

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



Querschnittsprüfung der Aufsicht über die verbürgten Hochseeschiffe

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und
Schweizerisches Seeschiffahrtsamt

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.20408.724.00267
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	16
1.1 Ausgangslage	16
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	17
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	17
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	17
1.5 Schlussbesprechung	18
2 Koordinierte Aufsicht im Bereich der Hochseeschiffe	19
2.1 Verbesserte Koordination zwischen dem SSA und dem BWL in der Aufsicht.....	19
2.2 Schiffsinspektionen werden vermehrt durchgeführt	19
2.3 Verstärkte Zusammenarbeit in der Krise.....	21
2.4 Risiken für den Bund wurden teilweise erst spät adressiert.....	23
3 Die Aufsicht durch das BWL	27
3.1 Die Aufsicht des BWL zeigt zu wenig Durchsetzungskraft.....	27
4 Die Aufsicht durch das SSA	30
4.1 Gesetzliche Vorgaben zu den eigenen Mitteln sind derzeit kaum durchsetzbar.....	30
4.2 Kaum Synergien zwischen dem SSA und dem BAV	32
5 Empfehlungen aus früheren Prüfungen des SSA wurden umgesetzt.....	33
5.1 Die Inspektionsfrequenz beim SSA wurde erhöht.....	33
5.2 Das Aufsichtskonzept zwischen dem BWL und dem SSA wurde erarbeitet.....	33
Anhang 1: Rechtsgrundlagen.....	34
Anhang 2: Abkürzungen.....	36

Querschnittsprüfung der Aufsicht über die verbürgten Hochseeschiffe

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung und
Schweizerisches Seeschiffahrtsamt

Das Wesentliche in Kürze

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat bereits in den Jahren 2016 und 2018 Prüfungen zu den Bürgschaften des Bundes für Hochseeschiffe durchgeführt¹. Dabei zeigten sich erhebliche Schwachstellen in der Aufsicht. Die vorliegende Prüfung hatte zum Ziel zu beurteilen, ob diese ausreichend adressiert wurden. Die Zusammenarbeit der involvierten Ämter hat sich zwar intensiviert, es bestehen jedoch noch immer Schwachstellen in den Aufsichtstätigkeiten.

Seit 2008 befindet sich die Hochseeschiffahrt in einer Marktkrise. Dadurch sind seit 2016 Schweizer Reedereien in Schieflage geraten und es ist zu Bürgschaftsziehungen beim Bund gekommen. Dies führte zu Verlusten für den Bund zum Prüfungszeitpunkt von insgesamt 350 Millionen Franken. Per November 2020 verkehren 19 gewerblich genutzte Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge. Davon verfügen 18 über ein durch den Bund verbürgtes Darlehen in Höhe von insgesamt 332 Millionen Franken. Vier dieser Schiffe sind Gegenstand des Krisenmanagements und sollen so rasch wie möglich verkauft werden.

Statt normaler Aufsicht steht Krisenmanagement im Zentrum

Grundsätzlich kümmert sich das Schweizerische Seeschiffahrtsamt (SSA) um die flaggenstaatlichen Aspekte und das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) um die finanziellen Belange der Schiffe mit Bundesbürgschaften. Aufgrund der anhaltenden Krise in der Hochseeschiffahrt sind seit 2016 auch das Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF) und die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) stark involviert.

Im Frühling 2019 hat das GS-WBF eine ständige, departementsübergreifende Krisenorganisation ins Leben gerufen, die seither für verbürgte Hochseeschiffe in wirtschaftlicher Schieflage nach Lösungen sucht, um die Verluste für den Bund durch Bürgschaftsziehungen möglichst zu minimieren.

Die EFK wies bereits in ihrer Prüfung von 2018 explizit darauf hin, dass das Risiko einer Schwarzlistung der Schweizer Flagge besteht. Erst im Mai 2019 führte die Direktion für Völkerrecht die Schwarzlistung als eigenständiges Risiko. Als das Risiko im Oktober 2019 durch zahlreiche Festhaltungen von Schiffen durch die Hafenstaatenbehörden immer akuter wurde, hat das SSA konsequente Massnahmen ergriffen.

¹ Prüfung der Bewilligung und der Aufsichtsmassnahmen bei der Registrierung der Handelsflotte unter Schweizer Flagge mit Bericht vom 28. Februar 2017 (PA 16384); Administrative Untersuchung von Gewährung, Begleitung und Kontrolle von Bürgschaften sowie Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits mit Bericht vom 4. März 2017 (PA 16496); Prüfung des Verkaufs von Schweizer Hochseeschiffen mit Bericht vom 8. August 2018 (PA 18579)

Im Falle des in Nigeria festgesetzten Schiffes San Padre Pio fand seit Beginn ein regelmässiger Austausch zwischen dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) und dem WBF statt.

Das BWL zeigt zu wenig Durchsetzungskraft, um die finanzielle Aufsicht selbständig vorzunehmen

Seit der letzten EFK-Prüfung hat das BWL finanzielles Fachwissen aufgebaut, um die Aufsicht professioneller wahrzunehmen. Das BWL zeigt jedoch noch immer zu wenig Durchsetzungskraft gegenüber den Reedereien. So akzeptiert es beispielsweise, dass Revisionsstellenberichte von Gesellschaften in schwierigen wirtschaftlichen Verhältnissen auch neun Monate nach Bilanzstichtag noch ausstehen. Quartalsreportings werden teilweise erst Monate später durch die Gesellschaften geliefert und mit dem Schiffseigner besprochen.

Angesichts der stetigen Abnahme der Anzahl der verbürgten Hochseeschiffe sowie der abnehmenden Bedeutung der Hochseeschiffe für die Landesversorgung und des damit sinkenden Ressourcenbedarfs beim BWL sollte geprüft werden, wie die finanzielle Überwachung der verbleibenden Hochseeschiffe wirksam und effizient ausserhalb der Krisenorganisation sichergestellt werden kann. Eine Rückführung an das BWL in seiner jetzigen Form mit einer unverändert engen Begleitung seitens EFV und GS-WBF erachtet die EFK als keine zielführende Variante. Es sollten auch Alternativen, etwa ein Aufgabentransfer an Externe oder andere Verwaltungsstellen, fundiert geprüft werden.

Gesetzliche Vorgaben zu den eigenen Mitteln sind weiterhin nicht durchsetzbar

Eine Aufgabe des SSA im Bereich der Aufsicht über die Schiffe unter Schweizer Flagge ist die Überprüfung der Einhaltung der Vorgaben des Seeschiffahrtsgesetzes. Darunter fällt auch die Überprüfung der Quote der eigenen Mittel. Gemäss Artikel 24 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Seeschiffahrt unter Schweizer Flagge (Seeschiffahrtsgesetz) muss die Schiffseignergesellschaft grundsätzlich über eigene Mittel in Höhe von mindestens 20 % des Buchwerts des Hochseeschiffes verfügen.

Zahlreiche Schiffe halten diese Vorgabe seit mehreren Jahren nicht ein. Grundsätzlich wäre eine Sanktionierung dieser Verstösse als Möglichkeit im Gesetz vorgesehen. Aufgrund der vorhandenen Bürgschaften hat das SSA bei diesen Gesetzesverstössen de facto keine Sanktionsmöglichkeiten. Die EFK hat in ihren früheren Berichten bereits darauf hingewiesen. Das EDA will eine Revision der Seeschiffahrtsgesetzgebung nach dem Entscheid zur Zukunft der Flotte in die Wege leiten.

Audit transversal de la surveillance des navires de haute mer cautionnés

Office fédéral pour l’approvisionnement économique du pays et Office suisse de la navigation maritime

L’essentiel en bref

En 2016 et 2018 déjà, le Contrôle fédéral des finances (CDF) a audité les cautionnements de la Confédération destinés à financer les navires de haute mer¹. Ces analyses ont révélé de graves lacunes en matière de surveillance. Le présent examen avait pour but de déterminer si une réponse suffisante y a été apportée. La collaboration des offices impliqués s’est certes intensifiée, mais les activités de surveillance laissent encore à désirer.

Le marché de la navigation maritime traverse une crise depuis 2008. Ainsi, les armateurs sont en proie depuis 2016 à des difficultés économiques, qui ont entraîné la sollicitation de cautionnements. Lors de l’audit, la Confédération avait déjà subi des pertes totales de 350 millions de francs. En novembre 2020, 19 navires de haute mer sont toujours exploités sous pavillon suisse. Concrètement, 18 bénéficient de prêts cautionnés par la Confédération à hauteur de 332 millions de francs au total. Quatre de ces navires seront vendus dans les meilleurs délais, dans le cadre de la gestion de crise mise en place.

Gestion de crise, en lieu et place d’une surveillance normale

En principe, l’Office suisse de la navigation maritime (OSNM) s’occupe des aspects qui incombent aux Etats du pavillon, et l’Office fédéral de l’approvisionnement économique (OFAE) des questions financières des navires bénéficiant d’un cautionnement de la Confédération. En raison de la crise persistante du secteur de la navigation maritime depuis 2016, le Secrétariat général du Département fédéral de l’économie, de la formation et de la recherche (SG-DEFR) ainsi que l’Administration fédérale des finances (AFF) sont aussi très impliqués dans ce dossier.

Au printemps 2019, le SG-DEFR a créé une organisation de crise interdépartementale à caractère permanent. Depuis lors, elle est à la recherche de solutions pour les navires de haute mer cautionnés qui rencontrent des difficultés économiques, afin de réduire autant que possible les pertes pour la Confédération liées à la sollicitation des cautionnements.

Dans son audit de 2018, le CDF avait déjà expressément souligné le risque pour le pavillon suisse d’être placé sur une liste noire. Ce n’est qu’en mai 2019 que la Direction du droit international public a identifié un tel déclassé comme risque à part entière. Lorsque le risque s’est accru en octobre 2019, en raison des nombreux cas d’immobilisation de navires par les autorités portuaires, l’OSNM a pris à son tour des mesures conséquentes.

¹ Audit de l’octroi et de l’accompagnement de l’enregistrement de la flotte commerciale battant pavillon suisse, avec rapport du 28 février 2017 (PA 16384); Administrative Untersuchung von Gewährung, Begleitung und Kontrolle von Bürgschaften sowie Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits mit Bericht vom 4. März 2017 (PA 16496); Prüfung des Verkaufs von Schweizer Hochseeschiffen mit Bericht vom 8. August 2018 (PA 18579).

Dans le cas du navire San Padre Pio retenu au Nigeria, un échange régulier a eu lieu dès le début entre le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et le DEFR.

L'OFAE ne fait pas preuve de suffisamment de fermeté pour exercer la surveillance financière des navires de manière autonome

Depuis le dernier audit du CDF, l'OFAE a acquis les compétences financières nécessaires pour assurer une surveillance plus professionnelle. Toutefois, cet office manque toujours de fermeté face aux armateurs. Il tolère par exemple de ne pas encore avoir reçu les rapports des organes de révision des sociétés connaissant des difficultés économiques, et ce neuf mois après la date de clôture du bilan. Quant aux rapports trimestriels, ils ne sont parfois livrés par les sociétés maritimes et discutés avec le propriétaire du navire qu'avec des mois de retard.

Les navires de haute mer cautionnés sont toujours moins nombreux. A l'heure où leur rôle dans l'approvisionnement économique du pays perd en importance et que le besoin en ressources à l'OFAE diminue, il convient d'examiner comment la surveillance financière des navires de haute mer restants pourrait être garantie de manière efficace et efficiente en dehors de l'organisation de crise. De l'avis du CDF, il ne serait pas pertinent que l'OFAE, dans sa forme actuelle, s'en charge à nouveau et que l'AFF et le SG-DEFR poursuivent leur suivi étroit. Des alternatives devraient être examinées en détail, à l'instar d'un transfert de tâches à des externes ou à d'autres organes administratifs.

