

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.