

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



COVID-19: Prüfung der Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt

Bundesamt für Zivilluftfahrt und Eidgenössische
Finanzverwaltung

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	600.20524
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

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

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	14
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Vertragsausgestaltung	15
2.1 Chronologie	15
2.2 Komplexes Vertragswerk mit zahlreichen Akteuren	17
2.3 Risikoeinschätzung ist nachvollziehbar	19
2.4 Die Angemessenheit der Bürgschaftssicherheiten ist gegeben	20
2.5 Die Unterstützung führt zu Erträgen für den Bund	20
2.6 Freihändige Vergabe der Beratungsmandate.....	20
3 Zweckmässigkeit der Aufsichtsgestaltung	22
3.1 Die Aufsicht BAZL soll sich formell an die neuen Vorgaben des Subventionsgesetzes anpassen	22
3.2 Luftfahrtstiftung: ein Konstrukt aus der Vergangenheit	24
4 Wahrnehmung der Aufsicht	26
4.1 Das BAZL prüfte vor allem die finanziellen Vorgaben des Bundes.....	26
4.2 Die Reportings der Gesellschaften dienen als Grundlage für die Aufsicht der Luftfahrtstiftung	26
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	28
Anhang 2: Abkürzungen	29

COVID-19: Prüfung der Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt

Bundesamt für Zivilluftfahrt und Eidgenössische Finanzverwaltung

Das Wesentliche in Kürze

Am 29. April 2020 beschloss der Bundesrat finanzielle Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt während der COVID-19-Krise. Zeitgleich beauftragte er die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Beaufsichtigung der Massnahmenumsetzung und der Einhaltung der vereinbarten Bedingungen.

Der Bund verbürgt für Luftverkehrsunternehmen Darlehen in Höhe von 1,275 Milliarden Franken. Für die Unterstützung der flugnahen Betriebe stellte er insgesamt 600 Millionen bereit. Im Juli 2020 gewährte der Bund der SR Technics (SRT) eine Unterstützung in Form einer Ausfallbürgschaft von maximal 79 Millionen Franken. Die revolvingierenden Kreditverträge zur Unterstützung der Swiss International Air Lines AG und der Edelweiss Air AG (Swiss) mit gesicherten Darlehen bis zu 1,275 Milliarden Franken wurden im August 2020 unterzeichnet. Neben den finanziellen Bestimmungen wurden bürgschaftsbezogene bzw. standortpolitische Auflagen definiert.

In der ersten Prüfphase 2020 sichtete die EFK die Berateranalysen sowie die Vertragsentwürfe und informierte die Finanzdelegation regelmässig über ihre Feststellungen. In der zweiten Prüfphase 2021 hat die EFK die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen überprüft. Dabei zeigte sich, dass die Organisation der Aufsicht grundsätzlich zweckmässig, eine abschliessende Aussage zur Einhaltung der Vorgaben des Bundes aber nicht möglich ist. Schwachstellen bestehen hinsichtlich des fehlenden Aufsichtskonzepts und des Nutzens der Schweizer Luftfahrtstiftung.

Für die Unterstützung der Swiss wurden elf und für die SRT acht Verträge unterzeichnet. Sowohl bei der Erstellung als auch bei der Anpassung der Vertragswerke ist das Bundesamt für Zivilluftfahrt (BAZL) bzw. die Eidgenössische Finanzverwaltung auf die Unterstützung von extern beauftragten Beratungsunternehmen angewiesen. Zwischen den involvierten Akteuren bestehen unterschiedliche Beziehungen und Abhängigkeiten.

Die Organisation der Aufsicht ist beim BAZL zweckmässig, aber ein Aufsichtskonzept fehlt

Das BAZL ist verantwortlich für die Aufsicht über die COVID-19-Unterstützung der Luftfahrt. Die Organisation ist zweckmässig, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen sind klar geregelt. Ein standardisiertes, risikobasiertes Aufsichtskonzept liegt jedoch nicht vor. Zudem fehlt eine formalisierte Qualitätssicherung. Die EFK empfiehlt dem BAZL, ein Aufsichtskonzept gemäss den angepassten Anforderungen von Artikel 25 Subventionsgesetz zu erarbeiten.

Das nicht ausgereifte Aufsichtskonzept der Luftfahrtstiftung erschwert die Nachvollziehbarkeit der Prüfungstätigkeit

Die Schweizer Luftfahrtstiftung wurde 2020 zur Aufsicht über die standortpolitischen Auflagen der Fluggesellschaften Swiss und Edelweiss durch den Bundesrat ins Leben gerufen. Das BAZL hat bezüglich der standortpolitischen Auflagen keine direkten Einsichtsrechte bei der Swiss bzw. der Lufthansa. Die Stiftung hat Ende November 2021 erstmals ihren jährlichen Bericht über die Einhaltung der vertraglichen Auflagen vorgelegt.

Aufgrund der Zusammensetzung und der Organisation der Stiftung ist deren Unabhängigkeit als Aufsichtsorgan nicht gegeben und deren Nutzen infrage zu stellen.

Die Einhaltung der Vorgaben des Bundes ist unsicher

Die in den Kreditverträgen definierten finanziellen Bestimmungen werden durch das BAZL überprüft, nicht aber weitere Bestimmungen, etwa das Verbot der Dividendenzahlung. Das BAZL hat standardisierte Prüfungshandlungen definiert und umgesetzt. Zum Zeitpunkt der Prüfung durch die EFK gab es keine Beanstandungen. Das BAZL prüft auch die Einhaltung der bürgerschaftsbezogenen Auflagen bei der SRT. Diese sind teilweise vage und schwer messbar, das BAZL stützte sich mehrheitlich auf die Reportings der SRT ab.

Die Überprüfung der standortpolitischen Auflagen der Swiss erfolgt durch die Schweizer Luftfahrtstiftung. Auch hier sind die Auflagen teilweise unpräzise und schwer messbar. Die Stiftung verlässt sich bei ihrer Tätigkeit auf die Reportings und Auskünfte der Swiss. Eine detaillierte Prüfung der ausgewiesenen Informationen durch die Stiftungsräte ist nur punktuell belegt.

Die Unterstützung der Luftfahrt generiert Erträge für den Bund

Die Swiss und die SRT entrichten auf den bezogenen Darlehen Zinsen. Auf den nicht bezogenen Kreditlimiten sind sog. *Commitment Fees*, eine Bereitstellungsprovision, zu entrichten. Bei Vertragsabschluss wurde eine einmalige *Participation Fee* fällig. Der Bund partizipiert an diesen Erträgen jeweils im Rahmen des verbürgten Anteils.

Insgesamt erwirtschaftete der Bund seit der Vertragsunterzeichnung bis Ende August 2021 Erträge von rund 32 Millionen Franken.

COVID-19: Audit des mesures d'aide aux infrastructures essentielles de l'aviation

Office fédéral de l'aviation civile et Administration fédérale des finances

L'essentiel en bref

Le 29 avril 2020, le Conseil fédéral a décidé de prendre des mesures pour soutenir financièrement les infrastructures essentielles de l'aviation pendant la crise liée au COVID-19. Dans le même temps, il a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) de surveiller leur mise en œuvre et le respect des conditions convenues.

La Confédération cautionne un prêt de 1,275 milliard de francs pour les compagnies aériennes et a mis à disposition un total de 600 millions de francs pour soutenir les entreprises connexes. En juillet 2020, elle a accordé une aide à SR Technics (SRT) sous la forme d'un cautionnement à hauteur maximum de 79 millions de francs. Les contrats de crédit renouvelables afin de soutenir Swiss International Air Lines SA et Edelweiss Air SA (Swiss) avec un prêt garanti jusqu'à 1,275 milliard de francs ont été signés en août 2020. Outre les dispositions financières, des conditions liées au cautionnement ou à la politique d'implantation ont été définies.

Au cours de la première phase de l'audit en 2020, le CDF a consulté les analyses des conseillers ainsi que les ébauches de contrats et a fait régulièrement part de ses constatations à la Délégation des finances. Lors de la seconde phase de l'audit en 2021, il a examiné la mise en œuvre des mesures et le respect des conditions convenues. Il en ressort que l'organisation de la surveillance était en principe appropriée, mais qu'il n'était pas possible de se prononcer de manière définitive sur le respect des obligations fixées par la Confédération. Des faiblesses existent liées à l'absence d'un concept de surveillance et à l'utilité de la Fondation suisse de l'aviation.