Les dispositions légales sur les fonds propres restent lettre morte

Dans son activité de surveillance des navires battant pavillon suisse, l'OSNM contrôle le respect des dispositions légales de la loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse (LNM). Il lui incombe entre autres de vérifier la quote-part de fonds propres. En vertu de l'art. 24, al. 2 de la LNM, la société propriétaire d'un navire doit disposer de fonds propres représentant au moins 20 % de la valeur comptable du navire.

De nombreux navires ne respectent pas cette exigence depuis plusieurs années. En principe, la possibilité de sanctionner de tels manquements serait prévue par la loi. En raison des cautionnements accordés, l'OSNM n'a de facto aucune possibilité de sanction en pareil cas. Le CDF l'avait déjà souligné dans ses précédents rapports d'audit. Le DFAE souhaite lancer une révision de la LNM suite à la décision sur l'avenir de la flotte.

Texte original en allemand

Verifica trasversale concernente la vigilanza delle navi d'alto mare garantite

Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese e
Ufficio svizzero della navigazione marittima

L'essenziale in breve

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha già effettuato nel 2016 e nel 2018 verifiche concernenti le fideiussioni della Confederazione per le navi d'alto mare¹, rilevando importanti lacune in materia di vigilanza. La presente verifica intende valutare se queste lacune sono state colmate a sufficienza. Benché la collaborazione tra gli uffici coinvolti sia stata rafforzata, le attività di vigilanza presentano tuttora punti deboli.

Dal 2008 la navigazione marittima vive una crisi di mercato. Di conseguenza, dal 2016 gli armatori svizzeri si trovano in difficoltà economiche che hanno determinato il ricorso a fideiussioni. Al momento della verifica, la Confederazione aveva già subito perdite per un totale di 350 milioni di franchi. Nel mese di novembre 2020 19 navi d'alto mare utilizzate a scopo commerciale battono ancora bandiera svizzera. Di queste, 18 beneficiano di mutui garantiti dalla Confederazione per un totale di 332 milioni di franchi. Quattro di queste navi saranno vendute al più presto come parte del processo di gestione della crisi.

Gestione della crisi anziché normale vigilanza

Di principio l'Ufficio svizzero della navigazione marittima (USNM) si occupa di tutti gli aspetti legati allo Stato di bandiera mentre l'Ufficio federale per l'approvvigionamento economico del Paese (UFAE) si dedica alle questioni finanziarie delle navi finanziate con fideiussioni federali. Poiché la crisi nel settore della navigazione marittima perdura, dal 2016 anche la Segreteria generale del Dipartimento federale dell'economia, della formazione e della ricerca (SG-DEFR) e l'Amministrazione federale delle finanze (AFF) sono state fortemente coinvolte nella problematica.

Nella primavera del 2019 la SG-DEFR ha istituito un'organizzazione di crisi interdipartimentale e permanente che, da allora, cerca soluzioni per le navi d'alto mare garantite che si trovano in difficoltà economiche, al fine di ridurre al minimo le perdite per la Confederazione dovute al ricorso a fideiussioni.

Nella sua verifica del 2018 il CDF aveva espressamente segnalato il rischio delle navi svizzere di essere inserite in una lista nera. Solo nel maggio 2019 la Direzione del diritto internazionale pubblico aveva considerato l'inserimento in una simile lista come un rischio a tutti gli effetti. Quando questo rischio si è concretizzato nell'ottobre 2019 a seguito del blocco di numerose navi da parte delle autorità statali dei porti, l'USNM ha deciso di adottare misure specifiche.

¹ Verifica concernente la concessione e la gestione della registrazione della flotta commerciale che batte bandiera svizzera con il rapporto del 28 febbraio 2017 (n. della verifica 16384); indagine amministrativa sulla concessione, l'accompagnamento e il controllo delle fideiussioni nonché dell'aumento del credito quadro con il rapporto del 4 marzo 2017 (n. della verifica 16496); verifica concernente la vendita di navi svizzere d'alto mare con il rapporto dell'8 agosto 2018 (n. della verifica 18579)

Nel caso della nave San Padre Pio bloccata in Nigeria, il Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE) e il DEFR hanno intrattenuto dall'inizio un regolare scambio.

L'UFAE non ha sufficiente capacità d'imporsi per esercitare autonomamente la vigilanza finanziaria

Dall'ultima verifica del CDF l'UFAE ha acquisito le competenze finanziarie necessarie per esercitare la vigilanza in modo più professionale. Tuttavia, l'UFAE mostra ancora poca capacità d'imporsi nei confronti degli armatori. Tollera, ad esempio, il fatto di non aver ancora ricevuto i rapporti degli organi di revisione delle società in difficoltà economiche, anche nove mesi dopo la data del bilancio. I rapporti trimestrali sono talvolta consegnati dalle società e discussi con i proprietari delle navi solo dopo mesi di ritardo.

Considerata la costante diminuzione del numero di navi d'alto mare garantite e la minore importanza che queste navi ricoprono per l'approvvigionamento del Paese, il fabbisogno di risorse presso l'UFAE è in calo. Di conseguenza è necessario esaminare come la sorveglianza finanziaria delle rimanenti navi possa essere assicurata in modo efficace ed efficiente al di fuori dell'organizzazione di crisi. Il CDF ritiene che affidare questo compito all'UFAE nella sua forma attuale, con uno stretto monitoraggio da parte dell'AFF e della SG-DEFR, non sia un'opzione vantaggiosa. Sarebbe meglio esaminare in modo approfondito le alternative, ad esempio un trasferimento di compiti a organismi esterni o ad altri servizi amministrativi.

Non è ancora possibile applicare le direttive legali concernenti i fondi propri

Nell'ambito della vigilanza delle navi che battono bandiera svizzera, l'USNM verifica il rispetto delle disposizioni sancite nella legge federale sulla navigazione marittima sotto bandiera svizzera (LNM). In particolare, è responsabile di verificare la quota dei fondi propri. Conformemente all'articolo 24 capoverso 2 della LNM, il proprietario delle navi deve disporre di fondi propri che rappresentino almeno il 20 per cento del valore contabile delle navi d'alto mare.

Da molti anni numerose navi non rispettano questa prescrizione. In linea di principio la legge prevede la possibilità di sanzionare tali violazioni. Tuttavia, a causa delle garanzie concesse, l'USNM non ha di fatto nessuna possibilità di sanzioni in questi casi. Il CDF lo ha già menzionato nelle sue verifiche precedenti. Il DFAE intende avviare una revisione della legislazione sulla navigazione marittima una volta che è stata presa una decisione sul futuro della flotta.

Testo originale in tedesco

Cross-sectional audit of the supervision of federally guaranteed oceangoing vessels

Federal Office for National Economic Supply and
Swiss Maritime Navigation Office

Key facts

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) already audited the federal guarantees for oceangoing vessels in 2016 and 2018.¹ Those audits revealed considerable shortcomings in supervision. This latest audit was aimed at assessing whether these shortcomings had been adequately addressed. While cooperation between the relevant offices has become closer, there are still some supervisory shortcomings.

The maritime shipping industry has been in crisis since 2008. As a result, Swiss shipping companies have been on an uneven keel since 2016, and federal guarantees have been called in. This led to losses for the Confederation which, at the time of the audit, totalled CHF 350 million. In November 2020, there were 19 commercially used oceangoing vessels registered under the Swiss flag, 18 of which benefited from a federally guaranteed loan totalling CHF 332 million. Four of these ships are subject to crisis management and should be sold off as soon as possible.

Rather than normal supervision, the focus is on crisis management

As a general rule, the Swiss Maritime Navigation Office (SMNO) is responsible for flag registration aspects, while the Federal Office of National Economic Supply (FONES) looks after federally guaranteed ships' financial needs. Since 2016, owing to the ongoing crisis in the maritime shipping industry, the General Secretariat of the Federal Department of Economic Affairs, Education and Research (GS-EAER) and the Federal Finance Administration (FFA) have also been heavily involved.

In spring 2019, the GS-EAER set up a standing cross-departmental crisis organisation; ever since, this organisation has sought solutions for federally guaranteed oceangoing vessels in financial distress, in order to keep guarantee-related losses for the Confederation to a minimum.

The SFAO had already explicitly pointed out in its 2018 audit that there was a danger of Swiss-registered ships being blacklisted. The Directorate of Public International law did not recognise the risk of blacklisting as a risk in its own right until May 2019. When, in October 2019, the risk became increasingly acute after numerous ships were detained by port authorities, the SMNO instituted comprehensive measures.

In the case of the San Padre Pio, held in Nigeria, a regular exchange took place right from the outset between the Federal Department of Foreign Affairs (FDFA) and the EAER.

¹ Audit report of 28 February 2017 on the registration procedure and registration assistance for the merchant fleet sailing under the Swiss flag (audit mandate 16384); report of 4 March 2017 on the administrative audit of the granting, monitoring and supervision of federal guarantees and the increase of the guarantee credit facility (audit mandate 16496); report of 8 August 2018 on the audit of the sale of Swiss oceangoing vessels (audit mandate 18579)

The FONES is not assertive enough to perform financial supervision independently

Since the last SFAO audit, the FONES has expanded its expert financial resources, in order to put its supervision on a more professional footing. However, it is still not assertive enough with the shipping companies. For example, it accepts the fact that auditor's reports for financially distressed companies have still not been submitted nine months after the reporting date. In some cases, companies' quarterly reports are submitted months late and have been discussed with the ship owners.

In view of the steady decline in the number of federally guaranteed oceangoing vessels and the waning importance of oceangoing vessels in supplying the country's needs, and the reduced need for FONES resources that this implies, it should be assessed how the financial supervision of the remaining oceangoing vessels can be effectively and efficiently ensured outside the crisis organisation. The SFAO considers that restoring this activity to the FONES in its current form, combined with unchanged close support from the FFA and the GS-EAER, is not a viable option. Alternatives such as transferring tasks to external entities or other administrative units should also be examined in depth.

Legal requirements on capital adequacy remain unenforceable

One task of the SMNO in the supervision of ships under the Swiss flag is the verification of compliance with the provisions of the Navigation Act. This also includes the verification of capital adequacy. Under Article 24 paragraph 2 of the Federal Act on Navigation under the Swiss Flag (Navigation Act), the ship-owning company must, as a general rule, have capital equal to at least 20% of the oceangoing vessel's carrying value.

A number of ships have been non-compliant for several years. In principle, the Act makes provision for non-compliance to be penalised. De facto, however, owing to the existence of the federal guarantees, the SMNO is unable to impose any penalty. The SFAO had already pointed this out in its earlier reports. The FDFA is planning to revise the legislation on maritime navigation following the decision on the future of the fleet.

