetzung des FAB CE, weil die entsprechenden Maßnahmen (Optimierung der Luftraumgrenzen und der Flugsicherungsdienste innerhalb des FAB CE) erst im Jahr 2017 vollständig implementiert sein würden. Das BMVIT hatte in mehreren Stellungnahmen im Wesentlichen entgegnet, dass die Republik Österreich gegen

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



keine legislativen Bestimmungen verstoßen habe und alle Maßnahmen ergreifen werde, um den FAB CE weiterzuentwickeln.

5.2

Der RH würdigte die Bemühungen des BMVIT und der Austro Control, den FAB CE gemeinsam mit den anderen beteiligten Mitgliedstaaten einzurichten. Ungeachtet der bereits erzielten Fortschritte wies der RH kritisch darauf hin, dass die Umsetzung des Projekts Single European Sky insgesamt hinter den ursprünglichen Zielsetzungen und Erwartungen der Europäischen Kommission zurücklag. Weiters gab der RH zu bedenken, dass das gegen die Republik Österreich eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren noch anhängig war.

Der RH empfahl der Austro Control, die Bemühungen um messbare Effizienzsteigerungen der Flugsicherung gemeinsam mit den Partnerländern des FAB CE und mit anderen Kooperationspartnern zu verstärken. Weiters wäre gemeinsam mit dem BMVIT bei der Europäischen Kommission — nach Klärung der noch offenen Sachverhalte — auf eine Einstellung des Vertragsverletzungsverfahrens betreffend die Umsetzung des FAB CE im Rahmen des Projekts Single European Sky hinzuwirken.

Unabhängigkeit als Aufsichtsbehörde

6.1

(1) Laut Geschäftseinteilung des BMVIT zeichnete deren „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ gegenüber der Austro Control als Oberbehörde inkl. Aufsichtsfunktion verantwortlich. Zugleich kam der Stabsstelle die Funktion als „National Supervisory Authority“⁷ im Rahmen des Projekts Single European Sky zu.

Eine Führungskraft dieser Stabsstelle im BMVIT war zugleich bei der ihrer Aufsicht unterworfenen Austro Control angestellt. Die Führungskraft war bereits seit Oktober 2009 — auf Basis eines Arbeitsleihvertrags des BMVIT mit der Austro Control — auf einem Arbeitsplatz im BMVIT tätig. Bezugsauszahlende Stelle war die Austro Control, die beginnend ab März 2013 die Bezüge der Führungskraft vom BMVIT refundiert bekam.⁸

(2) Die zuvor erwähnte Führungskraft der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT bekleidete im Gehaltsschema der Austro Control — auf ausdrückliches Ersuchen des BMVIT — einen hohen besoldungsrechtlichen Status. Das Gehalt überschritt das bei der Austro Control übliche Gehaltsniveau einer Abteilungsleitung und lag auch über dem Gehalt einer Sektionsleitung beim Bund. Mit

⁷ gemäß Art. 4 der VO (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004, zuletzt geändert durch VO (EG) Nr. 1070/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Oktober 2009

⁸ Von Oktober 2009 bis Februar 2013 erfolgte keine Refundierung; die Personalaufwendungen des an das BMVIT verliehenen Mitarbeiters trug in diesem Zeitraum die Austro Control.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



dem Arbeitsleihvertrag blieben für die Führungskraft auch die Pensionsregelungen der Austro Control gewahrt ([TZ 34](#)).

(3) Gemäß Art. 4 Abs. 2 der Rahmenverordnung zur Festlegung eines einheitlichen europäischen Luftraums⁹ haben die nationalen Aufsichtsbehörden (BMVIT als „National Supervisory Authority“) von den Flugsicherungsorganisationen (Austro Control) unabhängig zu agieren. Diese Unabhängigkeit ist durch eine ausreichende Trennung — zumindest auf funktionaler Ebene — zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und Flugsicherungsorganisationen sicherzustellen. Gemäß Art. 4 Abs. 3 dieser Verordnung üben die nationalen Aufsichtsbehörden ihre Befugnisse unparteiisch, unabhängig und transparent aus.

(4) Die Europäische Kommission forderte in ihrem „Bericht über die Fortschritte bei der Verwirklichung des Single European Sky im Zeitraum 2012 bis 2014“ an das Europäische Parlament und an den Rat der Europäischen Union „... eine Stärkung der Unabhängigkeit der nationalen Aufsichtsbehörden durch eine klarere Trennung und Unabhängigkeit von den Flugsicherungsdiensten und die Stärkung der Rolle des Performance Review Body der EUROCONTROL, um seine vollständige Unabhängigkeit von allen dem Leistungssystem unterliegenden Akteuren, auch von der EUROCONTROL, zu gewährleisten“.

(5) Gemäß § 7 AVG haben sich Verwaltungsorgane der Ausübung ihres Amtes zu enthalten und bspw. in folgenden Fällen ihre Vertretung zu veranlassen:

- in Sachen, an denen sie selbst, einer ihrer Angehörigen oder einer ihrer Pflegebefohlenen beteiligt sind, wobei in § 36a AVG ausdrücklich die Ehepartner angeführt sind, und/oder
- wenn sonstige wichtige Gründe vorliegen, die geeignet sind, ihre volle Unbefangenheit in Zweifel zu ziehen.

Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung stand die erwähnte Führungskraft der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT zu einer Führungskraft in der Austro Control in einem persönlichen Naheverhältnis.

6.2

Der RH sah die Unabhängigkeit der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT gegenüber der Austro Control durch folgende Umstände gefährdet:

⁹ VO (EG) Nr. 549/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. März 2004 zur Festlegung des Rahmens für die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- durch das aufrechte Dienstverhältnis einer Führungskraft der Stabsstelle bei der Austro Control samt Wahrung der dort bestehenden Ruhestandsanwartschaften (**TZ 34**),
- durch die mögliche Befangenheit infolge des Naheverhältnisses einer Führungskraft der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT zu einer Führungskraft bei der Austro Control und
- durch die hohe besoldungsrechtliche Einstufung einer Führungskraft der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT als verliehene Arbeitskraft der ihrer Aufsicht unterworfenen Austro Control.

Der RH empfahl dem BMVIT, durch geeignete Maßnahmen (wie etwa Übernahme der Führungskraft in den Personalstand des BMVIT und Beendigung des Dienstverhältnisses bei der Austro Control) ehestmöglich die gebotene Unabhängigkeit der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ in ihren Aufsichtsfunktionen über die Austro Control herzustellen. Überdies wäre durch entsprechende organisatorische und/oder geeignete Vertretungsregelungen nachweislich sicherzustellen, dass eine Befangenheit im Sinne des § 7 AVG ausgeschlossen ist.

6.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT sei nach der Rahmenverordnung zur Festlegung eines einheitlichen europäischen Luftraums die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörde durch eine ausreichende Trennung — zumindest auf funktionaler Ebene — zwischen nationalen Aufsichtsbehörden und Flugsicherungsorganisationen sicherzustellen. In mehreren europäischen Staaten (z.B. Irland, Frankreich) werde diese funktionale Trennung innerhalb ein- und derselben Organisation realisiert. In Österreich erfolge nicht nur eine mit der Rahmenverordnung konforme funktionale, sondern auch eine organisatorische Trennung. Das eingesetzte Personal unterstehe, einschließlich der vollen Weisungsgebundenheit, ausschließlich dem Bundesminister für Verkehr, Innovation und Technologie.

(2) Dass für den Leiter der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT das übliche Gehaltsniveau einer Abteilungsleitung der Austro Control überschritten würde, sei unrichtig. Vielmehr sei eine Einstufung der Flugsicherungsaufsicht im Kollektivvertrag (**KV**) der Austro Control naturgemäß gänzlich unberücksichtigt, weshalb eine mit der Luftfahrtagentur vergleichbare und übliche Entlohnung für Abteilungsleiterinnen und –leiter zur Anwendung komme. Als weiteres Merkmal zur Wahrung der Unabhängigkeit trage das BMVIT die Entlohnung.

(3) Seit 2012 fänden Überprüfungen durch die Europäische Agentur für Flugsicherheit statt. So sei Österreich in den Jahren 2012, 2013 und 2016 überprüft worden, wobei die bestehende Unabhängigkeit bestätigt worden sei. Darüber hinaus nehme

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Österreich aktiv an einer Austauschplattform der Europäischen Kommission teil, um die Praxis der Umsetzung der gesetzlichen Anforderungen an die Rahmenverordnung auszutauschen und weiterzuentwickeln. Dabei sei festgestellt worden, dass die Umsetzung in Österreich als durchaus fortschrittlich bewertet werden könne, zumal das BMVIT mit der Nutzung von qualifizierten Stellen (zusätzlichen externen Gutachtern bei der Aufsicht) weiterführende Maßnahmen der Unabhängigkeit im Vergleich zu anderen Staaten ergriffen habe. Im internationalen Staatenvergleich gelte die Aufsichtsbehörde im BMVIT mit der Erfüllung der gesetzlichen Anforderungen als überaus effizient. Im weltweiten Staatenvergleich nach ICAO rangiere die österreichische Aufsichtsbehörde in der Gesamtheit der Umsetzung aller Vorschriften sogar an erster Stelle (von insgesamt 193 Staaten).

(4) Betreffend die Befangenheit nach § 7 AVG sei festzuhalten, dass sich die gesetzlichen Agenden der Aufsichtsbehörde („National Supervisory Authority“) grundsätzlich auf Sachthemen der Organisation bezögen, mit deren Anforderungen und Ergebnissen ausschließlich die Geschäftsführung (Anmerkung des RH: der Austro Control) adressiert werde. In keiner Weise würden die Aufgaben Bezug auf persönliche Situationen (Beteiligte im Sinne des AVG) nehmen. Auch in Audits der Europäischen Agentur für Flugsicherheit sei das Naheverhältnis deklariert und nicht beanstandet worden. Eine Vertretungsregelung zur nachweislichen Sicherstellung der Unbefangenheit im Sinne des § 7 AVG werde angewendet.

6.4

Der RH stellte gegenüber dem BMVIT klar, dass er grundsätzlich lediglich jene Sachverhalte kritisch beurteilte, durch die die eingeschränkte Unabhängigkeit der Leitung der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT gegenüber der ihrer Aufsicht und Kontrolle unterworfenen Austro Control gefährdet erschien. Im Einzelnen erwiderte der RH zu den Ausführungen des BMVIT Folgendes:

Zu (1): Der RH hatte nicht die Weisungsgebundenheit der Leitung der Stabsstelle innerhalb der Hierarchie des BMVIT angezweifelt, sondern auf die eingeschränkte Unabhängigkeit des Leiters der Stabsstelle hingewiesen. Diese war beispielsweise durch das aufrechte Dienstverhältnis bei der seiner Aufsicht und Kontrolle unterworfenen Austro Control und das damit einhergehende hohe Aktivgehalt sowie die attraktiven Pensionsregelungen gegeben. Der RH beurteilte diesen Sachverhalt nicht nur im Hinblick auf die supranationalen Anforderungen der Rahmenverordnung zur Festlegung eines einheitlichen europäischen Luftraums, sondern auch aus dem Blickwinkel der Ordnungs- und Zweckmäßigkeit kritisch.

Der RH erachtete es überdies für geboten, etwaigen Komplikationen durch das persönliche Naheverhältnis der Leitung der Stabsstelle zu einer Führungskraft bei der aufsichts- und kontrollunterworfenen Austro Control rechtzeitig und präventiv entgegenzuwirken.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Zu (2): Der RH wies die Einschätzung des BMVIT, wonach die Feststellung des RH betreffend die unüblich hohe Einstufung des Leiters der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ im BMVIT unrichtig sei, entschieden zurück. Vielmehr war das Lohnniveau für Abteilungsleiterinnen und –leiter im Bundesdienst deutlich niedriger als jenes der Austro Control (TZ 25). Dies galt auch für den an das BMVIT verliehenen Bediensteten. Trotz des höheren Lohnniveaus der Austro Control gegenüber vergleichbaren Einstufungen im BMVIT musste die Austro Control Sonderregelungen treffen (insbesondere eine „Überzahlung“ sowie eine „Überstundenpauschale“), um die vom BMVIT als „angemessen“ erachtete Einstufung als Stabsstellenleiter zu realisieren. Dieser Vorteil barg das Risiko einer eingeschränkten Unabhängigkeit in sich, wobei es in diesem Zusammenhang nach Ansicht des RH unerheblich war, dass das Gehalt ab März 2013 vom BMVIT an die Austro Control refundiert wurde.

Zu (3): Der RH nahm von den Ausführungen des BMVIT hinsichtlich der ab 2012 durchgeführten Überprüfungen der Europäischen Agentur für Flugsicherheit anerkennend Kenntnis, wenngleich der Stellungnahme des BMVIT nicht zu entnehmen war, ob anlässlich dieser Audits die vom RH bei seinen Prüfungshandlungen festgestellten Unabhängigkeitsdefizite detailliert offengelegt und dokumentiert wurden. Im Übrigen verwies der RH auf seine eingangs dargestellte Zielsetzung.

Zu (4): Auch wenn sich — nach den Ausführungen des BMVIT — die gesetzlichen Agenden der Aufsichtsbehörde grundsätzlich auf Sachthemen der Organisation beziegen und Anforderungen und Ergebnisse nur an die Geschäftsführung der Austro Control adressiert würden, war aus Sicht des RH das persönliche Naheverhältnis des Leiters der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ mit einer Führungskraft der seiner Aufsicht unterworfenen Austro Control hinsichtlich möglicher Befangenheit problematisch. Dies erachtete der RH umso mehr als bedeutend, weil die erwähnte Führungskraft innerhalb der Austro Control für den im Hinblick auf die Aufsicht und Kontrolle des BMVIT besonders kritischen und sensiblen Aufgabenbereich Safety, Security, Quality verantwortlich zeichnete. Zu den Ausführungen des BMVIT, wonach eine Vertretungsregelung zur nachweislichen Sicherstellung der Unbefangenheit im Sinne des § 7 AVG zur Anwendung gelange, unterstrich der RH seine Zielsetzung, Gefährdungspotenzial aufzuzeigen.

Zusammenfassend bekräftigte der RH seine Empfehlung, durch geeignete Maßnahmen (wie etwa Übernahme der Führungskraft in den Personalstand des BMVIT und Beendigung des Dienstverhältnisses bei der Austro Control) ehestmöglich die gebotene Unabhängigkeit der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ in ihren Aufsichtsfunktionen über die Austro Control herzustellen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Leistungskennzahlen im internationalen Vergleich

7.1

(1) Die 37 nationalen Flugsicherungsorganisationen Europas heben Flugsicherungsgebühren für Überflüge sowie für An- und Abflüge ein. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Höhe der Flugsicherungsgebühren der Austro Control im Vergleich zu jenen Ländern, die hauptsächlich als Überflug–Alternative zu Österreich in Betracht kamen:

Tabelle 2: Flugsicherungsgebühren der Austro Control

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
in EUR					in %	
Überfluggebühren der Austro Control	69,00	69,86	70,06	73,39	73,34	+6,3
Median ¹ von 37 Flugsicherungen	46,06	46,01	46,29	46,96	46,82	+1,7
Minimum von 37 Flugsicherungen	12,06	9,65	8,81	10,45	10,32	-14,4
Maximum von 37 Flugsicherungen	90,84	99,13	98,55	98,44	98,93	+8,9
An- und Abfluggebühren der Austro Control	209	209	209	215	218	+4,3
Deutschland	163	171	191	184	174	+6,7
Schweiz	k.A.	310	308	296	296	-
Tschechische Republik	276	277	275	264	245	-11,2
Ungarn	403	323	378	388	317	-21,3 ²

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Der Median einer Auflistung von der Größe nach sortierten Zahlenwerten ist jener Wert, der an der mittleren (zentralen) Stelle steht.

² Der starke Rückgang in Ungarn ist durch den entsprechenden Kursrückgang des ungarischen Forint, umgerechnet in EUR, begründet.

Quellen: Austro Control; EUROCONTROL; RH

Die Überfluggebühren der Austro Control bewegten sich im überprüften Zeitraum zumeist im obersten Viertel (teuerste Flugsicherungsorganisation war stets diejenige der Schweiz); die An- und Abfluggebühren waren bei der Austro Control zwar höher als in Deutschland, aber niedriger als in den Nachbarländern Schweiz, Tschechische Republik und Ungarn.

(2) Ein wesentliches Qualitätskriterium für die Leistung der Flugsicherung¹⁰ waren die auf die Flugsicherungsorganisationen ursächlich zurückzuführenden¹¹ Verspätungen („delays“), die in der folgenden Tabelle für die Jahre 2011 bis 2015 dargestellt sind:

¹⁰ in internationalen Analysen: Air Traffic Flow Management (ATFM)

¹¹ Hauptgründe: zu geringe Personalkapazitäten und Wettgereinflüsse (die von den Flugsicherungen theoretisch verspätungsfrei ausgeglichen werden sollten)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 3: Übersicht Flugverspätungen

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Minuten je Flug					in %
durchschnittliche Verspätungsminuten gesamt (total delays EU)	10,2	9,7	9,3	9,7	10,4	+2,0
durchschnittliche Verspätungsminuten – Anteil der Flugsicherungsorganisationen (ATFM delays EU)	1,81	1,11	0,92	1,03	1,42	-21,5
ATFM delays Österreich	0,54	0,38	0,48	0,17	0,26	-51,9
<i>davon</i>						
Überflug (Strecke)	0,23	0,16	0,26	0,03	0,09	-60,9
ATFM delays München ¹	0,55	0,49	0,14	0,12	0,10	-81,8
ATFM delays Padua ¹	0,06	0,03	0,02	0,02	0,00	–
ATFM delays Slowakei	0,69	0,63	0,15	0,68	2,45	+255,1
ATFM delays Tschechische Republik	0,03	0,00	0,06	0,03	0,00	–
ATFM delays Zürich ¹	0,55	0,62	0,61	0,56	0,61	+10,9

Rundungsdifferenzen möglich

ATFM: Air Traffic Flow Management (Flugverkehrsmanagement)

Delays: Verspätungen

¹ Wo Städte angegeben sind, hat das Land mehrere Flugsicherungszentren, angegeben sind die Werte für das betreffende Flugsicherungszentrum.

Quellen: Austro Control; RH

Der auf die Tätigkeit der Flugsicherungsorganisationen zurückzuführende Anteil an den Gesamtverspätungen — also inkl. der durch die Fluglinien oder abgängige Passagiere und dergleichen verursachten Verspätung — war verhältnismäßig gering (2015: 1,42 Minuten von 10,4 Minuten Gesamtverspätung; im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015: 12,8 %). Die ursächlich von der Austro Control zu verantwortenden Verspätungen lagen durchwegs unter dem europäischen Durchschnitt. Nennenswerte Verspätungen in Europa ergaben sich hauptsächlich in Lufträumen mit starken saisonalen Schwankungen des Flugverkehrs und daraus resultierender Luftraum-Überlastung, wie bspw. auf den griechischen Inseln oder Zypern.

(3) Eine weitere Kennzahl für die Performance der Flugsicherungsorganisationen stellte die Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen dar (Quotient aus kontrollierten Flugstunden und aufgewendeten Fluglotsen-Stunden). Sie zeigte bei der Austro Control folgende Entwicklung:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 4: Übersicht Produktivität Flugsicherung (Überflug) in den Jahren 2011 bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2014
Produktivitätsbereich	Stunden					in %
von der Austro Control kontrollierte Überflugstunden (Strecke)	207.262	200.796	195.251	204.039	205.255	-1,6
Fluglotsen-Stunden der Austro Control	167.968	158.670	171.241	168.840	k.A.	+0,5
Produktivität der Austro Control (kontrollierte Überflugstunden je Fluglotsen-Stunde)	1,23	1,27	1,14	1,21	k.A.	-2,1
Produktivität Überflugstunden je Fluglotsin bzw. Fluglotse (im EU-Durchschnitt)	1,01	1,02	1,03	1,06	k.A.	+5,0

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; EUROCONTROL; RH

Die Produktivität der Austro Control im Bereich Überflug lag in den Jahren 2011 bis 2014 über dem europäischen Durchschnitt. Für 2015 lagen zur Zeit der Gebrauchsüberprüfung noch keine veröffentlichten Daten vor.

(4) Die Analyse-Reports der EUROCONTROL¹² verglichen regelmäßig die Kosten der Flugsicherungsorganisationen in verschiedenen europäischen Ländern.

Die wesentlichsten Ergebnisse sind in den nachfolgenden drei Abbildungen – jeweils für das Jahr 2014 – überblicksmäßig dargestellt:

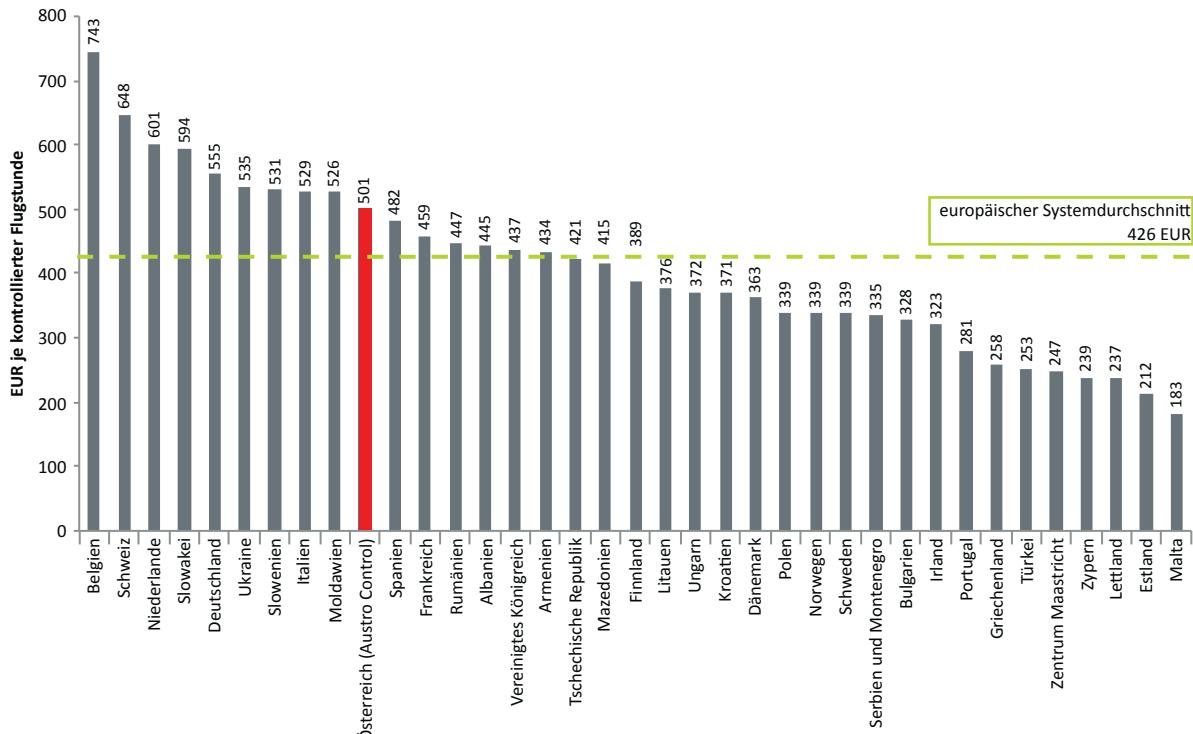
¹² ATM Cost-Effectiveness Benchmarking Report

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

Abbildung 3: Durchschnittliche Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde nach Ländern



Quellen: EUROCONTROL, Betrachtungsjahr 2014; RH

Die Abbildung 3 zeigt, dass die Austro Control im Jahr 2014 bei den Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde an der zehnten Stelle von 37 Ländern (nach der Höhe der Kosten) und mit 501 EUR um 17,6 % über dem europäischen Durchschnitt von 426 EUR lag.

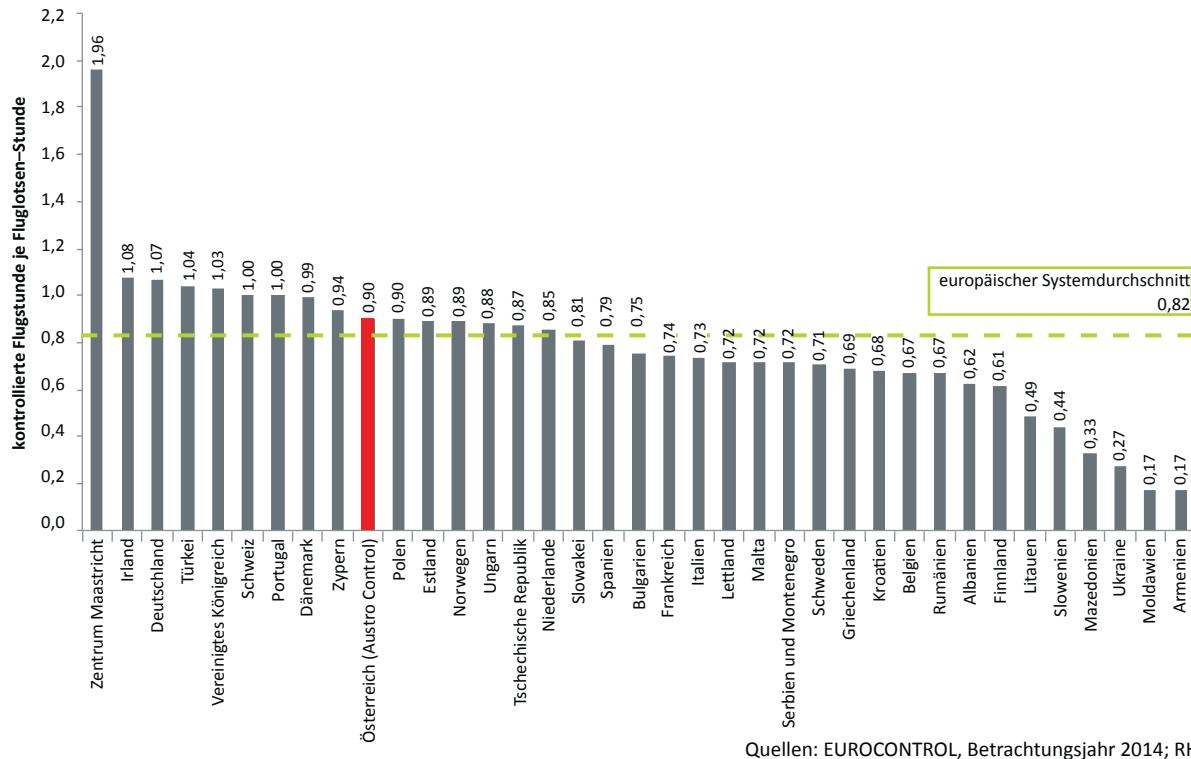
Die Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde waren maßgeblich von den Faktoren Produktivität und Personalkosten bestimmt. In den beiden folgenden Abbildungen verglich die EUROCONTROL die europäischen Flugsicherungen nach diesen beiden Faktoren:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

Abbildung 4: Durchschnittliche Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen nach Ländern



Quellen: EUROCONTROL, Betrachtungsjahr 2014; RH

Die Abbildung 4 zeigt, dass die Austro Control bei der Produktivität (kontrollierte Flugstunden für Überflug sowie An- und Abflug je Fluglotsen-Stunde) — ebenso wie bei den durchschnittlichen Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde — an zehnter Stelle von 37 Ländern lag. Mit der Inbetriebnahme des neuen Flugsicherungssystems „TOP-Sky“ Anfang 2013 strebte die Austro Control neben effizienteren Arbeitsabläufen auch eine Verbesserung der Stundenproduktivität an.