Le soutien à Swiss et à SRT a nécessité la signature de respectivement onze et huit contrats. Pour établir et adapter les contrats, l'Office fédéral de l'aviation civile (OFAC) et l'Administration fédérale des finances sont tributaires de l'aide d'entreprises de conseil externes mandatées. Différentes relations et dépendances existent entre les acteurs concernés.

L'organisation de la surveillance à l'OFAC est appropriée, mais il manque un concept de surveillance

L'OFAC est chargé de surveiller les mesures de soutien de l'aviation liées au COVID-19. L'organisation est appropriée; les tâches, les compétences et les responsabilités sont clairement définies. Il n'existe toutefois ni concept de surveillance standardisé fondé sur les risques, ni assurance-qualité formelle. Le CDF recommande à l'OFAC d'élaborer un concept de surveillance conformément aux exigences adaptées de l'art. 25 de la Loi sur les subventions.

Le concept de surveillance non éprouvé de la Fondation de l'aviation rend difficile la traçabilité de l'activité d'audit

En 2020, le Conseil fédéral a mis en place la Fondation suisse de l'aviation afin de veiller au respect des obligations des compagnies aériennes Swiss et Edelweiss en matière d'implantation. Concernant ces obligations, l'OFAC n'a pas de droit de consultation direct auprès de Swiss ou de Lufthansa. Fin novembre 2021, la Fondation a présenté son premier rapport annuel sur le respect des obligations contractuelles.

En raison de la composition et de l'organisation de la Fondation, son indépendance en tant qu'organe de surveillance n'est pas assurée et son utilité doit être remise en question.

Le respect des directives de la Confédération est incertain

L'OFAC vérifie les dispositions financières définies dans les contrats de crédit, mais pas les autres prescriptions telles que l'interdiction de verser des dividendes. Il a fixé et mis en œuvre des procédures de contrôle standardisées. Aucune objection n'a été formulée lors de l'audit du CDF. L'OFAC vérifie également le respect des obligations de SRT liées au cautionnement. Celles-ci sont parfois floues et difficilement mesurables; l'OFAC s'est appuyé à plusieurs reprises sur les rapports de SRT.

L'examen des obligations de Swiss en matière d'implantation est effectué par la Fondation suisse de l'aviation. Là encore, celles-ci sont parfois imprécises et difficilement mesurables. Dans son activité, la Fondation se base sur les rapports et les renseignements de Swiss. L'examen détaillé des informations fournies par les membres du conseil de fondation n'est que ponctuel.

Le soutien de l'aviation génère des recettes pour la Confédération

Swiss et SRT versent des intérêts sur les prêts obtenus. Une commission de mise à disposition (*commitment fees*) doit être versée pour la part non utilisée des crédits. Des frais de participation (*participation fees*) uniques ont été acquittés à la conclusion des contrats. La Confédération reçoit des recettes liées à la part cautionnée.

Au total, la Confédération a enregistré des recettes d'environ 32 millions de francs entre la signature des contrats et fin août 2021.

Texte original en allemand

COVID-19: Verifica delle misure a sostegno delle infrastrutture critiche della navigazione aerea

Ufficio federale dell'aviazione civile e Amministrazione federale delle finanze

L'essenziale in breve

Il 29 aprile 2020 il Consiglio federale ha deciso di adottare misure finanziarie a sostegno delle infrastrutture critiche della navigazione aerea durante la crisi dovuta al COVID-19. Allo stesso tempo l'Esecutivo ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di monitorare l'attuazione delle misure e il rispetto delle condizioni pattuite.

La Confederazione garantisce mutui alle imprese di trasporto aereo pari a 1,275 miliardi di franchi. Per sostenere le aziende del settore aeronautico sono stati erogati globalmente 600 milioni di franchi. Nel mese di luglio del 2020 la Confederazione ha accordato a SR Technics (SRT) un sostegno finanziario sotto forma di fideiussione per il caso di insolvenza del valore massimo di 79 milioni di franchi. I contratti di credito rinnovabili a sostegno di Swiss International Air Lines AG ed Edelweiss Air AG (Swiss) volti a concedere mutui fino a 1,275 miliardi di franchi sono stati firmati ad agosto 2020. Oltre alle disposizioni finanziarie sono state definite le condizioni relative alle fideiussioni e alla politica della piazza imprenditoriale.

Nella prima fase della verifica, nel 2020, il CDF ha esaminato sia le analisi dei consulenti che le bozze di contratto e ha regolarmente comunicato le sue constatazioni alla Delegazione delle finanze. Nel corso della seconda fase, nel 2021, il CDF ha verificato l'attuazione delle misure e il rispetto delle condizioni pattuite. Dalla verifica è emerso che l'organizzazione della vigilanza è in linea di massima adeguata, ma non ci si può ancora pronunciare in modo definitivo sul rispetto delle direttive della Confederazione. Le lacune concernono l'assenza di un piano di vigilanza e l'utilità della Fondazione svizzera dell'aviazione.

Per il sostegno a Swiss e a SRT sono stati firmati rispettivamente undici e otto contratti. L'Ufficio federale dell'aviazione civile (UFAC) e l'Amministrazione federale delle finanze si sono rivolte a imprese di consulenza esterne per elaborare e adeguare i contratti, dato che tra le parti coinvolte esistono diverse relazioni e interdipendenze.

L'organizzazione della vigilanza presso l'UFAC è adeguata, ma manca un piano di vigilanza

L'UFAC è responsabile della vigilanza delle misure di sostegno alla navigazione aerea connesse alla pandemia di COVID-19. L'organizzazione è adeguata, i compiti, le competenze e le responsabilità sono definiti in modo chiaro. Tuttavia, non esiste né un piano di vigilanza standardizzato basato sui rischi né una garanzia della qualità formalizzata. Il CDF raccomanda all'UFAC di elaborare un piano di vigilanza conformemente all'adeguamento dei requisiti di cui all'articolo 25 della legge sui sussidi.

La tracciabilità dell'attività di verifica è ostacolata dal piano di vigilanza non ancora ultimato della Fondazione svizzera dell'aviazione

Nel 2020, il Consiglio federale ha istituito la Fondazione svizzera dell'aviazione al fine di vigilare sul rispetto, da parte delle compagnie aeree Swiss ed Edelweiss, delle condizioni relative alla politica della piazza imprenditoriale. Per quanto concerne queste condizioni, l'UFAC non ha alcun diritto di consultare direttamente la documentazione di Swiss o Lufthansa. A fine novembre 2021, la Fondazione ha presentato il suo primo rapporto annuale sul rispetto delle condizioni contrattuali.

Se si considerano la composizione e l'organizzazione della Fondazione, si evince che l'indipendenza di quest'ultima non è garantita in quanto organo di vigilanza; ci si può pertanto interrogare sulla sua utilità.

Regna incertezza riguardo al rispetto delle direttive della Confederazione

L'UFAC verifica le disposizioni finanziarie definite nei contratti di credito, ma non le altre prescrizioni come il divieto di versare dividendi. Ha inoltre definito e attuato le operazioni di verifica standardizzate. Al momento della verifica del CDF non è stata formulata alcuna obiezione. L'UFAC veglia inoltre al rispetto, da parte di SRT, delle condizioni relative alle fideiussioni. Tali condizioni sono a volte vaghe e difficili da misurare; l'UFAC si è basato a più riprese sui rapporti di SRT.

La Fondazione svizzera dell'aviazione ha esaminato le condizioni relative alla politica della piazza imprenditoriale di Swiss. Anche in questo caso le condizioni sono risultate talvolta imprecise e difficilmente misurabili. Nel quadro della sua attività, la Fondazione si basa sui rapporti e sulle informazioni di Swiss. I membri del consiglio di amministrazione hanno effettuato solo puntualmente un esame dettagliato delle informazioni fornite.

Il sostegno alla navigazione aerea genera ricavi per la Confederazione

Swiss e SRT versano interessi sui mutui concessi. Sulla parte inutilizzata dei crediti deve essere versata una tassa per la messa a disposizione («commitment fees»). Alla conclusione del contratto sono state versate tasse di partecipazione («participation fees») una tantum. La Confederazione consegue ricavi in proporzione all'importo garantito.