Original text in German

Generelle Stellungnahme des GS-WBF und der Eidgenössischen Finanzverwaltung

Wir stimmen in vielen Punkten der kritischen, aber differenzierten Beurteilung der EFK zu. Der Bund ist gefordert, alle Vorkehren zu treffen, um mit den Banken und den betroffenen Schiffsgesellschaften Massnahmen zu treffen, die sich konsequent an der Verlustminimierung des Bundes als Bürgen orientieren. Dazu gehören neben den inhaltlichen Weichenstellungen auch organisatorische und administrative Entscheide, die den Vollzug der Überwachung der Bürgschaften bei den Hochseeschiffen bestmöglich sicherstellen. Die Krisenprojektorganisation hat einen wesentlichen Beitrag geleistet, in den Entscheidungsfindungen alle für den Bund aus regulatorischer und finanzieller Sicht relevanten Vorgaben und Interessen einzubeziehen und die Zusammenarbeit auf der Ebene der Departemente (WBF, EFD und EDA) und der einzelnen im Vollzug direkt betroffenen Verwaltungseinheiten (BWL, EFV, DV und SSA) zu verbessern. Das BWL hat bereits heute bei der Vorbereitung und Koordination der Entscheide im Rahmen der Krisenprojektorganisation eine wichtige Rolle inne. Es sind unverzüglich die Arbeiten aufzunehmen, um eine geordnete Rückführung des Vollzugs der Aufgabe in das BWL zu ermöglichen und hierfür die entsprechenden Voraussetzungen zu schaffen. Allgemeine Bemerkung zur Empfehlung 1: Die Zusammenarbeit zwischen BWL und SSA wurde auf verschiedenen Ebenen, namentlich durch die Kooperationsvereinbarung und der Operationalisierung der einzelnen Prozesse, verstärkt. Der Anspruch muss bleiben, in Berücksichtigung der unterschiedlichen Aufgabenstellung auch ausserhalb der Krisenorganisation diese Zusammenarbeit zwischen dem BWL und dem SSA weiter zu intensivieren (siehe auch Prüfauftrag zur Empfehlung 1).

Generelle Stellungnahme des Bundesamts für wirtschaftliche Landesversorgung

Das BWL kann die Untersuchungsergebnisse und Empfehlungen mehrheitlich nachvollziehen. Wir werden die Optimierung der Abläufe und Prozesse fortsetzen, welche bereits seit 2016 stark verbessert wurden. Dies beinhaltet auch die Zusammenarbeit mit anderen Stellen des Bundes, insbesondere mit dem SSA.

Die Schlussfolgerung der EFK, das Amt zeige zu wenig Durchsetzungskraft, teilen wir nicht. Im Zentrum unserer Tätigkeit steht gemäss Auftrag des Departementschefs die Strategie der Verlustminimierung. Ist die Fortführungsfähigkeit von Gesellschaften nicht mehr gegeben, bedingt die Umsetzung dieser Strategie zahlreiche Einflussnahmen auf Eigner, Bank und Bürgen sowie die Revisionsstellen. Ziel der Strategie ist der bestmögliche geordnete Verkauf des Schiffs/der Schiffe ohne vorgängige Bürgschaftsziehung. Ein Beharren beispielsweise auf fristgerechte Einreichung der Revisionsstellenberichte kann Gesellschaften zwingen, ihre Bilanz zu deponieren. Entgegen der Aussage der EFK, dass dadurch wertvolle Zeit zur Schadensbegrenzung ungenutzt bleibe, würde ein Konkursverfahren den Schaden für den Bund erhöhen.

Generelle Stellungnahme des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten

Das EDA ist erfreut über die Feststellung der EFK, dass sich die Aufsicht im maritimen Bereich seit 2018 verbessert hat. Hierunter fallen insbesondere folgende Feststellungen. Erstens: Die Feststellung, dass das SSA verstärkt Inspektionen durchführt. Zweitens: Dass die Zusammenarbeit zwischen dem SSA und BWL sich merklich verbessert hat, sowohl im Rahmen des Tagesgeschäfts als auch im Rahmen von Fällen, die eine verstärkte Überwachung erfordern. Drittens: Dass sich die Zusammenarbeit zwischen EDA und WBF verbessert hat (Teilnahme der Direktorin der DV an den Sitzungen des Lenkungsausschusses; frühzeitige und verstärkte Einbindung beider Departemente in das Dossier San Padre Pio). In zwei Punkten gibt es zwischen der Einschätzung des EDA und der Schlussfolgerungen der EFK weiterhin eine Differenz. Es handelt sich hierbei um das Risiko der Schwarzlistung und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben zu den eigenen Mitteln.

Schwarzlistungsrisiko:

Das EDA begrüsst die Feststellung der Effizienz und Effektivität des im Oktober 2019 etablierten, präventiven Inspektionsregimes. In Bezug auf das Risiko der Schwarzlistung der Schweizer Flagge im Gebiet des ParisMoU (eines von neun Hafenstaatskontrollgebieten) weist das EDA den Vorwurf zurück, die Hinweise der EFK ignoriert zu haben sowie das Risiko unterschätzt zu haben. Der Bericht basiert auf einer Einschätzung zu einem Zeitpunkt, in dem das Schwarzlistungsrisiko bereits als eigenständiges Risiko im Rahmen des Risikomanagements Bund eingestuft wurde. Hierbei bleiben die Massnahmen unberücksichtigt, die bereits vor Mai 2019 ergriffen wurden. Die Betrachtung ist daher verkürzt. Bis Mai 2019 bestand aufgrund der nur zwei Festhaltungen im Verhältnis zur Flottengrösse keine erhöhte Gefahr für eine Schwarzlistung im ParisMoU. Die beiden einzelnen Festhaltungen der Massmarinerschiffe im ParisMoU bildeten zu diesem Zeitpunkt nur ein spezifisches Risiko für die Reederei selbst. Gegen dieses spezifische Risiko wurden unmittelbar gezielt Massnahmen in Form von Inspektionen aller Schwesterschiffe ergriffen. Insgesamt wurden im Zeitraum vom September 2018 bis Mai 2019 acht ausserordentliche Flaggenstaatsinspektionen auf Schiffen der Massmariner SA durchgeführt.

Zudem stellte - aufgrund ausstehender bzw. verspäteter Lohnzahlungen - das SSA im März 2019 Strafanzeige gegen Massoel bei der zuständigen Staatsanwaltschaft wegen Verletzung arbeitsrechtlicher Bestimmungen nach Seeschiffahrtsgesetz. Erst mit den gehäuften Festhaltungen im Sommer bis Herbst 2019 verlagerte sich das Risiko weg von den einzelnen Schiffen, bzw. der einzelnen Reederei sukzessive auf die gesamte Flagge hin. Aus diesem Grund wurde zu diesem Zeitpunkt die Eintrittswahrscheinlichkeit des Schwarzlistungsrisikos mit «sehr wahrscheinlich» angepasst. Deshalb wurden unverzüglich einschneidende Massnahmen ergriffen, indem etwa Hafenanläufe bei ausstehenden Lohnzahlungen untersagt und ein umfangreiches, präventives Inspektionsregime für Hafenanläufe im ParisMoU eingeführt wurde.

Eigene Mittel:

Das EDA ist damit einverstanden, dass bei der geplanten Revision ein praxistaugliches Sanktionssystem vorgesehen werden muss. Dies ist bereits so vorgesehen.

Es steht jedoch nicht nur eine Revision des Sanktionssystems, sondern der gesamten Seeschiffahrtsgesetzgebung an. Die Ausrichtung dieser Revision hängt stark vom Ergebnis des

Gutachtens, das zurzeit durch das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik Bremen erarbeitet wird, und von den darauf aufbauenden politischen Entscheidungen zur zukünftigen Ausrichtung der Schweizer Flagge ab. Wichtig ist, dass hinter einer Revision ein Gesamtkonzept steht.

Es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen den Vorschriften zu den Eigenen Mitteln und den Vorgaben zur technischen und betrieblichen Sicherheit der Seeschifffahrt. Sanktionen im Zusammenhang mit den eigenen Mitteln hätten einschneidende finanzielle Konsequenzen für die Schiffseigner und Reeder, die sich direkt auf die Bürgschaften und damit die finanziellen Interessen des Bundes auswirken würden. Bei dieser Sanktionsmöglichkeit hat der Gesetzgeber sich für eine Kann-Bestimmung entschieden. Dies zeigt, dass er der Durchsetzung dieser Vorgaben keine grosse Bedeutung zugemessen hat.

Unter diesen Umständen war das Zuwarten mit gesetzlichen Anpassungen nicht nur vertretbar, sondern geboten. Andernfalls hätten die betroffenen Unternehmen in wenigen Jahren mehrmals Vorkehren treffen müssen, um sich an neue gesetzliche Vorschriften anzupassen. Damit hätte es den Unternehmen an Rechts- und Planungssicherheit gefehlt, was generell und speziell in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unzumutbar ist.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Im Rahmen des in Artikel 102 der Bundesverfassung festgehaltenen Auftrages, die Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen sicherzustellen, unterstützt der Bund Schweizer Schiffseigner mit Bürgschaften für Hochseeschiffe zugunsten der Darlehensgeber. Dem mit der Umsetzung beauftragten Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) stand zu diesem Zweck ein bis ins Jahr 2017 laufender Bürgschaftsrahmenkredit von 1,1 Milliarden Franken zur Verfügung. Dieser wurde durch den Bundesrat in seiner Sitzung vom 21. Dezember 2016 nicht weiter verlängert. Das heisst, es können keine neuen Schiffe von einer Bundesbürgschaft profitieren. Gemäss aktuellem Stand wird die letzte Bürgschaft im Februar 2032 auslaufen.

Infolge der seit 2008 andauernden Marktkrise in der Hochseeschifffahrt sind Schweizer Reedereien in Schieflage geraten. 2016 zeigte sich bei den Schifffahrtsgesellschaften der Swiss Cargo Lines (SCL) und Swiss Chemical Tankers (SCT), dass es zu Bürgschaftsziehungen kommen wird. Zu diesem Zeitpunkt verfügten 41 Hochseeschiffe über eine Bundesbürgschaft in Höhe von insgesamt 793 Millionen Franken. Für die Honorierung der zu erwartenden Bürgschaftsziehung der SCL- und SCT-Schiffe wurde im Abschluss 2016 der Staatsrechnung erstmalig eine Rückstellung in der Höhe von 215 Millionen Franken gebildet. Der Bundesrat hat am 16. Mai 2017 eine Botschaft über einen Nachtragskredit von 215 Millionen Franken verabschiedet. 2017 wurden die 12 Schiffe der SCL- und SCT-Flotte sowie ein Investorenschiff, SCL Angela, verkauft. Unter Berücksichtigung der vereinnahmten Verkaufserlöse und der gezogenen Bürgschaften erwartet die Eidgenössische Finanzverwaltung (EFV) einen Verlust von rund 200 Millionen Franken für den Bund. Per Ende 2017 hatte sich die Lage in der Hochseeschifffahrt nicht verbessert. Es zeigte sich, dass sich auch die Massmariner SA nicht aus ihrer wirtschaftlich misslichen Lage befreien kann. Hierzu wurde im Rahmen der Staatsrechnung 2017 erneut eine Rückstellung von 100 Millionen Franken gebildet. Trotz zahlreicher Massnahmen zeigte sich anfangs 2019, dass die Fortführungsfähigkeit, des Schiffsbetriebs der acht Hochseeschiffe der Massmariner SA, nicht mehr gegeben ist. Es wurde beschlossen, die Schiffe zu verkaufen. Um die Honorierung der Bürgschaften abzudecken, wurde mittels Nachtragskredit vom 16. Oktober 2019 ein Nachtrag in Höhe von 129 Millionen Franken gewährt. Bis im Juni 2020 konnten sämtliche Schiffe verkauft werden. Unter Einbezug der erzielten Verkaufserlöse wird ein Verlust für den Bund von rund 116 Millionen Franken erwartet. Zudem wurde am 16. März 2020 ein weiterer Nachtragskredit in Höhe von 28 Millionen Franken für zwei weitere Investorenschiffe, SCL Trudy und SCL Helvetia, beantragt. Nach Vereinnahmung der Verkaufserlöse erwartet der Bund für diese beiden Schiffe einen Verlust in Höhe von 22 Millionen Franken. Insgesamt beläuft sich der Verlust aus den Hochseeschiffen für den Bund, Stand November 2020, auf rund 350 Millionen Franken.