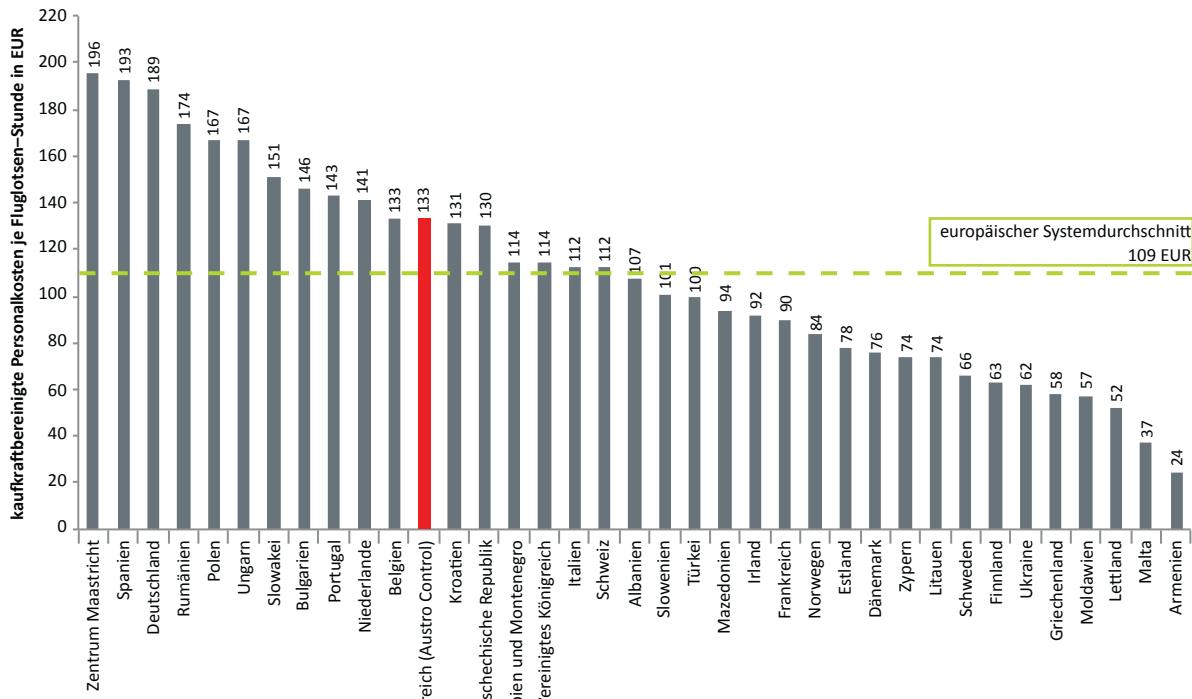
Die folgende Abbildung vergleicht die kaufkraftbereinigten durchschnittlichen Personalkosten der Fluglotsinnen und Fluglotsen nach Ländern:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

Abbildung 5: Preisbereinigte durchschnittliche Personalkosten je Fluglotsen-Stunde nach Ländern



Quellen: EUROCONTROL, Betrachtungsjahr 2014; RH
(europäischer Durchschnitt durch RH errechnet)

In einem Vergleich der absoluten Personalkosten je Fluglotsen-Stunde lag die Austro Control mit 144 EUR im europäischen Vergleich an siebter Stelle. Für einen realistischeren Vergleich unterzog die EUROCONTROL die Personalkosten einer Kaufkraftbereinigung (Berücksichtigung der national unterschiedlichen Preisniveaus). Dadurch ergaben sich, wie Abbildung 5 zeigt, für die Austro Control Personalkosten je Fluglotsen-Stunde von 133 EUR. Dies entsprach dem elften Rang von 37 europäischen Flugsicherungsorganisationen.

7.2

Der RH hielt fest, dass der europäische Vergleich die Austro Control im überprüften Zeitraum als relativ teure (Abbildung 3 und Abbildung 5), aber zugleich produktive (Abbildung 4) Flugsicherungsorganisation auswies. Der RH anerkannte, dass die durchschnittlichen Flugsicherungskosten je kontrollierter Flugstunde bei der Austro Control unter jenen der Flugsicherungsorganisationen der Nachbarländer Deutschland und Schweiz lagen (Abbildung 3), wiewohl sich bei der Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen im Vergleich mit diesen Ländern Optimierungspotenziale zeigten (Abbildung 4).

Der RH empfahl der Austro Control, die Bemühungen zur Senkung der Personalkosten (TZ 23 ff.) und zur Steigerung der Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen (TZ 11) weiter zu verfolgen und zu verstärken.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Finanzielle Lage der Austro Control

Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen

8.1 Das Kapital der Austro Control entwickelte sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt:

Tabelle 5: Kapitalentwicklung

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
Eigenkapital	65,58	73,15	65,33	67,12	80,04	+22,1
Sozialkapital (Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen)	183,06	189,45	219,00	261,37	287,55	+57,1
sonstiges Fremdkapital	99,91	92,85	91,56	84,22	84,35	-15,6
Passiva gesamt	348,55	355,45	375,89	412,71	451,94	+29,7

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Das Sozialkapital (Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen; im Jahr 2015: rd. 63,6 %) machte den größten Teil der Passiva in der Bilanz der Austro Control aus. Das Eigenkapital betrug rd. 17,7 % und die sonstigen Fremdkapitalpositionen (Verbindlichkeiten, sonstige Rückstellungen) beliefen sich auf rd. 18,7 %. Die Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen stiegen von 2011 auf 2015 um 57,1 % an, was darauf zurückzuführen war, dass sich die Ausweispflichten für diese Positionen geändert hatten und der Rückstellungsbedarf in der Vergangenheit nicht verpflichtend auszuweisen gewesen war (TZ 9).

Aktivseitig (Bankguthaben, Wertpapiere) waren Ende 2015 rd. 133 Mio. EUR veranlagt und etwa 44 Mio. EUR als zukünftige Verringerung des Steueraufwands aktiviert, sodass rd. 110 Mio. EUR des Ende 2015 ausgewiesenen Sozialkapitals im Betriebsvermögen gebunden waren. Die Austro Control wird daher bis zur tatsächlichen Auszahlung der rückgestellten Pensionen und Abfertigungen diesen Betrag verdienen oder einen Teil der Auszahlungen fremdfinanzieren müssen. Die Planungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gingen davon aus, die benötigten Mittel — bei normalem Geschäftsverlauf — verdienen zu können.

8.2 Der RH wies darauf hin, dass die Austro Control ihren Kapitalbedarf zu rund zwei Dritteln durch Sozialkapital in Form von Rückstellungen für Pensionen und Abfertigungen (im Jahr 2015 rd. 63,6 %) deckte. Der im Betriebsvermögen gebundene Anteil des Sozialkapitals (im Jahr 2015 rd. 110 Mio. EUR) bedeutete einen langfristi-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



gen Liquiditätsbedarf zur Erfüllung der Verpflichtungen aus Pensionen und Abfertigungen.

Der RH empfahl der Austro Control, der Entwicklung des zunehmenden Rückstellungsbedarfs für Verpflichtungen aus Pensionen und Abfertigungen insbesondere durch nachhaltige Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements (**TZ 23 ff.**) entgegenzuwirken.

Ergebnisentwicklung

9.1 (1) Die Austro Control erzielte ihre Erträge insbesondere in folgenden Leistungsbereichen:

Tabelle 6: Übersicht der Erträge nach Leistungsbereichen

Leistungsbereich	Erläuterungen
Air Navigation Services (Flugsicherung)	Einnahmen in Form von Flugsicherungsgebühren, im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015: rd. 220 Mio. EUR (rd. 90 % des Umsatzes und zugleich wesentlicher Ergebnisbeitrag) (TZ 10)
Dienstleistungen im Auftrag des BMVIT (Luftfahrtagentur)	Vergabe von Genehmigungen und Lizzenzen, Kontrollen im Bereich von in der Luftfahrt tätigen Unternehmen und Personen (Luftverkehrsunternehmen, Flugschulen, Mechaniker, flugmedizinischer Dienst); Einnahmen in Form von Gebühren (etwa ein Drittel), Abdeckung der übrigen Kosten durch das BMVIT auf Basis eines Vertrags (etwa zwei Drittel); jährliches Leistungsvolumen: rd. 18 Mio. EUR (Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015); Kostendeckungsprinzip
Dienstleistungen gegenüber dem BMLVS	Betrieb von technischen Anlagen, Zurverfügungstellen von Raum für die militärische Flugsicherung und Wetterdienst; Abgeltung durch das BMLVS auf Basis eines Vertrags; jährliches Leistungsvolumen: rd. 9 Mio. EUR (Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015); Kostendeckungsprinzip
Know-how und Neue Services	Erbringung verschiedener Dienstleistungen, wie bspw. Verkauf von Wetterinformationen, Flugplanberatung und Management der Flugsicherung auf einigen deutschen Regionalflughäfen; jährlicher Ergebnisbeitrag: rd. 0,5 Mio. EUR (Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015)
Förderungen	Förderungen flossen der Austro Control nur in geringem Ausmaß zu. Im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 waren dies jährlich rd. 0,66 Mio. EUR für internationale Kooperationen und technische Entwicklung, davon 90 % von der EU.

Quellen: Austro Control; RH

(2) Die Austro Control erzielte in den Jahren 2011 bis 2015 durchwegs positive Betriebsergebnisse, die sich im überprüften Zeitraum mehr als verdoppelten (von 20,62 Mio. EUR auf 48,54 Mio. EUR). Die Gesellschaft profitierte dabei von gesteigerten Umsätzen infolge der Sperre des ostukrainischen Luftraums und den damit verbundenen Umleitungen der Flugverkehrsströme. Überdies war im Jahr 2015 der — im Personalaufwand enthaltene — Aufwand für Altersversorgung

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



um rd. 10 Mio. EUR geringer als 2014, weil zum Ende 2015 stichtagsbezogen ein Kalkulationszinssatz von 2,5 % anstelle von zuvor 2 % angesetzt wurde.¹³

Die Ergebnisse der Austro Control für die Jahre 2011 bis 2015 sind in der folgenden Tabelle zusammengefasst:

Tabelle 7: Ergebnisentwicklung

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
Umsatz	237,08	236,14	232,97	257,22	265,46	+12,0
Gesamtertrag	249,16	250,71	253,39	272,00	278,79	+11,9
<i>davon</i>						
Förderungen (rd. 90 % EU)	0,59	0,60	0,41	0,67	1,05	+78,0
Aufwand	-228,54	-232,33	-229,16	-237,54	-230,25	+0,7
<i>davon</i>						
Personalaufwand	-152,77	-156,11	-149,47	-159,46	-150,63	-1,4
<i>davon</i>						
für Altersversorgung	-14,21	-15,39	-15,82	-20,38	-9,64	-32,2
Betriebsergebnis	20,62	18,38	24,23	34,46	48,54	+135,4
Finanzergebnis	-8,82	-8,89	-9,36	-6,76	-5,39	-38,9
Ergebnis der gewöhnlichen Geschäftstätigkeit	11,80	9,49	14,88	27,70	43,15	+265,7
außerordentlicher Aufwand	-	-	-18,94	-18,94	-18,94	-
Steuern	-2,65	-1,92	-3,75	-6,97	-11,30	+326,4
Jahresergebnis	9,15	7,57	-7,82	1,79	12,91	+41,1
Verlustvortrag	-35,22	-26,07	-18,50	-26,32	-24,52	-30,4
Bilanzverlust	-26,07	-18,50	-26,32	-24,52	-11,61	-55,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Das negative Finanzergebnis (Saldo aus Finanzerträgen und –aufwendungen) spiegelte im Wesentlichen die gemäß internationalen Rechnungslegungsvorschriften ausgewiesenen Aufwandszinsen für die hohen Sozialkapitalrückstellungen wider.

¹³ Ein höherer Kalkulationszinssatz bedeutet, dass sich aus den Mitteln der Pensionskasse in Zukunft rechnerisch höhere Erträge ergeben bzw. zukünftige Pensionszahlungen weniger wert sind und die Austro Control daher weniger aus eigenen Mitteln für die Pensionskasse beitragen bzw. rückstellen muss.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(3) Aufgrund der aktuellen Rechnungslegungsvorschriften waren ab dem Jahr 2013 rd. 95 Mio. EUR an versicherungsmathematischen Verlusten für zukünftige Sozialkapitalverpflichtungen¹⁴ — verteilt auf fünf Jahre — als außerordentlicher Aufwand (Tabelle 7) auszuweisen. Dieser betrug 2013 bis 2017 jährlich 18,94 Mio. EUR.¹⁵ Ein Teil dieses außerordentlichen Aufwands konnte die Austro Control bei der zukünftigen Kalkulation der Flugsicherungsgebühren geltend machen. Ab dem Jahr 2016 erfolgte — verteilt über einen längeren Zeitraum — eine Einrechnung dieser außerordentlichen Kosten in die Flugsicherungsgebühren.

9.2

Der RH wies auf die außerordentlichen Aufwendungen für zukünftige Sozialkapitalverpflichtungen hin, welche die Ergebnisse der Austro Control in den Jahren 2013 bis 2017 jährlich mit rd. 19 Mio. EUR belasteten bzw. belasten werden. Er hielt weiters fest, dass das gegenüber den Vorjahren deutlich positivere Betriebsergebnis des Jahres 2015 auf Einmal- und Sondereffekten von beschränkter Nachhaltigkeit beruhte.

Der RH empfahl der Austro Control, infolge der unsicheren einnahmeseitigen Entwicklungen, vor allem die ausgabenseitigen Maßnahmen wie insbesondere die Dämpfung des Personalaufwands (**TZ 23 ff.**) sowie Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen, etwa in den Bereichen Flugsicherung (**TZ 11**), Ausbildung (**TZ 13**) und Wetterdienste (**TZ 20, TZ 21, TZ 22**), zu verstärken.

Flugsicherungsgebühren

10.1

Die Gebühren für die Flugverkehrsleitung (Flugsicherungsgebühren) bildeten die weitaus bedeutendste Einnahmequelle der Austro Control. Sie waren von den Betreibern bzw. Haltern der Luftfahrzeuge (in erster Linie Fluggesellschaften, auch allenfalls Privatpersonen) zu entrichten. Dabei wurde entsprechend internationalen Richtlinien zwischen folgenden Gebühren unterschieden:

- Überfluggebühren sowie
- An- und Abfluggebühren für die Annäherung und Landung auf einem österreichischen Flughafen (die Gebühr schloss üblicherweise den folgenden Start mit ein).

Kalkulationsbasis für die Gebühren waren die erwarteten Selbstkosten und der erwartete Flugverkehr. Etwaige Unter- und Überdeckungen waren in den Folgeperioden zu berücksichtigen. Das gesamte Gebührenregime war auf europäischer

¹⁴ Bis zum Jahr 2012 aufgelaufene Deckungslücke der Pensionskasse sowie Pensions- und Abfertigungsrückstellungen, die bisher in den Jahresabschlüssen nicht verpflichtend auszuweisen waren.

¹⁵ 25,25 Mio. EUR Bruttoaufwand abzüglich 6,31 Mio. EUR latente Steuern

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Ebene geregelt und unterlag weitgehend Vorgaben, Genehmigungen und Kontrollen durch die Europäische Kommission und die EUROCONTROL. So hatte die Austro Control – wie alle europäischen Flugsicherungsorganisationen – der Europäischen Kommission mehrjährige, einem vorgegebenen Aufbau folgende Planungsunterlagen bezüglich ihrer erwarteten Kosten und der daraus resultierenden Gebühren¹⁶ vorzulegen und von ihr genehmigen zu lassen.

Die Ergebnisse des Leistungsbereichs Flugsicherung stellten sich in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt dar:

Tabelle 8: Ergebnisentwicklung Flugsicherung

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
in Mio. EUR						in %
Flugsicherung Überflug (Strecke)						
Erlöse	173,45	172,20	171,69	194,15	201,03	+15,9
Kosten	-172,60	-176,97	-180,25	-179,08	-178,82	+3,6
Ergebnis	0,85	-4,77	-8,56	15,07	22,21	–
Flugsicherung An- und Abflug						
Erlöse	39,11	38,12	36,86	38,72	39,80	+1,8
Kosten	-36,49	-36,69	-39,09	-37,02	-36,87	+1,0
Ergebnis	2,62	1,43	-2,23	1,70	2,93	+11,8
Anzahl						
Mengengerüst						
Flugbewegungen Strecke	1.159.691	1.138.503	1.118.847	1.156.649	1.171.558	+1,0
Dienstleistungseinheiten Strecke	2.519.384	2.469.156	2.456.012	2.645.392	2.739.285	+8,7
Landungen	218.369	209.443	199.486	198.707	199.637	-8,6
Dienstleistungseinheiten Landungen	187.123	182.128	176.335	180.113	182.585	-2,4
in EUR						
Gebührenhöhe je Dienstleistungseinheit						
Überfluggebühr (Strecke)	69,00	69,86	70,06	73,39	73,34	+6,3
An- und Abfluggebühr	209,00	209,00	209,00	215,00	218,00	+4,3

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Die Erhöhung des Umsatzes aus den Überfluggebühren – und damit des Gewinns des Segments Flugsicherung Überflug – ab 2014 war im Wesentlichen auf drei Faktoren zurückzuführen:

¹⁶ Die je Flug zu entrichtenden Gebühren ergaben sich aus der festgelegten Flugsicherungsgebühr multipliziert mit den sich aus dem Flugzeuggewicht und der zurückgelegten Strecke (bei der Streckengebühr) ergebenen Dienstleistungseinheiten.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- Erhöhung der Gebührenrate (zum Ausgleich des in den Jahren 2012 und 2013 hinter den Prognosen zurückgebliebenen Flugverkehrs),
- Zunahme des Flugverkehrs gegenüber dem Jahr 2013, hauptsächlich aufgrund der Sperre des ukrainischen Luftraums ab Mitte 2014¹⁷ sowie
- überproportionale Zunahme der – gewichtsabhängigen – Dienstleistungseinheiten, weil die Luftlinien allgemein größere und schwerere Flugzeuge einsetzten und insbesondere auf den aus dem ukrainischen Luftraum umgeleiteten Fernostflügen große Flugzeuge zum Einsatz kamen.

Bei den An- und Abfluggebühren konnten die Gebührenerhöhungen sowie der Trend zu schwereren Flugzeugen den Rückgang der Flugbewegungen der letzten Jahre (Tabelle 9) weitgehend kompensieren.

10.2

Der RH wies darauf hin, dass die Umsatzsteigerung der Austro Control wesentlich von der Sperre des ukrainischen Luftraums und der damit verbundenen Umlenkung der Flugverkehrsströme positiv beeinflusst war und dieser Faktor auch wieder rasch entfallen kann.

Der RH anerkannte, dass die Kalkulation der Flugsicherungsgebühren in einem detaillierten und europaweit abgestimmten Verfahren erfolgte.

Ungeachtet dessen empfahl der RH der Austro Control, wie bereits unter **TZ 9** erwähnt, durch Senkung der eigenen Kostenstrukturen Beiträge zu nachhaltig positiven Unternehmensergebnissen zu leisten.

Wirtschaftlichkeit der Flugsicherung nach Flughäfen

11.1

Der Flughafen Wien–Schwechat wies die mit Abstand höchste Anzahl von Flugbewegungen (An- und Abflüge) von allen Flughäfen in Österreich auf. Ungeachtet dessen waren für die Sicherstellung des Flughafenbetriebs über die gesamte Betriebszeit bestimmte Mindestfordernisse an Personal und technischen Anlagen für die Flugsicherung durch die Austro Control auch auf den anderen Flughäfen unentbehrlich.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Flugbewegungen an Österreichs Flughäfen in den Jahren 2011 bis 2015:

¹⁷ Nach dem Absturz (Rakettentreffer) eines Passagierflugzeugs und der damit verbundenen Umlenkung der Flugverkehrsströme (auch) über den österreichischen Luftraum.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 9: Übersicht Flugbewegungen auf österreichischen Flughäfen

Vergleich Flughäfen in Österreich	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	Anzahl					in %
Flugbewegungen (An- und Abflüge)						
Graz	15.866	14.500	14.778	14.256	13.352	-15,9
Innsbruck	13.505	11.877	11.535	11.687	11.856	-12,2
Klagenfurt	6.911	5.157	4.696	4.438	4.465	-35,4
Linz	10.669	10.894	10.227	10.433	8.361	-21,6
Salzburg	19.584	17.122	18.068	19.335	19.556	-0,1
Wien-Schwechat	246.003	244.650	231.177	230.781	226.811	-7,8

Quellen: Statistik Austria GmbH; RH

Die verhältnismäßig geringe Anzahl von Flugbewegungen außerhalb des Flughafens Wien-Schwechat würde zur Kostendeckung der Flugsicherung — bei jeweils isolierter Betrachtung der einzelnen Flughäfen — höhere An- und Abfluggebühren erfordern. Demgegenüber könnten diese in Wien-Schwechat niedriger sein. Um das Flugaufkommen auf den Flughäfen (mit Ausnahme Wien-Schwechats) nicht durch höhere Flugsicherungsgebühren zusätzlich zu belasten, verrechnete die Austro Control auf allen Flughäfen Österreichs eine einheitliche Flugsicherungsgebühr.

Ein Vergleich der österreichischen Flughäfen zeigte für die Erlöse und Kosten des Flugsicherungsdienstes erhebliche Unterschiede:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 10: Erlöse und Kosten der Flugsicherung auf österreichischen Flughäfen

Vergleich Flughäfen in Österreich	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
Erlöse und Kosten der Flugsicherung	in Mio. EUR					in %
Graz						
Erlöse	1,59	1,50	1,47	1,49	1,65	+3,8
Kosten	2,76	2,74	2,70	2,59	2,57	-6,9
<i>davon</i>						
Personalkosten	1,86	1,89	1,98	1,92	1,87	+0,5
Erlöse minus Kosten	-1,17	-1,24	-1,23	-1,10	-0,92	-21,4
Innsbruck						
Erlöse	1,65	1,49	1,48	1,57	1,62	-1,8
Kosten	2,63	2,43	2,81	2,72	2,58	-1,9
<i>davon</i>						
Personalkosten	1,70	1,58	1,90	1,79	1,64	-3,5
Erlöse minus Kosten	-0,98	-0,94	-1,33	-1,15	-0,96	-2,1
Klagenfurt						
Erlöse	0,76	0,61	0,55	0,51	0,53	-30,6
Kosten	2,11	2,13	2,11	1,94	1,99	-5,7
<i>davon</i>						
Personalkosten	1,47	1,44	1,43	1,37	1,39	-5,4
Erlöse minus Kosten	-1,35	-1,52	-1,56	-1,43	-1,46	+8,3
Linz						
Erlöse	1,49	1,41	1,29	1,34	1,29	-13,3
Kosten	2,76	2,61	2,52	2,41	2,21	-19,9
<i>davon</i>						
Personalkosten	1,82	1,74	1,82	1,80	1,68	-7,7
Erlöse minus Kosten	-1,27	-1,20	-1,23	-1,07	-0,92	-27,7
Salzburg						
Erlöse	2,63	2,46	2,48	2,69	2,73	+4,1
Kosten	2,83	3,06	3,49	3,28	3,21	+13,4
<i>davon</i>						
Personalkosten	2,09	2,12	2,26	2,26	2,16	+3,3
Erlöse minus Kosten	-0,20	-0,60	-1,01	-0,59	-0,48	+140,0
Wien–Schwechat						
Erlöse	31,00	30,59	59,58	31,13	31,99	+3,2
Kosten	23,39	23,72	25,46	24,08	24,31	+3,9
<i>davon</i>						
Personalkosten	16,40	16,48	17,89	17,49	17,93	+9,3
Erlöse minus Kosten	7,61	6,87	4,12	7,05	7,68	+0,9

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Die den Erlösen zugrunde liegenden Dienstleistungseinheiten (entsprechen im Wesentlichen der Anzahl der mit dem Flugzeuggewicht gewichteten Landungen) nahmen auf allen Flughäfen gegenüber dem Jahr 2011 ab. Besonders deutlich war dieser Rückgang an Dienstleistungseinheiten am Flughafen in Klagenfurt (um rund ein Drittel, Tabelle 9). Mit Ausnahme des Flughafens Wien–Schwechat wiesen die Flugsicherungen auf allen Flughäfen Österreichs einen negativen Saldo aus Erlösen minus Kosten auf, der durch die positiven Ergebnisse auf dem Flughafen Wien–Schwechat ausgeglichen wurde.

Die folgende Tabelle stellt für die Jahre 2011 bis 2015 die Personalkosten der Flugsicherung auf österreichischen Flughäfen in Relation zu den dort jeweils erzielten Erlösen dar:

Tabelle 11: Übersicht Relation Personalkosten zu Erlösen auf österreichischen Flughäfen

Vergleich Flughäfen in Österreich	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
Relation Personalkosten zu Erlösen	in %					in Prozentpunkten
Graz	117,0	125,6	134,5	128,5	113,3	-3,7
Innsbruck	103,1	106,2	128,0	114,2	101,3	-1,8
Klagenfurt	194,1	236,8	259,0	270,9	264,5	+70,4
Linz	122,4	123,6	141,4	133,8	130,4	+8,0
Salzburg	79,6	86,0	91,3	84,1	79,0	-0,6
Wien–Schwechat	52,9	53,9	60,5	56,2	56,1	+3,2

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Mit Ausnahme der Flughäfen Wien–Schwechat und Salzburg überstiegen bei allen verbleibenden Flughäfen in Österreich noch im Jahr 2015 alleine die Personalkosten (inkl. anteilmäßiger zugerechneter Personalkosten aus der Zentralstelle) die erzielten Umsatzerlöse.

Infolge der angespannten Kostensituation auf den meisten Flughäfen Österreichs leitete die Austro Control schrittweise Maßnahmen ein, um die Effizienz der Flugsicherungsprozesse zu steigern. Diese betrafen etwa die zunehmende Automatisierung der Wetterbeobachtung bzw. eine geplante, aber noch nicht umgesetzte Reduktion des Flugsicherungspersonals durch Verfahrensoptimierungen (z.B. Single Person Operation).

11.2

Der RH hielt kritisch fest, dass an den Flughäfen Graz, Innsbruck, Klagenfurt und Linz die eingenommenen Flugsicherungsgebühren die Personalkosten der Flugsi-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



cherung nicht deckten. Demgegenüber anerkannte der RH, dass die Austro Control bereits Maßnahmen zu Effizienzsteigerungen der Flugsicherungsprozesse eingeleitet hatte.

Er empfahl der Austro Control, die begonnenen Maßnahmen zur Kostenreduktion bei den Flugsicherungseinrichtungen auf den österreichischen Flughäfen weiterzuführen und nötigenfalls Verhandlungen über eine Beschränkung der Betriebszeiten der besonders betroffenen Flughäfen bzw. über eine finanzielle Beteiligung der Flughäfen und deren Eigentümer an den Kosten der Flugsicherung aufzunehmen.

11.3 Die Austro Control teilte in ihrer Stellungnahme mit, dass das Ziel der weiteren Kostenreduktion bei den österreichischen Flughäfen mit Nachdruck weiter verfolgt werde. Hinsichtlich Beschränkung der Betriebszeiten sei allerdings anzumerken, dass diese behördlich auf Antrag der Flughäfen festgelegt würden und somit für die Austro Control Betriebspflicht gegeben sei.

11.4 Der RH wies gegenüber der Austro Control darauf hin, die Aufnahme entsprechender Verhandlungen mit den Flughäfen – die ja ihre Betriebszeiten autonom beantragen – empfohlen zu haben. In diesen Verhandlungen stünden die Alternativen höherer Flugsicherungsgebühren oder einer Beschränkung der Betriebszeiten zur Disposition.

Rahmenvertrag mit dem BMVIT

12.1 Das BMVIT schloss mit der Austro Control in den Jahren 2009 (Periode 2009 bis 2012) und 2013 (Periode 2013 bis 2016) jeweils einen Rahmenvertrag zur Erbringung bestimmter Leistungen im Auftrag des Bundes (**TZ 2**) ab.

Die Rahmenverträge enthielten Kalkulationen, welche die erwarteten Kosten der Leistungserstellung, einzunehmende Gebühren von Dritten (z.B. Lizenzgebühren, flugmedizinische Gutachten) sowie den vom BMVIT abzudeckenden Saldo beinhalteten. Weiters war in beiden Verträgen vereinbart, dass „die Austro Control Schritte zur Effizienzsteigerung (gemessen an den Kosten je erbrachter Leistungseinheit) setzen und über deren Wirkung jährlich berichten“ werde.