Complessivamente, la Confederazione ha registrato ricavi pari a circa 32 milioni di franchi tra la firma dei contratti e fine agosto 2021.

Testo originale in tedesco

COVID-19: Audit of measures to support critical aviation infrastructures

Federal Office of Civil Aviation and Federal Finance Administration

Key facts

On 29 April 2020, the Federal Council decided on financial measures to support critical aviation infrastructures during the COVID-19 crisis. At the same time, it mandated the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to supervise the implementation of the measures and compliance with the agreed conditions.

The Confederation guaranteed loans to airlines amounting to CHF 1.275 billion. It provided a total of CHF 600 million to support aviation-related businesses. In July 2020, the Confederation granted SR Technics (SRT) support in the form of a deficiency guarantee for a maximum of CHF 79 million. The revolving credit agreements to support Swiss International Air Lines AG and Edelweiss Air AG (Swiss) with secured loans of up to CHF 1.275 billion were signed in August 2020. In addition to the financial provisions, guarantee-related and location policy conditions were defined.

In the first audit phase in 2020, the SFAO reviewed the consultant analyses and the draft contracts, and provided the Finance Delegation with regular updates on its findings. In the second audit phase in 2021, the SFAO reviewed the implementation of the measures and compliance with the agreed conditions. This revealed that the supervision is generally organised in an appropriate manner, but that it is not possible to make a conclusive statement on compliance with the Confederation's requirements. Weaknesses exist with regard to the lack of a supervisory concept and the effectiveness of the Swiss Aviation Foundation.

Eleven contracts were signed to support Swiss and eight for SRT. The Federal Office of Civil Aviation (FOCA) and the Federal Finance Administration are dependent on the support of externally commissioned consultancy firms both in the drafting and in the amendment of the contracts. There are different relationships and dependencies between the stakeholders involved.

Supervision is organised appropriately at the FOCA, but a supervisory concept is lacking

The FOCA is responsible for the supervision of COVID-19 aviation support. The organisation is appropriate; the tasks, powers and responsibilities are clearly defined. However, there is no standardised, risk-based supervisory concept. Moreover, there is no formalised quality assurance. The SFAO recommends that the FOCA draw up a supervisory concept in accordance with the amended requirements of Article 25 of the Subsidies Act.

The Aviation Foundation's supervisory concept is not fully developed and this makes it difficult to understand the auditing activities

The Swiss Aviation Foundation was established by the Federal Council in 2020 to supervise the location policy conditions that apply to the airlines Swiss and Edelweiss. The FOCA has no direct right of inspection at Swiss or Lufthansa with regard to the location policy conditions. At the end of November 2021, the Foundation submitted its annual report on compliance with the contractual conditions for the first time.

Due to the composition and organisation of the Foundation, its independence as a supervisory body is not ensured and its effectiveness should be questioned.

Compliance with the Confederation's requirements is uncertain

The financial clauses stipulated in the credit agreements are audited by the FOCA, but not other clauses, such as the prohibition of dividend payments. The FOCA has defined and implemented standardised audit procedures. At the time of the audit by the SFAO, there were no concerns. The FOCA also audits compliance with the guarantee-related conditions at SRT. Some of these are vague and difficult to measure; the FOCA relied for the most part on the SRT's reporting.

The Swiss Aviation Foundation is responsible for reviewing Swiss' location policy conditions. Here, too, the conditions are in some cases imprecise and difficult to measure. The Foundation relies on the reports and information provided by Swiss. A detailed examination of the reported information by the Foundation's board is only documented in isolated cases.

Support for aviation generates revenue for the Confederation

Swiss and SRT pay interest on the loans drawn down and commitment fees are payable on the undrawn credit lines. A one-time participation fee was due upon conclusion of the contract. The Confederation benefits from this revenue for the guaranteed amount.

In total, the Confederation generated income of around CHF 32 million between the signing of the contract and the end of August 2021.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des Bundesamtes für Zivilluftfahrt und der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Das BAZL und die EFV begrüßen die Prüfung der EFK zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt während der Covid-19-Krise. Gemäss Ziffer 1.3 hat die EFK ihren Prüfungsumfang jedoch eingeschränkt und unter anderem die korrekte Mittelverwendung der SWISS nicht überprüft. Das BAZL und die EFV hatten die Prüfung dieses Aspekts angeregt und bedauern entsprechend diese Einschränkung. Der ausschliessliche Einsatz der mit Bundeshilfe gewährten Kredite für die Sicherstellung der schweizerischen Infrastrukturen war eine der vom Bundesrat festgelegten Beihilfevoraussetzungen, welche auch in die vertraglichen Vereinbarungen integriert wurde.

Die EFK kommt in Ziffer 2.6 zum Schluss, dass die freihändige Vergabe der Beratungsverträge ab dem 1. Januar 2021 den Vorgaben des Beschaffungsrechts widerspricht, da die Dringlichkeit nicht mehr gegeben wäre. Diese Beurteilung ist für das BAZL nicht nachvollziehbar, zumal den Äusserungen der EFK nach dem Verständnis von BAZL und EFV keine vertieften juristischen Abklärungen vorausgingen. Wie die EFK in ihrem Bericht selbst feststellt, müssen die Verträge regelmässig an die aktuellen Gegebenheiten angepasst und teilweise neu unterzeichnet werden. Bereits in der zweiten Jahreshälfte 2020 und über den Jahreswechsel 2020/21 waren entsprechende Änderungsanträge zu bearbeiten. Der Abklärungs- und Anpassungsbedarf zeigte sich jeweils erst kurzfristig und war nicht vorhersehbar oder planbar. Aus diesen Gründen war die freihändige, weitere Mandatierung der bisher eingesetzten Beratungsunternehmen beschaffungsrechtlich sowohl aufgrund der Dringlichkeit und darüber hinaus auch unter dem Aspekt der Verfahrensökonomie und Risikominimierung (technischen Besonderheit des Auftrags und der fehlenden angemessenen Alternative) ohne Weiteres zu vertreten.

Die von der EFK in Ziffer 3.2 geäusserte Kritik zur Luftfahrtstiftung ist für das BAZL und die EFV nicht nachvollziehbar. Die Etablierung dieses bewusst aus der Bundesverwaltung ausgegliederten Kontrollorgans für die Überwachung der standortpolitischen Auflagen entspricht dem Willen des Bundesrates. Eine Übernahme dieser Aufgaben durch das BAZL stand daher nie zur Diskussion. Die von der EFK gemachte Feststellung, dass die Unabhängigkeit der Luftfahrtstiftung aufgrund deren Zusammensetzung und der Organisation der Stiftung nicht gegeben sei, basiert auf Annahmen und ist soweit ersichtlich nicht anhand von konkreten Nachweisen begründet.

Zu der Empfehlung 1 der EFK für die Erarbeitung und Umsetzung eines (formellen) Aufsichtskonzepts, der Berücksichtigung einer umfassenderen Qualitätssicherung und der Konkretisierung der Vorgaben der Unabhängigkeit wird auf die Stellungnahme des BAZL unter Ziffer 3.1 verwiesen.

Stellungnahmen werden unverändert und unkommentiert in den Bericht übernommen.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Der Bundesrat beschloss am 29. April 2020 finanzielle Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt während der COVID-19-Krise und beauftragte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit der Beaufsichtigung der Massnahmenumsetzung und der Einhaltung der vereinbarten Bedingungen. Die Kredite wurden an der ausserordentlichen Session vom 6. Mai 2020 durch das Parlament genehmigt. Die Schweizerische Eidgenossenschaft verbürgt für Luftverkehrsunternehmen Darlehen in der Höhe von 1,275 Milliarden Franken. Für die Unterstützung von flugnahen Betrieben stellt der Bund 600 Millionen Franken bereit.

Für die Ausarbeitung und Realisierung der beschlossenen Massnahmen war die Taskforce Luftfahrt¹ verantwortlich. Diese schränkte die Aufgabe der EFK zur Begleitung der Vertragsverhandlungen ein und lehnte eine begleitende Prüfung ab. Die Arbeit der EFK in der ersten Prüfphase 2020 beschränkte sich auf die Sichtung der zur Verfügung gestellten Berateranalysen und Vertragsentwürfe. Die EFK hat ihre Erkenntnisse der Taskforce mitgeteilt und die Finanzdelegation (FinDel) im Rahmen ihrer regelmässigen Zwischenberichte darüber informiert.