Ende August 2020 verfügt der Bund über ausstehende Bürgschaftsverpflichtungen in der Höhe von 332 Millionen Franken. Dieses Volumen verteilt sich auf 18 Schiffe. Zusätzlich zu diesen Schiffen verkehrt nur noch ein weiteres, nicht verbürgtes Schiff unter Schweizer Flagge. Insgesamt besteht die Flotte unter Schweizer Flagge aus 19 gewerblich genutzten Hochseeschiffen.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Zum vorliegenden Thema hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) bereits Prüfungen² durchgeführt, die Handlungsbedarf bei den beteiligten Akteuren geortet haben. Die Krise in der Hochseeschifffahrt dauert an und auf Bundesebene haben sich zu den bestehenden Aufsichtsämtern BWL und Schweizerisches Seeschiffahrtsamt (SSA) neue Überwachungs-gremien etabliert. Diese erneute Prüfung soll daher aufzeigen, ob die Aufsicht und das Krisenmanagement dadurch professioneller und konsequenter geworden ist.

Die Prüfung 18579 verdeutlichte ausserdem, dass zwei Empfehlungen von 2016 (PA 16384), eine davon mit der höchsten Wichtigkeitsstufe, immer noch nicht umgesetzt waren.

Die Prüfungsfragen lauteten:

- Verfügen das BWL und das SSA für die Aufsicht über die verbürgten Hochseeschiffe über die nötige Kompetenz und Professionalität sowie genügend Distanz zu den Beauf-sichtigten?
- Üben das BWL und das SSA ihre Aufsichtsaufgaben über die verbürgten Hochseeschiffe so aus, dass Risiken früh erkannt und adressiert werden, früh und energisch auf Krisen reagiert wird, amtsübergreifend die Interessen des Bundes gewahrt bleiben, Doppelspurigkeiten erkannt und wenn nötig beseitigt und Synergien genutzt werden?
- Ist die Aufgabenteilung zwischen dem BWL und dem SSA in der Aufsicht über die ver-bürgten Hochseeschiffe angesichts der aktuellen Diskussionen über die Zukunft der Schweizer Flagge und das mögliche frühere Ende der Bürgschaften noch zweckmässig?
- Sind die nachzuprüfenden Empfehlungen zweckmässig umgesetzt?

Hinsichtlich möglicher Doppelspurigkeiten sollten auch allfällige Synergien zwischen dem SSA und der Sektion Binnenschifffahrt des Bundesamtes für Verkehr (BAV) untersucht werden.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Christine Neuhaus (Revisionsleiterin), Senem Sahin und Patrik Lüthi vom 15. Juni bis 13. November 2020 durchgeführt. Sie erfolgte unter der Federführung von Jean-Marc Blanchard.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom BWL, der Direktion für Völkerrecht (DV) und dem SSA, dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (GS-WBF), der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV), dem Gene-ralsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (GS-EDA) und dem BAV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

² Prüfung der Bewilligung und der Aufsichts-massnahmen bei der Registrierung der Handelsflotte unter Schweizer Flagge mit Bericht vom 28. Februar 2017 (PA 16384); Administrative Untersuchung von Gewährung Begleitung und Kontrolle von Bürgschaften sowie Erhöhung des Bürgschaftsrahmenkredits mit Bericht vom 4. März 2017 (PA 16496); Prüfung des Verkaufs von Schweizer Hochseeschiffen mit Bericht vom 8. August 2018 (PA 18579)

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 10. Februar 2021 statt. Teilgenommen haben von Seiten des EDA die Direktorin für Völkerrecht, der Chef SSA, die für die Direktion für Völkerrecht zuständige Referentin sowie die Chefin Revisionsgruppe Zentrale.

Von Seiten WBF waren der Leiter Recht und Informationsschutz des GS, der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung, der Leiter Geschäftsstellen Logistik und IKT des BWL sowie der Leiter der Internen Revision des BWL anwesend.

Die EFV war vertreten durch den Leiter Finanzdienst 3, das BAV durch die Sektionschefin Schifffahrt. Von Seiten der EFK haben die Revisionsleiterin, der Federführende, die zuständige Mandatsleiterin und die stellvertretende Direktorin teilgenommen.

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

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Koordinierte Aufsicht im Bereich der Hochseeschiffe

Die Aufsicht über die Hochseeschiffe obliegt dem BWL und dem SSA. Während sich das BWL hauptsächlich um die finanziellen Aspekte kümmern sollte, sind die flaggenstaatlichen Belange Aufgaben des SSA. In der Krise ab 2016 haben die EFV und das GS-WBF die Führung im Verkaufsprozess der SCL/SCT-Schiffe übernommen und den Verkauf der Massmariner-Flotte eng begleitet. Im Frühjahr 2019 wurde die Etablierung der Krisenorganisation (siehe Kapitel 2.3) formalisiert. Darin sind neben dem GS-WBF, der EFV und dem BWL auch die Direktion der DV und das SSA, beide als Gast ohne Stimmrecht, involviert. Bei Bedarf können auch die beteiligten Banken sowie externe juristische und ökonomische Berater beigezogen werden. Neben den Mitgliedern der Krisenorganisation sind je nach Fragestellung auch das GS-EDA und das Bundesamt für Justiz (BJ) involviert.

2.1 Verbesserte Koordination zwischen dem SSA und dem BWL in der Aufsicht

Im Sommer 2017 unterzeichneten das BWL und das SSA eine Kooperationsvereinbarung. Darin wird die Zusammenarbeit wie auch der Informationsaustausch hinsichtlich Ergebnisse der Inspektionen, Revisionsstellenberichte etc. geregelt. In ihrer Prüfung im Sommer 2018 bemängelte die EFK, dass die Kooperationsvereinbarung keine Abläufe zur Zusammenarbeit in Krisensituationen abdeckt. Um diesen Mangel zu beheben, wurden in der Zwischenzeit Prozessabläufe zur Krisenbehandlung aufgezeichnet und etabliert.

Seit Februar 2019 hat sich der Austausch zwischen dem BWL und dem SSA noch verstärkt. Dies unter Einbezug der Direktion der DV. Es finden unter anderem regelmässig Koordinationssitzungen statt. Bis Anfang 2020 fanden diese in der Regel alle ein bis zwei Monate und nun jeweils monatlich statt. Diese Sitzungen dienen dem Austausch über die aktuelle Situation der Schiffseignergesellschaften sowie über weitere Themen der Seeschifffahrt. Zudem werden Inspektionsberichte und andere Informationen regelmässig ausgetauscht.

2.2 Schiffsinspektionen werden vermehrt durchgeführt

In der EFK-Prüfung von 2016 beim SSA wurde unter anderem die tiefe Zahl der Flaggenstaatsinspektionen des SSA bei den Schweizer Hochseeschiffen bemängelt. Die Durchführung von solchen Inspektionen ist gesetzlich vorgegeben.

Um im Rahmen der Krise ein besseres Bild über den Zustand und die Wirtschaftlichkeit der Schiffe zu erhalten, beauftragte das BWL im Oktober 2017 die Winkelmann Maritime Consult GmbH (Winkelmann), Schiffsinspektionen und Audits der Eignergesellschaften durchzuführen. Der Fokus der Inspektionen liegt bei der Beurteilung des Schiffszustandes, der der Audits liegt hingegen auf der Beurteilung der finanziellen Situation der Unternehmung und der Schiffe, der Einordnung der wirtschaftlichen Leistung im Vergleich zum Markt bzw. zur Konkurrenz sowie der Analyse der Kostenstruktur und dem Vergleich der Kosten mit dem Markt. In der Zeitspanne 1. September 2017 bis 31. August 2022 sollten insgesamt 44 Schiffsinspektionen und 48 Audits durchgeführt werden. Gemäss Konzept zur Durchführung sollten die damals 29 vorhandenen Schiffe bis Ende 2018 alle einmal überprüft und

bei allen 16 Gesellschaften ein Audit durchgeführt worden sein. Bis Sommer 2020 wurden bis auf drei alle noch bestehenden Schiffe inspiziert. Unter die nicht inspizierten Schiffe fällt die San Padre Pio, die seit Januar 2018 vor Nigeria festgesetzt ist und seitdem nicht mehr inspiziert werden kann.

Seit der letzten Prüfung durch die EFK stieg die Zahl der durchgeführten Flaggenstaatsinspektionen durch das SSA an. Ab Oktober 2019 werden sämtliche Schiffe, die im Gebiet des Paris Memorandum of Understanding (Paris MoU) in einen Hafen einlaufen, im Auftrag des SSA durch MARCARE (Maritime Consulting and Research GmbH) inspiziert. Dies auch als Massnahme, um das Risiko der Schwarzlistung der Schweizer Flotte zu minimieren, siehe Kapitel 2.4. Das SSA hat nun den Anspruch, bei jedem Schiff mindestens jährlich eine Flaggenstaatsinspektion durchzuführen. Dies entweder durch eigene Mitarbeitende oder einen beauftragten Dritten. Seit 2017 wurden 12 von den 19 noch unter Schweizer Flagge verkehrenden Schiffe inspiziert. Die Mehrheit der Inspektionen durch das SSA und MARCARE fand 2019 und 2020 statt. Bedingt durch die andauernde Coronapandemie konnte 2020 die geplante Anzahl an Schiffsinspektionen nicht durchgeführt werden. Zusammen mit den Inspektionen von Winkelmann wurden alle Schiffe, mit Ausnahme der festgesetzten San Padre Pio, seit 2017 mindestens einmal überprüft.

Unabhängig von den Flaggenstaatsinspektionen erfolgen auch Inspektionen durch Klassifikationsgesellschaften und ausländische Hafenstaatskontrollbehörden, die Erstere jedoch nicht ersetzen. Bei den Klasseninspektionen liegt der Schwerpunkt auf technischen Zulassungskriterien gemäss internationalen Normen. Diese Inspektionen werden durch die Flaggenstaaten an die Klassengesellschaften delegiert. Die Kontrollen durch die Hafenstaatenbehörden dienen der Durchsetzung der internationalen Vorschriften der Seeschifffahrt.

In den Inspektionsberichten des SSA und MARCARE zeigt sich, dass sich die Schiffe zum Prüfungszeitpunkt in einem guten Zustand befanden. Dies wird auch durch die Klasseninspektionen bestätigt und zeigt sich unter anderem darin, dass seit Oktober 2019 keine weiteren Festhaltungen durch sog. Hafenstaatskontrollen mehr erfolgten. Die Inspektionen des SSA und der praktische Teil der Inspektionen von Winkelmann überschneiden sich in einzelnen Bereichen, etwa bei Inspektionen des Notfallequipments sowie des Zustandes der Laderäume, die Prüftiefe ist jedoch unterschiedlich.

Die jeweiligen Inspektionsberichte werden nach Erhalt zwischen dem SSA und dem BWL ausgetauscht. Dies erfolgt in der Regel kommentarlos. Das BWL legt die Berichte des SSA wie auch die von Winkelmann in den Schiffsdossiers ab und thematisiert diese in den Gesprächen mit den Schiffseigner-gesellschaften. Das SSA verwendet die Berichte von Winkelmann in seiner Tätigkeit nicht weiter. Das SSA bespricht die Ergebnisse seiner Inspektionen mit den technischen Abteilungen der betroffenen Reedereien. Die Ergebnisse wie auch die festgestellten Mängel der Flaggenstaatsinspektionen des SSA und MARCARE werden dem Eigner sowie der Reederei mitgeteilt, damit entdeckter Schaden fristgerecht behoben wird.