Die Entwicklung der erwarteten Kosten zu den tatsächlichen Kosten verlief in den Jahren 2011 bis 2015 wie folgt:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 12: Kosten der Leistungen im Auftrag des BMVIT

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
in Mio. EUR						in %
Kosten und Gebühren gemäß Planung						
Kosten	19,48	20,26	19,10	19,60	20,10	+3,2
Gebühreneinnahmen	6,04	6,19	6,80	6,95	7,15	+18,4
vom BMVIT zu deckender Saldo	13,44	14,07	12,30	12,65	12,95	-3,6
tatsächliche Kosten und Gebühren						
Kosten	17,98	18,65	18,89	18,50	18,44	+2,6
Gebühreneinnahmen	6,89	7,66	6,04	6,11	6,22	-9,7
vom BMVIT zu deckender Saldo	11,09	10,99	12,85	12,39	12,22	+10,2
Anzahl						
Bedienstete						
Plan	114	114	127	128	128	+12,3
Ist	104	105	114	112	110	+5,8
Leistungseinheiten						
erbrachte Leistungseinheiten (Ist)	27.812	30.276	25.321	26.863	22.546	-18,9
	in EUR					
Kosten je Leistungseinheit	646	616	746	689	818	+26,5

Rundungsdifferenzen möglich

Quellen: Austro Control; RH

Die tatsächlichen Kosten der im Auftrag des BMVIT erbrachten Leistungen lagen in den Jahren 2011 bis 2015 stets unter den bei Vertragsabschluss erwarteten Kosten. Ebenso war der tatsächliche Kostenanstieg geringer als angenommen. Da sich im überprüften Zeitraum die Gebühreneinnahmen verringerten, wuchs der vom BMVIT abzudeckende Saldo um rd. 10,2 % an, während die dem Vertragsabschluss zugrunde liegenden Planungen von einer Abnahme des zu refinanzierenden Saldo ausgegangen waren.

Die Kosten je Leistungseinheit (Gesamtkosten dividiert durch verrechnete Leistungseinheiten) stiegen von 2011 bis 2015 um 26,5 % an. Die jährlichen Leistungsberichte der Austro Control gegenüber dem BMVIT stellten zwar verschiedene Maßnahmen zur Kostensenkung und Einnahmenerhöhung dar, gingen aber im überprüften Zeitraum nie auf die Kosten je erbrachter Leistungseinheit ein. Laut Auskunft des BMVIT hätte sich eine Analyse auf Leistungsebene als nicht praktikabel und sinnvoll erwiesen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Die Austro Control begründete die im Jahr 2015 gegenüber 2011 rückläufigen Gebühreneinnahmen bei gleichzeitigem Anstieg des eingesetzten Personals mit der zunehmenden Verlagerung von einem individuellen Gebührenregime (etwa für Bewilligungen und Lizenzen) auf eine von der Austro Control gebührenfrei wahrnehmende Aufsichts- und Kontrollpflicht. Weiters ergäben sich neue Aufgaben, wie die Betriebsbewilligung und Zertifizierung von Drohnen. Die Austro Control stehe mit dem BMVIT in Gesprächen, ein Entgelt für die Wahrnehmung dieser Aufsichts- und Kontrollpflichten bzw. neuer Aufgaben im Rahmen einer Novelle der Austro Control–Gebührenverordnung vorzusehen.

12.2 Der RH verwies im Zusammenhang mit der Leistungserbringung für das BMVIT kritisch auf die rückläufigen Gebühreneinnahmen bei gleichzeitigem Anstieg des eingesetzten Personals. Ebenso bemängelte er, dass die Austro Control dem BMVIT keine Analysen der Kosten je erbrachter Leistungseinheit vorgelegt hatte. Dies erschwerte die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung.

Der RH empfahl der Austro Control und dem BMVIT, ihre Gespräche ehestmöglich abzuschließen, um eine Abgeltung der neu hinzugekommenen Aufgaben der Luftfahrtagentur im Rahmen einer Novelle der Austro Control–Gebührenverordnung sicherzustellen.

Er empfahl dem BMVIT, von der Austro Control eine vertragsgemäße Analyse der Kosten je erbrachter Leistungseinheit einzufordern, um die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche Leistungserbringung durch die Austro Control zu unterstützen.

12.3 (1) Laut Stellungnahme des BMVIT seien mögliche Effizienzsteigerungen seitens der Austro Control in den laufenden Besprechungen dargestellt und besprochen worden. Eine Nachverfolgung auf Ebene der Leistungseinheiten (insgesamt ca. 500 Einzel–Leistungstatbestände laut Austro Control–Gebührenverordnung) habe sich aber als nicht zweckmäßig erwiesen. Eine Betrachtung auf Sachgebietsebene werde als sinnvoll erachtet und sei bereits als Vorgabe in den neuen Rahmenvertrag zwischen BMVIT und der Austro Control eingearbeitet worden.

(2) Laut Stellungnahme der Austro Control seien die Vorarbeiten hinsichtlich einer neuen Struktur der Austro Control–Gebührenverordnung (nicht nur hinsichtlich neu hinzugekommener Aufgaben) bereits abgeschlossen worden. Mit der Ausformulierung der einzelnen Gebührentatbestände sei bereits begonnen worden.

12.4 Der RH wies gegenüber dem BMVIT auf den Anstieg der durchschnittlichen Kosten je Leistungseinheit und den sich daraus ergebenden Analysebedarf hin. Er nahm daher die in Aussicht gestellte Betrachtung auf Sachgebietsebene zur Kenntnis, so-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



fern sie wirksam dazu beiträgt, die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche Leistungserbringung durch die Austro Control zu unterstützen.

Aus- und Fortbildung des Flugsicherungspersonals

13.1

(1) Fluglotsinnen und Fluglotsen regelten – innerhalb der ihnen zugeteilten und abgegrenzten Sektoren – mit Hilfe eines Radarbildes und durch die Funkkommunikation mit den Pilotinnen und Piloten der Luftfahrzeuge den Flugverkehr. Die Austro Control unterschied dabei zwischen drei Funktionsbereichen, die spezifische Ausbildungen und Trainings erforderten:

- Tower–Control (Kontrolle der Rollbewegungen auf der Piste, An– und Abschalten der Triebwerke, Starterlaubnis und Flugmanöver unmittelbar nach dem Abheben),
- An– und Abflugkontrolle (Approach; Zuleitung zu und Übernahme der Luftfahrzeuge von Luftstraßen sowie Zuweisung zu etwaigen Instrumentenanflugsystemen von Flughäfen) sowie
- Überflugkontrolle (Area Control Center; dabei wird unter Einhaltung von Mindestabständen – auch als Staffelung bezeichnet – der nationale und internationale Flugverkehr möglichst effizient und konfliktfrei über bestimmte Regionen geleitet¹⁸⁾.

(2) Für Fluglotsinnen und Fluglotsen galt neben der Erfüllung der psychischen und physischen Eignung eine abgeschlossene Reifeprüfung sowie ein abgeschlossener Präsenz– bzw. Zivildienst (bei männlichen Bewerbern) als Berufsvoraussetzung. Das Eintrittsalter betrug zwischen 18 und 25 Jahre. Zur Rekrutierung wandte die Austro Control ein international standardisiertes dreistufiges Selektionsverfahren an.

(3) Von den bestgeeigneten Kandidatinnen und Kandidaten wählte die Austro Control – je nach Bedarf – jene Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern aus, die im Rahmen der Austro Control Akademie einen von der Austro Control bezahlten Traineeplatz zugewiesen erhielten. Die Ausbildung dauerte im Durchschnitt rund drei Jahre.

Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die Anzahl der Trainees und deren Ausbildungskosten in den Jahren 2011 bis 2015:

¹⁸ zur besseren Übersicht in der Regel in Bezirkskontrollstellen unterteilt

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 13: Übersicht Ausbildungskosten

	2011	2012	2013	2014	2015	Anmerkung
	Anzahl					
Trainees (Kursanfängerinnen und –anfänger)	36	8	10	10	14 + 11 (Gast-trainees) ¹	Trainee start im Kalenderjahr
Absolventinnen und Absolventen	26	15	14	2 ²	11	inkl. Trainees aus Vorjahren
	in 1.000 EUR					
Gehälter inkl. Sozialaufwand	4.896	4.012	3.609	2.817	2.149	abhängig von Anzahl der Trainees und Dauer der Kursteilnahme
Ausbildner–Vergütungen	2.667	1.820	1.365	1.136	1.623	
Ratingvergütungen ³	317	276	104	92	165	
Simulatorpilotinnen und –piloten (Fremdleistung)	585	462	447	350	737	
Zwischensumme	8.465	6.570	5.525	4.395	4.674	
Simulator (Betriebskosten im Durchschnitt)	1.594	1.594	1.594	1.594	1.594	keine Jahreswerte verfügbar
Summe Ausbildungskosten	10.059	8.164	7.119	5.989	6.268	
	in %					
Drop-out Rate	33,0	48,5	53,8	57,8	53,6	49,3

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Gasttrainees von anderen europäischen Flugsicherungsorganisationen (z.B. Deutschland, Schweden)² geringe Anzahl von Absolventinnen und Absolventen wegen Umlenkung von Trainingsressourcen auf Umschulungen im Zusammenhang mit einem bei der Austro Control neu eingeführten Flugsicherungssystem („TOP–Sky“)³ Vergütungen für die Berechtigung, bestimmte Flugsicherungssektoren zu überwachen

Quellen: Austro Control; RH

Ein jährlicher Vergleich der Ausbildungskosten¹⁹ war nach Angaben der Austro Control nur bedingt aussagekräftig, weil in den überprüften Zeitraum auch die schrittweise Umstellung auf das neue Flugsicherungssystem „TOP–Sky“ (inkl. entsprechender Umschulungs– und Weiterbildungsmaßnahmen) fiel. Für die Simulatorkosten standen nur jährliche Durchschnittskosten zur Verfügung.

(4) Die Drop–out Rate²⁰ der Trainees belief sich im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 auf 49,3 %. Die Austro Control beabsichtigte, die Drop–out Rate auf einen Zielwert von 20 % bis 30 % zu senken.

¹⁹ In die Ausbildungskosten flossen – bedingt durch die etwa dreijährige Ausbildungsdauer – auch jene Trainees mit ein, die ihre Ausbildung bereits in Vorperioden begonnen hatten oder erst in den nächsten Jahren abschließen werden.

²⁰ nach internationalen Usancen gemessen ab sechs Monaten ununterbrochener Kursteilnahme

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(5) Mitte 2016 strukturierte die Austro Control ihr Ausbildungsprogramm neu (Projekt „Neuorganisation Ausbildung“). Damit sollten die Kosteneffizienz und die Treffsicherheit der Ausbildung gesteigert sowie die Ausbildung (etwa durch die Bündelung der Ausbildung in einer Hand („Head of Training“), stärkere Verzahnung von Theorie und Praxis, durchgehende Traineebegleitung durch Expertinnen und Experten sowie durch den verstärkten Einsatz elektronischer Unterrichtsmedien und eine neue Simulatorlandschaft) professionalisiert werden.

13.2

Der RH bemängelte, dass die Angaben zu den Ausbildungskosten in den Jahren 2011 bis 2015 infolge der Einführung eines neuen Flugsicherungssystems und der nur als Durchschnittswert zur Verfügung stehenden Simulatorkosten verzerrt waren. Zugleich anerkannte der RH, dass die Austro Control durch das Projekt „Neuorganisation Ausbildung“ bereits Maßnahmen zur Steigerung der Kosteneffizienz und der Treffsicherheit der Ausbildungsmaßnahmen eingeleitet hatte.

Der RH empfahl der Austro Control, die Umsetzung des Projekts „Neuorganisation Ausbildung“ zu forcieren. Dabei wären die Drop-out Raten zu senken sowie eine vollständige und periodengerechte Erfassung der Kosten sicherzustellen. Ebenso wäre eine kostenstellenmäßige Trennung zwischen Ausbildungs-, Umschulungs- bzw. Weiterbildungskosten zu realisieren.

Funktionalität von Rechnungswesen und Kostenrechnung

14.1

Die Austro Control verfügte über umfangreiche Daten und Analysetools aus dem Rechnungswesen. Die Zusammenschau und zentrale Gesamtsteuerung der Daten aus dem Rechnungswesen und dem Unternehmenscontrolling erfolgte mit der Applikation „Compass“. Dieses Instrument war zugleich Basis für das Berichtswesen an Geschäftsführung und Aufsichtsrat. Es folgte dem strukturellen Aufbau einer Balanced Scorecard und berücksichtigte sowohl auf Ebene des Gesamtunternehmens als auch auf Projektebene die aktuellen strategischen Zielsetzungen. Eine Auswahl an Kennzahlen („Cockpit“) unterstützte das Erkennen von Zielabweichungen. In einzelnen Bereichen waren steuerungsrelevante Controllingdaten nicht aktuell eingepflegt (Ressourcenaufwand für die Ausbildung der Fluglotsen (TZ 13) und Umsetzung Projekt MET-Strategie 2020 (TZ 22)).

14.2

Der RH erachtete die in der Austro Control eingesetzten Instrumente des Rechnungswesens und des Controllings grundsätzlich für geeignet und zweckmäßig. Er hielt jedoch kritisch fest, dass bei einzelnen Projekten keine aktuellen Daten eingepflegt waren und folglich nur bedingt aussagekräftige Auswertungen zuließen.

Der RH empfahl der Austro Control, einen aktuellen und steuerungsrelevanten Datenstand in der Applikation „Compass“ sicherzustellen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Sicherheitsaspekte der Flugsicherung

Integriertes Management System und Interne Revision

15.1

(1) In Österreich zeichneten für Sicherheitsaspekte der zivilen Flugsicherung neben den internationalen Institutionen wie der ICAO und der Europäischen Agentur für Flugsicherheit das BMVIT in seiner Funktion als Oberste Zivilluftfahrtbehörde sowie auf operativer Ebene die Austro Control verantwortlich.

(2) Die Sicherheits- und Compliance-Agenden der Austro Control waren im Integrierten Management System (**IMS**) der Abteilung Safety, Security, Quality gebündelt. Das IMS verfolgte das Ziel, durch Audits und Assessments, durch ein Compliance System sowie durch enge Koordination mit Aufsichtsbehörden und Zertifizierungsstellen die Erfüllung der internen und externen Regulative sowie einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess sicherzustellen.

(3) Die Austro Control unterschied zwischen drei Dimensionen des Begriffs Sicherheit:

- Sicherheit im Sinne von Safety (Betriebssicherheit der Flugsicherung, **TZ 16**),
- Sicherheit im Sinne von Security (Sicherheit von Objekten, Personen und Anlagen, **TZ 17**) sowie
- Sicherheit in Bezug auf die Integrität von IT-Systemen (Cyber-Security, **TZ 18**).

Diese unterschieden sich durch spezifische Herausforderungen und erforderten daher individuelle Maßnahmen zur Beherrschung und Minimierung der vorhandenen Risiken.

(4) Als Teil des IMS verfügte die Austro Control über eine Interne Revision, die zur Zeit der Gebarungsüberprüfung mit einer Person (Leitung) besetzt war. Schwerpunkte der Tätigkeit waren die jährliche Aktualisierung der Risikomatrix, kaufmännische Systemchecks (jährlich rd. 75 Maßnahmen, teilweise mit Unterstützung externer Berater) und vereinzelte Sonderprüfungen im Auftrag der Geschäftsführung. Ebenso zeichnete die Interne Revision für Compliance-Themen, wie bspw. die Einhaltung des Code of Conduct, verantwortlich. Die Interne Revision arbeitete anlassbezogen mit den Abteilungen Safety, Security, Quality sowie Human Resources zusammen. Die Möglichkeiten zur Durchführung eigener Ad hoc-Prüfungen – insbesondere zum frühzeitigen Erkennen möglicher Unregelmäßigkeiten – waren infolge der knappen Ressourcen begrenzt. Die Austro Control hatte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung keine Hinweisgeberplattform eingerichtet.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



15.2

Nach Ansicht des RH waren die personellen Ressourcen der Internen Revision zu gering bemessen, weil kaum Kapazitäten für eigenständige Prüfungshandlungen gegeben waren. Gerade diese wären für ein an mehreren Standorten agierendes Unternehmen wie der Austro Control wichtig, um allfällige Unregelmäßigkeiten frühzeitig zu erkennen und zu eliminieren.

Der RH empfahl der Austro Control, die Wirksamkeit der Internen Revision durch Bereitstellung adäquater personeller Ressourcen (z.B. durch verstärkte Kooperationen mit der Abteilung Safety, Security, Quality) zu erhöhen und durch die Einrichtung einer Hinweisgeberplattform zu unterstützen. Ebenso empfahl der RH der Austro Control, in die Prüfungshandlungen der Internen Revision verstärkt auch Einrichtungen außerhalb der Unternehmenszentrale miteinzubeziehen.

Safety-Management (Betriebssicherheit)

16.1

Die Austro Control verfügte über ein Safety-Management-System, das die operativen Risiken kontrollieren und minimieren sollte. Eine sicherheitsorientierte Unternehmenskultur ermunterte die Bediensteten zum offenen Umgang mit Fehlern sowie deren Meldung, Aufarbeitung und Behebung. Wesentliche Bausteine des Safety-Managements waren:

- die Safety-Policy,
- die Vorfalldatenbank (Occurrence-Management) sowie
- ein Safety-Assessment-Competence-Center.

Alle Safety-relevanten Änderungen am funktionalen Flugsicherungssystem (z.B. Änderungen bei An- und Abflugverfahren) unterlagen einem mehrstufigen Safety-Assessment, um bereits im Vorfeld eines „Echtbetriebs“ mögliche operative Risiken zu erkennen und zu minimieren.

Die wichtigsten Indikatoren zur Messung der Safety-Performance zeigten im überprüften Zeitraum folgende Entwicklung:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 14: Entwicklung maßgeblicher Sicherheitskennzahlen

Sicherheitskennzahlen	2011	2012	2013	2014	2015
Indexwert in Punkten					
Safety Maturity Score ¹	75,0	81,8	83,8	84,7	89,1
Anzahl					
Safety Significant Events ²	18	19	15	15	9

¹ Beurteilung des „Reifegrads“ des Sicherheitsmanagement–Systems nach dem EUROCONTROL Standard of Excellence Measurement (Maximalwert 100 Punkte)

² sicherheitskritische Ereignisse im Rahmen des Sicherheitsmanagement–Systems, die kausal von der Flugsicherungsorganisation zu verantworten waren

Quellen: Austro Control; RH

Die Zahl der Safety Significant Events war rückläufig, während sich der „Reifegrad“ des Sicherheitsmanagement–Systems auf rd. 89 Punkte erhöhte. Im internationalen Vergleich lag die Austro Control mit diesem Wert unter den Top–5 Flugsicherungsorganisationen in Europa.

16.2 Der RH erachtete die Maßnahmen des Safety–Managements der Austro Control für zweckmäßig. Zugleich wies er darauf hin, dass die Komplexität der Systeme laufend zunimmt (etwa durch den Simultanbetrieb mehrerer Anlagengenerationen, **TZ 18**) und künftig verstärkte Bemühungen zur Sicherstellung eines möglichst fehlerfreien Systembetriebs erfordern wird.

Security Management (Sicherheit von Objekten, Personen und Anlagen)

17.1 Die Austro Control verfügte über ein umfangreiches Sicherheitsprogramm, das periodisch an die jeweilige Anlagen– und Gebäudestruktur angepasst wurde. Ziel war es, die erforderlichen strategischen Maßnahmen zum Schutz vor widerrechtlichen Handlungen gegen die Sicherheit der Zivilluftfahrt und die Mitwirkung der Austro Control an solchen Maßnahmen im Rahmen ihrer Aufgaben permanent sicherzustellen. Sie pflegte dabei einen Informationsaustausch mit anderen Sicherheitsbehörden (z.B. BKA, BMI²¹ und BMLVS). Schwerpunkte des Sicherheitsprogramms waren:

- die Abgrenzung der Verantwortungsbereiche, Alarmierungs– und Meldekette,
- der Personen–, Gebäude– und Objektschutz,

²¹ insbesondere Bundesamt für Verfassungsschutz und Terrorismusbekämpfung

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- das Vorgehen bei gemeldeten Bedrohungen inkl. Notfall- und Evakuierungspläne sowie
- die Cyber–Security im Sinne der Sicherheit von IT–Anlagen und Informationen (**TZ 18**).

Brandschutzangelegenheiten sowie die Sicherheit der Energie–, Klima– und Wasserversorgung waren in gesonderten Dokumenten geregelt.

Die Austro Control ließ beginnend mit dem Jahr 2014 die Zuverlässigkeit ihrer Sicherheitsmaßnahmen zum Objekt– und Anlagenschutz durch sogenannte „Physical Penetration Tests“ überprüfen. Im Rahmen dieser unangekündigten Tests autorisierte die Austro Control eine Personengruppe, über Internet–Recherchen und/oder Nutzung von Social Media Schwachstellen der Sicherheitssysteme zu identifizieren und die vorhandenen Sicherheitsbarrieren zu überwinden. Die Austro Control nutzte die dabei gewonnenen Erfahrungen und Erkenntnisse zur Verbesserung und Verstärkung der Objekt– und Anlagensicherheit.

17.2

Der RH erachtete das Security Management der Austro Control zur Sicherstellung einer angemessenen Angriffssicherheit von Objekten, Personen und Anlagen für zweckmäßig, um ihrer Sicherheitsverantwortung gerecht zu werden. Die Durchführung von „Physical Penetration Tests“ erachtete der RH als geeignete Methode, vorhandene Schwachstellen im Sicherheitssystem zu identifizieren und Sicherheitsbarrieren zu verbessern.

Cyber–Security (Sicherheit von IT–Anlagen und Informationen)

18.1

Die Cyber–Security widmete sich schwerpunktmäßig der Sicherheit von IT–Anlagen und Informationen. Die Austro Control arbeitete laufend daran, mögliche Bedrohungen und Angriffe von ihren IT–Systemen abzuwenden. Dabei galt es — unter Zugrundelegung von Kosten–/Nutzenüberlegungen — die IT–Sicherheitsstandards auf einem möglichst hohen Niveau zu halten. Die Bandbreite der Cyber–Security Aktivitäten umfasste bspw.:

- physische Barrieren und technische Maßnahmen zur Abschottung der IT–Infrastruktur,
- Abschätzung von Risiken und Bedrohungsszenarien,
- Austausch von Informationen mit öffentlichen Stellen und anderen Flugsicherungsorganisationen,

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- Kontinuitätspläne und Kommunikationsstrategien im Ernstfall,
- Schulung des technischen Personals im Bereich Cyber–Security und der Sicherheit von IT–Anlagen,
- Bewusstseinsbildung und Schulungen zur IT–Sicherheit in der Belegschaft sowie
- interne und externe Audits.

Wesentliche Herausforderungen für die Zukunft waren die Netzwerksicherheit mittels adäquater Schutzbarrieren (Firewalls), die zunehmende Datenvernetzung, der Simultanbetrieb vorhandener und neuer Komponenten sowie der parallele Einsatz kommerzieller Betriebssysteme. Deren notwendige Aktualisierung war eine potenzielle Fehlerquelle, der es durch verstärktes Testen und Prüfen entgegenzuwirken galt. Erschwerend kam hinzu, dass nicht alle Verträge der Anbieter von Flugsicherungssystemen die Aktualisierung der kommerziellen Betriebssysteme vorsahen.

18.2

Der RH anerkannte die intensive Befassung der Austro Control mit Cyber–Security und der Sicherheit von IT–Anlagen, wenngleich die Vertragsgestaltung mit IT–Lieferanten Potenziale für Optimierungen zeigten.

Der RH empfahl der Austro Control, bei zukünftigen Vergaben von IT–Systemen im Bereich der Flugsicherung sicherzustellen, dass den IT–Lieferanten die Aktualisierung der kommerziellen Betriebssysteme vertraglich überbunden wird, ohne die durchgängige Betriebssicherheit der Flugsicherungssysteme zu beeinträchtigen.

Such– und Rettungsdienst (SAR)

19.1

(1) Der Austro Control oblag gemäß § 135 Abs. 1 Luftfahrtgesetz — bei Unfall eines Zivilluftfahrzeuges — die zusammenfassende Lenkung aller Suchmaßnahmen und die allfällig notwendige Einleitung von Rettungsmaßnahmen. Dafür betrieb die Austro Control einen ständig eingerichteten Such– und Rettungsdienst (im internationalen Kontext: Search and Rescue (**SAR**)). Dieser hatte die Aufgabe, in Not befindliche Luftfahrzeuge anhand der Signale eines Notsenders (Emergency Location Transmitter) binnen längstens zwei Stunden zu orten und die Rettung der Insassen durch die zuständigen Behörden²² und Rettungseinheiten zu veranlassen.

²² Die Leitung und konkrete Durchführung der Rettungsmaßnahmen (z.B. Bergungen) verblieb bei den – gemäß den landesrechtlichen Vorschriften über den Katastrophenschutz bzw. über die Katastrophenhilfe und über das Hilfs– und Rettungswesen – zuständigen Stellen und Behörden.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(2) Zur Durchführung der Suchmaßnahmen nutzte die Austro Control zur Zeit der Geburungsüberprüfung ein einmotoriges Propellerflugzeug Typ Cessna (Baujahr 1979; Anschaffungswert rd. 141.000 EUR) sowie einen zweistrahlgigen Jet Typ Cessna Citation 525 CJ1 (gebraucht erworben im Jahr 2008; Anschaffungswert rd. 3,2 Mio. EUR). Beide Flugzeuge waren für die Ortung der Signale von Notrufsendern ausgerüstet.

Die folgende Tabelle gibt eine Übersicht zu den Kosten und Erträgen der Dienstflugzeuge (inkl. Ausbildungskosten der Pilotinnen und Piloten) in den Jahren 2011 bis 2015:

Tabelle 15: Übersicht Kosten und Erlöse Dienstflugzeuge

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
zweistrahlgiger Jet Cessna Citation 525 CJ1 (OE-FSR)						
	in Mio. EUR					in %
Kosten (ohne Abschreibungen ¹⁾	0,26	0,30	0,21	0,14	0,18	-30,8
Erlöse (z.B. Charterflüge)	0,17	0,14	0,05	0,04	0,04	-76,5
	Anzahl					
Flugstunden Austro Control	36,5	40,0	31,3	24,0	26,6	-27,1
Flugstunden Charter	71,0	40,3	2,6	0,0	0,0	-100,0
einmotoriges Propellerflugzeug Cessna (OE-BAX)						
	in Mio. EUR					
Kosten (ohne Abschreibungen ¹⁾	0,05	0,05	0,04	0,05	0,06	+20,0
	Anzahl					
Flugstunden Austro Control	96,9	88,7	91,5	51,3	53,5	-44,8
	in Mio. EUR					
Ausbildungskosten Pilotinnen und Piloten gesamt	0,06	0,05	0,03	0,03	0,04	-33,3
Nettokosten (unter Abzug der Erlöse)	0,20	0,26	0,23	0,18	0,25	+25,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Die Abschreibungen flossen in die Kalkulation der Flugsicherungsgebühren ein und wurden von diesen abgedeckt.

Quellen: Austro Control; RH

Der Betrieb der Dienstflugzeuge verursachte jährliche Nettokosten (abzüglich der Erlöse) zwischen 0,18 Mio. EUR und 0,26 Mio. EUR (im Durchschnitt der Jahre 2011 bis 2015 rd. 0,22 Mio. EUR pro Jahr). Seit 2013 ging die Nachfrage nach Charterflügen stark zurück.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(3) Die Austro Control hatte — gemäß Auskunft gegenüber dem RH — Gespräche mit dem BMLVS über die Betrauung des Österreichischen Bundesheers mit den Aufgaben des zivilen Such- und Rettungsdienstes geführt.²³ Diese seien bislang an den erwarteten Kosten durch Vorhaltung der 24-Stunden-Einsatzbereitschaft gescheitert. Zudem würden sich durch den Betrieb der eigenen Flugzeuge Synergien bei der Aufrechterhaltung der Fluglizenzen jener Pilotinnen und Piloten der Austro Control ergeben, die im Rahmen der Luftfahrtagentur für die Ausstellung und Verlängerung von Fluglizenzen verantwortlich zeichneten. Konkrete Entscheidungsgrundlagen der Austro Control zu den angestellten Überlegungen waren nicht schriftlich dokumentiert.

(4) Die Austro Control reduzierte die Flugstunden des zweistrahlglienen Jets im überprüften Zeitraum deutlich (geplante Kostenreduktionen und Rückgang Charterflüge). Dies führte zu Stillstandszeiten von bis zu rund drei Monaten.

(5) Die Geschäftsführung der Austro Control ordnete jede Flugbewegung mit den Dienstflugzeugen in Form eines Flugauftrags ausdrücklich an.

Die dabei verwendeten Formulare unterschieden beim Flugzweck grob zwischen:

- Personentransporten im Rahmen von Dienstreisen,
- Trainingsflügen und
- Informationsflügen (etwa im Rahmen der Fluglotsenausbildung).

Nähere und nachvollziehbare Erläuterungen zum Flugzweck sowie eine Angabe der Passagiere fehlten in der Regel.

