

17.007

NACHTRAG Ia ZUM VORANSCHLAG 2017

BOTSCHAFT ÜBER DEN NACHTRAGSKREDIT FÜR DIE HONORIERUNG VON BÜRGschaften DES BUNDES AUS DEM BÜRGschafts-RAHMENKREDIT FÜR DIE SICHERUNG EINES AUSREICHENDEN BESTANDES AN HOCHSEESCHIFFEN UNTER SCHWEIZER FLAGGE

vom 16. Mai 2017

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident,
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident,
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf über *den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017* mit dem Antrag auf Zustimmung gemäss dem beigefügten *Beschlussentwurf*.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

Bern, den 16. Mai 2017

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin:

Doris Leuthard

Der Bundeskanzler:

Walter Thurnherr

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	7
1 AUSGANGSLAGE	9
11 FÖRDERUNG DER HOCHSEESCHIFFFAHRT	9
12 JAHRHUNDERTKRISE IN DER HOCHSEESCHIFFFAHRT	11
13 AUSBAU DER SCHWEIZER HOCHSEEFLOTTE	14
14 AUFSICHT DES BUNDESAMTES FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG (BWL)	15
15 NACHTEILE VON SOLIDARBÜRGSCHAFTEN	16
16 FEHLEINSCHÄTZUNG DER RISIKEN BEI BÜRGSCHAFTEN	17
17 ZU OFFENE RÜCKZAHLUNGSMODALITÄTEN	18
2 KRISENBEWÄLTIGUNG DES BUNDES	19
21 LEITLINIEN DES BUNDES	19
22 MASSNAHMEN BEI EINEM WEITERBETRIEB EINER REEDEREI	21
22.1 ANPASSUNG DER FINANZIELLEN VORGABEN DES BUNDES	21
22.2 PRÜFUNG VON ZUSAMMENARBEITSPOTENZIALEN DER SCHWEIZER REEDEREIEN	21
23 MÖGLICHKEITEN BEI DER LIQUIDATION EINER REEDEREI	23
23.1 KONKURS ODER KONKURSAUFSCHUB	23
23.2 GERICHTLICHES ODER AUSSERGERICHTLICHES NACHLASSVERFAHREN	24
23.3 FIRE SALE	24
23.4 FREIHANDVERKAUF	24
3 FREIHANDVERKAUF DER SCHIFFE DER BETROFFENEN REEDEREIEN	25
31 ECKWERTE DER REEDEREIEN	25
31.1 HÖHE DER VERBÜRGTEN DARLEHEN	28
31.2 AKTUELLES EIGENKAPITAL	28
31.3 LIQUIDITÄTSSITUATION	28
31.4 WEITERE RAHMENBEDINGUNGEN	29
32 MASSNAHMENPAKET FÜR DEN FREIHANDVERKAUF	30
32.1 RANGRÜCKTRITT ZUR BESEITIGUNG DER ÜBERSCHULDUNG	30
32.2 ÜBERBRÜCKUNGSKREDITE DURCH DIE BANK	30
32.3 VERWENDUNG VON GESPERRTEN AMORTISATIONSMITTELN	31
32.4 ANPASSUNG DER SCHIFFSVerschreibungen	31

INHALTSVERZEICHNIS

33	MÖGLICHE VARIANTEN DES FREIHANDVERKAUFS	32
33.1	VERKAUF DER SCHIFFE	32
33.2	VERKAUF «EN BLOC»	32
33.3	INVESTORENLÖSUNGEN	32
4	VOM BUND BEVORZUGTES LÖSUNGSSZENARIO	33
41	VERKAUF «EN BLOC»	33
42	KLEINERE BLOCKVERKÄUFE	33
43	INSOLVENZVERFAHREN	34
5	NACHTRAGSKREDIT	35
51	HÖHE DES NACHTRAGSKREDITS	35
52	ABLAUF DER FINANZFLÜSSE	37
53	FINANZPOLITISCHE BEURTEILUNG	38
6	MASSNAHMEN ZUR RISIKOMINIMIERUNG UND VERBESSERUNG DER AUFSICHT	39
61	RECHTLICHE ANPASSUNGEN	39
62	ORGANISATORISCHE MASSNAHMEN	40
63	RISIKOMANAGEMENT	41
7	BUNDESBESCHLUSS ÜBER DEN NACHTRAG Ia ZUM VORANSCHLAG 2017	43

EINLEITUNG

Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) hat ab Beginn der Krise der SCL- und SCT-Reederei Mitte 2015 die rechtlichen Möglichkeiten ausgeschöpft, um eine Sanierung oder mindestens die Weiterführung des Schiffsbetriebs bis zum Verkauf der Schiffe zu ermöglichen. Die verschiedenen nötigen Massnahmen wurden eng mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) abgestimmt und der Bundesrat sowie die Finanzdelegation (FinDel) laufend über die Entwicklungen informiert.

Aus Sicht des Bundesrates sind die früher geltend gemachten Gründe für die Förderung einer schweizerischen Hochseeflotte heute nicht mehr (gesetzlich nicht vorgesehene Förderung der Hochseeflotte aus industrie- und standortpolitischen Gründen) oder nur beschränkt (Versorgungspolitik) gültig. Das Instrument der Solidarbürgschaften hat erhebliche Risiken, da die Überwachungs- und Einflussmöglichkeiten des Bundes sehr schwach sind. Zudem kann der Bund grundsätzlich erst bei einem Forderungsausfall (d.h. zu spät) intervenieren.