Beurteilung

Die Anzahl der Inspektionen hat sich seit der letzten Prüfung merklich erhöht. Obwohl das SSA von seinem Ziel, jährlich sämtliche Schweizer Handelsschiffe zu inspizieren, noch entfernt ist, wurden mehr Flaggenstaatsinspektionen durchgeführt. Es zeigt sich somit eine positive Tendenz. Der Einbezug eines Dritten zur Durchführung dieser Inspektionen ist sinnvoll, da das SSA nicht über ausreichend Personal verfügt, um sie in dieser Häufigkeit selbst

vorzunehmen. Zudem verfügt MARCARE über lokales Personal, das die Schiffe vor Ort in den Häfen inspizieren kann.

Ein Austausch der Inspektionsberichte zwischen dem SSA und dem BWL findet nun statt. Das BWL verfügt jedoch nicht über das notwendige technische Fachwissen, um die Informationen in den vom SSA weitergeleiteten Berichten beurteilen zu können. Ohne «Übersetzungsleistung» durch das SSA ist deren Nutzen daher eher gering. Auch umgekehrt scheint der Nutzen der BWL-Berichte für das SSA aktuell nicht vorhanden zu sein.

Das SSA nimmt nun vermehrte Inspektionen wahr und es verkehren immer weniger Schiffe mit Bundesbürgschaften. Dadurch ist fraglich, wie sinnvoll es ist, dass das BWL weiterhin Inspektionen durchführen lässt oder ob die des SSA nicht um die Anforderungen des BWL ergänzt werden könnten. Die Durchführung von Audits der Schiffseigner-Gesellschaften durch eine darauf spezialisierte Unternehmung ist hingegen weiterhin sinnvoll.

Empfehlung 1 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem BWL, in Zusammenarbeit mit dem SSA zu überprüfen, ob die praktischen Teile der Inspektionen beider Ämter durch Bordinspektionen unter Aufsicht und Leitung des SSA abgedeckt werden könnten.

Stellungnahme des BWL

Einverstanden. Das BWL prüft die Übertragung der seit 2017 im Auftrag des BWL durchgeführten Bordinspektionen der Winkelmann Maritime Consult GmbH an das SSA. Diese Inspektionen dienen als Grundlage für die ebenfalls von Winkelmann durchgeführten finanziellen Audits.

2.3 Verstärkte Zusammenarbeit in der Krise

Aufgrund der Brisanz des Themas wird das BWL bei der Überwachung der finanziellen Aspekte seit 2016 eng vom GS-WBF und der EFV begleitet. Das BWL war nicht in der Lage, die Überwachung allein wahrzunehmen, weshalb das GS-WBF und die EFV wesentliche Aufgaben in der Betreuung der Hochseeschiffe übernommen haben.

Im März 2019 hat der Vorsteher des WBF die Einsetzung einer Projektorganisation Krisenmanagement Hochseeschiffahrt beschlossen. Die Krisenorganisation setzt sich departementsübergreifend zusammen. Sie begleitet den Abwicklungsprozess und sucht gemeinsam mit den Gesellschaften und den Banken nach Lösungen, um den finanziellen Verlust für den Bund zu minimieren. Bei Bedarf werden externe ökonomische und juristische Experten beigezogen.

Projektorganisation Krisenmanagement HSS



Abbildung 1: Projektorganisation Krisenmanagement Hochseeschifffahrt, Stand Dezember 2020 (Quelle: GS-WBF)

Die Steuerung der Krisenorganisation obliegt dem Lenkungsausschuss, bestehend aus der Generalsekretärin des WBF (Leitung), dem Delegierten des BWL und dem Direktor der EFV. Als Gast ohne Stimmrecht sind die Direktion der DV und seit Januar 2020 auch das SSA vertreten. Das SSA wurde davor jeweils ad hoc für die Besprechung einzelner Themen beigezogen. Der Lenkungsausschuss fasst sämtliche strategischen Beschlüsse und entscheidet über den Einbezug des Vorstehers WBF oder des Gesamtbundesrates.

Die zweite Komponente der Krisenorganisation ist das Projektteam. Dieses wird durch den Leiter der Geschäftsstellen Logistik und IKT des BWL geführt. Hier werden die operativen Belange umgesetzt und alle verbürgten Schiffe besprochen. Kommt ein Schiff in eine kritische Situation, beantragt das Projektteam beim Lenkungsausschuss die Aufnahme ins Krisenmanagement. Neben den ständigen Mitgliedern können auch Berater beigezogen werden. Offiziell ist das SSA nicht im Projektteam involviert. Die Begründung dafür bei der Einführung der Projektorganisation war, dass die Arbeit im Team aufgrund der unterschiedlichen Interessen erschwert werden könnte. Faktisch ist das SSA aber oftmals anwesend, um Fachwissen beizusteuern und die eigenen Standpunkte einzubringen. Es erhält die Sitzungseinladungen und die Protokolle.

Bevor die Krisenorganisation ins Leben gerufen wurde, waren die Direktion der DV und das SSA an solchen Sitzungen nicht beteiligt. Seit der Einführung findet nun ein verstärkter Austausch zwischen dem WBF und der Direktion der DV sowie dem SSA statt. Die damit einhergehende vertiefte Zusammenarbeit vereinfacht die Bearbeitung von komplexen Themen, so auch im Fall der festgesetzten San Padre Pio. Die Direktion der DV kümmert sich um den völkerrechtlichen Teil, das SSA wird für die flaggenstaatlichen Belange hinzugezogen und das WBF ist zusammen mit der EFV für den finanziellen Teil zuständig. Die verstärkte Zusammenarbeit half auch bei der Abwicklung der letzten Verkäufe der Massmariner-Flotte weiter. Aufgrund der Coronapandemie und der damit verbundenen geschlossenen Grenzen gestaltete sich die Schiffsübergabe schwierig. Bei zwei Schiffsübergaben unterstützte das EDA aktiv bei der Abwicklung der Hafenformalitäten und

dem Besatzungswechsel sowie mit der Organisation von Sonderflügen zur Repatriierung der abtretenden Besatzung. Somit konnten die Besatzung ausgetauscht sowie die Schiffe übergeben werden und der Verlust für den Bund wurde nicht noch grösser.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit in der Krise wurde stark professionalisiert. Die Verantwortlichkeiten sind klarer geregelt und der damit zusammenhängende Austausch zwischen den Departementen beeinflusst die Arbeit positiv. Ohne ihren Einbezug in der Krisenorganisation hätte die DV wohl kaum von den Schwierigkeiten der Schiffsübergaben in der Coronapandemie erfahren. Durch die Mithilfe des EDA konnten die Schiffe übergeben und damit die Verluste für den Bund in Schach gehalten werden. Im Gegenzug konnte sich das WBF bei den Konditionen für die mögliche Zahlung einer Kautions für die San Padre Pio einbringen. Der Bund ist durch die Krisenorganisation merklich stabiler aufgestellt, um der Krise zu begegnen.

2.4 Risiken für den Bund wurden teilweise erst spät adressiert

Im Rahmen der Überprüfung der Aufsicht über die verbürgten Hochseeschiffe wurden auch die Risiken hinsichtlich der Schwarzlistung der Schweizer Flagge und der Festsetzung der San Padre Pio in Nigeria genauer angeschaut.

Schwarzlistung der Schweizer Flagge

Mittels Hafenstaatkontrollen (Port State Control – PSC) und Flaggenstaatkontrollen werden die internationalen Standards im Bereich Sicherheit, Umwelt und Besatzung durchgesetzt. In multinationalen Abkommen ist der uneingeschränkte und unangemeldete Zugang der Hafenstaaten auch auf die Schiffe fremder Flaggen geregelt. Die Hafenstaatkontrolleure erfassen und stellen Mängel (*deficiencies*) zuhanden der anderen PSCs, der Reedereien, der Klassifikationsgesellschaften sowie der Flaggenstaaten fest. Bei schweren Mängeln können sie die betroffenen Schiffe bis zur Behebung des Mangels an der Weiterfahrt hindern (*detention*).

Weltweit haben sich die Hafenstaaten in neun regionalen Hafenstaatkontroll-Abkommen zusammengeschlossen. Am wichtigsten für die Schiffe unter Schweizer Flagge sind das Pariser Abkommen (Paris MoU) und das Tokyo Abkommen (Tokyo MoU). Aus der Anzahl der Festsetzungen innert drei Jahren und innerhalb eines MoU-Gebietes im Verhältnis zur Grösse der Handelsflotte respektive der Anzahl Hafenanläufe eines Flaggenstaates resultiert eine Kennzahl, die zur Einordnung der Flagge auf einer von drei Listen führt: weiss (Flaggenstaaten von guter Qualität), grau (Flaggenstaaten von mittlere Qualität), schwarz (risikobehaftete Flaggenstaaten). Abhängig von dieser Liste sowie der Hafenstaatskontroll-Biografie eines Schiffes werden mehr oder weniger intensive Kontrollen durchgeführt, was für die Reedereien einen Verlust an Effizienz in den Häfen bedeutet.

Seit 2016 befindet sich die Schweizer Flagge im Paris MoU und seit 2009 im Tokyo MoU auf der grauen Liste. Um diesen Entwicklungen Rechnung zu tragen, wurde das bereits bestehende Risiko des Bundes «Kaperung» im Mai 2018 um das Element der Festhaltung im Allgemeinen erweitert. Die EFK hat das SSA im Sommer 2018 explizit auf das Risiko einer Schwarzlistung der Schweizer Flagge hingewiesen. Im November 2018 wurde das Risikomanagement Bund mit konkreteren Ausführungen in Bezug auf Detention (Festsetzung) ergänzt. Die DV hat das GS-WBF im März 2019 mit Nachdruck auf das Risiko der

Schwarzlistung im Zusammenhang mit Massmariner hingewiesen und auf eine konsequente Lösung gedrängt. Im April gelangte die Direktion der DV mit der Thematik zusätzlich an den Lenkungsausschuss. Im Mai 2019 wurde das Risiko «Blacklisting» erstmalig als eigenständiges Risiko beschrieben und mit einer möglichen Eintrittswahrscheinlichkeit und moderaten Auswirkungen auf den Bund ausgewiesen. Schliesslich wurde im November 2019 die Einschätzung mit «sehr wahrscheinlich» und «wesentlich» den aktuellsten Gegebenheiten angepasst.

Seit Januar 2019 häuften sich auf den Schiffen der Massmariner SA die betrieblichen Probleme. Unzureichender Unterhalt führte zu mehreren Festhaltungen durch Hafenstaatsbehörden. Zudem erfolgen die Lohnzahlungen für die Mannschaften wiederholt deutlich verspätet. Damit wurden Verpflichtungen aus dem Seearbeitsübereinkommen (SR 0.822.81) sowie die nationale Gesetzgebung verletzt. Das führte aufgrund von Meldungen der Gewerkschaften wiederum zu Festhaltungen. Die betrieblichen Probleme der Massmariner-Schiffe wirken sich zunehmend negativ auf die Flagge als Ganzes aus. Diese Problematik wurde auch regelmässig im Lenkungsausschuss thematisiert. Im Herbst 2019 wurde das Risiko einer Schwarzlistung infolge der häufigen Festhaltungen akut. Die Massmariner Schiffe verkehren hauptsächlich im Gebiet des Paris MoU, dadurch war das Risiko vor allem in diesem Gebiet gross.