19.2

Der RH sah den Besitz und Betrieb eigener Dienstflugzeuge angesichts der verhältnismäßig geringen Flugstunden und mitunter langen Stillstandszeiten verbunden mit der Vorhaltung und Ausbildung eigener Pilotinnen und Piloten kritisch. Er anerkannte jedoch die Bemühungen der Austro Control, die Flugstunden und damit die Kosten der Dienstflugzeuge zu reduzieren, Synergien zu nutzen und alternative Lösungen für den Such- und Rettungsdienst zu suchen.

²³ In Deutschland und in der Schweiz wird der zivile Such- und Rettungsdienst von militärischen Einsatzkräften wahrgenommen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Der RH empfahl der Austro Control, gemeinsam mit dem BMVIT und dem BMLVS Lösungen und Szenarien für die künftige Wahrnehmung des Such- und Rettungsdienstes zu kalkulieren und auf Basis dieser Entscheidungsgrundlagen die kostengünstigste Variante unter bestmöglicher Nutzung von Synergien zu wählen. Weiters empfahl der RH der Austro Control, bei den Flugaufträgen nähere und nachvollziehbare Angaben zu Flugzweck, Crew und Passagieren zu dokumentieren.

19.3

Die Austro Control sagte in ihrer Stellungnahme zu, das Ziel, die kostengünstigste Variante für die Wahrnehmung des Such- und Rettungsdienstes unter bestmöglichlicher Nutzung von Synergien zu finden, weiterzuverfolgen.

Flugwetterdienst (Meteorologie)

Wetterdienste der Austro Control

20.1

(1) Die Austro Control verfügte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung über zwei Wetterdienste, und zwar:

- den flugmeteorologischen Dienst der Austro Control (Abteilung MET) sowie
- die MeteoServe Wetterdienst GmbH (**MeteoServe GmbH**) für kommerzielle Wetterdienstleistungen.

Die MeteoServe GmbH war eine 100 %-Tochter der Austro Control und erbrachte Wetterdienstleistungen gegenüber der eigenen Muttergesellschaft und auch gegenüber Dritten. Sie nutzte bei ihrem Marktauftritt Kostenvorteile, weil ihr Personal nicht an die Kollektivverträge der Austro Control gebunden war. Die MeteoServe GmbH war auf europäischer Ebene als Flugwetterdienst im Rahmen des Single European Sky zertifiziert.

(2) Neben den Wetterdiensten der Austro Control gab es auf Ebene des Bundes zwei weitere Wetterdienste:

- die Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (**ZAMG**) als meteorologischen und geophysikalischen Dienst und Forschungseinrichtung des BMWFV sowie
- den Militärischen Wetterdienst des BMLVS.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(3) Der RH hatte den politischen Entscheidungsträgern wiederholt eine Zusammenführung der österreichischen Wetterdienste als Beitrag zur Budgetkonsolidierung empfohlen (RH-Bericht „Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wetterdienste“, Reihe Bund 2011/6 und Positionspapier des RH für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs, Reihe Positionen 2016/2).

(4) Mit Beginn des Jahres 2011 trat ein vom damaligen Wissenschaftsressort, dem BMVIT und dem BMLVS Ende 2010 unterzeichnetes „Verwaltungsübereinkommen zur Vermeidung jeder Doppelgleisigkeit im Rahmen der technischen und betrieblichen Abwicklung der hoheitsnahen meteorologischen Aufgaben in Österreich“ in Kraft. Auf operativer Ebene sollten drei operative Wetterdienste („Fachdienste“),

- der flugmeteorologische Dienst der Austro Control,
- die ZAMG sowie
- der Militärische Wetterdienst des BMLVS,

fortan enger kooperieren. Die MeteoServe GmbH fand im Verwaltungsübereinkommen keine gesonderte Erwähnung.

Ziele des Verwaltungsübereinkommens waren vor allem

- der sparsame und ökonomische Einsatz von Budgetmitteln,
- die Koordination innerhalb der Erfüllung der gesetzlichen Aufträge sowie die
- Vermeidung jeder Doppelgleisigkeit.

Die Koordination hatte sich auf die Themenbereiche Basisstationsnetz, Basisinformation, IT-Infrastruktur, Softwarenutzung, Aus- und Weiterbildung sowie gemeinsame Beschaffungspolitik zu erstrecken und sah mindestens vierteljährliche Koordinations-sitzungen vor. Ebenso richteten die Fachbereiche zu den drei Themenkomplexen

- Wettermesssysteme und IT-Infrastruktur,
- Satellitenmeteorologie und
- Radarmeteorologie

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



ständige Arbeitsgruppen ein. In weiterer Folge ergaben sich vor allem auf Projekt-ebene ein intensiver Erfahrungsaustausch und punktuelle Kooperationen. Übergeordnete Ziele waren, Synergien zu heben und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

(5) Auf Basis dieser vertieften Zusammenarbeit ergab sich eine Reihe von gemeinsamen Projekten und Vorhaben:

Tabelle 16: Kooperationsprojekte der österreichischen Wetterdienste

Kooperationen zwischen Austro Control und ZAMG
Projekt „VAMES“ (vollautomatisches meteorologisches Erfassungssystem): Dabei wurde das bestehende Netz an teilautomatischen Bodenmessstationen der ZAMG durch die Austro Control an 50 Standorten mit zusätzlicher flugmeteorologischer Sensorik ergänzt.
Projekt „TUNDRA“: gemeinsames Forschungsprojekt zu Wetterradaranlagen mit duality Polarisation ¹ , wobei die Austro Control bei den flugmeteorologischen Anwendungen und die ZAMG bei hydrologischen Anwendungen den Fokus setzten, gemeinsame Festlegung der Anforderungen für eine Software zur verbesserten Wettervisualisierung und Informationsauswertung.
Kooperationen zwischen Austro Control und Militärischem Wetterdienst des BMLVS
flugwetterspezifische Mitbetreuung (Versorgung/Beratung) einzelner Militärflughäfen (z.B. Linz Hörsching), gemeinsamer Betrieb von Radiosonden (Wetterballons mit Funksignalweiterleitung) samt Datenaustausch
Internationale Kooperationen mit anderen Wetterdiensten
DACH: Zusammenarbeit flugmeteorologischer Dienste zwischen Deutschland (D), Österreich (A) und der Schweiz (CH) mit den Zielen Produktoptimierung, verbesserte Visualisierung von Wetterinformationen und automatische Wetterbeobachtung auf Großflughäfen
MET Alliance: Kooperation mit Deutschland, Schweiz, Frankreich, den Benelux-Ländern und Irland, wobei jeweils ein Staat für ein Leitprojekt verantwortlich zeichnet. Ergebnisse werden geteilt (Österreich: Verifikation von Flugplatzvoraussagen, Deutschland: Optimierung statistischer Vorhersagemethoden, etc.)
Zusammenarbeit mit Croatia Control zur Nutzung der Visualisierungs-Software „Visual Weather“ im Rahmen des Projekts SESAR

¹ Durch die duale Polarisation eines Wetterradars ergeben sich zusätzliche Vergleichsmöglichkeiten, um bspw. Unklarheiten in der Dateninterpretation zu beseitigen oder Messfehler zu erkennen.

Quellen: Austro Control; RH

(6) Eine gänzliche Zusammenlegung und/oder Fusion der Wetterdienste Österreichs war nach Angaben der Austro Control sowohl aus fachlichen Überlegungen²⁴ als auch aus dienst- und besoldungsrechtlichen Überlegungen bislang nicht realisiert worden. Die Austro Control konnte keine mit Zahlen unterlegte Evaluierung der finanziellen Auswirkungen/Erfolge der bestehenden Kooperationen vorlegen.

²⁴ Das Flugwetter erforderte nach Angaben der Austro Control andere und anders aufbereitete Wetterinformationen als bspw. jene, die für den Straßenverkehr oder den Tourismus erforderlich waren. Dies galt insbesondere für die zeitliche und örtliche Dimension der Wetterinformationen, die Windsituation in bestimmten Luftsichten (Seiten- und Scheerwinde), Vereisungsgefahr. Aktuelle Wetterinformationen mussten sowohl vor dem Flug (Wetterbriefing) als auch während des Flugs bereitgestellt werden, da die in den Flugzeugen eingebauten Wetterradaranlagen nur eine sehr begrenzte Vorausschau zuließen. Ebenso hatten die Meteorologen binnen Minuten über allfällige Sperren von Luftraumsektoren bzw. der Start- und Landebahnen zu entscheiden.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



20.2

Der RH erachtete es als positiv, dass ab dem Jahr 2011 die Zusammenarbeit der österreichischen Wetterdienste auf Basis des zwischen dem damaligen Wissenschaftsressort, dem BMVIT und dem BMLVS unterzeichneten Verwaltungsübereinkommens — zumindest auf Ebene einzelner Projekte — intensiviert wurde. Allerdings waren nach Ansicht des RH die Potenziale der Kooperation noch nicht voll ausgeschöpft (insbesondere im Bereich Aus- und Weiterbildung und bei gemeinsamen Beschaffungen). Ebenso bemängelte er, dass die möglichen Einsparungsziele und zeitliche Umsetzungshorizonte nicht quantifiziert waren.

Der RH empfahl dem BMVIT darauf hinzuwirken, dass das Verwaltungsübereinkommen betreffend die Zusammenarbeit der österreichischen Wetterdienste gemeinsam mit dem nunmehrigen BMWFW und dem BMLVS hinsichtlich bisheriger Erfolge und weiterer, notwendiger Reformschritte evaluiert und um quantifizierte Einsparungsziele und Umsetzungsfristen ergänzt wird. Dabei wäre — im Interesse struktureller Maßnahmen einer Verwaltungsreform — das mittel- bis langfristige Ziel einer Zusammenlegung der Wetterdienste²⁵ nicht aus den Augen zu verlieren. Bis zur Erreichung dieses Ziels empfahl der RH der Austro Control, weitere Synergien zu heben und Doppelgleisigkeiten zu vermeiden.

20.3

(1) Laut Stellungnahme des BMVIT seien die zum Ziel gesetzten Einsparungen bei der Austro Control erreicht worden, weil sich die Kosten im Bereich Flugwetter in den letzten zehn Jahren um rd. 25 % verringert hätten.

Zur Zusammenlegung der Wetterdienste halte das BMVIT weiterhin fest, dass der Flugwetterdienst als Teil der Flugsicherungsdienste eine hoheitliche Aufgabe sei, die anderen rechtlichen Rahmenbedingungen und Gesichtspunkten unterliege als der nationale meteorologische und geophysikalische Dienst. Die seinerzeitigen Annahmen über die mit einer Zusammenlegung der Wetterdienste angeblich zu erzielenden Kosteneinsparungen hätten insbesondere die rechtlichen Rahmenbedingungen für den Flugwetterdienst nicht berücksichtigt und erschienen daher nicht haltbar.

Aufgrund des öffentlichen Interesses der Sicherheit der Luftfahrt (insbesondere Vermeidung von Schnittstellen) sei eine einheitliche Betrauung der Austro Control mit den Aufgaben sowohl des Flugverkehrsdienstes als auch des Flugwetterdienstes geboten.

²⁵ RH-Bericht „Einsparungspotenzial durch Kooperation und Koordination der drei Wetterdienste“, Reihe Bund 2011/6; TZ 16 und 23 sowie Positionspapier des RH für eine nachhaltige Entwicklung Österreichs, Reihe Positionen 2016/2; Empfehlung Nr. 178.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(2) Die Austro Control gab in ihrer Stellungnahme zu bedenken, dass durch die Konzentration der Austro Control auf die reine Flugmeteorologie die Hebung weiterer Synergien und Beseitigung etwaiger Doppelgleisigkeiten nur noch in einem sehr geringen Ausmaß möglich seien. Jede erdenkliche Form der Zusammenarbeit und der Kooperation werde natürlich im Hinblick auf eine mögliche Kostenreduktion wahrgenommen.

20.4

Der RH entgegnete dem BMVIT, dass ihm das BMVIT keine schriftliche Evaluierung hinsichtlich des Verwaltungsübereinkommens betreffend die Zusammenarbeit der österreichischen Wetterdienste vorgelegt habe, die eine Kostenverringerung um rd. 25 % in den letzten zehn Jahren nachgewiesen hätte. Ebenso waren auch etwaige weitere Reformschritte zur Zeit der Gebarungsüberprüfung unklar. Er bekräftigte daher seine Empfehlung.

Bezüglich der seinerzeitigen Annahmen über die mit einer Zusammenlegung der Wetterdienste zu erzielenden Kosteneinsparungen entgegnete der RH, dass er die Zusammenlegung der Wetterdienste als mittel- bis langfristig umzusetzende Maßnahme einer wirksamen Verwaltungsreform anregte, die mit einer Anpassung der rechtlichen Rahmenbedingungen einhergehen sollte.

Wirtschaftlichkeit der Wetterdienste

21.1

(1) Die Kosten des Flugwetterdienstes der Austro Control waren in der Kalkulation für die Flugsicherungsgebühren berücksichtigt und damit durch die Flugsicherungsgebühren abgedeckt. Weiters erbrachte die Austro Control Wetterdienstleistungen im Auftrag des BMLVS (Leistungsvolumen rd. 1 Mio. EUR).

(2) Insgesamt zeigte der Leistungsbereich Wetterdienste der Austro Control in den Jahren 2011 bis 2015 folgende Entwicklung:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Tabelle 17: Ergebnisse Leistungsbereich Wetterdienste (Meteorologie)

	2011	2012	2013	2014	2015	Veränderungen 2011/2015
	in Mio. EUR					in %
Abteilung Meteorologie der Austro Control						
Kosten Abteilung Meteorologie	11,90	11,71	12,20	12,26	10,39	-12,7
Kosten Anlagen Meteorologie	2,38	2,80	3,03	3,58	3,27	+37,4
Summe beeinflussbare Kosten	14,28	14,51	15,24	15,84	13,66	-4,3
Kosten sonstige Anlagen	2,87	2,80	2,99	2,98	3,20	+11,5
Overhead-Kosten	2,46	2,24	2,77	1,98	1,70	-30,9
Gesamtkosten Meteorologie	19,61	19,55	21,00	20,80	18,56	-5,4
in die Kalkulation der Flugsicherungsgebühren eingerechnet	19,24	19,17	19,16	19,26	22,42	+16,6
Ergebnis Wetterdienste im Bereich Know-how und neue Services	0,23	0,06	0,09	0,20	0,18	-21,7
<i>davon</i>						
<i>Vertrag mit ASFINAG</i>	0,02	-0,14	-0,12	-0,10	-0,11	–
Meteorologie-Dienste an BMLVS	1,15	0,92	1,04	1,05	0,93	-19,1
	Anzahl (per 31. Dezember)					
Bedienstete	79	75	73	68	63	-20,3
	in Mio. EUR					
MeteoServe Wetterdienste GmbH						
Gesamtertrag	1,57	1,92	1,57	1,74	2,78	+77,1
Personalaufwand	-1,07	-1,41	-1,24	-1,19	-2,09	+95,3
sonstiger Aufwand (inkl. Steuern)	-0,38	-0,48	-0,30	-0,46	-0,66	+73,7
Jahresüberschuss	0,12	0,03	0,03	0,09	0,03	-25,0
	durchschnittliche Anzahl in VZÄ					
Bedienstete	15	19	19	19	21 ¹	+40,0

Rundungsdifferenzen möglich

¹ Ab 2015 zusätzlich neun VZÄ in Arbeitskräfteüberlassung seitens Austro Control, die jedoch nicht im Bereich Meteorologie tätig waren (Simulatorpilotinnen und –piloten; bislang als Fremdleistung bezogen).

Quellen: Austro Control; RH

(3) Eine isolierte Betrachtung des Verkaufs von Wetterdienstleistungen an die ASFINAG Maut Service GmbH ergab im Zeitraum der Jahre 2012 bis 2015 Verluste. Ungeachtet dessen gewährte die Austro Control Anfang 2014 der ASFINAG Maut Service GmbH für die Zukunft weitere Vergünstigungen und verlängerte den bestehenden beiderseitigen Kündigungsverzicht bis April 2017.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



21.2 Der RH bemängelte, dass die Austro Control trotz Verlusten aus dem Vertragsverhältnis mit der ASFINAG Maut Service GmbH 2014 weitere Vergünstigungen gewährte und einen Kündigungsverzicht bis 2017 einging. Er erkannte jedoch, dass die Wetterdienste der Austro Control insgesamt geringfügige Gewinne erbrachten.

Der RH empfahl der Austro Control, bei Ablauf des Kündigungsverzichts für den Vertrag mit der ASFINAG Maut Service GmbH (im Jahr 2017) Konditionen zu vereinbaren, die zumindest eine kostendeckende Leistungserbringung ermöglichen.

21.3 Die Austro Control führte in ihrer Stellungnahme aus, dass der Vertrag mit der ASFINAG Maut Service GmbH mit November 2017 ende. Die Austro Control werde danach diese Leistung nicht mehr erbringen.

MET–Strategie 2020

22.1 Auf Grundlage der Austro Control Unternehmensstrategie „Waypoint 2020+“ ([TZ 4](#)) arbeitete die Austro Control zur Zeit der Gebarungsüberprüfung an der Umsetzung einer MET–Strategie 2020. Die Gesellschaft bezifferte im Jahr 2012 die erwarteten Einsparungen (Personalmaßnahmen und zunehmende Automatisierung) bis zum Jahr 2020 mit rd. 5,3 Mio. EUR. Ebenso sollte den von der Austro Control erwarteten Entwicklungen der Flugwetterdienste (zunehmende Internationalisierung des oberen Luftraums infolge des europäischen Projekts Single European Sky, verstärkte Automatisierung lokaler Wetterinformationen und Wetterbeobachtungen im Flughafenbereich) Rechnung getragen werden. Die Austro Control beabsichtigte, sich künftig als Kompetenzzentrum für das Alpenflugwetter zu positionieren.

Die Umsetzung der MET–Strategie 2020 verzögerte sich, weil die Austro Control die Strategie mehrfach überarbeitete und die lokalen Wetterdienststellen an den österreichischen Flughäfen in die Strategieentwicklung eingebunden werden mussten. Im Unternehmenscontrolling lagen noch keine Auswertungen über den Grad der Zielerreichung vor ([TZ 14](#)).

22.2 Der RH hielt kritisch fest, dass die mit der Umsetzung der MET–Strategie 2020 bislang erzielten Einsparungen und Rationalisierungen nicht mit konkreten Zahlen belegt werden konnten und die Projektumsetzung gegenüber dem Projektzeitplan zurücklag.

Er empfahl der Austro Control, die Umsetzung der MET–Strategie 2020 mit Nachdruck zu verfolgen und die finanziellen Effekte in ein Projektmonitoring einzuarbeiten, um eine rasche Projektumsetzung zu unterstützen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



22.3

Laut Stellungnahme der Austro Control sei die Umsetzung der MET-Strategie bereits im Laufen und auch die finanziellen Effekte durch das Projektmonitoring würden laufend erhoben.

Besonderheiten der Personalgeberung

Aktivbezüge; Allgemeines

23

Bei der Austro Control gelangten im überprüften Zeitraum zwei Kollektivverträge zur Anwendung; ein Dritter stand in Verhandlung:

- Kollektivvertrag 1 (**KV 1**) für Bedienstete, die bis zum 31. Dezember 1996 ihr Dienstverhältnis begonnen hatten und
- Kollektivvertrag 2 (**KV 2**) für Bedienstete mit Dienstbeginn ab dem 1. Jänner 1997.

Änderungen der Kollektivverträge betrafen in den Jahren 2011 bis 2015 im Wesentlichen Erhöhungen der Gehaltsansätze, der Zulagen, allfällige Inflationsabgeltungen sowie die Höhe von Leistungsprämien und allfälligen Einmalzahlungen.

Verhandlungs- und Kollektivvertragspartner waren die Geschäftsführung der Austro Control, die Gewerkschaft der Post- und Fernmeldebediensteten, Bundesfachgruppe Flugsicherung, sowie die Gewerkschaft vida. Das BMVIT machte keine konkreten Vorgaben zur Entwicklung der Kollektivverträge und war in den Verhandlungen nicht vertreten.

Ende des Jahres 2015 waren 1.032 Bedienstete bei der Austro Control beschäftigt:

- 437 Bedienstete, davon 158 Fluglotsinnen und Fluglotsen, unterlagen dem KV 1;
- 595 Bedienstete, davon 178 Fluglotsinnen und Fluglotsen sowie die in Ausbildung stehenden Trainees (**TZ 13**), unterlagen dem KV 2.

In Anbetracht der hohen Sozialkapitalrückstellungen (**TZ 8, TZ 9**) analysierte der RH die besoldungsrechtlichen Grundlagen der Austro Control, um Rückschlüsse für mögliche Optimierungsansätze zu gewinnen. Dies war vor allem deshalb von Bedeutung, weil die Austro Control künftig das notwendige Sozialkapital durch Fluggebühren, Leistungsabgeltungen des Bundes (insbesondere BMVIT und BMLVS) sowie durch wirksame Rationalisierungsmaßnahmen zu erwirtschaften haben wird.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(**TZ 8**). Auch die Geschäftsführung der Austro Control hatte gegenüber dem BMVIT Ende 2014 ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine weitere Verbesserung der Ergebnisse in erster Linie kostenseitig erzielt werden könne, z.B. durch moderate Kollektivvertragsabschlüsse und Nulllohnrunden.

Verwendungsgruppenschemata

24.1

(1) Das Verwendungsgruppenschema des KV 1 setzte auf den Prinzipien Ausbildung und Funktion auf und sah mit Zeitablauf bzw. bei Vorliegen einzelner Ausnahmebestimmungen Verschiebungen in höhere Verwendungsgruppen vor.

Die Ausnahmebestimmungen betrafen bspw. eine Dienstalterszulage in Höhe von 5 % für die Verwendungsgruppen VI, X und XI nach 25 Dienstjahren und eine Bezugszuerkennung²⁶ für die Verwendungsgruppen I bis V und VII bis IX, welche eine Überstellung in die nächsthöhere Verwendungsgruppe bei zumindest zufriedenstellender Dienstleistung vorsah. Seitens der Austro Control und des BMVIT waren keine Bemühungen dokumentiert, die eine Straffung bzw. Abschaffung von Ausnahmebestimmungen im KV 1 zum Ziel hatten.

(2) Der KV 2 beruhte auf einem Bewertungsmodell, das auf Wissen, Denkleistung und Verantwortungswert aufbaute und eine Punktebewertung der Arbeitsplätze durch ein geschultes, internes Bewertungsgremium vorsah.

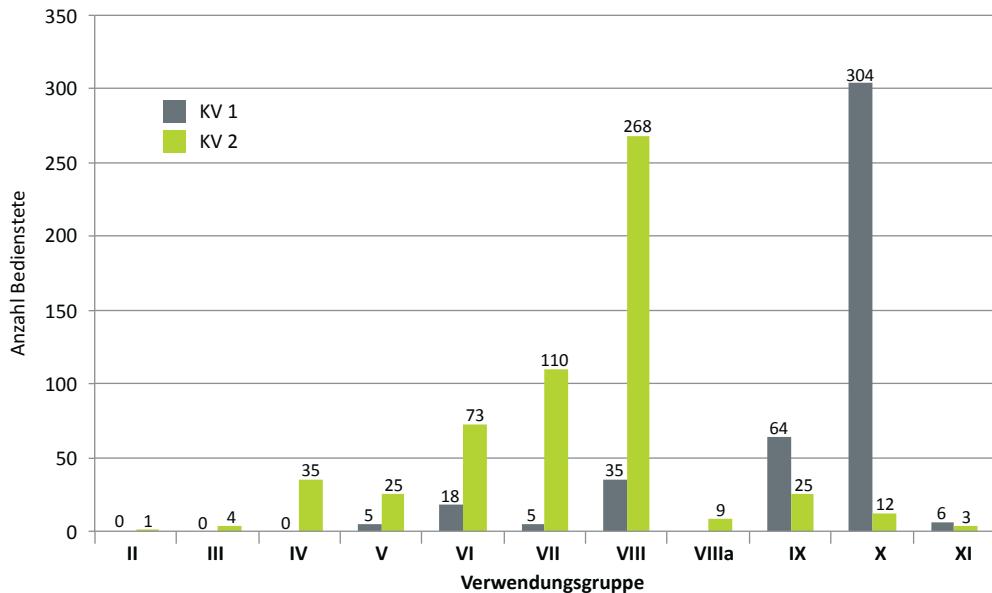
Die Abbildung 6 zeigt die mit 31. Dezember 2015 vorliegende Einstufung der Bediensteten der Austro Control nach Verwendungsgruppen im KV 1 und KV 2:

²⁶ Die Bezugszuerkennung und die besondere Dienstalterszulage wurden schon vor der Ausgliederung 1994 in den KV 1 aufgenommen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

Abbildung 6: Einstufung der Bediensteten im KV 1 und KV 2 nach Verwendungsgruppen



Quellen: Austro Control; RH

(3) Aufgrund der im KV 1 mit Zeitablauf vorgesehenen Verschiebung in höhere Verwendungsgruppen befand sich ein Großteil der Bediensteten in der Verwendungsgruppe X, wobei künftig mit weiteren Verschiebungen zu rechnen war. Die Einstufungen im KV 2 waren arbeitsplatzorientiert und somit jeweils einer Verwendungsgruppe zugeordnet. Eine Verschiebung aus den aktuell festgelegten Verwendungsgruppen in eine höhere war ohne Änderung des Bewertungsschemas nicht zu erwarten.

24.2

Der RH kritisierte die bestehenden Ausnahmebestimmungen im KV 1, die eine Vorrückung in höhere Verwendungsgruppen mit Zeitablauf vorsahen. Demgegenüber anerkannte der RH die arbeitsplatzorientierte Einstufung im KV 2.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT auf den Entfall von Ausnahmebestimmungen zur Vorrückung in höhere Verwendungsgruppen im KV 1 hinzuwirken, um mittelfristig eine generationengerechtere Bezahlung und einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen. Dabei wäre insbesondere die sogenannte Bezugszuerkennung abzuschaffen und die Einstufung in eine höhere Verwendungsgruppe nur bei entsprechender Arbeitsplatzbewertung vorzusehen.

24.3

(1) Das BMVIT merkte in seiner Stellungnahme zu Personalangelegenheiten der Austro Control (insbesondere zu den Empfehlungen in **TZ 24** bis **TZ 34**) allgemein an, dass es bekanntlich nicht Kollektivvertragspartner sei, sondern diese Eigenschaft der Austro Control zukomme. Nichtsdestotrotz teile das BMVIT grundsätzlich die Ausführungen des RH in Bezug auf die zu setzenden Verhandlungsschritte. Ab-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



seits der Zuständigkeit für Kollektivvertragsverhandlungen werde das BMVIT auch hier im Rahmen der Möglichkeiten Unterstützung bieten und — soweit zweckmäßig — in seine Strategievorgaben einfließen lassen.

(2) Die Austro Control führte in ihrer Stellungnahme zu den kollektivvertraglichen Regelungen nach KV 1 und KV 2 folgende grundsätzliche Aspekte an:

(a) Im Zuge der Ausgliederung im Jahre 1994 sei mit dem Austro Control-Gesetz vorgegeben worden, alle bestehenden kollektivvertraglichen Regelungen zu übernehmen. Dies habe zum damaligen Zeitpunkt den KV 1 und die dazugehörige Pensionsregelung (Altersversorgungszuschuss) betroffen. Im Detail würden daher auch die (Ausnahme-)bestimmungen, wie Bezugszuerkennung, Dienstalterszulagen, Verwendungsgruppen und Gehaltsschema, Anerkennungszahlungen oder Abfertigungsregelung, dazu gehören.

(b) Mit der Verpflichtung zur uneingeschränkten Übernahme dieser Regelungen sei klar zum Ausdruck gebracht worden, dass der Gesetzgeber hier einen Bestandschutz für die Zukunft verankern wolle. Diesen Grundsatz — „*pacta sunt servanda*“ — habe daher auch die Austro Control fortgeführt. Seit der letzten RH-Prüfung und der neuen Geschäftsführung sei es ab 2009 zu keinerlei Verbesserungen im Rechtsrahmen des KV 1 gekommen, die Lohnabschlüsse seien stets moderat gewesen und hätten zum Teil sogar zu Reallohnverlusten geführt.