Mit Bundesratsbeschluss vom 1. Juli 2020 wurde der SR Technics (SRT) eine Unterstützung von 120 Millionen Franken gewährt. Im Rahmen eines Konsortialkredits zwischen SRT und den Konsortialbanken sichert der Bund 60 %, bzw. maximal 79 Millionen Franken, durch Bürgschaften ab. Im [REDACTED] wurden [REDACTED] Millionen bezogen und im [REDACTED] zurückbezahlt. Bis Ende [REDACTED] erfolgten keine weiteren Kreditbezüge.

Der Darlehensvertrag mit der Swiss International Air Lines AG, Edelweiss Air AG (Swiss) und dem Bankenkonsortium von 1,5 Milliarden Franken wurde per 20. August 2020 unterzeichnet. Davon werden 85 %, bzw. 1,275 Milliarden Franken, durch Bundesbürgschaften abgesichert. Ende [REDACTED] sind Darlehen in Höhe von [REDACTED] Millionen Franken ausstehend, davon sind [REDACTED] Millionen durch eine Bundesbürgschaft gesichert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war die Beurteilung des Designs und der Umsetzung der Massnahmen sowie der Einhaltung der vereinbarten Bedingungen. Die Prüffragen lauteten wie folgt:

- Sind die Projektorganisation und die etablierten Kontrollmöglichkeiten seitens Bund angemessen?
- Werden die vom Bund in den vertraglichen Grundlagen verlangten Auflagen und Bedingungen eingehalten?

¹ Die Taskforce Luftfahrt setzt sich zusammen aus Vertretern der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV, Leitung), des Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF), des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), des Bundesamts für Zivilluftfahrt (BAZL) und des Bundesamts für Justiz (BJ).

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Christine Neuhaus (Revisionsleiterin) und Patrik Lüthi vom 19. Juli bis 4. November 2021 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Daniel Zoss. Mit Ausnahme des ersten Jahresberichts der Schweizer Luftfahrtstiftung vom 29. November 2021 berücksichtigt der vorliegende Bericht nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

Nicht Gegenstand dieser Prüfung waren die Ausgestaltung der Bürgschaftsverträge inklusive Vertragsanpassungen sowie die korrekte Verwendung der gewährten Mittel durch die Swiss wie beispielsweise dem Verbot von ungerechtfertigten Mittelabflüssen an den Konzern.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BAZL, der EFV, der Swiss und der Schweizer Luftfahrtstiftung (Luftfahrtstiftung) umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 13. Januar 2022 statt. Teilgenommen haben:

- BAZL: Direktor, Co-Leiter Sektion Wirtschaftsfragen und Leiter Sektion Standardisierung und Grundlagen
- EFV: Leiter Recht und Risikomanagement, Leiter Bundestresorerie sowie ein Jurist
- Schweizer Luftfahrtstiftung: Präsidentin des Stiftungsrates
- EFK: Direktor, Mandatsleiter, Federführender, Revisionsleiterin sowie ein Teammitglied

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Vertragsausgestaltung

2.1 Chronologie

Die wesentlichsten Schritte der Vertragsverhandlungen sind nachfolgend aufgeführt:

Datum	Akteure	Bemerkungen EFK
8. April 2020	Bundesrat	Bundesratsbeschluss (BRB) mit sieben Bedingungen ² für die Finanzhilfen an kritische Infrastrukturen der Luftfahrt
28. April 2020	EFK	Mitbericht der EFK zum Antrag des EFD und UVEK. Die EFK beantragt die Aufnahme der folgenden Bestimmungen in das Dispositiv des Bundesratsantrages: <ul style="list-style-type: none"> • Die EFK wird beauftragt, die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu beaufsichtigen. • In den Darlehensverträgen ist ein Einsichtsrecht der EFK zu vereinbaren.
29. April 2020	Bundesrat	BRB hinsichtlich Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt in der Höhe von 1,275 Milliarden bzw. 600 Millionen Franken zur Unterstützung von flugnahen Betrieben; Beauftragung der EFK, die Umsetzung der Massnahmen und die Einhaltung der vereinbarten Bedingungen zu beaufsichtigen
1. Mai 2020	EFK	Annahme des Bundesratsauftrages durch die EFK
8. Mai 2020	EFK, Taskforce Luftfahrt	Schreiben der EFK an die Taskforce Luftfahrt mit Bitte um vertraglich vereinbartes Einsichtsrecht und folgenden Feststellungen der EFK zu den geplanten Vertragsverhandlungen und zum Aufsichtskonzept:

- ²
1. Offenlegung der finanziellen Lage und Nachweis, dass sämtliche Finanzierungsmöglichkeiten (intern wie auch extern), Kostenpotentiale und Investitionsreduktionen ausgeschöpft sind.
 2. Sicherstellung von angemessenen Sicherheiten, damit bei einer allfälligen Insolvenz Verluste nicht auf den Steuerzahler überwältzt werden können.
 3. Sicherstellung, dass die eingesetzten Mittel in der Schweiz verwendet werden (keine Abflüsse an die Muttergesellschaften ins Ausland mittels Cash Pooling oder interner Leistungsverrechnungen ohne konkrete Gegenleistung) und dass inländisch bezogene Leistungen (wie Flugsicherung: Serviceprovider und Landesflughäfen) bezahlt werden.
 4. Zukünftig erwirtschaftete Mittel sind prioritär zur Rückzahlung der gewährten Liquiditätshilfen zu verwenden (keine Dividenden oder konzerninternen Rückführungen oder Transfers bis zur vollständigen Tilgung der garantierten Darlehen).
 5. Marktkonforme Zinsen oder anderweitige Vergütungen für das vom Bund getragene Risiko.
 6. Angemessene Relation der staatlichen Unterstützung im Vergleich zum Engagement der Muttergesellschaften.
 7. Zusicherungen der Unternehmen bzw. Mutterunternehmen hinsichtlich der langfristigen Beibehaltung der internationalen Luftanbindung der Schweiz.

		<ul style="list-style-type: none"> • Die Einhaltung der sieben Bedingungen des Bundesrates vom 8. April 2020 ist fraglich. • Die vertragliche Trennung der standortpolitischen Auflagen vom Kredit- und Bürgschaftsvertrag führt zu einer asymmetrischen Verteilung der Rechte und Pflichten. • Die Überwachung der Einhaltung der standortpolitischen Auflagen durch Luftfahrtstiftung behindert die Transparenz. • Die standortpolitischen Auflagen an die Luft-hansa-Gruppe enthalten qualitative Zielvorgaben, die schwer messbar sind, beispielsweise die Auflage «Angebot eines angemessenen Destinationsportfolios an Direktflügen».
29. Mai 2020	Taskforce Luftfahrt, EFK	Schreiben der Taskforce an die EFK. Aus Sicht der Taskforce gibt es keinen Auftrag des Bundesrates zur begleitenden Prüfung der Vertragsausgestaltung durch die EFK.
11. Juni 2020	EFK	Zweiter COVID-Bericht ³ der EFK an die FinDel mit dem Hinweis auf das Schreiben der Taskforce vom 29.05.2020
22. Juni 2020	EFK, EFV, BAZL	Mitteilung der EFK, wonach die bürgschaftsbezogenen Auflagen an die SRT, analog zu den standortpolitischen Auflagen, primär qualitativer Natur und damit schwer messbar sind
1. Juli 2020	BR, SRT	BRB über die Gewährung einer Unterstützung von maximal 79 Millionen Franken an die SRT
9. Juli 2020	GS-UVEK, Deutsche Luft-hansa AG, Swiss, Edelweiss	Unterzeichnung der standortpolitischen Auflagen des Bundesrates sowie der Auflagen des Parlaments
17. Juli 2020	BAZL, SRT, Credit Suisse	Unterzeichnung der Kreditverträge mit SRT; die EFK erhält Einsichtsrecht.
20. August 2020	BAZL, Swiss, Edelweiss, Banken	Unterzeichnung der Kreditverträge mit Swiss und Edelweiss; die EFK erhält Einsichtsrecht.

Tabelle 1: Chronologie (Quelle: EFK)

³ Erster COVID-Bericht an die FinDel erfolgte am 6. Mai 2020, noch ohne Berichterstattung zur Unterstützung der Luftfahrt.