Im Oktober 2019 informierte das EDA den Bundesrat erstmalig über das nun akute Risiko einer möglichen Schwarzlistung. Im November 2019 wurde der Bundesrat durch das EDA und das WBF über mehrere kurz- und langfristige Massnahmen zur Verhinderung des Risikos informiert. Als sofortige Massnahme wurde ab Oktober 2019 verfügt, dass sämtliche Schiffe vor der Hafeneinfahrt im Paris MoU durch MARCARE inspiziert werden müssen. In Zusammenarbeit mit dem GS-WBF und der EFV wurden zudem Massnahmen getroffen, um die fristgerechten Lohnzahlungen sicherzustellen. Dank dieser Massnahmen wurden seit Oktober 2019 keine Schweizer Schiffe mehr im Paris MoU festgehalten.

Eine Schwarzlistung der Schweizer Flagge würde für die Schiffseignerengesellschaften zu finanziellen Nachteilen führen. Unter anderem wären Charterverträge schwieriger abzuschliessen und Versicherungsprämien würden höher ausfallen. Die Schwarzlistung könnte zu vermehrten Hafenstaatenkontrollen und damit verbundenen Festhaltungen führen. Dies hätte wiederum Lieferverzögerungen zur Folge, die sich finanziell negativ auf die Gesellschaft auswirken würden.

Im November 2019 wurde das Risiko einer Schwarzlistung in der Risikoübersicht der DV als sehr wahrscheinlich mit wesentlichen Auswirkungen kategorisiert. Obwohl die Massmariner-Schiffe bis Mitte 2020 vollständig verkauft wurden, bleiben deren Festhaltungen aus 2019 noch während zwei weiterer Jahre an der Schweizer Flagge haften und beeinflussen entsprechend die Flaggenbewertung. Durch die stetig abnehmende Flottengrösse und der damit verbundenen geringeren Anzahl von Hafenanläufen werden die Schwellenwerte für eine Schwarzlistung immer tiefer.

Im September 2020 hat der Bundesrat der Anpassung der Bürgschaftsverordnung mit Inkrafttreten per 1. November 2020 zugestimmt. Künftig dürfen Schiffe mit einem durch den Bund verbürgten Darlehen im Falle einer Schwarzlistung einen Flaggenwechsel vornehmen. Der Bund behält auch bei der Umflaggung in einen anderen Staat das erstrangige Pfandrecht am entsprechenden Schiff und könnte im Fall einer Bürgschaftsziehung auf das Schiff zurückgreifen.

Beurteilung

Das SSA und die Direktion der DV haben das Risiko einer Schwarzlistung der Schweizer Flagge zuerst unterschätzt. Hinweise der EFK von 2018 wurden ignoriert. Ab März 2019 ist eine deutlich stärkere und aktivere Rolle der DV festzustellen. Auch der Wechsel der Leitung im SSA und die Häufung der Festhaltungen rückten das Risiko der Schwarzlistung stärker ins Bewusstsein des SSA und der Direktion der DV.

Erst im Mai 2019 nahm die DV das Risiko formell auf. Dies, obwohl der schlechte technische Zustand von verbürgten Hochseeschiffen bekannt, die Flotte kleiner geworden war und Festhaltungen vorlagen. Das SSA sah sich im Herbst 2019 zum Handeln gezwungen, als das Risiko akut wurde.

Die dann ergriffenen kurzfristigen Massnahmen konnten das Risiko vermindern. Mit der Anpassung der Bürgschaftsverordnung per 1. November 2020 wurde ein Instrument geschaffen, das den Schiffseigner-gesellschaften hilft, im Falle einer Schwarzlistung der Schweizer Flagge wettbewerbsfähig zu bleiben.

Risiko Festsetzung durch einen Drittstaat

Im Januar 2018 wurde das Schiff San Padre Pio der Reederei ABC Maritime in Nigeria festgesetzt und die gesamte Besatzung verhaftet. Der Anklagegrund war lange unklar und lautete schlussendlich auf illegalen Ölhandel. Seitdem liegt das Schiff bei Bonny Island vor Anker. Im März 2018 erfolgte die Meldung der Reederei an das SSA und anschliessend an das BWL. Das SSA informierte sogleich auch die Direktion der DV. Diese versuchte über den diplomatischen Weg die Freilassung des Schiffes und der Besatzung zu erwirken. Die Besatzung kam im Sommer 2018 frei und konnte bis auf drei Offiziere und den Kapitän ausreisen. Während des ganzen Jahres 2018 fand ein reger Austausch zwischen der DV, dem Reeder und dem Charter sowie dem BWL statt. Im Mai 2018 wurde das bestehende Risiko des Bundes «Kaperung» um das Element «Festhaltung im Allgemeinen» erweitert. Gemäss einer EDA-internen Notiz erfolgte eine erste mündliche Information des Gesamtbundesrates im Juni 2018. Auch der Chef EDI sowie der Chef EFD waren in ihrer damaligen Funktion als Bundespräsident im Dezember 2018 bzw. im September 2019 mit Blick auf hochrangige Kontakte mit Nigeria einbezogen worden.

Im Januar 2019 erfolgte eine schriftliche Meldung an den Gesamtbundesrat. Das EDA wurde im März 2019 durch den Bundesrat beauftragt, eine Klage beim Internationalen Seegerichtshof (ITLOS) in Hamburg gegen Nigeria einzureichen, um die Freilassung des Schiffes, der Crew und der Ladung zu erhalten. Im Frühjahr 2019 wurde die Festsetzung eines Schiffes unter Schweizer Flagge durch einen Drittstaat in dessen Hoheitsgebiet als eigenes Risiko in das Risikomanagement des Bundes aufgenommen und präzisiert. Die Eintretenswahrscheinlichkeit wurde dabei als möglich und die Auswirkungen auf den Bund als moderat beziffert. Diese Kategorisierung wurde bis zum Prüfungszeitpunkt beibehalten.

Im Sommer 2019 ordnete das ITLOS als vorsorgliche Massnahme die Freilassung von Schiff, Fracht und Seeleute an. Für den Vollzug setzte das ITLOS eine Kautionshöhe von insgesamt 14 Millionen Dollar fest. Die Kautionshöhe wurde aufgrund fehlender Kooperation von Nigeria sowie einer inzwischen eingetretenen grundlegenden Veränderung der Umstände schliesslich nicht bezahlt; am 3. Juli 2020 hat die Schweiz ihre Rechtschrift bei ITLOS wegen Verstössen gegen das Völkerrecht eingereicht. Obwohl ITLOS bereits im Sommer 2019 im Rahmen der provisorischen Massnahmen die Freilassung des Schiffes anordnete, hat Nigeria dem bis zum Prüfungszeitraum nicht Folge geleistet.

Sämtliche Bundesratsanträge wurden bis Ende 2019 einzig durch das EDA unterzeichnet. Ein reger Austausch zwischen dem WBF und dem EDA erfolgte aber bereits seit Beginn. Die Anliegen des WBF und der EFV wurden in den Anträgen an den Bundesrat jeweils auch berücksichtigt. Im Juni 2020 wurde ein Bundesratsantrag erstmalig durch beide Departemente unterzeichnet.

Aufgrund von ausstehenden Amortisations- und Zinszahlungen beim Darlehen der San Padre Pio hat die betroffene Bank im März 2020 die Bürgschaft in Höhe von 4,3 Millionen Franken gezogen. Durch die Intervention des GS-WBF und des BWL konnte zweimal Stundungen von Amortisationen erreicht und somit mögliche Bürgschaftsziehungen vermieden werden. Dass die Bürgschaftsziehung dann gleichwohl kurzfristig erfolgte, war angesichts der bisherigen Gepflogenheiten überraschend. Das Amt versuchte sofort, mit einem durch das GS-WBF, die EFV und das EDA abgestimmten Brief an die Bank die Bürgschaftsziehung rückgängig zu machen. Jedoch ohne Erfolg.

Beurteilung

Die frühzeitige Information an die Bundespräsidenten, den Gesamtbundesrat sowie die frühzeitige Einbindung des WBF sind erfolgt und richtig. Das finanzielle Risiko für den Bund wurde in den Abläufen korrekterweise berücksichtigt.

Die Bürgschaftsziehung erfolgte kurzfristig, ohne die Möglichkeit für den Bund, wie in anderen Fällen Lösungen mit der Bank zu suchen. Dies ist als Indikator zu werten, dass das BWL die Interessen des Bundes gegenüber den Banken hartnäckiger hätte vertreten können. Es ist denkbar, dass durch ein frühzeitiges Abstimmen des BWL mit der Bank eine koordinierte Abwicklung der Bürgschaftsziehung bei der San Padre Pio ermöglicht worden wäre.

3 Die Aufsicht durch das BWL

Das BWL ist beauftragt, die wirtschaftliche Landesversorgung gemäss Artikel 102 der Bundesverfassung sicherzustellen. Die Schweizer Hochseeflotte gehört in diesem Kontext zur Transportlogistik im In- und Ausland. Aktuell nimmt das BWL vor allem die Aufgabe der Überwachung und Sicherstellung der Werthaltigkeit der Schiffe im Zusammenhang mit den ausstehenden Bürgschaften wahr.

3.1 Die Aufsicht des BWL zeigt zu wenig Durchsetzungskraft

Seit der letzten Prüfung im Sommer 2018 wurde im BWL finanzielles Fachwissen aufgebaut. Ein Experte in Rechnungslegung und Controlling wurde angestellt und der zuständige Abteilungsleiter erhielt einen Stellvertreter mit betriebswirtschaftlichem Hintergrund. Die Durchsetzungskraft gegenüber den Schiffseigner-gesellschaften fehlt jedoch unverändert. Dies zeigt sich beispielsweise darin, dass das BWL im Verkaufsprozess der Massmariner-Schiffe Dokumente von der Gesellschaft spät oder nicht in der erforderlichen Qualität erhielt, obwohl es sie einverlangt hatte. Der Lenkungsausschuss setzte einen Risikokontrollierer von PwC direkt vor Ort bei der Gesellschaft ein, um an die notwendigen Unterlagen und Informationen in der gewünschten Qualität zu kommen und die Gesellschaften zu unterstützen. Zudem sind im Oktober 2020 noch nicht alle Revisionsstellenberichte 2019 der Gesellschaften vorhanden, obwohl sie bei den Schiffseigner-gesellschaften einverlangt wurden. Neben den Gesellschaften, die per 31. März abschliessen, sind auch Berichte von Gesellschaften, die per 31. Dezember abschliessen, noch ausstehend. Gründe dafür sind gemäss BWL, dass Rangrücktritte noch besprochen werden müssen, die Revisionsstelle im Sommer 2020 gewechselt wurde oder die Revisionsstellenberichte immer erst per Jahresende vorliegen. Auffällig ist allerdings, dass einzig Revisionsberichte von Gesellschaften fehlen, die sich in einer schwierigen finanziellen Lage befinden. Aus Sicht des BWL sind die Rangrücktritte durch Eigentümer faktisch das einzige Druckmittel gegenüber den Schiffseigner-gesellschaften. Sanktionsmöglichkeiten sieht die Bürgschaftsverordnung nicht vor.

Die oben angeführten Argumente des BWL sind wenig stichhaltig: Gemäss den Vorgaben von Artikel 699 Absatz 2 des Obligationenrechts (OR) ist die Generalversammlung innerhalb von sechs Monaten nach Bilanzstichtag durchzuführen. Verstösse dagegen führen zu einem Hinweis im Revisionsstellenbericht. Zudem gibt auch Artikel 13 Absatz 1 der Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe (Bürgschaftsverordnung) vor, dass die Revisionsstellenberichte innerhalb der Fristen des OR dem BWL eingereicht werden müssen. Das BWL weist darauf hin, dass die aktuell betroffenen Gesellschaften ohnehin von der Krisenorganisation betreut würden und anderweitige Information des finanziellen Zustandes vorlägen. Bei den Gesellschaften, die nicht durch die Krisenorganisation betreut werden, gibt es keine internen Vorgaben, wann und ob eskaliert werden muss. Weiter werden die Quartalsreportings zwar angefordert, die Lieferung der Unterlagen und die Besprechung erfolgen aber erst 2,5 bis 3,5 Monate später.