(c) Der KV 1 sei ein „geschlossenes System“; seit rd. 20 Jahren kämen keine neuen Bediensteten dazu. Aufgrund der Altersstruktur sei der KV 1 bereits im Auslaufen (bis Mitte 2030 würden de facto keine Bediensteten mehr in diesem Kollektivvertrag eingestuft sein).

(d) Jede Änderung eines Kollektivvertrags bedürfe einer Einigung mit den Sozialpartnern (insbesondere mit den Gewerkschaften). Eine solche Einigung sei beim KV 1 nicht zu erwarten und sei unter Umständen auch rechtlich bedenklich (Vertrauenschutz). Somit bleibe nur die einseitige Kündigung des Kollektivvertrags. Eine solche würde jedoch aufgrund der Nachwirkung des KV 1 auch keine Änderungen der zum Zeitpunkt der Kündigung bestehenden Regelungen bewirken. Daher sei es Linie der Austro Control, den Rechtsrahmen nicht mehr zu ändern und durch moderate Gehaltsabschlüsse (Inflationsabgeltung) die Kosten einzudämmen.

(e) Im Übrigen werde der KV-Aufwand über die Flugsicherungsgebühren finanziert und belaste daher nicht die österreichischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahler. So werde der gesamte finanzielle Aufwand in den von der EU genehmigten Performanceplänen verrechnet und finanziert und nicht in die Zukunft verschoben. Das habe nichts mit generationengerechter Bezahlung zu tun.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(f) Zu den Empfehlungen des RH zu KV 2 sei anzumerken, dass dieser die Systematik verfolge, mit hohen Einstiegsgehältern zu beginnen, um bereits in jungen Jahren ein gutes Einkommen zu sichern; es verflache sich danach jedoch die Gehaltskurve stark. Dazu sei auch darauf hinzuweisen, dass es — im Gegensatz zu sonstigen Branchen-Kollektivverträgen — beim KV 2 grundsätzlich keine individuellen Gehaltserhöhungen gebe und nur in ganz wenigen, begründeten Ausnahmefällen Überzahlungen zur Anwendung gelangen würden.

(g) Das Bewertungsmodell des KV 2 beruhe bereits auf den Parametern von Wissen, Denkleistung und Verantwortungsumfang. Die Empfehlung des RH, entsprechende Anpassungen und Verfeinerungen vorzunehmen, die sodann auch Auswirkungen auf ein künftiges Gehaltsschema und Lebensverdienstsummen hätten, sei bereits in internen, ersten Überlegungen der Austro Control zu einem KV 3 aufgenommen worden.

24.4

(1) Der RH erachtete die vom BMVIT im Rahmen dessen Möglichkeiten zugesagte Unterstützung zu notwendigen Änderungen in den kollektivvertraglichen Regelungen als einen zweckmäßigen Beitrag zur Umsetzung der seit langem anstehenden Reformmaßnahmen.

Zugleich verwies der RH — insbesondere für den Fall, dass die Kollektivvertragspartner nach einer angemessenen Verhandlungszeitspanne keine Einigung erzielen — nachdrücklich auf seine Empfehlung in [TZ 33](#).

(2) Der RH entgegnete der Austro Control

zu (a): Die Empfehlung des RH zielte vorrangig auf eine Korrektur von begünstigten Sonderregelungen bei Bediensteten der Austro Control ab. Im Vergleich dazu hatten Bundesbedienstete und die Bediensteten anderer staatsnaher Unternehmen bereits zum Teil erhebliche Reduktionen ihrer Gehalts- und Pensionsansprüche hinnehmen müssen.

zu (b): Obwohl der KV 1 ursprünglich an das Dienstrecht der Bundesbeamten und –beamten angelehnt war, entwickelte sich die Besoldung der Bediensteten der Austro Control deutlich dynamischer als im Bundesdienst. Die Finanzierung der höheren Gehälter schlug sich in höheren Fluggebühren nieder, die letztlich von den Flugpassagieren zu tragen waren.

Gerade weil die Austro Control zu 100 % im Eigentum des Bundes stand, leitete der RH ein öffentliches Interesse an einer Annäherung der Reformmaßnahmen bei der Austro Control an jene, die der Bund bei sich und anderen staatsnahen Unternehmen bereits vollzogen hatte, ab.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



zu (c): Das seit 1996 bestehende „geschlossene System“ des KV 1 und die durch die jeweilige Geschäftsführung nicht realisierten Reformschritte stellten nach Ansicht des RH keine Grundlage für eine Weitergewährung von erheblich begünstigenden Sonderregelungen über weitere 20 Jahre dar. Dies trifft im besonderen Maße auf die Regelungen nach KV 1 zu, wonach das hohe Letztgehalt die Bemessungsgrundlage für die Pensionshöhe bildet; diese bewirken somit für die Gebarung der Austro Control eine nachhaltige Belastung von bis zu 50 Jahren.

zu (d): Hinsichtlich einer allfälligen Einigung mit den Sozialpartnern waren keine adäquaten Initiativen der Geschäftsführung dokumentiert, Änderungen im KV 1 im Verhandlungswege zu erreichen. Dass eine schrittweise Änderung des Kollektivvertrags und eine damit einhergehende Kosteneindämmung bereits zu erreichen gewesen wären, zeigten auch die Ausführungen des von der Austro Control im Jahre 2004 zur Pensionsregelung bestellten externen Gutachters.

zu (e): Die Flugsicherungsgebühren stellten gesetzliche Pflichtabgaben dar, die maßgeblich von der Aufwands- und Ertragslage der Austro Control beeinflusst waren. In diesem Zusammenhang verwies der RH auf die deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegenden Flugsicherungskosten je Flugstunde, die letztendlich von den Fluglinien und von den Flugpassagieren zu tragen waren.

zu (f): Der RH bekräftigte bezüglich des KV 2 seine Empfehlung, wonach mit Unterstützung des BMVIT besoldungsrechtliche Grundlagen zu erarbeiten wären, die sich in entsprechenden Lebensverdienstsummen niederschlagen (TZ 27). Die gewonnenen Erkenntnisse sollten zugleich als Grundlage für die Ausarbeitung adäquater Regelungen für den in Verhandlung stehenden KV 3 dienen.

zu (g): Unbeschadet der seitens des RH begrüßten Bemühungen der Austro Control, einen KV 3 umzusetzen, wäre nach Ansicht des RH mit der Etablierung eines KV 3 zumindest mittelfristig eine generationengerechtere Bezahlung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Austro Control und damit ein sparsamerer Mitteleinsatz sicherzustellen.

Dynamik der Gehaltsentwicklung

25.1

Um die Entwicklung der Gehälter der Austro Control in den Jahren 1995²⁷ bis 2016 näher zu analysieren, verglich sie der RH mit der Gehaltsentwicklung auf Ebene des Bundes. Als Vergleichsbasis dienten dazu das Bruttonomonatsgehalt einer Abteilungs-

²⁷ Die Ausgliederung des Bundesamtes für Zivilluftfahrt in die Austro Control erfolgte im Jahr 1994.

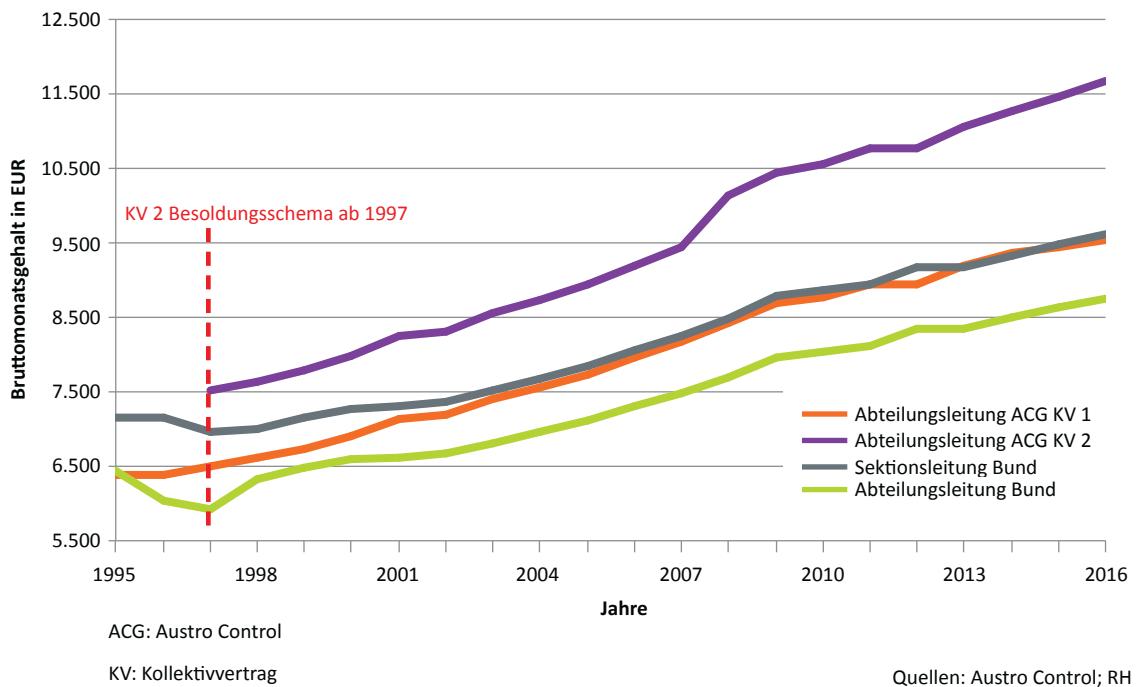
Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

leitung²⁸ der Austro Control (in KV 1 und KV 2)²⁹ und für den Bund eine Sektionsleitung³⁰ bzw. eine Abteilungsleitung³¹ in einer Zentralstelle³² (z.B. in einem Bundesministerium). Der Vergleich der Dynamik der Gehaltsentwicklung der Austro Control im Vergleich zu jener auf Ebene des Bundes stellte sich wie folgt dar:

Abbildung 7: Gehaltsentwicklung Austro Control versus Bund



Das Gehalt einer Abteilungsleitung nach KV 1 der Austro Control entwickelte sich in den Jahren 1995 bis 2007 vom Niveau einer Abteilungsleitung im Bund auf jenes einer Sektionsleitung im Bund. Im Jahr 1997 (drei Jahre nach der erfolgten Ausgliederung) beschloss die Austro Control einen neuen Kollektivvertrag (KV 2), der für Neuaufnahmen zur Anwendung gelangte. Das Gehalt einer Abteilungsleitung nach

²⁸ Nicht alle Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter befanden sich in der höchsten Verwendungsgruppe XI.

²⁹ Einzelnen Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleitern der Austro Control für Mehrarbeit gewährte Überstundenpauschalen bezog der RH nicht in seine Betrachtung ein. Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung erhielten vier operativ tätige Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter eine Überstundenpauschale im Ausmaß von 20 Stunden, neun nicht operativ tätige Abteilungsleiterinnen bzw. Abteilungsleiter eine Überstundenpauschale im Ausmaß von zehn Stunden und ein im BMVIT mittels Arbeitsleihvertrag tätiger Bediensteter eine Überstundenpauschale im Ausmaß von 20 Stunden (Überstundenzuschlag jeweils in Höhe von 50 %, zahlbar zwölfmal jährlich).

³⁰ Funktionsgruppe 9, Gehalt in den ersten fünf Jahren der Funktionsausübung

³¹ Verwendungsgruppe A1, Gehaltsstufe 19 plus Dienstalterszulage, Funktionsgruppe 6 und Funktionsstufe 4

³² Die Bediensteten des Bundes und der Austro Control wurden mit der höchstmöglichen Besoldung (65. Lebensjahr) dargestellt.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



KV 2 der Austro Control lag von Beginn an über jenem der im KV 1 eingestuften Abteilungsleitung und über dem Gehalt einer Sektionsleitung im Bund.

Eine Abteilungsleitung nach KV 1 der Austro Control erhielt in den Jahren 1996 bis 2007 eine um rd. 22 %-Punkte höhere Gehaltsanpassung als eine vergleichbare Sektionsleitung bzw. Abteilungsleitung im Bund. Jene der Abteilungsleitung im KV 2 entwickelte sich in nahezu gleichem Ausmaß. In den Jahren 2007 bis 2016 entwickelten sich die Gehälter der Austro Control und jene des Bundes annähernd gleich, wobei — wie die Abbildung 7 zeigt — die bis zum Jahr 2007 erreichte Ausgangsbasis im Vergleich zum Bund deutlich höher war.

25.2

Der RH kritisierte, dass die Austro Control ihren Abteilungsleitungen in den Jahren 1996 bis 2007 eine in Summe um rd. 22 %-Punkte höhere Gehaltsanpassung gewährte als der Bund. Darüber hinaus merkte er kritisch an, dass der im Jahr 1997 abgeschlossene KV 2 für Abteilungsleitungen Gehälter vorsah, die von Beginn an deutlich über jenen der im KV 1 eingestuften Bediensteten und über dem Gehalt einer Sektionsleitung im Bund lagen. Zwar nahm die Austro Control in den Jahren 2007 bis 2016 in Summe keine weiteren über dem Bundesniveau liegenden Gehaltsanpassungen vor; eine Annäherung der Gehälter an das Gehaltsniveau des Bundes unterblieb jedoch.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT darauf hinzuwirken, die aktuellen Gehaltsschemata (KV 1 und KV 2) wieder auf ein mit dem Bund vergleichbares Niveau heranzuführen, um zumindest mittelfristig eine generationsgerechtere Bezahlung und damit einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen.

25.3

Das BMVIT und die Austro Control verwiesen in ihren Stellungnahmen auf ihre Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control (TZ 24).

Gehaltsvergleich Austro Control mit dem Bund

26.1

(1) Um die Auswirkungen der jeweiligen Einstufungen in den Verwendungsgruppen darzustellen, verglich der RH das Bruttonomatsgehalt einzelner Verwendungsgruppen der Austro Control mit den vergleichbaren Gehaltsschemata des Bundes.³³ Vergleichsbasis bildeten die von der Abteilung Human Resources der Austro Control bereitgestellten Gehaltsverläufe basierend auf Normlaufbahnen mit Hochschulabschluss, Normlaufbahnen mit technischem Abschluss (Matura) sowie Normlaufbahnen für Administrativkräfte im KV 1 und KV 2.

³³ Allgemeiner Verwaltungsdienst §§ 28 bis 30 Gehaltsgesetz 1956; der Vergleich mit dem Bund – und daher mit Bundesbediensteten – wurde insbesondere gewählt, weil die Austro Control ursprünglich eine Bundeseinrichtung (Bundesamt für Zivilluftfahrt) war und durch Ausgliederung aus dem Bund entstand.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



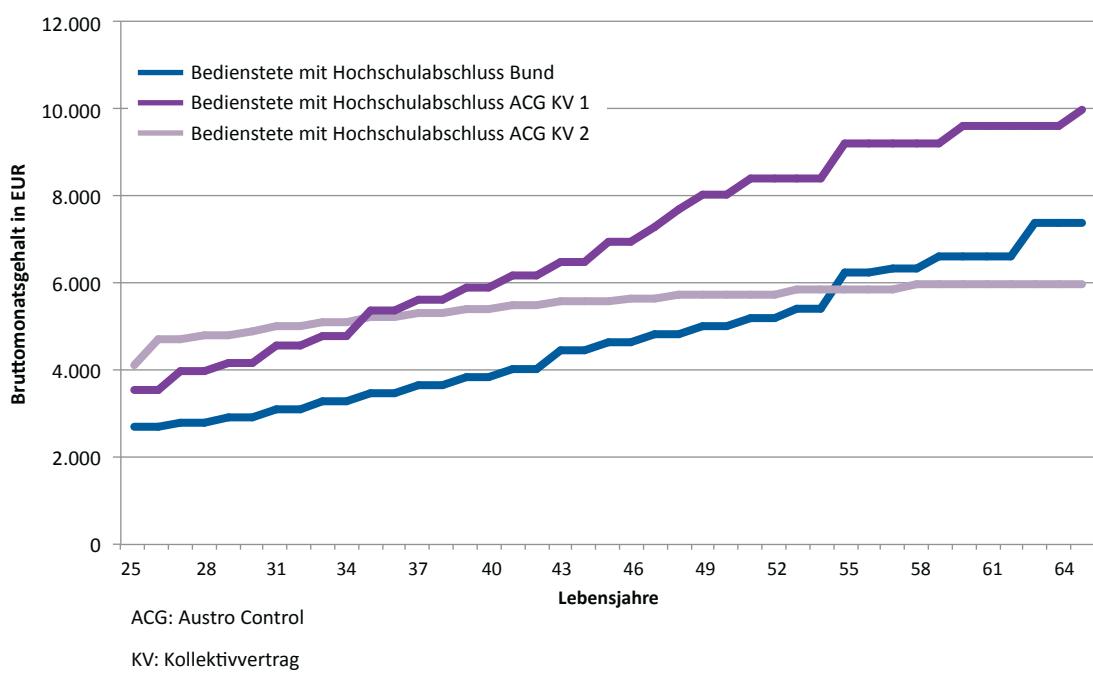
Gehaltsvergleich: Bedienstete mit Hochschulabschluss

(2) Der Gehaltsvergleich Bediensteter mit Hochschulabschluss der Austro Control sowie des Bundes ist in Abbildung 8 dargestellt und fußte auf den Annahmen:

- Aufnahme im Alter von 25 Lebensjahren,
- Ausscheiden mit 65 Lebensjahren,
- Standard–Gehaltsverlauf,
- keine Leitungsfunktion

und zeigte folgende Entwicklung:

Abbildung 8: Standard–Gehaltsverlauf: Bedienstete mit Hochschulabschluss



Quellen: Austro Control; RH

Für Bedienstete mit Hochschulabschluss ergab sich im KV 1 im Wesentlichen ein paralleler Verlauf zu den Gehältern im Bund. Das Gehalt für Bedienstete mit Hochschulabschluss nach KV 1 war zum Zeitpunkt der Aufnahme in die Austro Control um rd. 31,7 % höher und am Ende des Erwerbslebens um rd. 35 % höher als jenes vergleichbarer Bundesbediensteter. Bedienstete mit Hochschulabschluss im KV 2 wiesen gegenüber jenen im KV 1 eine deutlich flachere Gehaltskurve auf, wobei die Gehälter etwa bis zum 55. Lebensjahr über und in den zehn Jahren vor Ruhestands- antritt unter dem Vergleichsgehalt des Bundes lagen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

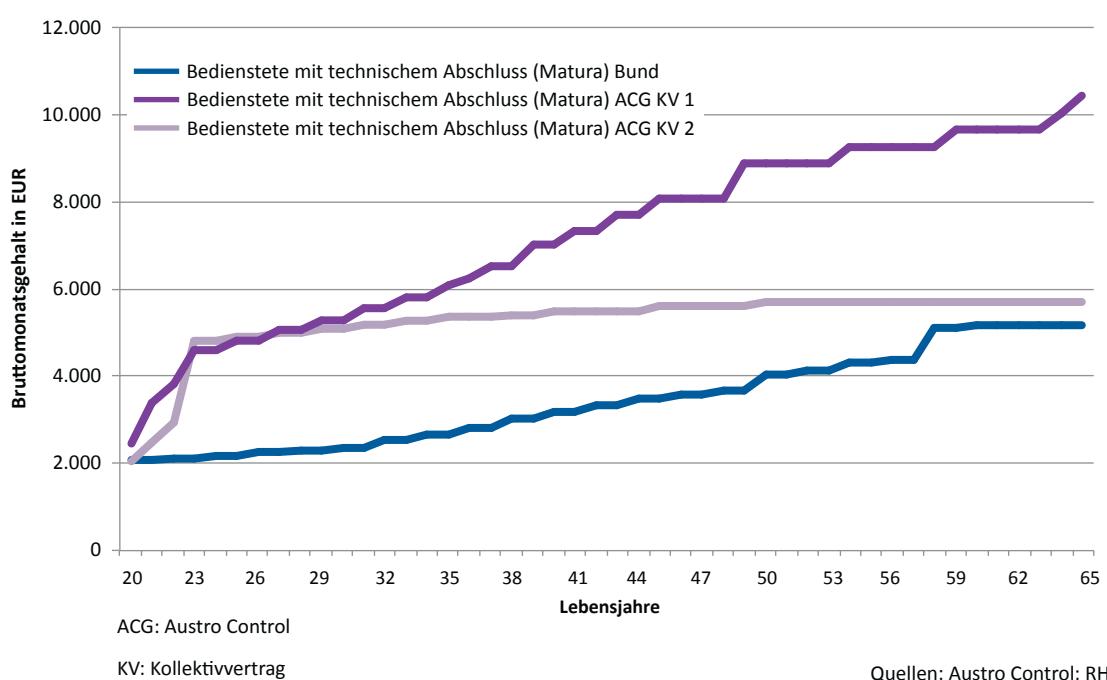
Gehaltsvergleich: Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura)

(3) Der Vergleich der Gehälter für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) der Austro Control und des Bundes fußte auf den Annahmen:

- Aufnahme mit 20 Lebensjahren,
- Ausscheiden mit 65 Lebensjahren,
- Standard–Gehaltsverlauf,
- keine Leitungsfunktion

und entwickelte sich wie folgt:

Abbildung 9: Standard–Gehaltsverlauf: Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura)



Für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) ergab sich aufgrund der vorliegenden Bestimmungen im KV 1 und im KV 2 ein deutlich höheres Gehaltsniveau im Vergleich zum Bund. Das Gehalt nach KV 1 lag drei Jahre nach der Aufnahme in die Austro Control um das rd. 2,2–Fache und am Ende des Erwerbslebens um das rd. 2–Fache höher als jenes vergleichbarer Bediensteter im Bund. Im Gegensatz zum KV 1 flachte sich die Gehaltskurve im KV 2 ab dem 23. Lebensjahr ab und ließ über das Erwerbsleben nur mehr relativ geringe Gehaltssteigerungen zu. Dennoch

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

lag auch das Gehalt nach KV 2 für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) durchgehend über dem Vergleichsgehalt des Bundes.

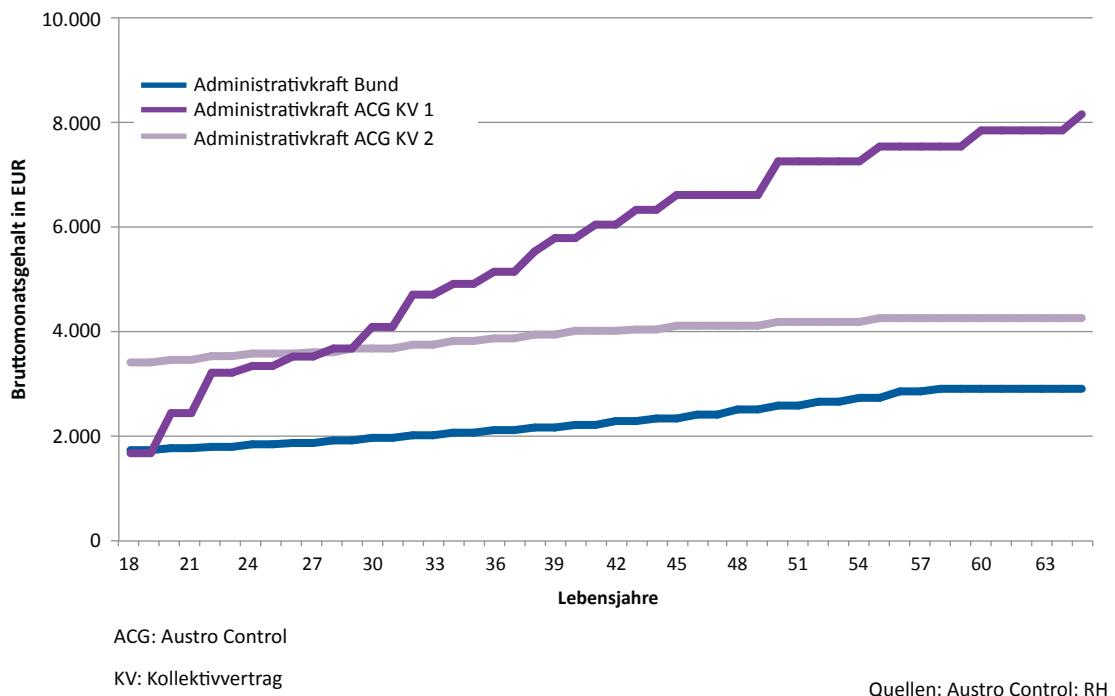
Gehaltsvergleich Administrativkräfte

(4) Der Vergleich der Gehälter von Administrativkräften³⁴ der Austro Control und des Bundes fußte auf den Annahmen:

- Aufnahme mit 18 Lebensjahren,
- Ausscheiden mit 65 Lebensjahren,
- Standard–Gehaltsverlauf,
- keine Leitungsfunktion

und zeigte folgende Entwicklung:

Abbildung 10: Standard–Gehaltsverlauf: Administrativkräfte



³⁴ Tätigkeit von Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeitern wie Buchhaltung oder Personalangelegenheiten

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

R
H

Die Administrativkraft im KV 1 wies eine stark ansteigende Gehaltsentwicklung gegenüber dem Bund auf. Das Gehalt lag vier Jahre nach der Aufnahme in die Austro Control um das rd. 1,8-Fache und am Ende des Erwerbslebens um das rd. 2,8-Fache über dem des Bundes. Die Administrativkraft im KV 2 hatte gegenüber jener im KV 1 eine deutlich flachere Gehaltsentwicklung; diese lag im Durchschnitt des gesamten Erwerbslebens etwa beim 1,7-Fachen des Vergleichsgehalts der Bundesbediensteten.

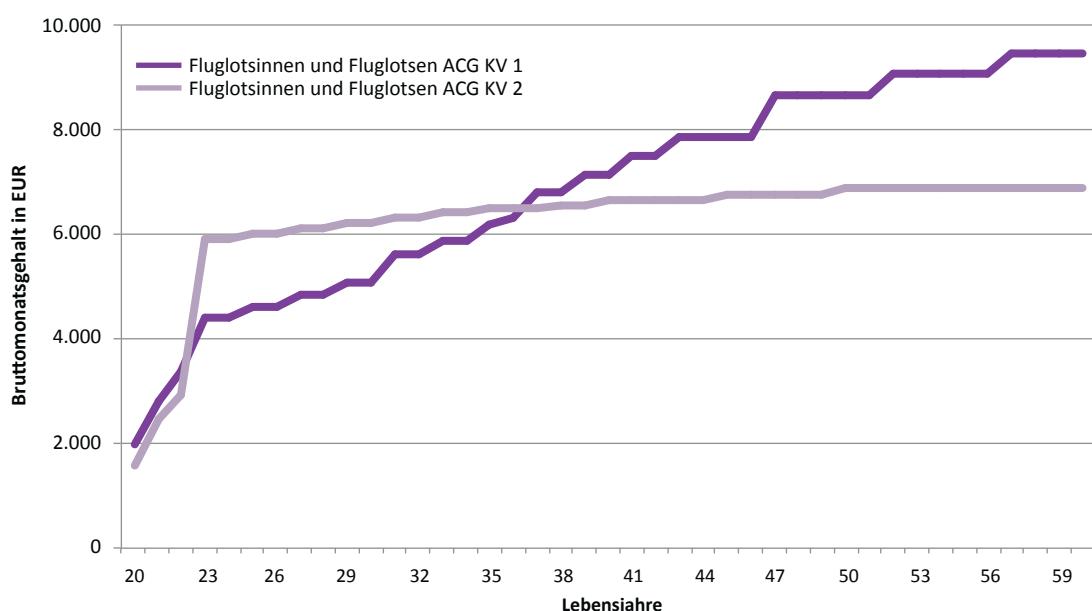
Gehälter von Fluglotsinnen und Fluglotsen

(5) Der Vergleich der Gehälter von Fluglotsinnen und Fluglotsen nach KV 1 und KV 2 fußte auf den Annahmen:

- Aufnahme mit 20 Lebensjahren,
- Ausscheiden mit 60 Lebensjahren,
- Standard–Gehaltsverlauf,
- keine Leitungsfunktion

und zeigte folgende Entwicklung:

Abbildung 11: Standard–Gehaltsverlauf: Fluglotsinnen und Fluglotsen



ACG: Austro Control

KV: Kollektivvertrag

Quellen: Austro Control; RH

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



26.2

Der RH hielt kritisch fest, dass das Gehaltsniveau der Austro Control nahezu für alle betrachteten Laufbahnen deutlich über jenem vergleichbarer Bundesbediensteter lag. Grundlage war die mit der Ausgliederung erlangte Kollektivvertragsfähigkeit und somit die Möglichkeit, Gehaltserhöhungen und Gehaltsschemata selbstständig zu verhandeln. Darüber hinaus konnte die Austro Control die Finanzierung der Gehälter durch die Festlegung der Höhe der Flugsicherungsgebühren weitgehend eigenständig sicherstellen.