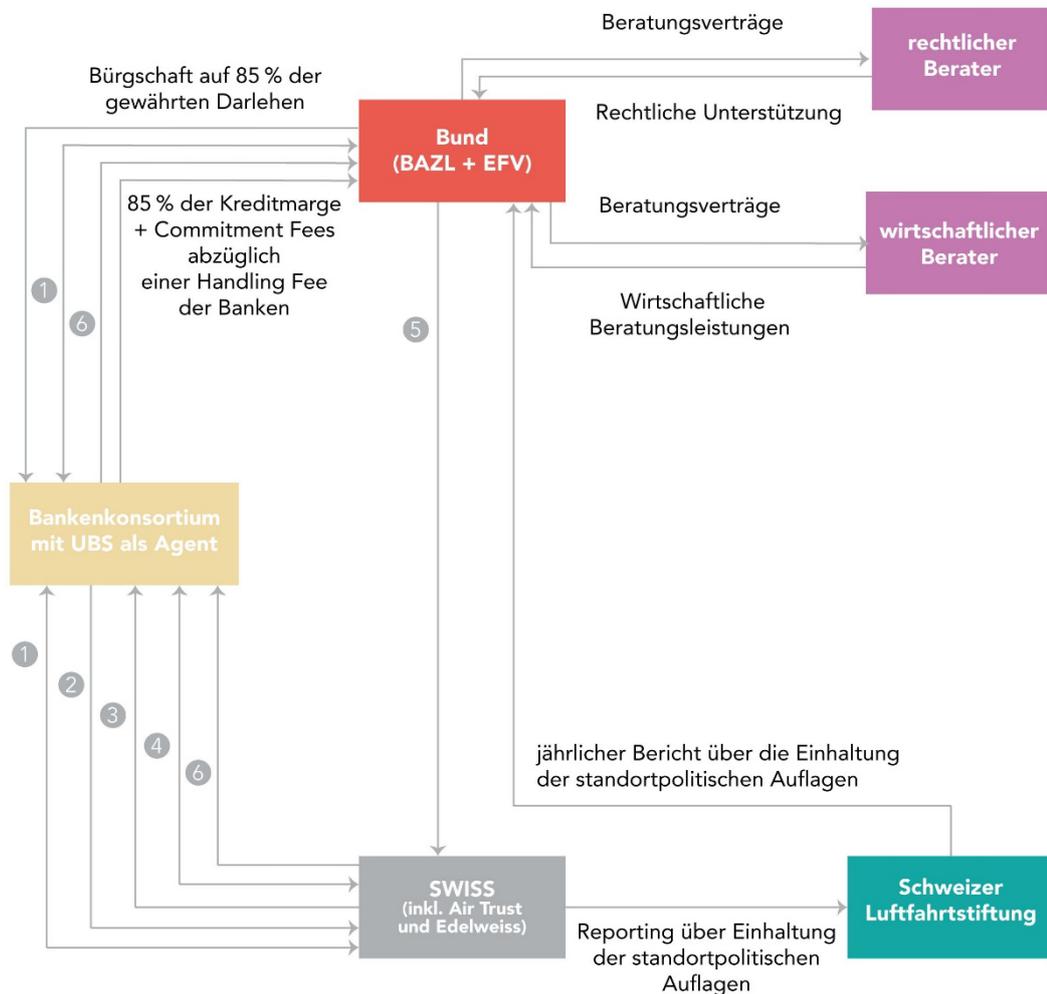
2.2 Komplexes Vertragswerk mit zahlreichen Akteuren

Für die Unterstützung der SRT wurden insgesamt acht und für die Unterstützung der Swiss elf komplexe Verträge unterzeichnet. Die Verträge müssen regelmässig an die aktuellen Gegebenheiten angepasst und teilweise neu unterzeichnet werden. Gemäss BAZL handelt es sich um ein marktübliches Vertragswerk. Die Banken haben die Verträge basierend auf einem Standardvertrag für ein Unternehmen mit «sub-investment grade» aufgebaut und für die vorliegenden Fälle adaptiert.

Seit April 2020 sind folgende Akteure involviert:

- Taskforce Luftfahrt: bestehend aus Vertretern von EFV (Leitung), WBF, SECO, BAZL und BJ; zum Prüfungszeitpunkt hatte das Gremium keine aktive Rolle.
- BAZL: Projektleitung und Verantwortung für die Überwachung der Einhaltung der finanziellen Vertragsvereinbarungen durch die Swiss, Edelweiss sowie die SRT. Überwachung der Einhaltung der bürgschaftsbezogenen Auflagen durch die SRT.
- EFV: Führung der Vertragsverhandlungen. Unterstützung des BAZL bei der Aufsicht im Rahmen einer Arbeitsgruppe zwischen BAZL und EFV.
- Luftfahrtstiftung: Stiftungsrat bestehend aus drei Bundesvertretern und je einem Vertreter der Swiss und Lufthansa. Überwachung der Einhaltung der standortpolitischen Auflagen durch die Swiss und jährliche Berichterstattung ans BAZL und an die EFV.
- Berater: Der Bund hat ein Beratungsunternehmen als wirtschaftlichen und eine Anwaltskanzlei als rechtlichen Berater beauftragt. Die aktuellen Verträge laufen bis Ende 2022.
- Bankenkonsortium: Die Finanzierung der Darlehen an Swiss / Edelweiss sowie SRT erfolgt jeweils durch ein Bankenkonsortium unter Leitung der UBS bzw. Credit Suisse als Agenten.
- Unternehmen: Der Bund unterstützt die Swiss International Air Lines AG und die Edelweiss Air AG sowie die SRT finanziell mittels Ausfallbürgschaften zur Sicherung der Konsortialkredite.

Die Beziehungen unter den Akteuren präsentieren sich aus Sicht des Bundes wie folgt (Beispiel Swiss, vereinfachte Darstellung):



- ① Kreditvertrag zwischen Bankenkonsortium, Gesellschaft und Bund
- ② Gewährte Darlehen
- ③ Zinsen + Commitment Fees
- ④ Share pledge agreement - Aktien als Sicherheit für die Darlehen sowie weiteren Sicherheitsverträgen
- ⑤ Standortpolitische Auflagen
- ⑥ Reporting über die Einhaltung der finanziellen Bestimmungen via Banken an den Bund

Beziehungen Swiss und Bund (Darstellung: EFK)

Die Beziehungen sind vielfältig. Zwischen dem Bankenkonsortium und der Swiss gibt es einen Kreditvertrag. Die Absicherung des Darlehens durch Aktien wird durch das *Share Pledge Agreement* geregelt. Die Swiss entrichtet den Banken unter anderem Zinsen und *Commitment Fees*. Zwischen dem Bankenkonsortium und dem Bund besteht ein Bürgschaftsverhältnis von über 85 % der Darlehen. Dem Bund werden auf dem verbürgten Teil die Kreditmarge und *Commitment Fees* abzüglich einer Handlinggebühr gutgeschrieben. Die Swiss rapportiert via Banken dem Bund über die Einhaltung der finanziellen Bestimmungen aus dem Kreditvertrag.

Zwischen dem Bund und der Swiss besteht die Vereinbarung über die standortpolitischen Auflagen. Über deren Einhaltung rapportiert die Swiss an die Luftfahrtstiftung. Diese informiert den Bund jährlich oder in ausserordentlichen Situationen über die Einhaltung der Auflagen.

Beurteilung

Die Vertragsausgestaltung ist komplex⁴. Gemäss BAZL und EFV handelt es sich um marktübliche Standardverträge. Zur Erstellung und Anpassung der Vertragswerke wird die EFV bzw. das BAZL durch extern beauftragte Bratungsunternehmen unterstützt. Ausserdem sind sehr viele Akteure involviert. Daraus ergibt sich ein zeitintensiver Abstimmungsprozess.

2.3 Risikoeinschätzung ist nachvollziehbar

Die COVID-19-Pandemie wird im Rahmen des Risikomanagements Bund als Risiko geführt und halbjährlich überprüft.

Die Swiss hat [REDACTED] Darlehen von [REDACTED] Millionen Franken ausstehend. Davon sind [REDACTED] Millionen Franken durch eine Bürgschaft des Bundes gesichert. [REDACTED]

[REDACTED] Die SRT hat Ende [REDACTED] keine bürgschaftsgesicherten Darlehen ausstehend.