In der Aufsicht über die Hochseeschiffe sind das GS-WBF und die EFV, wie in Kapitel 2.1 dargelegt, noch immer stark involviert. Die beiden Verwaltungseinheiten verfügen über das notwendige Expertenwissen und sehen sich oft auch als Inputgeber gegenüber dem BWL. Aus Sicht des GS-WBF wäre geplant, dass das BWL Mitte 2021 die alleinige Aufsicht über die 14 Schiffe der Reederei Zürich AG und der Oceana Shipping SA übernehmen würde. Die

restlichen vier Krisenschiffe würden weiterhin in der Krisenorganisation betreut. In den Interviews wurden aber Zweifel geäussert, dass das BWL seine Aufgaben ohne Unterstützung durch das GS-WBF und die EFV wahrnehmen kann.

Aus den erhaltenen Unterlagen und durchgeführten Gesprächen zeigt sich, dass das BWL zwar an den Besprechungen stets dabei ist, nicht aber als zentraler Ansprechpartner wahrgenommen wird. Im Projektteam und im Lenkungsausschuss nehmen die EFV und das GS-WBF eine starke Stellung ein. Die geführten Gespräche ergaben, dass das GS-WBF und die EFV als zentrale Funktion und Ansprechperson im Thema wahrgenommen werden.

Zudem nehmen die verbürgten Hochseeschiffe in der Thematik der Landesversorgung immer weniger Raum ein. Bereits der Bericht zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt des WBF aus dem Jahr 2016 zeigt, dass die Hochseeflotte unter Schweizer Flagge dabei eine unbedeutende Rolle spielt. Der Anteil des Handelsvolumens, der via Schiffe geliefert werden muss, ist gemessen am gesamten Welthandel klein und könnte dem Bericht zufolge jederzeit auf dem Weltmarkt abgedeckt werden. Gemäss Auskunft des BWL wäre für die Betreuung der letzten 14 Schiffe eine Vollzeitstelle ausreichend, zum Prüfungszeitpunkt sind damit und vor allem zum Krisenmanagement drei bis vier Vollzeitstellen damit beschäftigt.

Beurteilung

Bedingt durch die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Schiffseignergesellschaften ist es zentral, dass das BWL seine Rolle mit Nachdruck ausübt. Von den Schiffseignern dargelegte Begründungen zu ausstehenden Unterlagen sollten kritisch hinterfragt und auf die termingerechte Lieferung der angeforderten Dokumente beharrt werden. Zudem ist der Bedarf an einem Rangrücktritt bereits vor Ende Geschäftsjahr aufgrund der vorhandenen Reportings absehbar und sollte frühzeitig thematisiert und die Dokumentation vorbereitet werden. Da hauptsächlich Gesellschaften in einem kritischeren Umfeld ihre Unterlagen (Quartalsreportings und Revisionsstellenberichte) spät einreichen, verstreicht wertvolle Zeit zur Schadensbegrenzung ungenutzt.

Angesichts der stetigen Abnahme der Anzahl der verbürgten Hochseeschiffe, deren abnehmenden Bedeutung für die Landesversorgung sowie des sinkenden Ressourcenbedarfs beim BWL wird die Betreuung der letzten 14 Schiffe bis zum Auslaufen der Bürgschaften immer mehr ein rein finanzielles Thema. Die geplante Übergabe der verbleibenden Schiffe in die alleinige Zuständigkeit des BWL in seiner bisherigen Form beurteilt die EFK als wenig zweckmässig. Eine Übertragung dieser Aufgaben an externe oder interne Einheiten (wie beispielsweise die EFV oder das GS-WBF) sollte unbedingt fundiert geprüft werden. Zentral bleibt, dass die finanzielle Überwachung der verbleibenden Hochseeschiffe wirksam und effizient sichergestellt wird.

Ein Übertrag der Aufgabengebiete ans SSA wäre hingegen nicht sinnvoll. Die Aufgaben sind unterschiedlich, und es ergäben sich Zielkonflikte.

Innerhalb des Departementes bestehen Überlegungen, die zurzeit existierende Krisenorganisation ins BWL zu überführen und dort die Fachkompetenzen weiter zu stärken. Ein Aufbau dieser Kompetenzen ist aus Sicht der EFK jedoch – wie oben ausgeführt – nicht sinnvoll.

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem GS-WBF, einen konkreten Massnahmenplan zu erstellen, wie die Überwachung der verbleibenden Hochseeschiffe wirksam und effizient ausserhalb der Krisenorganisation sichergestellt werden kann. Dabei sind auch Optionen einzubeziehen wie beispielsweise eine Übertragung der Aufgaben an andere Einheiten oder ein Outsourcing.

Stellungnahme des GS-WBF

Das GS-WBF wird in enger Zusammenarbeit mit dem BWL und der EFV, parallel zur laufenden Überprüfung der Bürgschaftsrisiken bei den Hochseeschiffen, einen Massnahmenplan erstellen, mit dem eine wirksame und effiziente Überwachung der Hochseeschiffe ausserhalb der Krisenorganisation sichergestellt werden kann. Dazu gehört auch die Prüfung eines Outsourcings dieser Aufgabe.

Exit-Strategien und wie weiter mit der Schweizer Flagge

Von den aktuell 18 Schiffen mit einem durch den Bund verbürgten Darlehen werden zum Prüfungszeitpunkt vier Schiffe durch das Krisenmanagement betreut. Geplant ist, dass diese bis Ende 2022 verkauft werden können. Anschliessend verbleiben beim Bund noch fünf Schiffe der Reederei Zürich AG und neun Schiffe der Oceana Shipping SA mit Bundesbürgschaften.

Bis Ende 2020 wird das BWL gemeinsam mit dem GS-WBF, der EFV und den Schiffseignern die Modalitäten klären. Ziel ist, mit den Gesellschaften und den Banken entsprechende Massnahmen festzulegen, um das Risiko weiterer Bürgschaftsziehungen zu reduzieren. Der Bund hat sich gegenüber den Gesellschaften bereit erklärt, vorzeitige Ausstiegsszenarien zu prüfen. Ohne vorzeitigen Ausstieg würde die letzte Bürgschaft im Februar 2032 auslaufen.

Im Hinblick auf den Weiterbestand der Schweizer Flotte wurden im Herbst 2020 entsprechende Abklärungen durch das EDA in Auftrag gegeben. Im Oktober wurde ein Mandat zur Erarbeitung von Szenarien zum Fortbestand der Schweizer Flotte und der Schweizer Flagge vergeben. Bis Frühling 2021 wird die Studie erarbeitet. Zu den abzuklärenden Szenarien gehören die Beibehaltung des Status Quo, die Modernisierung und Öffnung der Schweizer Flagge, die Modernisierung und Beschränkung der Schweizer Flagge auf bestimmte Bereiche (beispielsweise Forschungs- oder Vergnügungsschiffahrt) und die Abschaffung der Schweizer Flagge und damit einhergehend die Abschaffung des Flaggenstaats Schweiz. Auf Basis der Resultate aus der Untersuchung soll im Sommer 2021 die Zukunft des Flaggenstaats Schweiz durch den Gesamtbundesrat diskutiert werden. Je nach Entscheidung soll dann auch eine Revision der Seeschiffahrtsgesetzgebung erfolgen. Dabei sollen unter anderem auch die Sanktionsmöglichkeiten praxistauglicher, d. h. präventiver ausgestaltet werden und korrigierend einwirken. Für die kurzfristige Optimierung der Ausführungsbestimmung auf Verordnungsebene werden zudem nach dem Entscheid des Bundesrates diverse Varianten geprüft.

Am Entscheid des Bundesrates vom Dezember 2016 soll nichts geändert werden. Die erneute Vergabe von verbürgten Darlehen auf Hochseeschiffen soll weiterhin nicht gestattet sein.

4 Die Aufsicht durch das SSA

Im Bereich der Aufsicht über die Hochseeschiffe nimmt das SSA folgende Aufgaben wahr:

- Überwachung der Einhaltung der nationalen und internationalen Bestimmungen zur Seeschifffahrt für die Schiffe und Reedereien unter Schweizer Flagge (Bau, Ausrüstung und Betrieb der Seeschiffe)
- Vollzug der Gesetzgebung durch praktische Kontrollen (Inspektionen), administrative Prüfung von Unterlagen und Ausstellung entsprechender Dokumente (Zeugnisse für Seeleute, Seebrief bzw. Zulassungsurkunden für Schiffe und Reedereien)
- Durchsetzung der Bestimmungen mittels Anmahnung und Sanktionierung von Verstößen
- Mitarbeit und Vertretung der Schweizer Interessen unter Einbezug der betroffenen und interessierten Kreise bei der Ausarbeitung und Weiterentwicklung der einschlägigen Bestimmungen, namentlich etwa bei der Internationalen Seeschifffahrtsorganisation IMO oder der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt
- Umsetzung der internationalen Bestimmungen in nationales Recht im Rahmen der Gesetzgebungsprozesse unter Einbezug der zuständigen Institutionen (BR, Parlament und Kommissionen).

Im Juni 2019 wurde ein neuer Leiter des SSA ernannt.

4.1 Gesetzliche Vorgaben zu den eigenen Mitteln sind derzeit kaum durchsetzbar

Das SSA muss sicherstellen, dass das Seeschifffahrtsgesetz und die zugehörige Verordnung eingehalten werden. Dabei muss der Einhaltung der Artikel 20 bis 24 des Seeschifffahrtsgesetzes in Verbindung mit Artikel 5a bis 5e der Seeschifffahrtsverordnung besonderes Augenmerk geschenkt werden. Verlangt werden ein Aktionariat, eine Verwaltung und eine Geschäftsleitung, die mehrheitlich in Schweizer Hand sind, zudem bestehen Vorgaben zu den finanziellen Mitteln, auch «eigene Mittel» genannt. Laut Gesetz muss die Gesellschaft grundsätzlich über eigene Mittel in der Höhe von 20 % des Buchwertes des Hochseeschiffes verfügen. Gemäss Artikel 5e Absatz 3 der Seeschifffahrtsverordnung handelt es sich dabei um das einbezahlte Kapital sowie die offenen Reserven einschliesslich des Gewinnvortrages und Rückstellungen, die nicht zur Deckung von Kosten des laufenden Geschäftsjahres bestimmt sind. Ein Verlust reduziert die eigenen Mittel. Eine Unterschreitung der 20 %-Regel durch die Verlustverrechnung ist möglich. Sie darf maximal sieben Jahre dauern. Als Nachweis über die Einhaltung der gesetzlichen Vorschriften muss die Revisionsstelle der Schiffseignergesellschaften spätestens innerhalb von neun Monaten nach Bilanzstichtag einen zusätzlichen Bericht beim SSA einreichen.

Die durchgeführten Interviews und das Dokumentenstudium zeigen, dass sich das SSA aktiv darum kümmert, die Berichte fristgerecht zu erhalten. Die Gesellschaft wird bei ausstehendem Bericht gemahnt. Wie beim BWL treffen die Berichte teilweise erst verspätet ein.