Der RH wies insbesondere auf die im Vergleich zu Bundesbediensteten unverhältnismäßig hohen Lohnniveaus für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) und Administrativkräfte hin. Weiters hielt der RH kritisch fest, dass die hohen Letzтgehälter zugleich die Bemessungsgrundlage für die Pensionsleistung an die Bediensteten nach KV 1 und bei Fluglotsinnen und Fluglotsen die Basis für die Berechnung der Übergangsversorgung bildeten ([TZ 31](#)).

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT bei den Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern darauf hinzuwirken, für Bedienstete mit Hochschulabschluss sowie für Fluglotsinnen und Fluglotsen in den nächsten Jahren moderate Lohnabschlüsse zu vereinbaren. Für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) und Administrativkräfte wären die Gehälter mittelfristig gegenüber jenen für Bedienstete mit Hochschulabschluss sowie jenen für Fluglotsinnen und Fluglotsen auf ein angemessenes Niveau zu senken. Diese Maßnahmen würden dazu beitragen, einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen und die Intentionen der EU im Rahmen des Projekts Single European Sky ([TZ 5](#)) zu unterstützen.

26.3

Das BMVIT und die Austro Control verwiesen in ihren Stellungnahmen auf ihre Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control ([TZ 24](#)).

Die Austro Control ergänzte in ihrer Stellungnahme, dass das Gehalt für Fluglotsinnen und Fluglotsen im internationalen Vergleich eher niedrig liege.

26.4

(1) Der RH verwies gegenüber dem BMVIT auf seine Gegenäußerung in [TZ 24](#).

(2) Der RH entgegnete der Austro Control, dass das Gehalt der Fluglotsinnen und Fluglotsen nicht im Fokus seiner Kritik stand. Vielmehr gewährte die Geschäftsführung der Austro Control den Abteilungsleiterinnen und –leitern, den Bediensteten mit technischem Abschluss (Matura) und den Administrativkräften Gehälter, die deutlich über dem Niveau vergleichbarer Bundesbediensteter lagen. Diese Systematik ergab sich seit der Ausgliederung durch die hohen Gehaltsabschlüsse ([TZ 25](#)), Sonderregelungen im KV 1 und aus dem hohen Lohnniveau im KV 2. Im Übrigen verwies der RH auf seine Gegenäußerung in [TZ 24](#).

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

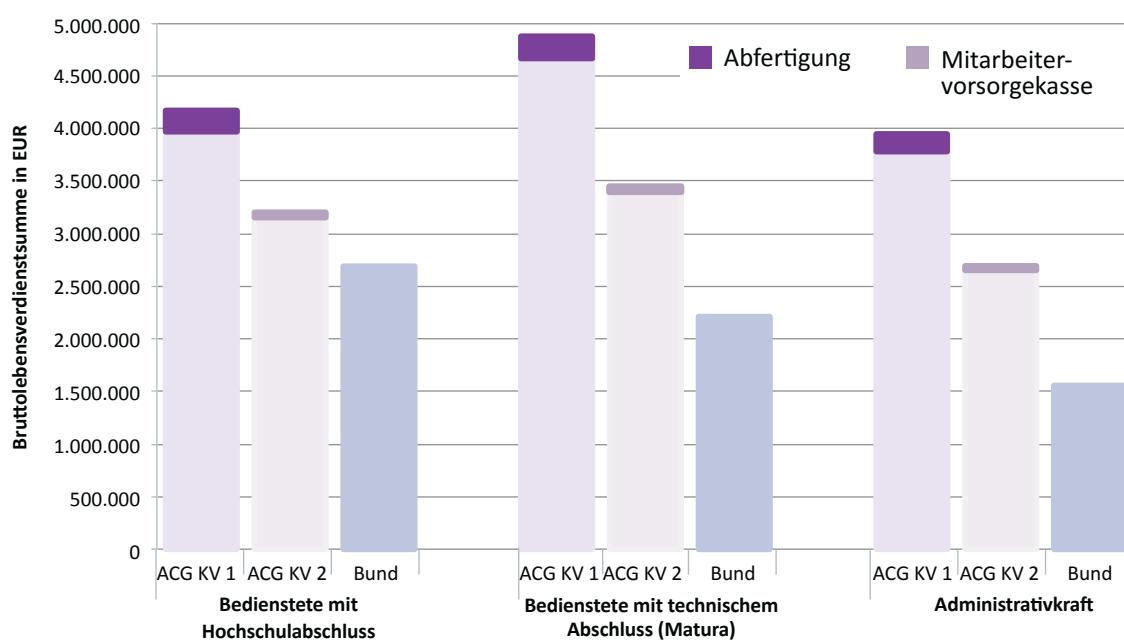


Vergleich Lebensverdienstsummen

27.1

(1) Der RH verglich in der nachfolgenden Abbildung 12 die Lebensverdienstsummen (Aktivgehälter, ohne sonstige Gehalts-Zuwendungen) von Bediensteten der Austro Control (KV 1 und KV 2)³⁵ mit jenen von Bediensteten in einer Zentralstelle des Bundes³⁶. Als Basis dienten die im Kapitel „Gehaltsvergleich Austro Control mit dem Bund“ definierten Normverdienstkurven. Der Vergleich beinhaltete auch die nach KV 1 zustehende Abfertigung und die Mitarbeitervorsorge nach KV 2 für jene Bediensteten, die nach dem 31. Dezember 2003 eingetreten waren.

Abbildung 12: Vergleich Lebensverdienstsummen (Aktivgehälter)



ACG: Austro Control

KV: Kollektivvertrag

Quellen: Austro Control; RH

Der Bund differenzierte die Lebensverdienstsummen seiner Bediensteten nach Wissen (Ausbildung), Denkleistung und Verantwortungswert. Demgegenüber führten die Bezugsschemata der Austro Control im KV 1 in Verbindung mit Sonderregelungen, wie etwa Bezugszuerkennungen und Anerkennungs-Dienstalterszulagen, dazu, dass Bedienstete mit Hochschulabschluss und Administrativkräfte annähernd gleiche Lebensverdienstsummen und Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura)³⁷ eine

³⁵ Fluglotsinnen und Fluglotsen, die ihren Aktivdienst früher beendeten und in eine Übergangsversorgung wechselten (TZ 31), wurden nicht in den Vergleich einbezogen.

³⁶ Basis bildeten das Gehaltsgesetz 1956 und die jeweils zutreffenden Gehaltstabellen für das Jahr 2016.

³⁷ Administrativkräfte und Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) wiesen gegenüber Bediensteten mit Hochschulabschluss ein längeres aktives Erwerbsleben auf.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



über den Bediensteten mit Hochschulabschluss liegende Lebensverdienstsumme erzielten. Die Besoldungsgruppen im KV 2 lagen in der Lebensverdienstsumme unter jenen des KV 1, aber durchwegs über der Lebensverdienstsumme vergleichbarer Bundesbediensteter. Auch im KV 2 lag die Lebensverdienstsumme der Bediensteten mit technischem Abschluss (Matura) über jener für Bedienstete mit Hochschulabschluss.

27.2 Der RH wies kritisch auf die deutlich höheren Lebensverdienstsummen der Bediensteten der Austro Control gegenüber jenen vergleichbarer Bundesbediensteter hin. Er bemängelte weiters, dass die Lebensverdienstsummen auf Grundlage der bestehenden besoldungsrechtlichen Grundlagen nur unzureichend nach Wissen (Ausbildung), Denkleistung und Verantwortungswert differenziert waren.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT besoldungsrechtliche Grundlagen zu erarbeiten, die ein Bewertungsmodell von Wissen (Ausbildung), Denkleistung und Verantwortungswert voraussetzen und sich in entsprechenden Lebensverdienstsummen niederschlagen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten zugleich als Grundlage für die Ausarbeitung adäquater Regelungen in den in Verhandlung stehenden KV 3 einfließen.

27.3 Das BMVIT und die Austro Control verwiesen in ihren Stellungnahmen auf ihre Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control (**TZ 24**).

27.4 Der RH verwies gegenüber dem BMVIT und der Austro Control auf seine Gegenüberung in **TZ 24**.

Sonstige Gehalts-Zuwendungen

Anerkennungszahlungen (Jubiläumsgelder)

28.1 (1) Für Bedienstete im KV 1 waren folgende Anerkennungszahlungen (Jubiläums-gelder) vorgesehen:

- nach mindestens 25 Dienstjahren: zwei Bruttomonatsentgelte,
- nach mindestens 35 Dienstjahren: drei Bruttomonatsentgelte und
- bei Erreichen von 40 Dienstjahren: vier Bruttomonatsentgelte.³⁸

³⁸ Bei einem Ausscheiden zwischen dem 36. Jahr und dem 40. Jahr erhielten die Bediensteten je nach Aus- trittszeitpunkt einmalig zwischen einem und vier Bruttomonatsentgelte.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Bei einer durchgehenden, mindestens 40-jährigen Beschäftigung erhielten Bedienstete im KV 1 somit insgesamt neun Bruttomonatsentgelte als Anerkennungszahlungen.

(2) Im KV 2 erhielten Bedienstete nach 25 Jahren Dienstzugehörigkeit eine Anerkennungszahlung in Höhe von einem Bruttomonatsgehalt und nach 35 Jahren in Höhe von zwei Bruttomonatsgehältern. Bei einer durchgehenden, mindestens 35-jährigen Beschäftigung erhielten Bedienstete im KV 2 somit insgesamt drei Bruttomonatsentgelte Anerkennungszahlungen.

Die in den Jahren 2011 bis 2015 angefallenen Anerkennungszahlungen nach KV 1 und KV 2 sind der folgenden Tabelle zu entnehmen:

Tabelle 18: Anerkennungszahlungen (Jubiläumsgelder)

	2011	2012	2013	2014	2015
rechtliche Grundlage	in EUR				
KV 1	793.479,34	954.340,14	1.730.358,58	1.625.220,79	1.486.994,46
KV 2	0,00	0,00	0,00	0,00	35.726,82

Quellen: Austro Control; RH

28.2 Der RH kritisierte, dass die Austro Control bislang keine Anstrengungen unternahm, die ungleich höheren Anerkennungszahlungen im KV 1 auf jene des KV 2 zu reduzieren.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT darauf hinzuwirken, dass die Anerkennungszahlungen des KV 1 schrittweise zumindest auf das Niveau des KV 2 reduziert werden, um mittelfristig eine generationengerechte Gestaltung der Anerkennungszahlungen zu erreichen und damit einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen.

28.3 Das BMVIT und die Austro Control verwiesen in ihren Stellungnahmen auf ihre Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control ([TZ 24](#)).

28.4 Der RH verwies gegenüber dem BMVIT und der Austro Control auf seine Gegenüberung in [TZ 24](#).

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Leistungsprämien

29.1

Die Austro Control gewährte ihren Bediensteten im überprüften Zeitraum – mit Ausnahme des Jahres 2014³⁹ – Leistungsprämien. Diese beliefen sich im Jahr 2011 auf 90 % des jeweiligen Bruttomonatsgehalts. Ab dem Jahr 2012 erfolgte eine Umstellung auf Fixbeträge, um die Besoldungsunterschiede zwischen KV 1 und KV 2 zu vermeiden. Die Leistungsprämien setzten keine – über die üblichen Anforderungen des jeweiligen Arbeitsplatzes hinausgehenden – persönlichen Leistungen voraus. Die Gewährung der Leistungsprämien erfolgte für alle Bediensteten (unabhängig von ihrer Einstufung) in derselben Höhe. Darüber hinaus gewährte die Austro Control jährliche Einmalbeträge als Inflationsabgeltung:

Tabelle 19: Leistungsprämien und Einmalbeträge

	2011	2012	2013	2014	2015
Leistungsprämien	in % ¹	in EUR je Bediensteten			
KV 1	90	4.000	2.500	–	3.000
KV 2	90	4.000	2.500	–	3.000
Gesamtbetrag in EUR					
KV 1	1.582.534,40	880.575,44	1.133.101,50	0,00	985.811,30
KV 2	1.128.135,50	990.444,67	1.197.705,20	0,00	1.560.485,33
Einmalbeträge	in EUR je Bediensteten				
KV 1	–	–	3.000	500	1.000
KV 2	–	–	3.000	500	–
Gesamtbetrag in EUR					
KV 1	–	–	1.359.721,81	280.314,12	328.603,77
KV 2	–	–	1.437.246,24	257.392,09	–
jährliche Gesamtsumme	2.710.669,90	1.871.020,11	5.127.774,75	537.706,21	2.874.900,40

Rundungsdifferenzen möglich

¹ vom Bruttomonatsgehalt

Quellen: Austro Control; RH

In den Jahren 2011 bis 2015 gewährte die Austro Control in Summe rd. 13,1 Mio. EUR an Leistungsprämien (inkl. Einmalbeträge).

29.2

Der RH bemängelte die undifferenzierte Gewährung der Leistungsprämien für alle Bediensteten.

³⁹ Im Jahr 2014 vereinbarte die Austro Control mit ihren Kollektivvertragspartnern ein Aussetzen der Leistungsprämie.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Der RH empfahl der Austro Control, die Leistungsprämien der Bediensteten auf individuelle — die üblichen Anforderungen eines Arbeitsplatzes überschreitende — Leistungen umzustellen und dabei etwa nach Wert und Innovationskraft gestaffelte Auszahlungen vorzusehen.

29.3 Laut Stellungnahme der Austro Control seien Leistungsprämien, basierend auf Zielvorgaben, nur für Bedienstete mit Führungsverantwortung sinnvoll und auch nur dort allgemein üblich. Die bei Kollektivvertragsverhandlungen oftmals ausverhandelte „allgemeine Leistungsprämie“ sei hingegen im Zusammenhang mit einer allgemeinen Lohnerhöhung zu sehen bzw. spiegle den Beitrag der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Erreichung des Unternehmensergebnisses wider.

29.4 Der RH verwies gegenüber der Austro Control auf die hohen Gehälter und die begünstigenden Sonderregelungen bezüglich des KV 1 und KV 2. Die Gewährung einer „allgemeinen Leistungsprämie“ durch die Geschäftsführung der Austro Control war daher zu hinterfragen. Er bekräftigte deshalb seine Empfehlung.

Belohnungen

30.1 Bedienstete, die im Zuge der Ausgliederung mit 1. Jänner 1994 aus dem Bundesamt für Zivilluftfahrt in den Personalstand der Austro Control übernommen worden waren, erhielten zusätzlich zu den Leistungsprämien (TZ 29) eine jährliche Belohnung⁴⁰, deren Auszahlung mit dem Novembergehalt erfolgte. Die Höhe dieser Belohnung belief sich auf 0,2 % des vorjährigen Jahresgehalts inkl. Überstundenentgelte und war an keine weiteren Voraussetzungen gebunden.

Im Jahr 2015 waren noch 346 Bedienstete anspruchsberechtigt und erhielten durchschnittlich 246,57 EUR (Gesamtbetrag in Höhe von 85.375,5 EUR). Darüber hinaus waren Belohnungen im Ausmaß von 0,05 % des Jahresgehalts dieser Bedienstetengruppe als Belohnung an Bedienstete mit hervorragenden Leistungen zuzuerkennen. Diese leistungsorientierte Belohnung betrug im Jahr 2015 insgesamt rd. 21.000 EUR.

30.2 Der RH sah die Gewährung jährlicher Belohnungen für eine bis zu einem Stichtag eingetretene Bedienstetengruppe kritisch, weil sie keine — die üblichen Anforderungen eines Arbeitsplatzes — überschreitenden Leistungen vorsah.

Der RH empfahl der Austro Control, die einer einzelnen Bedienstetengruppe gewährten Belohnungen von den Leistungsprämien abzuziehen, um ein leistungsge rechtes und nachvollziehbares Belohnungssystem zu verwirklichen.

⁴⁰ Die Belohnung wurde am 6. März 1997 rückwirkend für 1. Jänner 1994 mit Betriebsvereinbarung zuerkannt. Für die nach 1. Jänner 1994 in den Personalstand der Austro Control übernommenen Bediensteten gab es keine vergleichbare Regelung.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



30.3 Laut Stellungnahme der Austro Control werde sie die Empfehlung gerne aufgreifen und prüfen.

Übergangsversorgung

31.1 (1) Für Fluglotsinnen und Fluglotsen gab es eine kollektivvertraglich geregelte und als Übergangsversorgung bezeichnete direkte Leistungszusage⁴¹ der Austro Control. Die Übergangsversorgung gebührte für die Zeit zwischen der Beendigung des Arbeitsverhältnisses — bei Vorliegen der Anspruchsvoraussetzungen — und dem Anspruch auf eine ASVG–Pension. Die Übergangsversorgung bestand aus zwei Teilen:

- Die Übergangsversorgung 1 konnte mit Erreichen des 55. Lebensjahres und mit einer anrechenbaren Gesamtdienstzeit von mindestens 20 Jahren beantragt werden.⁴²
- Die Übergangsversorgung 2 trat an die Stelle der Übergangsversorgung 1, wenn die ASVG–Pension vor dem 65. Lebensjahr zuerkannt wurde, und gebührte bis zum Erreichen des 65. Lebensjahres.

Die Austro Control gewährte die Übergangsversorgung 2 zusätzlich zum Altersversorgungszuschuss (KV 1) oder der Zusatzvorsorge (KV 2). Ende des Jahres 2015 nahmen insgesamt 49 Fluglotsinnen und Fluglotsen die Übergangsversorgung 1 und 16 die Übergangsversorgung 2 in Anspruch. In den Jahren 2011 bis 2015 lag das Durchschnittsalter zum Zeitpunkt der Inanspruchnahme der Übergangsversorgung 1 bei 55,6 Jahren.

Für die Übergangsversorgung wendete die Austro Control in den Jahren 2011 bis 2015 jährlich rd. 4,9 Mio. EUR auf. Infolge der schrittweisen Anhebung des ASVG–Pensionsantrittsalters verlängerte sich der Auszahlungszeitraum für die Übergangsversorgung 1.

Die folgende Abbildung veranschaulicht die Ansprüche der Fluglotsinnen und Fluglotsen bei Ruhestandsantritt:

⁴¹ § 7 Betriebspensionsgesetz, BGBl. Nr. 282/1990 i.d.g.F.

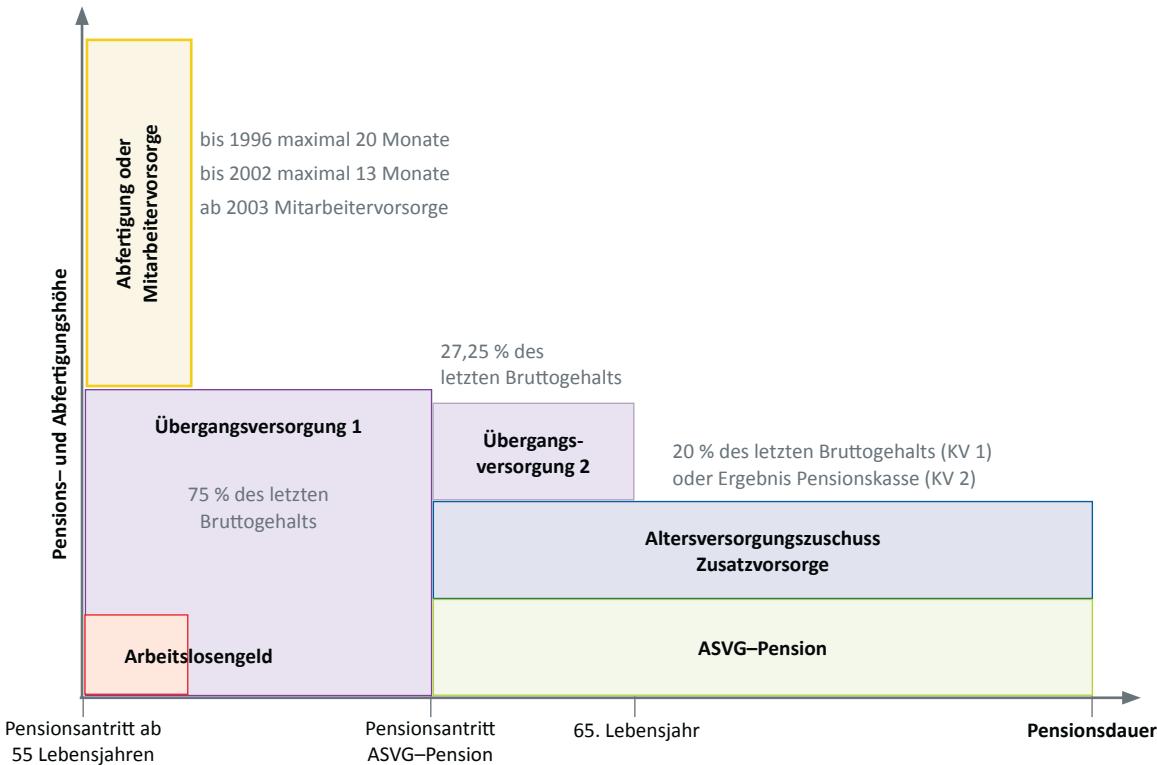
⁴² Die Übergangsversorgung gebührte auch dann, wenn die bzw. der Bedienstete zumindest zehn Jahre Gesamtdienstzeit als Fluglotsin bzw. Fluglotse aufwies und überwiegend auf einem Arbeitsplatz verwendet wurde, für den die Qualifikation als Flugverkehrsleiterin bzw. Flugverkehrsleiter erforderlich war.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Abbildung 13: Ansprüche der Fluglotsinnen und Fluglotsen bei Ruhestandsantritt



Quellen: Austro Control; RH

(2) Die Höhe der Übergangsversorgung 1 war mit maximal 75 % des letzten Bruttomonatsgehalts festgelegt, sofern eine Bemessungszeit von 480 Monaten erreicht war. Der Kollektivvertrag bestimmte die Höhe der Übergangsversorgung 2 mit maximal 27,25 % des letzten Bruttomonatsgehalts. Abschläge waren vor einem Antritt der Übergangsversorgung bezogen auf die Bemessungszeit von 40 Dienstjahren vorgesehen. Die Berechnung der Bemessungszeit von 40 Jahren verkürzte sich gemäß kollektivvertraglicher Zusatzregelung, indem die ersten zehn Jahre mit dem Faktor 1,1666, alle weiteren Jahre mit dem Faktor 1,3333⁴³ aufgewertet wurden, sodass bei 35-jährigem Fluglotsendienst 540 Bemessungsmonate vorlagen.⁴⁴

(3) Sofern in der Phase der Übergangsversorgung sonstige Zahlungen Dritter lukriert wurden (das waren insbesondere Leistungen aus der Arbeitslosenversiche-

⁴³ 10 Jahre * 1,1666 = 11,666 Jahre; die nächsten 25 Jahre * 1,3333 = 33,333; 11,666 + 33,333 = 45 (gerundet)

⁴⁴ Bei Wirksamwerden der Abschläge würde sich bei einer Unterschreitung der Bemessungszeit von 480 Monaten der Prozentsatz von 75 % um 0,15 % je Monat verringern, höchstens jedoch um maximal 20 %-Punkte. Bei 450 Bemessungsmonaten wären nicht 75 %, sondern 70,5 % (480 – 450 = 30 Monate weniger; 30 x 0,15 = 4,5; 75 – 4,5 = 70,5 %) des Bruttoletzgehalts auszuzahlen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



rung, Pensionen⁴⁵ sowie Erwerbseinkommen)⁴⁶, verringerte sich die Höhe der Übergangsversorgung.

Die Fluglotsinnen und Fluglotsen waren verpflichtet, derartige Einkünfte der Austro Control zu melden. Tatsächlich meldeten nach Auskunft der Austro Control nur drei der 25 Fluglotsinnen und Fluglotsen, die seit 2011 bis zum Ende der Gebarungsüberprüfung das Dienstverhältnis beendeten und die Übergangsversorgung bezogen, den Bezug eines Arbeitslosengeldes. Weitere Erwerbseinkommen wurden der Austro Control nicht gemeldet. Somit war es — entgegen der kollektivvertraglichen Regelung — möglich, sowohl die Übergangsversorgung in Höhe von 75 % des letzten Bruttogehalts als auch zeitgleich das Arbeitslosengeld sowie Erwerbseinkommen außerhalb der Austro Control zu beziehen, ohne dass die Austro Control davon Kenntnis erlangte und ohne dass die Übergangsversorgung vermindert wurde.

(4) Fluglotsinnen und Fluglotsen bezogen im Jahr 2016 bei einem Pensionsantritt mit dem 60. Lebensjahr nach KV 1 einen Bruttoletztbezug in Höhe⁴⁷ von 9.678 EUR, jene nach KV 2 einen Bruttoletztbezug in Höhe von 6.911 EUR. Da sich die Höhe der Übergangsversorgung prozentuell vom Bruttoletztbezug errechnete, erhielten die Fluglotsinnen und Fluglotsen nach KV 1 eine Übergangsversorgung 1 in Höhe von 7.258 EUR, während jene nach KV 2 mit einer Höhe von 5.183 EUR um rd. 29 % niedriger war.

(5) Aufgrund der hohen Kosten der Übergangsversorgung verhandelte die Geschäftsführung der Austro Control bereits 2004 mit den Kollektivvertragspartnern über Maßnahmen zu deren Senkung. Eine Einigung konnte nicht erzielt werden. Im Jahr 2015 richtete die Geschäftsführung erneut eine Arbeitsgruppe zur Übergangsversorgung ein. Auslöser für die Einrichtung waren die vorgenommenen Änderungen im ASVG–Pensionsrecht. Diese führten aufgrund des späteren ASVG–Pensionsantritts dazu, dass die Fluglotsinnen und Fluglotsen länger in der Übergangsversorgung verblieben. Ergebnisse zu den Verhandlungen lagen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht vor.

(6) Die Austro Control verzichtete bislang auf einen detaillierten Vergleich mit den Regelungen zur Übergangsversorgung vergleichbarer europäischer Flugsicherungsorganisationen.

31.2

Der RH kritisierte im Zusammenhang mit der Gewährung der Übergangsversorgung für Fluglotsinnen und Fluglotsen, dass die Austro Control

⁴⁵ z.B. die vorzeitige Alterspension

⁴⁶ nur soweit die Erwerbseinkommen zusammen mit der Übergangsversorgung 100 % des Letztgehalts überstiegen

⁴⁷ Bezugsbasis: Austro Control Gehaltstabellen des Jahres 2016

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- bei der Übergangsversorgung 1 keine Maßnahmen zur Kostendämpfung durch die zunehmend längeren Bezugszeiträume infolge der Erhöhung des ASVG–Pensionsantrittsalters setzte,
- eine bei früherem Pensionsantritt degressiv gestaltete Höhe der Übergangsversorgung mittels Abschlägen de facto mit einer Zusatzregelung wirkungslos machte,
- im KV 1 in der Übergangsversorgung ein höheres Bruttoeinkommen gewährte als das höchstmögliche Bruttogehalt einer aktiven Fluglotsin bzw. eines aktiven Fluglotsen im KV 2,
- die Meldung des Bezugs des Arbeitslosengeldes oder von Erwerbseinkommen nicht überprüfte und somit gleichzeitig die Inanspruchnahme der ungetkürzten Übergangsversorgung 1 möglich war sowie
- keine detaillierten Vergleiche zu Übergangsversorgungsmodellen bei anderen Flugsicherungsorganisationen anstelle.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT darauf hinzuwirken, dass

- ehestmöglich Verhandlungen mit den Kollektivertragspartnern bezüglich Anpassungen der Regelungen zur Übergangsversorgung aufgenommen werden,
- die festgelegten Abschläge bei früherem Pensionsantritt tatsächlich wirksam werden und somit die Sonderregelung hinsichtlich Abschlägen gestrichen wird,
- als Bemessungsgrundlage der Bruttoletztbezug durch eine 40–jährige Durchrechnung ersetzt wird, um eine nachhaltige und generationengerechte Regelung zu erzielen und einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen sowie
- die bestehenden Regelungen zur Übergangsversorgung mit jenen anderer europäischer Flugsicherungsorganisationen verglichen werden und — im Sinne einer sparsamen Mittelverwendung — allenfalls notwendige Korrekturmaßnahmen erfolgen.