Gemäss Artikel 103 des Bundesgesetzes über die Luftfahrt (LFG) müssen sämtliche staatlichen Beihilfen im Bereich der Luftfahrt durch die Wettbewerbskommission (WEKO) geprüft werden. Dabei wird die Vereinbarkeit der Beihilfe mit dem Luftverkehrsabkommen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union (EU) überprüft. Die WEKO kam zum Schluss, dass die Vorgaben beim Gesuch der Swiss erfüllt sind, nicht aber beim Gesuch der SRT.

Gemäss LFG muss der Bundesrat den Entscheid der WEKO in seiner Entscheidung zwar berücksichtigen, dieser ist für ihn aber nicht bindend. Der Bundesrat hat am 1. Juli 2020 beschlossen, die Beihilfe an die SRT trotz negativem Entscheid der WEKO zu bewilligen.

Beurteilung

Die Risikoeinschätzung des BAZL zum Zeitpunkt der Prüfung ist angemessen. Es bestehen keine Anzeichen, dass die ausstehenden Darlehen nicht vollständig zurückbezahlt werden.

Aus der Nichtumsetzung des WEKO-Entscheidunges betreffend SRT sind aus heutiger Sicht keine Risiken für den Bund ersichtlich. Die gesetzlichen Vorgaben zum Einbezug der WEKO wurden eingehalten.

⁴ Allein das *Credit Facility Agreement* für die Unterstützung der Swiss enthält zum Beispiel 150 Seiten.

2.4 Die Angemessenheit der Bürgschaftssicherheiten ist gegeben

Im BRB vom 29. April 2020 wurde bewusst auf eine Kapitalbeteiligung an den unterstützten Unternehmen und auf eine À-fonds-perdu-Zahlung verzichtet.

Mit der Gewährung von bürgschaftsgesicherten Darlehen soll der Fortbestand der Gesellschaft über die Pandemie hinweg sichergestellt werden. Als Sicherheiten für die gewährten Darlehen dienen unter anderem die Aktien der Unternehmen. Diese sind bei den Banken verpfändet.

In den Verträgen zwischen den Banken und dem Bund wurde die Übernahme der Beteiligungspapiere durch den Bund im Falle einer Insolvenz der Swiss als Kann-Option definiert.

Beurteilung

Die Absicherung der Darlehen durch Wertschriften der Gesellschaften ist nachvollziehbar. Eine Absicherung beispielsweise durch Flugzeuge der Swiss ist wenig sinnvoll, da der Bund diese nicht ohne Weiteres betreiben könnte. Die Kann-Option zur Wertschriftenübernahme im Verwertungsfall der Swiss ist für den Bund von Vorteil. So kann er, anstelle einer Verwertung, die Wertpapiere nach Massgabe der vertraglichen Bestimmungen der Gesellschaften als alleiniger Aktionär übernehmen.

2.5 Die Unterstützung führt zu Erträgen für den Bund

Gemäss Vertrag sind die Swiss sowie die SRT zu Zinszahlungen auf den verbürgten Darlehen verpflichtet. Die Höhe der Zinsen hängt von der Firmenbewertung der Muttergesellschaft ab. Auf dem nicht bezogenen Teil des Kredites ist eine *Commitment Fee* durch die Gesellschaft zu entrichten. Der Bund profitiert auf dem verbürgten Teil des Darlehens von den Kreditmargen und *Commitment Fees*. Bei Vertragsabschluss wurde eine einmalige *Participation Fee* fällig. Insgesamt hat die Gewährung der bürgschaftsgesicherten Darlehen seit der Vertragsunterzeichnung im Sommer 2020 bis Ende August 2021 für den Bund zu Einnahmen von rund 32 Millionen Franken geführt.

Beurteilung

Die Entschädigung der bezogenen Darlehen mittels Zinsen und der nicht in Anspruch genommenen Kreditlimiten durch *Commitment Fees* ist grundsätzlich marktüblich. Ob die Höhe der Zinsen und der *Commitment Fees* marktkonform sind, kann die EFK nicht abschliessend beurteilen.

2.6 Freihändige Vergabe der Beratungsmandate

Zur Unterstützung des Bundes wurden im April 2020 Beraterverträge durch die EFV mit einer Anwaltskanzlei (rechtliche Beratung) und einem Beratungsunternehmen (wirtschaftliche Beratung) mit je einer Laufzeit bis Ende 2020 abgeschlossen. Die Vergabe erfolgte aufgrund der Dringlichkeit⁵ freihändig. Für die wirtschaftliche Beratung lagen vier Offerten vor. Die Wahl des rechtlichen Beraters erfolgte direkt.

⁵ Artikel 13 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VöB), Stand 1. Januar 2018; für Vergaben ab dem 1. Januar 2021 Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe d des Bundesgesetzes über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB).

Im Sommer 2020 war das Kostendach mit dem wirtschaftlichen Berater erreicht. Der Vertrag wurde im freihändigen Verfahren erneuert. Ende 2020 wurden die Verträge für die Beraterdienstleistungen bis Ende 2022 und einem Kostendach von jeweils 500 000 Franken erneuert. Die Vergabe erfolgte wiederum im freihändigen Verfahren mit der Begründung, dass im April 2020 durch die EFV eine offene Beschaffung erfolgte.

Seit April 2020 sind beim Bund -Beratungshonorare in Höhe von 3,4 Millionen Franken angefallen. Davon 2,3 Millionen für die wirtschaftliche und 1,1 Millionen für die rechtliche Beratung.

Beurteilung

Der Nachvollzug der erbrachten Beratungsleistungen anhand der Rechnungsbeilagen ist schwierig. Ein Grossteil der wirtschaftlichen Beratungsleistungen wurde von Partnern, Directors und Senior Managers abgerechnet.

Die freihändige Vergabe der Beratungsmandate im April 2020 ist aufgrund der Dringlichkeit nachvollziehbar. Die freihändige Vergabe der Verträge ab 1. Januar 2021 widerspricht den Vorgaben des Beschaffungsrechts. Die Begründung der Dringlichkeit ist nicht mehr gegeben.

3 Zweckmässigkeit der Aufsichtsgestaltung

Für die Umsetzung der COVID-19-Massnahmen im Bereich Luftfahrt war zu Beginn hauptsächlich die EFV, unter Einbezug des BAZL, verantwortlich. Nach Abschluss der Vertragsverhandlungen wurde die Zuständigkeit an das BAZL übertragen. Die EFV unterstützt das BAZL im Rahmen der Arbeitsgruppe. Die einzelnen Sitzungen werden nicht protokolliert. Jede Vertragsanpassung wird durch die beiden Ämter in einer Erwägungsnotiz zusammengefasst und dokumentiert.

Die Gesamtleitung, das operationelle Geschäft und die Aufsicht bzw. Überwachung obliegt dem BAZL. Das Amt (Sektion Wirtschaftsfragen, LEWI) prüft die Einhaltung der vertraglich vereinbarten finanziellen Bestimmungen mittels standardisierten Prüfungshandlungen sowie die Einhaltung der bürgerschaftsbezogenen Auflagen bei der SRT (siehe Kapitel 4.1). Sie informiert die EFV sowie das GS-UVEK alle zwei Wochen über die Prüfergebnisse.

Die Aufsicht über die Einhaltung der standortpolitischen Auflagen durch die Swiss erfolgt hingegen durch die Luftfahrtstiftung (siehe Kapitel 3.2 und 4.2).

Seit Januar 2021 erfolgt eine quartalsweise Berichterstattung an die FinDel.

Beurteilung

Die Organisation der Bundesaufsicht über die unterstützten Unternehmen ist angemessen. Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortungen im Prozess sind klar.

Die Zusammenarbeit zwischen dem BAZL und der EFV erfolgt gemäss Auskunft konsensbasiert und abgesprochen. Die Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen aus den einzelnen Sitzungen ist aufgrund der fehlenden Protokolle nicht gegeben. Aus den Erwägungsnotizen ist die Herleitung der Beschlüsse nicht erkennbar.