In der Überprüfung der ausgewiesenen eigenen Mittel zeigt sich, dass von den aktuell zehn Schiffgesellschaften nur zwei diese Vorgaben noch erreichen. Diese beiden Gesellschaften sind für 10 der 19 Schiffe unter Schweizer Flagge zuständig. Bei den restlichen acht Gesellschaften (zuständig für neun Schiffe) werden in der Berechnung der eigenen Mittel auch die Darlehen mit Rangrücktritten berücksichtigt. Dies ist dem Seeschiffahrtsgesetz zufolge nicht korrekt, wird aber laut SSA durch den Lenkungsausschuss wie auch den mit den Hochseeschiffen befassten Stellen im EDA so gestattet. Unter Berücksichtigung der Darlehen mit Rangrücktritt in der Berechnung der eigenen Mittel kann der gesetzliche Schwellenwert zusätzlich durch eine weitere Gesellschaft mit zwei Schiffen eingehalten werden. Grundsätzlich müsste die 20 %-Grenze bei einer Unterschreitung innerhalb von sieben Jahren wieder erreicht werden und die Quote dürfte dabei nicht unter 8 % fallen. Ohne Berücksichtigung der Darlehen mit Rangrücktritt wird diese Vorgabe aktuell durch sechs Schiffgesellschaften unterschritten.

Artikel 27 Absatz 2 des Seeschiffahrtsgesetzes sieht die Möglichkeit einer Anmahnung durch das SSA mit Fristansetzung zur Korrektur vor. Bei Nichterreichung kann den jeweiligen Schiffen der Seebrief bis zur Wiederherstellung der 20 %-Quote entzogen werden. Die Gesellschaft wäre dadurch nicht mehr überlebensfähig. Das SSA verzichtet deshalb in Absprache mit den vorgesetzten Stellen auf die Umsetzung dieser Massnahmen. Das EDA hat die Finanzdelegation der eidg. Räte auch mehrfach über dieses Vorgehen informiert. Es hat entschieden, eine Revision der Seeschiffahrtsgesetzgebung nach Entscheid der Zukunft der Flotte in die Wege zu leiten.

Beurteilung

Die Feststellung ist nicht neu, die EFK hat in ihren Berichten auf die Problematik beim Gesetzesvollzug hingewiesen: Dem SSA sind bei den Konsequenzen, die sich bei zu niedrigen eigenen Mitteln ergeben können, die Hände gebunden. Die Sanktionierung der zu tiefen eigenen Mittel gemäss dem Seeschiffahrtsgesetz ist aufgrund der vorhandenen Bürgschaften nicht praktikabel. Ein Entzug des Seebriefes würde zu einer sofortigen Bürgschaftsziehung und dadurch zu einem finanziellen Schaden für den Bund führen. Das Gesetz gibt die Rahmenbedingungen vor, diese werden aufgrund der vorhandenen Bürgschaften nicht ausgeschöpft. Das SSA hat bezüglich einer Gesetzesanpassung bisher eine abwartende Haltung vertreten. Hingegen ist das jetzige Vorgehen sinnvoll.

Empfehlung 3 (Priorität 2)

Die EFK empfiehlt dem EDA, bei der Gesetzesrevision dafür zu sorgen, dass praxistaugliche Sanktionsmöglichkeiten definiert werden.

Stellungnahme des EDA

Das EDA ist damit einverstanden, dass bei der geplanten Revision ein praxistaugliches Sanktionssystem vorgesehen werden muss. Dies ist bereits so vorgesehen.

Es steht jedoch nicht nur eine Revision des Sanktionssystems, sondern der gesamten Seeschiffahrtsgesetzgebung an. Die Ausrichtung dieser Revision hängt stark vom Ergebnis des Gutachtens, das zurzeit durch das Institut für Seeverkehrswirtschaft und Logistik Bremen erarbeitet wird, und von den darauf aufbauenden politischen Entscheidungen zur zukünftigen Ausrichtung der Schweizer Flagge ab. Wichtig ist, dass hinter einer Revision ein Gesamtkonzept steht.

Es besteht kein direkter Zusammenhang zwischen den Vorschriften zu den Eigenen Mitteln und den Vorgaben zur technischen und betrieblichen Sicherheit der Seeschifffahrt. Sanktionen im Zusammenhang mit den eigenen Mitteln hätten einschneidende finanzielle Konsequenzen für die Schiffseigner und Reeder, die sich direkt auf die Bürgschaften und damit die finanziellen Interessen des Bundes auswirken würden. Bei dieser Sanktionsmöglichkeit hat der Gesetzgeber sich für eine Kann-Bestimmung entschieden. Dies zeigt, dass er der Durchsetzung dieser Vorgaben keine grosse Bedeutung zugemessen hat.

Unter diesen Umständen war das Zuwarten mit gesetzlichen Anpassungen nicht nur vertretbar, sondern geboten. Andernfalls hätten die betroffenen Unternehmen in wenigen Jahren mehrmals Vorkehren treffen müssen, um sich an neue gesetzliche Vorschriften anzupassen. Damit hätte es den Unternehmen an Rechts- und Planungssicherheit gefehlt, was generell und speziell in wirtschaftlich schwierigen Zeiten unzumutbar ist.

4.2 Kaum Synergien zwischen dem SSA und dem BAV

Neben dem SSA nimmt auch die Sektion Schifffahrt des BAV Aufgaben im Bereich der Schifffahrt wahr. Das BAV konzentriert sich dabei auf die Schifffahrt im Inland. Seine Aufgaben sind die Gesetzgebung, die Zulassung der Schiffe bei Neu- und Umbauten, die Abnahme der Schiffsführerprüfung und die Aufsicht über die konzessionierten Passagierschiffe auf den schweizerischen Flüssen und Seen sowie den Grenzgewässern. Bei den Passagierschiffen werden Betriebskontrollen und Schiffsinspektionen in regelmässigen Abständen vorgenommen. Für die Durchführung der Inspektionen verfügt das BAV über eigene Experten.

Nicht in das Aufgabengebiet des BAV fällt die Aufsicht über die Freizeitboote auf den Binnen- und Grenzgewässern. Dafür ist der jeweilige Kanton zuständig, in dem das Schiff seinen Hafenplatz hat. Ebenfalls in die Zuständigkeit der Kantone fallen die nicht konzessionierten Passagier- und Frachtschiffe auf den Binnengewässern.

Neben den erwähnten Tätigkeiten beteiligt sich die Sektion auch an der Schweizer Delegation der Zentralkommission für Rheinschifffahrt. Die Delegation wird durch den Chef des SSA geleitet. Neben dem BAV und dem SSA sind die Schweizerischen Rheinhäfen vertreten. Das SSA ist für die juristischen, das BAV für die technischen Themen zuständig und die Rheinhäfen für den Vollzug.

Beurteilung

Obwohl sich das SSA wie auch das BAV mit der Schifffahrt beschäftigen, sind die Aufgabengebiete und gesetzlichen Anforderungen unterschiedlich. Das SSA und die Sektion Schifffahrt des BAV nehmen Betriebskontrollen und Inspektionen der Schiffe wahr. Aufgrund der unterschiedlichen gesetzlichen Anforderungen, Dimensionen und Spezialitäten der inländischen Passagierschiffe gegenüber den Handelsschiffen auf den internationalen Gewässern ist eine Zusammenlegung der Inspektionstätigkeit nicht zielführend.

Einzig in der Zentralkommission der Rheinschifffahrt liegt eine enge Zusammenarbeit vor. Jedoch sind auch hier die Aufgabengebiete auf die beteiligten Stellen aufgeteilt. Es sind keine Doppelspurigkeiten erkennbar.

Eine Zusammenlegung des SSA und der Sektion Schifffahrt des BAV drängt sich somit aufgrund der fehlenden Synergien nicht auf.

5 Empfehlungen aus früheren Prüfungen des SSA wurden umgesetzt

Neben der Prüfung der Aufsicht über die verbürgten Hochseeschiffe wurde der Stand der letzten beiden offenen Empfehlungen aus der Prüfung von 2016 mit Berichterstattung im Jahr 2017 (Prüfung der Bewilligung und der Aufsichtsmaßnahmen bei der Registrierung der Handelsflotte unter Schweizer Flagge (PA 16384)) beim SSA überprüft.

5.1 Die Inspektionsfrequenz beim SSA wurde erhöht

In ihrer Prüfung des SSA empfahl die EFK diesem, die Inspektionen durch den Flaggenstaat zu erhöhen, um eine wirksame und effiziente Überwachung der Schweizer Hochseeflotte sicherzustellen.

Beurteilung

Das SSA hat seine Inspektionsfrequenz seit 2019 erhöht. Neben den eigenen Inspektionen nimmt auch MARCARE Flaggenstaatsinspektionen wahr. Die obengenannte Empfehlung 16384.002 ist damit umgesetzt, weitere Details dazu siehe Kapitel 2.2.

5.2 Das Aufsichtskonzept zwischen dem BWL und dem SSA wurde erarbeitet

In ihrer Prüfung empfahl die EFK dem SSA, ein gemeinsames Aufsichtskonzept mit dem BWL zu erarbeiten. Dies sollte den speziellen Aufgaben der jeweiligen Ämter Rechnung tragen, unter ganzheitlicher Berücksichtigung der wirtschaftlichen Risiken für den Bund. Diese Empfehlung wurde mit der höchsten Wichtigkeitsstufe klassifiziert.

Beurteilung

Mit der Erarbeitung der Kooperationsvereinbarung und deren Ergänzung um die Prozessbeschreibungen in Krisensituationen kann die obengenannte Empfehlung 16384.003 als umgesetzt betrachtet werden. Siehe auch Berichterstattung dazu in Kapitel 2.1. Die Zusammenarbeit zwischen SSA und BWL hat sich seit den letzten Prüfungen stark intensiviert.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, SR 101

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005, SR 611.0

Finanzhaushaltverordnung (FHV) vom 5. April 2006, SR 611.01

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

Obligationenrecht, SR 220

Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe, SR 531.44

Bundesgesetz über die Seeschifffahrt unter der Schweizer Flagge (Seeschifffahrtsgesetz), SR 747.30

Seeschifffahrtsverordnung, SR 747.301

Seearbeitsübereinkommen, SR 0.822.81

Parlamentarische Vorstösse

17.3460 – Bürgschaften für Hochseeschiffe. Interpellation eingereicht von Ulrich Giezendanner, Nationalrat, 14.06.2017

19.1069 – Anfrage: Skandal um Schweizer Hochseeschiffe. Viele ungeklärte Fragen.

19.4390 – Motion: Anlaufstelle(n) in Sachen Administrativ- und Disziplinaruntersuchungen

Botschaften

17.007 – Botschaft vom 16. Mai 2017 über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017

19.042 – Botschaft vom 16. Oktober 2019 über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2019

20.007 – Botschaft vom 20. März 2020 über den Nachtrag I zum Voranschlag 2020

20.042 – Botschaft vom 25. September 2020 über den Nachtrag II zum Voranschlag 2020

Berichte

Bericht zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt, vom 21. Dezember 2016

Anhang 2: Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BJ	Bundesamt für Justiz
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
DV	Direktion für Völkerrecht
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FinDel	Finanzdelegation der eidg. Räte
FHG	Finanzhaushaltgesetz
FHV	Finanzhaushaltverordnung
FKG	Finanzkontrollgesetz
GS-EDA	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten
GS-WBF	Generalsekretariat des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung
HSS	Hochseeschifffahrt
ITLOS	International Tribunal for the Law of the Sea (Internationaler Seegerichtshof) in Hamburg
MARCARE	Maritime Consulting and Research GmbH
PA	Prüfungsauftrag
Paris MoU	Paris Memorandum of Understanding
SCL	Swiss Cargo Line
SCT	Swiss Chemical Tankers
SSA	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt
Tokyo MoU	Tokyo Memorandum of Understanding
Winkelmann	Winkelmann Maritime Consult GmbH

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).