

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.