3.1 Die Aufsicht BAZL soll sich formell an die neuen Vorgaben des Subventionsgesetzes anpassen

Als Aufsicht wurde ein knapper Ansatz bestehend aus drei Prüfungshandlungen definiert:

- Durchführung und Dokumentation von standardisierten Prüfungshandlungen (siehe Kapitel 4.1);
- Bewertung der Soll-Ist-Entwicklungen;
- Bewertung von Trends aufgrund der Angaben der Gesellschaften.

Grundlage der Aufsichtstätigkeit sind die Reportings der Unternehmen sowie die regelmässigen Telefongespräche des BAZL mit Swiss und Edelweiss sowie der UBS als Agentin bzw. mit SRT und Credit Suisse als Agentin. Das BAZL verifiziert, wo möglich, einzelne Angaben aus den Reportings der Gesellschaften mit den geprüften Jahresabschlüssen oder intern vorhandenen Dokumenten. Es werden weder Prüfnachweise von Dritten angefordert noch ist eine Überprüfung der eingereichten Daten bei den Gesellschaften vor Ort vorgesehen.

Die Sanktionsmöglichkeiten ergeben sich aus den Kreditverträgen. Darin sind sämtliche Informations- und Einsichtsrechte des Bundes definiert. Ein Verstoss gegen diese Rechte

würde ein *Event of Default*⁶ darstellen und den Weiterbestand des Kreditvertrages gefährden.

Die mit der Aufsicht beauftragten Mitarbeitenden müssen keine Unabhängigkeitserklärung unterzeichnen. Massgebend für die Unabhängigkeitsvorschriften ist der Verhaltenskodex des BAZL.

Exkurs: Die neuen Vorgaben gemäss Artikel 25 Subventionsgesetz

Mit der Überarbeitung von Artikel 25 des Subventionsgesetzes (SuG, SR 616.1) per 1. Januar 2022 sind die Vorgaben bzw. die Erfordernisse wie ein Subventionsamt seine Aufsicht organisieren soll, präzisiert worden.

«Artikel 25 SuG Überprüfung der Aufgabenerfüllung

1. Die zuständige Behörde überprüft, ob die Empfänger ihre Aufgaben gesetzmässig und zu den ihnen auferlegten Bedingungen erfüllen.
2. Sie erstellt dazu risikoorientiert ausgestaltete Überprüfungskonzepte.
3. In diesen Konzepten ist insbesondere festzulegen:
 - a) inwieweit Stichprobenkontrollen oder vertiefte Prüfungen vorzunehmen sind;
 - b) wer die Überprüfung nach welchen Methoden vornimmt;
 - c) wie die Überprüfung mit Prüfungstätigkeiten anderer, insbesondere kantonaler Behörden, zu koordinieren ist;
 - d) wie das Ergebnis der Überprüfung zu dokumentieren ist.
4. Für finanziell unbedeutende Leistungen, Pflichtbeiträge an internationale Organisationen und Leistungen an Empfänger, die einer umfassenden Aufsicht durch Bundesbehörden unterstehen, kann auf die Erstellung von Überprüfungskonzepten verzichtet werden.»

Beurteilung

Es fehlt ein formelles Aufsichtskonzept. Mit dem heutigen Aufsichtsansatz kann die Wirksamkeit nicht gemessen werden. So ist u. a. nicht festgelegt, ob und wann weitere Prüfungstätigkeiten wie beispielsweise Prüfungen vor Ort, Einforderungen von Nachweisen bei Dritten etc. vorgenommen werden sollen. Des Weiteren fehlt eine Definition der Prozessrisiken mit Kontrollmassnahmen zu deren Minimierung. Ein Sanktions- und Eskalationskonzept gibt es nicht. Die Qualitätssicherung wird über den gesamten Prüfprozess vernachlässigt. Die Unabhängigkeitsvorschriften der Mitarbeitenden des BAZL sind nicht ausreichend.

⁶ Die Default-Klausel (englisch default, «Leistungsstörung, Verzug») gibt dem Gläubiger das Recht, den Kreditbetrag sofort fällig stellen zu dürfen, sobald beim Schuldner vorgängig definierte Verzugsgründe vorliegen.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAZL, ein Aufsichtskonzept gemäss angepasstem Artikel 25 SuG (in Kraft seit 1. Januar 2022) zu erarbeiten und umzusetzen. Der Qualitätssicherung ist Rechnung zu tragen und die Vorgaben der Unabhängigkeit sind zu konkretisieren.

Die Empfehlung ist angenommen.

Stellungnahme des BAZL

Das BAZL hat die von der EFK als angemessen beurteilte Bundesaufsicht über die unterstützten Unternehmen zur Kenntnis genommen und wird das von der EFK empfohlene (formelle) Aufsichtskonzept erstellen. Es sei an dieser Stelle erwähnt, dass das BAZL die zusätzlichen Aufgaben mit den bestehenden personellen Ressourcen zu erfüllen hat und der Fokus des Amtes daher in erster Linie auf die materielle Umsetzung der Aufsicht gerichtet ist.

Die Einschätzung der EFK, dass die Qualitätssicherung über den gesamten Prüfprozess vernachlässigt wird, kann vom BAZL nicht geteilt werden. Für die wichtigen Risiken (bspw. betreffend die Zahlungsflüsse an den Bund) sind entsprechende Kontrollen etabliert. Das BAZL wird die Angemessenheit seiner Qualitätssicherung in diesem Kontext aber noch einmal überprüfen.

In Bezug auf die von der EFK als nicht ausreichend beurteilte Unabhängigkeitsvorschriften wird das BAZL geeignete Anpassungen prüfen und gegebenenfalls konkretisieren. Das BAZL verweist jedoch darauf, dass alle Mitarbeitenden selbstverständlich den diesbezüglich einschlägigen Bestimmungen des Bundespersonalrechts unterstehen und auch im BAZL ein entsprechender «Code of Conduct» besteht.

3.2 Luftfahrtstiftung: ein Konstrukt aus der Vergangenheit

Zur Überwachung der Umsetzung der standortpolitischen Auflagen durch die Swiss hat der Bundesrat die Luftfahrtstiftung ins Leben gerufen. Vorbild war die Luftfahrtstiftung, die 2005 zur Überwachung des Verkaufs der Swissair an die Lufthansa-Gruppe gegründet wurde. Mit der Stiftung wird gemäss BAZL eine unabhängige und von der Verwaltung losgelöste Aufsicht über die standortpolitischen Auflagen sichergestellt.

Die Konstituierung der Luftfahrtstiftung erfolgte im November 2020 mit dem Zweck, während der Dauer des Kreditvertrags die Entwicklung des Luftverkehrs und der Luftverkehrsstruktur in der Schweiz unter besonderer Berücksichtigung der Konnektivität (Interessen an kontinentalen und interkontinentalen Direktflugverbindungen) fördernd zu begleiten.

Der Informationszugang der Luftfahrtstiftung ist in den unterzeichneten standortpolitischen Auflagen geregelt. So können die Stiftungsräte Einsicht in alle relevanten Geschäftsunterlagen der Lufthansa, Swiss und Edelweiss verlangen, die zur Ausführung der Aufgaben zur Erreichung des Stiftungszwecks erforderlich oder nützlich sind. Das BAZL hat bezüglich der standortpolitischen Auflagen kein direktes Einsichts- und Auskunftsrecht bei den Gesellschaften und muss Informationen über die Luftfahrtstiftung einfordern.

Zum Prüfzeitpunkt setzt sich der Stiftungsrat aus drei durch den Bundesrat bestimmten Stiftungsräten und je einem Vertreter von Swiss und Lufthansa zusammen. Das Präsidium wird durch einen Bundesvertreter wahrgenommen⁷. Die Swiss führt das Sekretariat und

⁷ Zusammensetzung der Stiftung: *Bundesvertreter*: Frau Brigitta M. Gadiant (Stiftungsratspräsidentin), Herr Lino Guzzella und Herr Peter Müller; *Swiss und Lufthansa*: Herr Thomas Klühr (Swiss) und Frau Annette Mann (Lufthansa).

finanziert die Entschädigung der Stiftungsräte. Im Rahmen der Stiftungsratssitzungen wurden der CEO und CFO der Swiss als ständige Gäste bestimmt. Je nach Thema werden Wissensträger der Swiss eingeladen.