31.3

(1) Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme auf die Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control in **TZ 24**.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(2) Laut Stellungnahme der Austro Control habe es bereits in der Vergangenheit — wie der RH richtig ausföhre — immer wieder Bemühungen gegeben, die Übergangsversorgung (Überbrückungshilfe für Fluglotsinnen und Fluglotsen, die aus Altersgründen nicht mehr im operativen Dienst eingesetzt sind, aber noch nicht das Regelpensionsalter erreicht haben) anzupassen. Da dies auf kollektivvertraglicher Basis geregelt sei, würden auch hier die Ausführungen zu Änderungsmöglichkeit, Kündigung und Nachwirkung gelten (**TZ 24**).

Die Austro Control nehme die Empfehlungen des RH auf und werde die zuletzt im Jahr 2015 neu begonnene Tätigkeit der Arbeitsgruppe Übergangsversorgung wieder forciert fortsetzen und dabei auch die Hinweise des RH behandeln. Neben Themen, die bestehende Anwärterinnen und Anwärter bzw. Bezieherinnen und Bezieher der Übergangsversorgung betreffen, sei es dabei vor allem wesentlich, Lösungen für die Zukunft zu finden.

Auch wenn bisher keine detaillierten Vergleiche mit anderen Flugsicherungen vorlägen (aufgrund mangelnder Bereitschaft, interne Daten offenzulegen), sei aufgrund der bilateralen Beziehungen der Austro Control zu anderen Flugsicherungen bekannt, dass Übergangsversorgungen für Fluglotsinnen und Fluglotsen in Europa allgemein üblich seien. 70 % des Letztbezugs für die oben erwähnte Personengruppe mögen hoch erscheinen, der Betrag relativiere sich jedoch, wenn man bedenke, dass die Bediensteten davon Kranken- und Pensionsversicherung selbst zu decken hätten. Auch hier gleiche die Übergangsversorgung der Austro Control – sowie in allen anderen Rahmenbedingungen (Antrittsalter, Dauer) – den internationalen Usancen. Die österreichische Regelung folge hier dem internationalen Trend.

31.4

(1) Der RH verwies gegenüber dem BMVIT auf seine Gegenäußerung in **TZ 24**.

(2) Der RH entgegnete der Austro Control, dass er die Initiative der Geschäftsführung, Verhandlungen bezüglich der Übergangsregelung aufzunehmen, grundsätzlich begrüßt. Der RH verwies jedoch darauf, dass die Geschäftsführung keine Vorgaben zum zu erreichenden Verhandlungsergebnis bzw. zum nötigen Einsparungsvolumen dokumentiert hatte. Der RH unterstrich daher seine Empfehlungen zur Neugestaltung der Übergangsversorgung.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Pensionsregelungen und Abfertigung

Allgemeines

32 Die pensionsrechtlichen Ansprüche und die Abfertigung der Bediensteten der Austro Control waren ebenso in den beiden Kollektivverträgen (KV 1 und KV 2) geregelt. Bezuglich der Pensionszusagen in den Kollektivverträgen schloss die Austro Control mit einer privaten Pensionskasse zwei Pensionskassenverträge⁴⁸ ab. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der pensionsrechtlichen Regelungen der Kollektivverträge und eines daraus ableitbaren Leistungsanspruchs unterschied die Austro Control zwischen zwei Bedienstetengruppen. Jene Bediensteten, die bis zum 31. Dezember 1996 eingetreten waren, unterlagen dem KV 1 und jene, die ab dem 1. Jänner 1997 eingetreten waren, unterlagen dem KV 2.

Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 1

33.1 (1) Bedienstete, die dem KV 1 unterlagen, bezogen nach 35 Dienstjahren mit dem Antritt der ASVG–Pension einen Altersversorgungszuschuss (leistungsorientierte Pension zusätzlich zur ASVG–Pension) in Höhe von 20 % des letzten monatlichen Bruttogehalts. Zur Deckung der Pensionsansprüche überwies die Austro Control laufend Dienstgeberbeiträge, Zusatzbeiträge bei Pensionsantritt sowie Nachschüsse bei Nichterreichen der Performanceziele an die Pensionskasse. Der durchschnittliche Aufwand in den Jahren 2011 bis 2015 lag bei jährlich rd. 10 Mio. EUR.

Tabelle 20 stellt die in den Jahren 2011 bis 2015 von der Austro Control an die Pensionskasse geleisteten Zahlungen überblicksmäßig dar:

Tabelle 20: Überblick Zahlungen an die Pensionskasse

Zahlungen Pensionskasse KV 1	2011	2012	2013	2014	2015
in EUR					
Dienstgeberbeitrag laufend	5.040.000	5.040.000	5.040.000	5.040.000	5.040.000
Zusatzbeiträge bei Pensionsantritt	1.268.548	840.767	617.294	910.745	398.011
Nachschussverpflichtung	9.000.000	1.500.000	4.500.000	3.000.000	3.300.000
Gesamtaufwand Pensionskasse	15.308.548	7.380.767	10.157.294	8.950.745	8.738.011

Quellen: Austro Control; RH

⁴⁸ Der Pensionskassenvertrag für die Bediensteten nach KV 2 trat ab Jänner 2003 in Kraft.

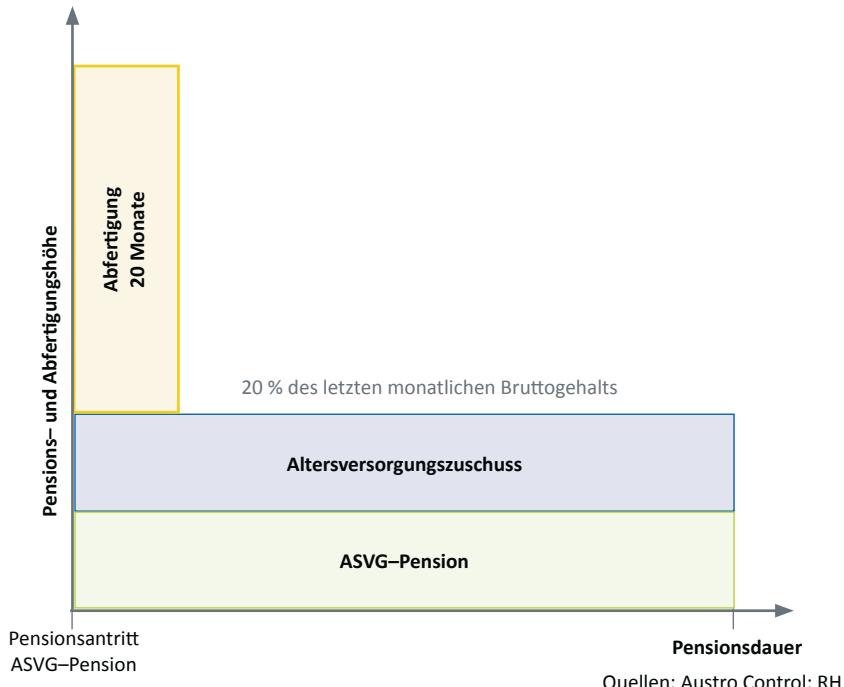
Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

Die Bediensteten leisteten für den Gehaltsbestandteil des Bruttogehalts unter der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage einen Pensionsbeitrag in Höhe von 0,18 %, für einen allfälligen Gehaltsbestandteil über der ASVG-Höchstbeitragsgrundlage einen Pensionsbeitrag in Höhe von 6,06 %. Bei Nichterbringung dieser Pensionsbeiträge seitens des Bediensteten reduzierte sich der Altersversorgungszuschuss. Im Jahr 2015 leisteten von den 1.032 Bediensteten 437 Bedienstete Pensionsbeiträge nach KV 1 in die Pensionskasse. 584 Bedienstete bezogen einen Altersversorgungszuschuss, der jährlich mit dem ASVG-Anpassungsfaktor angepasst wurde. Aufgrund des sukzessiven Auslaufens des KV 1 und der damit verbundenen Reduktion von aktiven Bediensteten waren die Pensionsbeiträge dieser Bedienstetengruppe rückläufig.

(2) Mit der Inanspruchnahme der ASVG-Pension stand den Bediensteten der Austro Control im KV 1 eine Abfertigung von bis zu 20 Monatsentgelten zu. Sie überschritt damit die im Angestelltengesetz mit höchstens zwölf Monatsentgelten festgelegte Abfertigung um acht Monatsentgelte. In die Bemessungsgrundlage für Abfertigungen flossen das Bruttogehalt sowie Überstunden und allfällige Sonderprämien ein. Dies führte dazu, dass bspw. die Abfertigungshöhen (20 Monate) für Fluglotsinnen und Fluglotsen bei vergleichbarem Bruttogehalt im überprüften Zeitraum zwischen rd. 204.000 EUR und rd. 536.000 EUR lagen.

Abbildung 14: Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 1



Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Die Zuerkennung des Altersversorgungszuschusses erfolgte parallel zur Inanspruchnahme der ASVG-Pension und zur Abfertigung. Das Pensionsantrittsalter lag in den Jahren 2011 bis 2015 bei durchschnittlich 60,7 Jahren bei 46 Pensionierungen (ohne Fluglotsendienst). Im Fluglotsendienst gelangte eine gesonderte Regelung zur Anwendung ([TZ 31](#)).

(3) Die Austro Control hatte bereits im Jahr 2004 einen externen Berater mit der Ausarbeitung der wesentlichen Merkmale des Altersversorgungszuschusses und etwaiger Änderungsmöglichkeiten beauftragt. Dieser wies auf mangelnde Generationengerechtigkeit bei den Pensionsleistungen jüngerer und älterer Bediensteter hin und führte aus, dass der Kollektivvertrag durchaus veränderbar wäre und sich bspw. an „*Veränderungen der Norm wegen veränderter Realität*“ zu orientieren habe. Als Beispiel wurden vergleichbare Unternehmen wie die ÖBB-Unternehmensgruppe, der Österreichische Rundfunk und die Österreichische Nationalbank angeführt. Als denkbare Ansatzpunkte für Korrekturen führte das Expertenpapier folgende Regelungselemente an:

- Bemessungsformel,
- Beitragshöhe,
- Pensionshöhe,
- Sicherungsbeiträge,
- Übergangsfristen und
- Einschleifregelungen.

Mit der Vorlage dieser ersten Analyse endete das Auftragsverhältnis mit dem externen Berater. Weitere Beauftragungen — etwa zur Begleitung von Kollektivvertragsverhandlungen und/oder der Reform des Altersversorgungszuschusses — erfolgten nicht.

(4) Das BMVIT hatte als Dienstgeber in der eigenen Verwaltung und als Eigentümer von mehreren Beteiligungen in den letzten Jahren den gesamtstaatlichen Prozess der Pensionsreformen mitverfolgt. Dabei unterlagen die Bediensteten von Unternehmen wie etwa der ÖBB-Unternehmensgruppe (RH-Bericht „Pensionsrecht der Bediensteten der ÖBB“, Reihe Bund 2015/4) und der Graz-Köflacher Bahn- und Busbetrieb GmbH (RH-Bericht Reihe Bund 2016/5) gesetzlich geregelten oder kollektivvertraglich vereinbarten Reduktionen ihrer historischen Pensionsansprüche,

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



die sich aus den jeweiligen Altrechten ableiteten.⁴⁹ Ein vergleichbarer Veränderungs- bzw. Anpassungsprozess unterblieb bei der Austro Control und wurde vom Eigentümer BMVIT bislang auch nicht aktiv eingefordert.

(5) Eine im Jahr 2010 eingerichtete Arbeitsgruppe⁵⁰ sollte — ausgehend von einer Empfehlung des RH (RH-Bericht „Austro Control Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung“, Reihe Bund 2009/4, TZ 30) — Änderungsmöglichkeiten im Altersversorgungszuschuss prüfen. Ziel war es, auch jene Bedienstete, die bereits vor 1. Jänner 1997 in einem Dienstverhältnis zur Austro Control standen, von einem leistungs- auf ein beitragsorientiertes Pensionssystem umzustellen. Allfällige Verhandlungsergebnisse waren nicht schriftlich dokumentiert. Nach Angaben der Austro Control hätten diskutierte Maßnahmen vor allem die Aufwandsreduktion für künftige Bedienstete, aber keine konkreten Änderungen des Altersversorgungszuschusses des KV 1 beinhaltet.

33.2

Der RH bemängelte, dass der Eigentümer BMVIT für die Austro Control bislang keine verbindlichen Maßnahmen ergriffen hatte, um die Grundsätze der Pensionsreformen im gesamtstaatlichen Bereich auch bei der Austro Control umzusetzen. Ebenso merkte der RH kritisch an, dass die Geschäftsführung nicht mit mehr Nachdruck erreicht hatte, die Problemlage durch Verhandlungen zum bestehenden KV 1 zu entschärfen.

Die aktuelle Situation führte aus Sicht des RH dazu, dass die Finanzierung der hohen Pensions- und Abfertigungslasten des KV 1 die Performance und die Möglichkeiten des Unternehmens nachhaltig einschränkten und sich damit nachteilig für die aktiven Bediensteten nach KV 2 auswirkte. Die Finanzierungslücke bei den Pensionen musste von der Austro Control im überprüften Zeitraum über Nachschüsse und Zusatzbeiträge in Höhe von insgesamt rd. 25 Mio. EUR geschlossen werden (Tabelle 20).

⁴⁹ Beispielsweise erhielten die vor Jänner 1996 eingetretenen Bediensteten der ÖBB–Unternehmensgruppe keine Abfertigung; ebenso wurde deren Pensionshöhe schrittweise auf das Niveau der ASVG–Pension abgesenkt und die Durchrechnungszeiträume verlängert. Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Graz–Köflacher Bahn– und Busbetrieb GmbH erhielten während des Abfertigungszeitraums keine Zuschusspension und die Abfertigung war – wie im Angestelltengesetz vorgesehen – mit zwölf Monaten limitiert. Darüber wurden ihre pensionsrechtlichen Ansprüche im Jahr 1996 eingefroren. Zudem leisteten die aktiven und pensionierten Bediensteten der ÖBB–Unternehmensgruppe und der Graz–Köflacher Bahn– und Busbetrieb GmbH Pensionssicherungsbeiträge (RH–Bericht, Reihe Bund 2016/5, TZ 25 bis TZ 36).

⁵⁰ Arbeitsgruppe Altersversorgungszuschuss; Mitglieder der Arbeitsgruppe unter der Leitung der Geschäftsführung der Austro Control waren: die Gewerkschaft der Post– und Fernmeldebediensteten sowie die Gewerkschaft vida. Das Unternehmen war durch die Geschäftsführung und durch Abteilungsleiter aus den Fachbereichen vertreten.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT den gesamtstaatlichen Prozess der Pensionsreformen durch kostendämpfende Maßnahmen im KV 1 zu unterstützen und mittelfristig eine generationengerechte und nachhaltige Neugestaltung der Pensionsansprüche der Bediensteten der Austro Control sicherzustellen. In Verhandlungen mit den Kollektivertragspartnern wäre darauf hinzuwirken, dass

- die Abfertigung schrittweise auf die gesetzlich vorgesehenen zwölf Monate reduziert wird,
- die Gewährung eines Altersversorgungszuschusses im Abfertigungszeitraum entfällt,
- der Altersversorgungszuschuss auf eine 40-jährige Durchrechnung umgestellt wird und
- die aktiven Bediensteten sowie die pensionierten Bediensteten im KV 1 künftig einen angemessenen Pensionssicherungsbeitrag leisten.

Für den Fall, dass nach einer angemessenen Verhandlungszeitspanne keine Einigung zwischen den Kollektivertragspartnern erzielt werden kann, empfahl der RH dem BMVIT, eine gesetzliche Regelung für die pensionsrechtlichen Ansprüche, für die Frage eines Beitrags der bereits in Pension befindlichen Bediensteten sowie für die Abfertigungsansprüche nach KV 1 anzustreben. Dabei sollte sich das BMVIT an den bereits gesetzlich festgelegten und im gesamtstaatlichen Änderungsprozess etablierten Maßnahmen bzw. an den Änderungen anderer staatlicher Unternehmen orientieren.

33.3

(1) Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu den kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control in **TZ 24**.

(2) Laut Stellungnahme der Austro Control seien die von ihr in der Vergangenheit gesetzten Maßnahmen zur Eindämmung der Pensionsaufwendungen auch daran gescheitert, dass selbst eine Änderung des Kollektivertrags über den Altersversorgungszuschuss der Zustimmung jedes einzelnen Anwartschaftsberechtigten bedurft hätte, weil die Ausgliederung in die Pensionskasse, die ja nunmehr der Leistungsverpflichtete sei, auf einzelvertraglicher Basis erfolgt sei. Ein gesetzlicher Eingriff in die bestehenden Regelungen sei natürlich möglich, wäre jedoch ob der moderaten Größenordnung des Altersversorgungszuschusses im Detail kritisch zu prüfen.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Zu den Detailempfehlungen des RH verwies die Austro Control auf ihre Ausführungen zum KV 1 und die rechtlichen Regelungen hinsichtlich des Bestandschutzes ([TZ 24](#)).

Das Höchstausmaß einer Austro Control–Pension betrage maximal 20 % des letzten Grundbezugs bei voller Leistung von Eigenbeiträgen, aber nicht alle Bediensteten würden die 35–jährige Dienstzugehörigkeit erreichen. Die Detailberechnung zeige, dass im Jahr 2016 der durchschnittliche Altersversorgungszuschuss 1.344 EUR pro Monat und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter betragen habe und somit in einer moderaten Größenordnung — auch verglichen mit anderen Unternehmen — liege.

Beim Altersversorgungszuschuss sei bereits vor Jahren die Frage der verpflichtenden Leistung von Eigenbeiträgen der Mitarbeiterinnen bzw. Mitarbeiter gerichtlich geprüft worden, wobei die höchstgerichtliche Entscheidung schlussendlich die Verpflichtung zur Leistung von Eigenbeiträgen verneint habe. Diese Entscheidung sei nach Ansicht der Austro Control analog auf die Leistung eines Pensionssicherungsbeitrags umzulegen, wobei hier auch noch das Thema der Ungleichbehandlung der verschiedenen Bedienstetengruppen zum Tragen kommen könne.

33.4

(1) Der RH verwies gegenüber dem BMVIT auf seine Gegenäußerung in [TZ 24](#).

(2) Der RH entgegnete der Austro Control, dass seine Empfehlung vorrangig auf eine Korrektur von begünstigenden Sonderregelungen bei den Bediensteten der Austro Control zielt. Im Gegensatz zur Austro Control hatten Bundesbedienstete und die Bediensteten anderer staatsnaher Unternehmen zum Teil bereits erhebliche Reduktionen ihrer Ruhegenussansprüche — bis auf ASVG–Pensionsniveau — hinzunehmen; demgegenüber bestätigte die Austro Control eine durchschnittliche Zusatzpension (Altersversorgungszuschuss von 1.344 EUR pro Monat und Mitarbeiterin bzw. Mitarbeiter) zur ASVG–Pension.

Darüber hinaus stellte der im Jahr 2004 von der Austro Control mit dem Pensionsrecht befasste externe Experte fest, dass eine mangelnde Generationengerechtigkeit bei den Pensionsleistungen jüngerer und älterer Bediensteter vorlag. Zugleich wies er darauf hin, dass die zugrunde liegenden kollektivvertraglichen Regelungen unter bestimmten Rahmenbedingungen durchaus schrittweise veränderbar wären.

Hinsichtlich der erforderlichen Einigung mit den Sozialpartnern wies der RH darauf hin, dass keine adäquaten Initiativen der Geschäftsführung dokumentiert waren, Änderungen im KV 1 im Verhandlungswege zu erreichen. Der RH bekraftigte deshalb seine Empfehlung nachdrücklich und wies zudem auf seine Gegenäußerung in [TZ 24](#) hin.

Bericht des Rechnungshofes

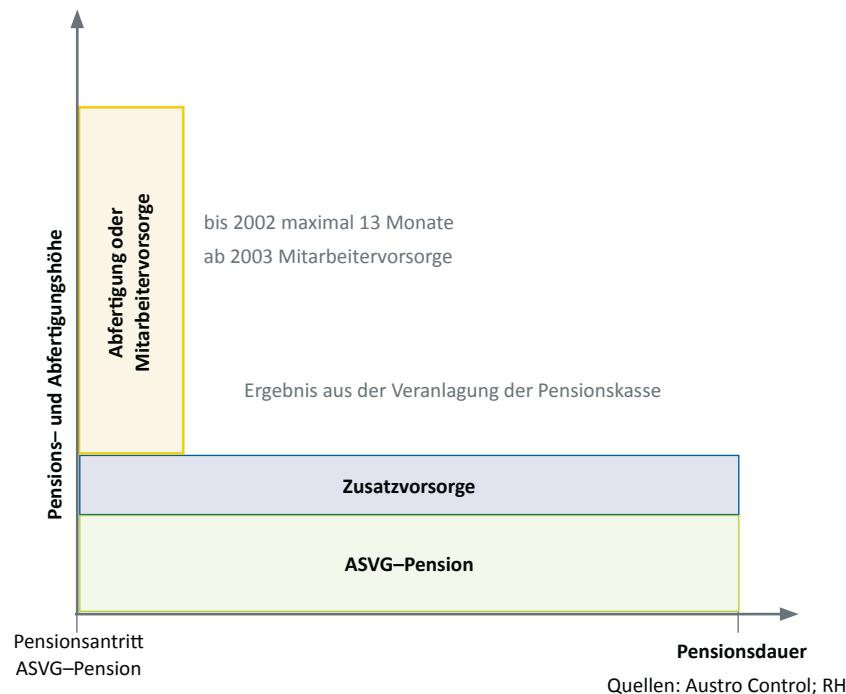
Zivile Flugsicherung

Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 2

34.1

(1) Für Bedienstete, die ab 1. Jänner 1997 bei der Austro Control angestellt wurden, gelangte der KV 2 zur Anwendung. Dieser gewährte eine Zusatzvorsorge zur ASVG-Pension. Für die Zusatzvorsorge leiste die Austro Control nach der Vollen- dung des 5. Dienstjahres⁵¹ Beiträge an eine Pensionskasse. Die Austro Control fi- nanzierte die Zusatzvorsorge bei der Pensionskasse mit 3 % des Bruttomonatsbe- zugs. Diese war beitragsfinanziert gestaltet und die Höhe vom Ergebnis der Veranlagungen der Pensionskasse abhängig. Eine Nachschussverpflichtung seitens der Austro Control bestand nicht. Mit der Inanspruchnahme der ASVG-Pension stand den Bediensteten — die zwischen 1997 und bis Ende 2002 eingetreten waren — eine Abfertigung in Höhe von bis zu 13 Monatsentgelten⁵² zu. Sie überschritt damit die im Angestelltengesetz⁵³ mit höchstens zwölf Monatsentgelten festge- legte Abfertigung um ein Monatsentgelt. Ab 1. Jänner 2003 erfolgte die Ablöse der Abfertigung durch die gesetzlich vorgesehene Mitarbeitervorsorge. Der KV 2 sah neben der Mitarbeitervorsorge keine gegenüber dem Angestelltengesetz erhöhen- den Regelungen vor (Abbildung 15).

Abbildung 15: Pensionsregelung und Abfertigung nach KV 2



⁵¹ Die Auszahlung erfolgt ab dem nächstfolgenden 1. Jänner.

⁵² Ein Abfertigungsanspruch in Höhe von 13 Monaten gelangte bei einem ununterbrochenen Dienstverhältnis von mindestens 30 Jahren zur Anwendung.

⁵³ Art. 1 § 23 Angestelltengesetz, BGBl. Nr. 292/1921, zuletzt geändert durch BGBl. I Nr. 64/2004

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Die Zusatzvorsorge gelangte parallel zur Abfertigung bzw. zur Mitarbeitervorsorge ab der Inanspruchnahme der ASVG-Pension zur Auszahlung. Das Pensionsantrittsalter lag von 2011 bis 2015 bei durchschnittlich 61,7 Jahren bei fünf Pensionierungen (ohne Fluglotsinnen und Fluglotsen). Per 31. Dezember 2015 leistete die Austro Control für 425 Bedienstete Beiträge nach KV 2 an die Pensionskasse. Den einzelnen Bediensteten stand es — zur Erhöhung ihrer Zusatzvorsorge — frei, eigene Beiträge an die Pensionskasse zu entrichten.

34.2

Der RH bewertete die Umstellung auf ein Pensionskassenmodell für die ab 1. Jänner 1997 eingetretenen Bediensteten als zweckmäßig.

Der RH empfahl der Austro Control, mit Unterstützung des BMVIT darauf hinzuwirken, die Abfertigung — für die zwischen 1997 und Ende 2002 eingetretenen Bediensteten — auf die im Angestelltengesetz gesetzlich vorgesehene Höchstgrenze von zwölf Monaten zu reduzieren.

34.3

(1) Das BMVIT verwies in seiner Stellungnahme auf seine Ausführungen zu kollektivvertraglichen Regelungen der Austro Control in **TZ 24**.

(2) Laut Stellungnahme der Austro Control greife eine Rückführung der „Abfertigung alt“ auf zwölf Monate im KV 2 nur bei einigen wenigen Fällen und stelle keinen merkbaren finanziellen Vorteil dar.

34.4

(1) Der RH verwies gegenüber dem BMVIT auf seine Gegenäußerung in **TZ 24**.

(2) Der RH konnte zwar die in der Stellungnahme geäußerte Argumentation der Austro Control nachvollziehen, jedoch wäre es nach Ansicht des RH – im Sinne einer mittelfristigen Gleichbehandlung aller Bediensteten der Austro Control – dennoch geboten, die Abfertigung auf die im Angestelltengesetz gesetzlich vorgesehene Höchstgrenze von zwölf Monaten zu reduzieren.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Geplanter Neubau Unternehmenszentrale

35.1

(1) Die Austro Control verfügte am Standort Schnirchgasse in Wien Erdberg über zwei Büro-Objekte:

- die ehemalige Unternehmenszentrale und
- die Überflugzentrale, intern als Air Traffic Control Center Vienna (ATCCV) bezeichnet.

(2) Im März 2010 offenbarte ein Gebäudebefund an der damals rd. 35 Jahre in Nutzung stehenden Unternehmenszentrale schwerwiegende Mängel an der Gebäudestruktur, an der Gebäudefassade sowie bei der Haustechnik. Das Gutachten bezifferte den Instandsetzungsaufwand mit rd. 7,2 Mio. EUR. Ungeachtet dessen galt die fehlende Barrierefreiheit des Gebäudes als „unbehebbarer Mangel“. Spätere Schätzungen (2014) gingen von Sanierungskosten in Höhe von 10 Mio. EUR bis 12 Mio. EUR aus. Das Objekt der Überflugzentrale verfügte dagegen über eine wesentlich solidere Bausubstanz und konnte weiter genutzt werden.

(3) Im Jahr 2011 erstellte die Stadt Wien ein städtebauliches Konzept, das für den Standort der bestehenden Unternehmenszentrale eine Hochhauswidmung vorsah. Die Austro Control sah damit die Möglichkeit, den Wert ihrer Liegenschaft um rd. 5 Mio. EUR zu erhöhen. Nach Angaben der Austro Control erschien damit die Errichtung einer — der Kubatur der bestehenden Unternehmenszentrale ähnlichen — Ersatzinvestition wirtschaftlich nicht mehr attraktiv.