Die Luftfahrtstiftung hat folgende Aufgaben:

- Überwachung der Einhaltung der administrativen und organisatorischen Auflagen;
- Überwachung der Einhaltung der operationellen Auflagen in Verbindung mit dem Rahmen und den Rahmenbedingungen gemäss Ziffer 1 und 2b der standortpolitischen Auflagen;
- Überwachung der parlamentarischen Auflagen.

Über die Einhaltung der standortpolitischen Auflagen des Bundesrates und der Auflagen des Parlaments hat die Luftfahrtstiftung dem Bund jährlich einen Bericht abzuliefern. Der erste Jahresbericht datiert vom 29. November 2021 (siehe Kapitel 4.2).

Grundlage der Stiftungsratssitzungen sind die Reportings der Swiss über die Einhaltung der definierten Auflagen. Das Reporting wird durch die Vertreter der Swiss präsentiert. Fragen der Stiftungsräte werden behandelt. Eine detaillierte Prüfung der ausgewiesenen Informationen durch die Stiftungsräte ist nur punktuell belegt.

Die Stiftung verfügt weder über ein ausgereiftes Aufsichtskonzept noch hat sie Prüfungshandlungen definiert. Im Rahmen der Stiftungsratssitzungen wurde eine Methodologie zu den standortpolitischen Auflagen erarbeitet. Daraus ist ersichtlich, wie die einzelnen Auflagen gemessen werden und welche Informationen diese enthalten sollen. Das BAZL hat nicht festgelegt, wie der Bericht der Luftfahrtstiftung geprüft werden soll.

Beurteilung

Üblicherweise prüft das für die Subventionen verantwortliche Bundesamt direkt, ob die mit der Gewährung der Finanzhilfe verbundenen Auflagen eingehalten werden. Dazu sind die notwendigen Kontrollrechte vorzusehen. Zur Überwachung der Umsetzung der standortpolitischen Auflagen wurde das seltsame Konstrukt einer Luftfahrtstiftung ins Leben gerufen. Aufgrund der Zusammensetzung der Stiftung (zwei Vertreter des Subventionsempfängers im Rat, CEO und CFO als ständige Gäste) und der Organisation (Swiss führt das Sekretariat) ist die Unabhängigkeit der Stiftung als Aufsichtsorgan nicht gegeben.

Der Nutzen der Luftfahrtstiftung ist fraglich. Die Überwachung der Einhaltung der standortpolitischen Auflagen könnte, analog zur Überwachung der Umsetzung der bürgerschaftsbezogenen Auflagen SRT, durch das BAZL sichergestellt werden.

In Anbetracht des zeitlich befristeten Einsatzes der Luftfahrtstiftung verzichtet die EFK auf die Empfehlung, dieses Konstrukt rückgängig zu machen.

Als Nachweis für die durchgeführten Prüfungen verweist die Stiftung auf ihre Sitzungsprotokolle sowie die Berichterstattung an den Bund. Die Prüfungsmethodik sowie die Prüftätigkeit sind daraus nicht nachvollziehbar. Eine reine Abstützung auf die Reportings der beaufsichtigten Gesellschaften ist ungenügend.

4 Wahrnehmung der Aufsicht

4.1 Das BAZL prüfte vor allem die finanziellen Vorgaben des Bundes

In den Kreditverträgen wurden finanzielle Bestimmungen, etwa die Mindestliquidität oder das Mindesteigenkapital, festgelegt. Diese sind messbar und können überprüft werden. Für die vertraglichen Vorgaben hat das BAZL sogenannte standardisierte Prüfungshandlungen definiert. Diese werden je nach Laufzeit monatlich oder quartalsweise durchgeführt.

Die standardisierten Prüfungshandlungen beinhalten einzig die vertraglich vereinbarten finanziellen Bestimmungen. Weitere Bestimmungen, unter anderem das Verbot der Dividendenzahlung oder Kapitalrückzahlungen an die Aktionäre, sind nicht Gegenstand der Prüfungshandlungen. Die EFK hat das BAZL im Rahmen der Prüfung auf diesen Sachverhalt hingewiesen. Die definierten Prüfungshandlungen wurden entsprechend ergänzt.

Das BAZL überprüft bei der SRT neben den finanziellen Bestimmungen auch die Einhaltung der bürgschaftsbezogenen Auflagen. Diese werden in Rahmenbedingungen sowie in administrative, organisatorische und operationelle Auflagen unterteilt und sind mehrheitlich qualitativer Natur. Zum Prüfungszeitpunkt hat das BAZL zwei Überprüfungen vorgenommen.

Beurteilung

Die finanziellen Bestimmungen sind aufgrund der vertraglichen Grundlagen klar messbar und werden überprüft. Die zusätzlichen vertraglichen Bestimmungen hingegen, beispielsweise ein Verbot der Dividendenausschüttung, wurden durch die Prüfungshandlungen nicht vollständig abgedeckt.

Die EFK hat die Prüfung der finanziellen Bestimmungen stichprobenweise überprüft. Es ergaben sich keine wesentlichen Feststellungen.

Die EFK hat die Einhaltung der bürgschaftsbezogenen Auflagen nachvollzogen. Die Auflagen sind teilweise unpräzise und schwer messbar. Die Mitarbeitenden des BAZL stützen sich bei der Prüfung mehrheitlich auf die Reportings der SRT ab.

4.2 Die Reportings der Gesellschaften dienen als Grundlage für die Aufsicht der Luftfahrtstiftung

Wie die EFK am 8. im Mai 2020 gegenüber der Taskforce Luftfahrt festgehalten hat, enthalten die Auflagen an die Lufthansa-Gruppe allgemein formulierte qualitative Zielvorgaben, die bei der Überwachung und Beurteilung der Zielerreichung grossen Interpretationsspielraum zulassen. Beispielsweise «Einhaltung eines angemessenen Destinationsportfolios an Direktverbindungen». Definierte Basiswerte sowie messbare qualitative Zielvorgaben fehlen. Es wurde auch nicht präzisiert, ob die bestehende Verteilung der Direktverbindungen zwischen Genf und Zürich einzuhalten ist. Oder wie die reinen Frachtflüge zu betrachten sind.

Im Juni 2021 erstellte die Luftfahrtstiftung einen ausserordentlichen Bericht zur Sozialverträglichkeit der erfolgten Massenentlassungen. Der Berichtsentwurf wurde durch die Swiss in der Rolle des Sekretariats erarbeitet, von der Luftfahrtstiftung finalisiert und beim BAZL und der EFV eingereicht.

Beurteilung

Wie in Kapitel 3.2 ausgeführt, stützt sich die Luftfahrtstiftung bei ihren Aufsichtstätigkeiten einzig auf die Reportings und Auskünfte der Gesellschaften ab.

Gewisse Indikatoren und Messgrößen der Auflagen lassen bei der Umsetzungsbeurteilung einen grossen Handlungsspielraum zu. Daraus folgt, dass nur gravierende Mängel oder Fehler zu einer Nichteinhaltung der standortpolitischen Auflagen führen würden. Diese Ausgangslage relativiert die Feststellung, dass die Aufsicht heute noch schwach ist.

Zu gewissen Bereichen hat sich die Stiftung eine eigene Meinung gebildet und diese in ihrem Jahresbericht 2021 festgehalten.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

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

Verordnung über die Luftfahrt (Luftfahrtverordnung, LFV) vom 14. November 1973, SR 748.01

Bundesratsbeschluss über die Massnahmen zur Sicherung der internationalen Anbindung der Schweiz im Luftfahrtbereich in Folge der COVID-19-Krise vom 8. April 2020; BRB 2020 0588

Bundesratsbeschluss über die Massnahmen zur Unterstützung der kritischen Infrastrukturen der Luftfahrt während der COVID-19-Krise: Dritte Nachmeldung zum Nachtrag I/20 und Botschaft zur dringlichen Anpassung des Luftfahrtgesetzes vom 29. April 2020; BRB 2020 0709

Anhang 2: Abkürzungen

BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt
BJ	Bundesamt für Justiz
BRB	Bundesratsbeschluss
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
EU	Europäische Union
FinDel	Finanzdelegation der eidgenössischen Räte
LEWI	Sektion Wirtschaftsfragen der Abteilung Luftfahrtentwicklung
SRT	SR Technics AG
Swiss	Swiss International Airlines AG und Edelweiss Air AG
WEKO	Wettbewerbskommission

Priorisierung der Empfehlungen

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