(4) Mit dem Gebäudebefund startete die Austro Control eine Reihe von Aktivitäten rund um einen geplanten Abbruch und Neubau der Firmenzentrale und der vorübergehenden Verlegung der Unternehmenszentrale in ein Zwischenquartier, die in der folgenden Tabelle überblicksmäßig zusammengefasst sind:

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung

**Tabelle 21: Chronologie und wesentliche Meilensteine zum Neubau Firmenzentrale**

Zeitangabe	Aktivität	Anmerkung
März 2010	Gebäudebefund offenbart im Bestandsobjekt der ehemaligen Unternehmenszentrale schwerwiegende Mängel an Fassade, Bautechnik und Haustechnik.	Damals geschätzter Sanierungsaufwand war mindestens 7,2 Mio. EUR. Fehlende Barrierefreiheit galt als unbehebbarer Mangel.
Mai 2010	Austro Control verfasst Immobilien–Strategie und betrachtet dabei zwei Szenarien: Szenario 1) Generalsanierung der Firmenzentrale und Bezug eines Zwischenquartiers und Szenario 2) Mietvariante im benachbarten Büroturm Town Town.	Gesamtkostenbetrachtung: Szenario 1: 17,6 Mio. EUR Szenario 2: 5,2 Mio. EUR
Mitte 2011	Stadt Wien erstellt ein neues städtebauliches Leitbild, das für den Standort Schnirnchgasse eine Hochhauswidmung vorsieht.	
September 2013	Vorstand der Austro Control verfügt Investitionsstopp am Altobjekt (Ausnahme: Maßnahmen zur Abwendung von Gefahren im Verzug). Ein Konzept über mögliche Verlagerung der Nicht–Büro–Infrastruktur wird ausgearbeitet.	Schulungsräume, Tower–Simulator sowie der Such– und Rettungsdienst sollen in das benachbarte Objekt ATCCV verlagert werden.
Mai 2014	Selbst die notwendigsten Sanierungsarbeiten an der bestehenden Unternehmenszentrale würden mindestens 5,3 Mio. EUR kosten (ohne Dach, Brandschutz, Klima etc.).	Die Geschäftsführung zeigt sich „bestürzt“ über das Ausmaß des Sanierungsbedarfs. Absiedlung aus dem Objekt scheint unumgänglich.
Juni 2014	Stadt Wien legt neues raumplanerisches Konzept für den Standort der bestehenden Firmenzentrale vor. Vorgesehen war die Umwidmung in ein Hochhaus.	geplante Bruttogeschoßfläche von rd. 26.000 m ² (bisheriger Flächenbedarf der Austro Control belief sich auf 12.800 m ²)
Juni 2014	Austro Control startet Durchführung eines EU–weiten Realisierungswettbewerbs. Ziel ist die Erarbeitung eines konkreten Hochhausprojekts als Grundlage für einen Umwidmungsantrag. Einbindung der Stadt Wien.	Während Abbruch und Neubau ist die Übersiedlung in ein Ausweichobjekt vorgesehen.
November 2014	Aus zwölf Teilnehmern des Realisierungswettbewerbs wird ein Siegerprojekt ausgewählt. Dieses weist zur Optimierung der Lichtverhältnisse und einer geringen Windangriffsfläche ein Flügelprofil auf.	Das Projekt sah einen rd. 126 m hohen Büroturm vor.
Februar 2015	Eine Liegenschaftswertermittlung weist die Variante Baurechtsvergabe und Einmietung als Ankermieter (Variante 3b) als wirtschaftlich vorteilhafteste Variante aus.	Die Studie ging von einem jährlichen Baurechtszins von rd. 530.000 EUR, einem Mietaufwand von rd. 14,3 EUR/m ² und einer Bruttorendite von 6,17 % aus.
März 2015	Suche nach geeignetem Ausweichquartier für eine Dauer von rund fünf Jahren. Eigentümer BMVIT beurteilt bisheriges Vorgehen positiv und beauftragt Austro Control mit der Analyse von Verwertungsszenarien und den Verhandlungen für einen Generalplanervertrag.	Das geschätzte Volumen des Generalplanervertrags betrug rd. 7,3 Mio. EUR.
Juni 2015	Ansuchen auf Neufestsetzung des Flächenwidmungs– und Bebauungsplans an die Stadt Wien, wobei aus städtebaulichen Erwägungen eine Erhöhung des geplanten Büroturms beantragt wurde.	Das geplante Hochhausobjekt sollte um drei bis vier Regelgeschosse höher sein als das Siegerprojekt des Realisierungswettbewerbs.
September 2015	Eine Analyse der Verwertungsszenarien des Standorts weist die geplante Baurechtsvergabe als vorteilhafteste Variante aus.	Mit betrachtet wurden in verschiedenen Varianten auch ein Liegenschaftsverkauf oder eine eigene Projektentwicklung.
September 2015	Aufsichtsrat der Austro Control gibt auf Vorschlag der Geschäftsführung die Standortentscheidung zugunsten des Ausweichquartiers IZD–Tower (Wien, Wagramer Straße) frei.	Mietdauer fünf Jahre mit Option auf Verlängerung um weitere fünf Jahre; Übersiedlung im Dezember 2015
Juni 2016	Austro Control verhandelt Generalplanervertrag mit einem Gesamtvolume von rd. 8,5 Mio. EUR.	Aufsichtsrat gab ein Abrufvolumen von 5,2 Mio. EUR mit Optionen auf weitere 1,4 Mio. EUR frei.

Quellen: Austro Control; RH

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(3) Wie die vorstehende Tabelle verdeutlicht, entschied die Geschäftsführung der Austro Control, ihre Firmenzentrale ab Ende 2015 für die Dauer von mindestens fünf Jahren in ein temporäres Ausweichquartier (IZD–Tower, Wien, Wagramer Straße) zu verlegen (Mietfläche ca. 10.000 m², monatlicher Mietaufwand ca. 15,4 EUR/m²). Die Austro Control vereinbarte mit dem Vermieter einen von diesem zu tragenden Baukostenzuschuss zur Adaptierung der Räumlichkeiten in Höhe von 3,0 Mio. EUR und einen mietzinslosen Zeitraum von acht Monaten.

(4) Die Geschäftsführung der Austro Control hielt gegenüber dem RH ausdrücklich fest, dass sie für die Errichtung der neuen Firmenzentrale weder das Errichtungsrisiko noch das Betreiberrisiko auf sich nehmen wolle, weil sie als Flugsicherungsorganisation nicht über diese Kernkompetenzen verfüge. Vielmehr strebte die Austro Control die Vergabe des Baurechts auf die erwartete Nutzungsdauer des Neubaus (die Planungen gingen von etwa 50 bis 70 Jahren aus) an. Die Austro Control beabsichtigte, bei dem Neubau als Ankermieter aufzutreten, wobei sie auch weitere Gesellschaften des Bundes als Mieter in Erwägung zog (z.B. die ASFINAG).

(5) Nach Angaben der Austro Control erfolgten im Herbst 2015 in Abstimmung mit dem BMVIT Gespräche mit der Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. (**BIG**) hinsichtlich der Errichtung des Projekts oder anderer Möglichkeiten der Projektumsetzung. Die BIG habe aber wenig Ambitionen gezeigt, als Bauherr aufzutreten, weil sie nach Angaben der Austro Control davon ausgegangen sei, dass private Bauherren am Markt günstigere Preise verhandeln könnten.

(6) Die Planungen der Austro Control gingen von Abbruchkosten für die alte Unternehmenszentrale in Höhe von rd. 1,1 Mio. EUR aus; eine Schadstoffanalyse über etwaige Kontaminierungsrisiken war zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch ausständig.

(7) Zur Zeit der Gebarungsüberprüfung (Anfang Juni 2016) verhandelte die Geschäftsführung der Austro Control einen Generalplanervertrag mit den Siegern des Realisierungswettbewerbs. Der Entwurf des Generalplanervertrags war modular aufgebaut und sah mehrere Optionen und Ausstiegsklauseln vor. Er umfasste ein Gesamtvolumen von rd. 8,5 Mio. EUR, die zum Teil von einem noch später auszuwählenden Baurechtsnehmer zu tragen waren. Der Aufsichtsrat der Austro Control gab im Juni 2016 ein maximales Abrufvolumen von 5,2 Mio. EUR⁵⁴ mit einer Option für weitere 1,4 Mio. EUR⁵⁵ frei. Die Planungen zur Zeit der Gebarungsüberprüfung gingen davon aus, dass die Baurechtsvergabe nach Durchführung eines Wettbewerbs im Sinne des Bundesvergabegesetzes etwa Ende 2017/Anfang 2018 erfolgen werde.

⁵⁴ für Planungen bis zur funktionalen Leistungsausschreibung

⁵⁵ für weitere Projektleistungen

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



35.2

Ungeachtet einer allfälligen gesonderten Gebarungsüberprüfung des derzeit laufenden Immobilienprojekts der Austro Control konnte der RH die Entscheidung der Austro Control, ein Zwischenquartier zu beziehen und einen Neubau ins Auge zu fassen, nachvollziehen. Ebenso erachtete er die Entscheidung der Austro Control, nicht selbst als Bauherrin und Projektbetreiberin auftreten zu wollen, als zweckmäßig.

Bei der derzeit geplanten, weiteren Vorgangsweise (Unterzeichnung eines Generalplanervertrags zur Erstellung einreichfähiger Planungsunterlagen, wettbewerbliche Vergabe des Baurechts auf eine Dauer von 50 bis 70 Jahren) sah der RH eine Reihe von Risiken. Diese bestanden etwa darin, dass

- das Umwidmungsverfahren der Liegenschaft zur Zeit der Gebarungsüberprüfung noch nicht abgeschlossen war und sich daraus — für den weiteren Projektverlauf — maßgebliche Implikationen (z.B. Änderungen von Planung, Flächenstruktur und Wirtschaftlichkeitsbetrachtung) ergeben könnten,
- der künftige Baurechtswerber und/oder der künftige Investor möglicherweise eigene Vorstellungen über das zu errichtende Objekt einbringt, die den bisherigen Planungen gänzlich oder teilweise entgegenstehen (Risiko verlorener Aufwendungen),
- potenzielle Baurechtswerber die Übernahme der Planungen der Austro Control mit einer Minderung des zu entrichtenden Baurechtszinses verknüpfen,
- die Höhe des zu erzielenden Baurechtszinses und der Errichtungskosten sowie die sich nach Fertigstellung ergebende Marktsituation für Büroimmobilien nur bedingt abgeschätzt werden können,
- die geplante Bruttogeschoßfläche den eigenen Flächenbedarf um mehr als das Doppelte überschreiten wird und damit das Risiko von Leerständen gegeben ist (andere Gesellschaften bekundeten zwar ihr Interesse an einer Einmietung; konkrete Vereinbarungen fehlten jedoch) sowie
- bei der gesamten Projektabwicklung — mangels eigener Erfahrungen und Know-how — mit erheblichen Aufwendungen für externe Beratungsleistungen zu rechnen ist.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Der RH empfahl der Austro Control, bei den Überlegungen im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau der Unternehmenszentrale die aufgezeigten Risiken zu berücksichtigen und — etwa in beratender Funktion — eine Unterstützung durch die BIG zu erwägen, zumal laut Austro Control die Unterbringung von mehreren Gesellschaften des Bundes erwogen worden war.

35.3 Laut Stellungnahme der Austro Control sei die Umwidmung im Mai 2017 vollumfänglich im beantragten Ausmaß erfolgt. Darüber hinaus gehe die Austro Control von einer Komplettvermietung zum Zeitpunkt der Baurechtsvergabe aus. Mit einer staatsnahen Gesellschaft sei bereits ein verbindlicher Einmietungsvertrag abgeschlossen worden, mit einer weiteren seien die Gespräche sehr weit gediehen. Die Anfrage eines weiteren potenziellen Mieters könne voraussichtlich mangels freier vermietbarer Flächen nicht mehr gedeckt werden.

Das Projekt liege exakt im Zeitplan. Die Einreichplanung für die Baubewilligung sei für Anfang Juli 2017 bereits abgestimmt und werde auch hinsichtlich externer Beratungskosten die budgetierten Werte unterschreiten.

35.4 Der RH entgegnete der Austro Control, dass er von den in der Stellungnahme angeführten aktuellen Entwicklungen Kenntnis nehme. Ob der Dimension des Projekts und der fehlenden Routine der Austro Control bei der Abwicklung derartiger Projekte bekräftigte er dennoch seine Empfehlung, die noch verbleibenden offenen Risiken zu berücksichtigen und — etwa in beratender Funktion — eine Unterstützung durch die BIG zu erwägen, zumal laut Austro Control die Unterbringung von mehreren Gesellschaften des Bundes erwogen worden war.

Amtshaftungsklagen

36.1 (1) In der Neufassung der Luftverkehrsberieberzeugnis- und Flugbetriebs-Verordnung 2008 beschränkte das BMVIT in § 3 Abs. 2 die Verwendung von Hubschraubern für den Flugrettungsdienst ab 1. Jänner 2010 auf die höchste normierte Leistungsklasse (Kategorie A). Der VfGH hob diese Bestimmung mit 1. April 2012 auf, weil die vorgeschriebene Notifizierung an die Europäische Kommission nicht vorlag. Auf Basis einer späteren Regelung der EU konnte für den Rettungseinsatz eine größere Auswahl an Hubschrauber-Typen (Kategorie A oder äquivalent) eingesetzt werden.

Vier Hubschrauberunternehmen, die Rettungsflüge durchführten, fühlten sich durch die Verordnungsnovelle geschädigt, weil sie zumindest einige ihrer Hubschrauber nicht mehr für Rettungsflüge einsetzen durften bzw. durch teurere Hub-

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



schrauber ersetzen mussten. Sie erachteten die Beschränkung der einsetzbaren Hubschrauber–Typen u.a. als nicht sachlich begründet.

(2) Ein Unternehmen brachte eine Amtshaftungsklage gegen die Republik ein, die im Jahr 2016 mit einem Vergleich endete. In diesem verpflichtete sich der Bund, vertreten durch das BMVIT, dem Kläger rd. 4,67 Mio. EUR (inkl. Zinsen und Verfahrenskosten) zu bezahlen. Weitere drei Verfahren mit einer Gesamtschadenssumme von rd. 19 Mio. EUR waren zur Zeit der Gebarungsüberprüfung Mitte 2016 noch vor Gericht anhängig.

36.2

Der RH bemängelte, dass die unterlassene Notifizierung der Luftverkehrsbetreiberzeugnis– und Flugbetriebs–Verordnung 2008 durch das BMVIT und die offenbar unzureichende sachliche Begründung für die starke Einschränkung der für Rettungsflüge einzusetzenden Hubschrauber zu mehreren Amtshaftungsverfahren führten. Letztere zogen bis Mitte 2016 eine Schadenersatzzahlung des BMVIT in Höhe von rd. 4,67 Mio. EUR nach sich.

Der RH empfahl dem BMVIT, hinkünftig legistische Maßnahmen im Bereich der Luftfahrt bei der Europäischen Kommission notifizieren zu lassen oder zumindest nachweislich eine fachliche Stellungnahme und/oder Klärung einzuholen, um bei allfälligen späteren Klagen nachweisen zu können, nach bestem Wissen und nach dem aktuellen Stand der Technik entschieden zu haben.

36.3

Laut Stellungnahme des BMVIT würden die erforderlichen Notifizierungen von technischen Spezifikationen durchgeführt.

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Schlussempfehlungen

37 Zusammenfassend hob der RH folgende Empfehlungen hervor:

BMVIT

- (1) Die Vorgaben zur Dämpfung des Personalaufwands der Austro Control wären zu konkretisieren und es wären etwa Zielkorridore für Einsparungen in der Personalgeberung zu vereinbaren. Die Einhaltung dieser Zielkorridore könnte etwa durch ambitioniertere Zielvorgaben betreffend die variablen Bezugsbestandteile für die Geschäftsführung der Austro Control unterstützt werden. (TZ 3)
- (2) Durch geeignete Maßnahmen wäre ehestmöglich die gebotene Unabhängigkeit der „Stabsstelle Safety Management und Flugsicherung“ in ihren Aufsichtsfunktionen über die Austro Control herzustellen. Überdies wäre durch entsprechende organisatorische und/oder geeignete Vertretungsregelungen nachweislich sicherzustellen, dass eine Befangenheit im Sinne des § 7 AVG ausgeschlossen ist. (TZ 6)
- (3) Es wäre von der Austro Control eine vertragsgemäße Analyse der Kosten je erbrachter Leistungseinheit einzufordern, um die Steuerungsmöglichkeiten für eine wirtschaftliche Leistungserbringung durch die Austro Control zu unterstützen. (TZ 12)
- (4) Das Verwaltungsübereinkommen betreffend die Zusammenarbeit der österreichischen Wetterdienste sollte gemeinsam mit dem nunmehrigen BMWFV und dem BMLVS hinsichtlich bisheriger Erfolge und weiterer Reformschritte evaluiert und um quantifizierte Einsparungsziele und Umsetzungsfristen ergänzt werden. Dabei wäre — im Interesse struktureller Maßnahmen einer Verwaltungsreform — das mittel- bis langfristige Ziel einer Zusammenlegung der Wetterdienste nicht aus den Augen zu verlieren. (TZ 20)
- (5) Für den Fall, dass nach einer angemessenen Verhandlungszeitspanne keine Einigung zwischen den Kollektivvertragspartnern erzielt werden kann, wären eine gesetzliche Regelung für die pensionsrechtlichen Ansprüche, für die Frage eines Beitrags der bereits in Pension befindlichen Bediensteten sowie für die Abfertigungsansprüche nach KV 1 anzustreben. Dabei sollte sich das BMVIT an den bereits gesetzlich festgelegten und im gesamtstaatlichen Änderungsprozess etablierten Maßnahmen bzw. an den Änderungen anderer staatlicher Unternehmen orientieren. (TZ 33)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(6) Legistische Maßnahmen im Bereich der Luftfahrt wären hinkünftig bei der Europäischen Kommission notifizieren zu lassen oder es wäre zumindest nachweislich eine fachliche Stellungnahme und/oder Klärung einzuholen, um bei allfälligen späteren Klagen nachweisen zu können, nach bestem Wissen und nach dem aktuellen Stand der Technik entschieden zu haben. (TZ 36)

Austro Control und BMVIT

(7) Bei der Europäischen Kommission wäre — nach Klärung der noch offenen Sachverhalte — auf eine Einstellung des laufenden Vertragsverletzungsverfahrens betreffend die Umsetzung des Functional Airspace Block Central Europe im Rahmen des Projekts Single European Sky hinzuwirken. (TZ 5)

(8) Die Gespräche zwischen Austro Control und BMVIT wären ehestmöglich abzuschließen, um eine Abgeltung der neu hinzugekommenen Aufgaben der Luftfahrtagentur im Rahmen einer Novelle der Austro Control–Gebührenverordnung sicherzustellen. (TZ 12)

Austro Control mit Unterstützung des BMVIT

(9) Es wäre auf den Entfall von Ausnahmebestimmungen zur Vorrückung in höhere Verwendungsgruppen im KV 1 hinzuwirken, um mittelfristig eine generationengerechtere Bezahlung und einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen. Dabei wäre insbesondere die sogenannte Bezugszuerkennung abzuschaffen und die Einstufung in eine höhere Verwendungsgruppe nur bei entsprechender Arbeitsplatzbewertung vorzusehen. (TZ 24)

(10) Es wäre darauf hinzuwirken, die aktuellen Gehaltsschemata (KV 1 und KV 2) auf ein dem Bund vergleichbares Niveau heranzuführen, um zumindest mittelfristig eine generationengerechtere Bezahlung und damit einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen. (TZ 25)

(11) Es wäre bei den Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern darauf hinzuwirken, für Bedienstete mit Hochschulabschluss sowie für Fluglotsinnen und Fluglotsen in den nächsten Jahren moderate Lohnabschlüsse zu vereinbaren. Für Bedienstete mit technischem Abschluss (Matura) und Administrativkräfte wären die Gehälter mittelfristig gegenüber jenen für Bedienstete mit Hochschulabschluss sowie jenen für Fluglotsinnen und Fluglotsen auf ein angemessenes Niveau zu senken. Diese Maßnahmen würden dazu beitragen, einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen und die Intentionen der EU im Rahmen des Projekts Single European Sky zu unterstützen. (TZ 26)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



(12) Es wären besoldungsrechtliche Grundlagen zu erarbeiten, die ein Bewertungsmodell auf Grundlage von Wissen (Ausbildung), Denkleistung und Verantwortungswert voraussetzen und sich in entsprechenden Lebensverdienstsummen niederschlagen. Die gewonnenen Erkenntnisse sollten zugleich als Grundlage für die Ausarbeitung adäquater Regelungen in den in Verhandlung stehenden KV 3 einfließen. (TZ 27)

(13) Es wäre darauf hinzuwirken, dass die Anerkennungszahlungen des KV 1 schrittweise zumindest auf das Niveau des KV 2 reduziert werden, um mittelfristig eine generationengerechte Gestaltung der Anerkennungszahlungen zu erreichen und damit einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen. (TZ 28)

(14) Es wäre darauf hinzuwirken, dass

- ehestmöglich Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern bezüglich Anpassungen der Regelungen zur Übergangsversorgung aufgenommen werden,
- die festgelegten Abschläge bei früherem Pensionsantritt tatsächlich wirksam werden und somit die Sonderregelung hinsichtlich Abschlägen gestrichen wird,
- als Bemessungsgrundlage der Bruttoletztbezug durch eine 40-jährige Durchrechnung ersetzt wird, um eine nachhaltige und generationengerechte Regelung zu erzielen und einen sparsamen Mitteleinsatz sicherzustellen sowie
- die bestehenden Regelungen zur Übergangsversorgung mit jenen anderer europäischer Flugsicherungsorganisationen verglichen werden und — im Sinne einer sparsamen Mittelverwendung — allenfalls notwendige Korrekturmaßnahmen erfolgen. (TZ 31)

(15) Es wäre der gesamtstaatliche Prozess der Pensionsreformen durch kosten-dämpfende Maßnahmen im KV 1 zu unterstützen und mittelfristig eine generationengerechte und nachhaltige Neugestaltung der Pensionsansprüche der Bediensteten der Austro Control sicherzustellen. In Verhandlungen mit den Kollektivvertragspartnern wäre darauf hinzuwirken, dass

- die Abfertigung schrittweise auf die gesetzlich vorgesehenen zwölf Monate reduziert wird,

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- die Gewährung eines Altersversorgungszuschusses im Abfertigungszeitraum entfällt,
- der Altersversorgungszuschuss auf eine 40-jährige Durchrechnung umgestellt wird und
- die aktiven Bediensteten sowie die pensionierten Bediensteten im KV 1 künftig einen angemessenen Pensionssicherungsbeitrag leisten. (TZ 33)

(16) Es wäre darauf hinzuwirken, die Abfertigung — für die zwischen 1997 und Ende 2002 eingetretenen Bediensteten — auf die im Angestelltengesetz gesetzlich vorgesehene Höchstgrenze von zwölf Monaten zu reduzieren. (TZ 34)

Austro Control

- (17) Die Bemühungen um messbare Effizienzsteigerungen der Flugsicherung wären gemeinsam mit den Partnerländern des Functional Airspace Block Central Europe und mit anderen Kooperationspartnern zu verstärken. (TZ 5)
- (18) Die Bemühungen zur Senkung der Personalkosten und zur Steigerung der Produktivität der Fluglotsinnen und Fluglotsen wären weiter zu verfolgen und zu verstärken. (TZ 7)
- (19) Der Entwicklung des zunehmenden Rückstellungsbedarfs für Verpflichtungen aus Pensionen und Abfertigungen wäre insbesondere durch nachhaltige Maßnahmen im Bereich des Personalmanagements entgegenzuwirken. (TZ 8)
- (20) Infolge der unsicheren einnahmeseitigen Entwicklungen wären vor allem die ausgabenseitigen Maßnahmen wie insbesondere die Dämpfung des Personalaufwands sowie Produktivitäts- und Effizienzsteigerungen, etwa in den Bereichen Flugsicherung, Ausbildung und Wetterdienste, zu verstärken, um damit Beiträge zu nachhaltig positiven Unternehmensergebnissen zu leisten. (TZ 9, TZ 10)
- (21) Die begonnenen Maßnahmen zur Kostenreduktion bei den Flugsicherungseinrichtungen auf den österreichischen Flughäfen wären weiterzuführen und nötigenfalls Verhandlungen über eine Beschränkung der Betriebszeiten der besonders betroffenen Flughäfen bzw. über eine finanzielle Beteiligung der Flughäfen und deren Eigentümer an den Kosten der Flugsicherung aufzunehmen. (TZ 11)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- (22) Die Umsetzung des Projekts „Neuorganisation Ausbildung“ wäre zu forcieren. Dabei wären die Drop-out Raten zu senken sowie eine vollständige und periodengerechte Erfassung der Kosten sicherzustellen. Ebenso wäre eine kostenstellenmäßige Trennung zwischen Ausbildungs-, Umschulungs- bzw. Weiterbildungskosten zu realisieren. (TZ 13)
- (23) In der Applikation „Compass“ wäre ein aktueller und steuerungsrelevanter Datenstand sicherzustellen. (TZ 14)
- (24) Die Wirksamkeit der Internen Revision wäre durch Bereitstellung adäquater personeller Ressourcen (z.B. durch verstärkte Kooperationen mit der Abteilung Safety, Security, Quality) zu erhöhen und durch die Einrichtung einer Hinweisgeberplattform zu unterstützen. Ebenso wären in die Prüfungshandlungen der Internen Revision verstärkt auch Einrichtungen außerhalb der Unternehmenszentrale miteinzubeziehen. (TZ 15)
- (25) Bei zukünftigen Vergaben von IT-Systemen im Bereich der Flugsicherung wäre sicherzustellen, dass den IT-Lieferanten die Aktualisierung der kommerziellen Betriebssysteme vertraglich überbunden wird, ohne die durchgängige Betriebssicherheit der Flugsicherungssysteme zu beeinträchtigen. (TZ 18)
- (26) Gemeinsam mit dem BMVIT und dem BMLVS wären Lösungen und Szenarien für die künftige Wahrnehmung des Such- und Rettungsdienstes zu kalkulieren und auf Basis dieser Entscheidungsgrundlagen wäre die kostengünstigste Variante unter bestmöglicher Nutzung von Synergien zu wählen. Weiters wären bei den Flugaufträgen nähere und nachvollziehbare Angaben zu Flugzweck, Crew und Passagieren zu dokumentieren. (TZ 19)
- (27) Bis zur Erreichung des mittel- bis langfristigen Ziels einer Zusammenlegung der Wetterdienste im Interesse struktureller Maßnahmen einer Verwaltungsreform wären weitere Synergien zu heben und etwaige Doppelgleisigkeiten zu vermeiden. (TZ 20)
- (28) Bei Ablauf des Kündigungsverzichts für den Vertrag mit der AFINAG Maut Service GmbH (im Jahr 2017) wären Konditionen zu vereinbaren, die zumindest eine kostendeckende Leistungserbringung ermöglichen. (TZ 21)
- (29) Die Umsetzung der MET-Strategie 2020 wäre mit Nachdruck zu verfolgen und die finanziellen Effekte wären in ein Projektmonitoring einzuarbeiten, um eine rasche Projektumsetzung zu unterstützen. (TZ 22)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



- (30) Die Leistungsprämien der Bediensteten wären auf individuelle — die üblichen Anforderungen eines Arbeitsplatzes überschreitende — Leistungen umzustellen und dabei wären etwa nach Wert und Innovationskraft gestaffelte Auszahlungen vorzusehen. (TZ 29)
- (31) Die nur einer einzelnen Bedienstetengruppe gewährten Belohnungen wären von den Leistungsprämien abzuziehen, um ein leistungsgerechtes und nachvollziehbares Belohnungssystem zu verwirklichen. (TZ 30)
- (32) Bei den Überlegungen im Zusammenhang mit dem geplanten Neubau der Unternehmenszentrale wären die aufgezeigten Risiken (Verzögerungen im Umwidmungsverfahren, unsichere Höhe des erzielbaren Baurechtszinses, mögliche Leerstände, hohe Beratungsaufwendungen etc.) zu berücksichtigen und — etwa in beratender Funktion — eine Unterstützung durch die Bundesimmobiliengesellschaft m.b.H. zu erwägen, zumal die Unterbringung von mehreren Gesellschaften des Bundes erwogen worden war. (TZ 35)

Bericht des Rechnungshofes

Zivile Flugsicherung



Anhang: Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger

Anmerkung: Im Amt befindliche Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in **Fettdruck**

Austro Control

Österreichische Gesellschaft für Zivilluftfahrt mit beschränkter Haftung

Aufsichtsrat

Vorsitz

Gaston Glock	(16. Juni 2004 bis 24. August 2011)
Dr. Caspar Einem	(28. September 2011 bis 31. Dezember 2013)
Dr. Christoph Matznetter	(20. März 2014 bis 9. September 2014)
Mag. Karin Zipperer	(seit 25. September 2014)

Stellvertretung

Dr. Leopold Specht	(seit 6. Dezember 2007)
---------------------------	-------------------------

Geschäftsleitung

Mag. Johann Zemsky	(1. Jänner 1999 bis 31. Dezember 2013)
Mag. Dr. Ludwig Heinz Sommerbauer	(seit 1. Jänner 2009)
Thomas Hoffmann, MSC	(seit 1. Jänner 2014)



Wien, im Dezember 2017
Die Präsidentin:

Dr. Margit Kraker

R

—
H