Im Kapitel 1 werden die Ursprünge des Bürgschaftswesens in der Hochseeschifffahrt und die wesentlichen Gründe dargelegt, welche zur Beanspruchung der Bürgschaften des Bundes geführt haben: Die Hochseeschifffahrt befindet sich in einer Jahrhundertkrise. Die wirtschaftliche Existenz vieler Schiffsunternehmen ist bedroht und mithin auch einzelne Schweizer Reedereien. Das Risiko von Bürgschaftsziehungen hat sich stark erhöht. Die Situation in der Schweiz wurde durch eine nicht allein auf Versorgungsinteressen beruhende Flottenpolitik¹ verschärft.

Im Kapitel 2 werden die vom WBF in Absprache mit der EFV sowie weiteren Bundesstellen zur Krisenbewältigung des Bundes ergriffenen rechtlichen und ökonomischen Vorabklärungen und Massnahmen dargestellt. Sie zeigen die Anstrengungen des Bundes, aber auch die Schwierigkeiten und Grenzen der vom Bund gewählten Schadenminimierungsstrategie auf.

Im Kapitel 3 wird dargelegt, dass bei zwei Reedereien (SCL- und SCT-Gruppe) der Freihandverkauf der Hochseeschiffe mit Bürgschaftsziehungen und hohen Verlustfolgen für den Bund nicht mehr abwendbar war. Es wird aufgezeigt, wie das WBF in Zusammenarbeit mit der EFV und externer Beratung vor dem Hintergrund einer juristischen und ökonomischen Analyse mehrere Liquidationsvarianten mit den betroffenen Reedereien prüfte und die für den Bund mit den geringsten Verlusten verbundene Lösung evaluiert hat. Das Kapitel 4 fasst das vom Bund bevorzugte Lösungsszenario zusammen.

Die Folgen der geplanten Lösung, namentlich die Höhe des nötig gewordenen Nachtragskredits für die Honorierung der Solidarbürgschaften des Bundes und der zeitliche Ablauf der Finanzflüsse, werden im Kapitel 5 behandelt.

Im Kapitel 6 werden die Massnahmen in Umsetzung der Empfehlungen der Administrativuntersuchung zur Risikominimierung und Verbesserung der Aufsicht des Bundes vorgestellt.

HINWEIS

Der in dieser Botschaft beantragte Nachtragskredit (Nachtrag Ia/2017) dient der Honorierung der gezogenen Solidarbürgschaften für die schweizerische Hochseeschifffahrt. Die regulären Nachtragskredite wurden dem Parlament mit der Botschaft vom 22. März 2017 über den ersten Nachtrag zum Voranschlag 2017 unterbreitet.

¹ 07.059, Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 27. Juni 2007: BBl **2007** 5215 ff.

1 AUSGANGSLAGE

Die Schweiz hat aus versorgungs- und sicherheitspolitischen Gründen ab dem Jahr 1959 den Erwerb von Schweizer Hochseeschiffen mit der Vergabe von Bürgschaften gefördert. Dies ermöglichte den Schweizer Reedern die Finanzierung der Schiffe zu sehr günstigen Konditionen. Letztmals hat das Parlament den Bürgschafts-Rahmenkredit 2008 um 500 Millionen Franken auf 1,1 Milliarden Franken erhöht.

Eine Jahrhundertkrise in der Hochseeschifffahrt hat zwischenzeitlich auch die Schweizer Reedereien erfasst und bei 13 Hochseeschiffen, neun Multi-Purpose-Vessels (MPV) und vier Tankern, stehen Bürgschaftsziehungen mit hohen Verlustfolgen für den Bund an. Bereits liegen die Ergebnisse der vom Vorsteher des WBF der EFK in Auftrag gegebenen Administrativuntersuchung vor. Der Bericht weist auf eine Reihe von Mängeln bei der Vergabe der Bürgschaften und der Erhöhung des Bürgschaft-Rahmenkredits hin. Die Empfehlungen der EFK sind durch das BWL in Absprache mit dem Vorsteher des WBF bereits umgesetzt, eingeleitet oder in Prüfung.

11 FÖRDERUNG DER HOCHSEESCHIFFFAHRT

Mehr als 90 Prozent aller weltweit hergestellten Güter werden heute mindestens einmal über die Weltmeere transportiert. Wurden früher vorwiegend Rohstoffe und andere Massengüter mit Schiffen befördert, finden heute dank moderner Containertechnik und Logistik in stark zunehmendem Masse auch industrielle Konsumgüter des täglichen Bedarfs den Weg über das Meer.

Im Zweiten Weltkrieg trat der Bund zur Sicherung der Versorgung der Schweiz mit wichtigen Gütern selber als Reeder auf. 1947 verkaufte er seine vier Schiffe an private Schweizer Reeder, «womit die schweizerische Handelsflotte und der Seeverkehr ganz in private Hände übergang»¹. Zwischen 1948 und 1959 gewährte der Bund für die Finanzierung von Schiffstonnage zinsgünstige Darlehen. Seither hat er die Schifffahrtförderung ausschliesslich mit dem Instrument der Bürgschaft betrieben.

Diverse Bundesrats- und Bundesbeschlüsse zur Finanzierung und Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge und ab 1983 zusätzlich die mehrmals revidierte Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe² bilden die Grundlage für die Unterstützung der Schweizer Hochseeflotte durch den Bund, zuerst aus sicherheits- und versorgungspolitischen Gründen, ab den 90er Jahren auch vermehrt unter Berücksichtigung des Dienstleistungsstandorts Schweiz für die Schifffahrtsbranche und als Unterstützung für den Industriestandort Schweiz.

Das Parlament hat letztmals mit Bundesbeschluss vom 3. März 2008³ über die Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge den Rahmenkredit um 500 Millionen Franken, mithin auf 1,1 Milliarden Franken, erhöht und die Laufzeit um 5 Jahre bis im Juni 2017 verlängert. Am 21. Dezember 2016 hat der Bundesrat nach einlässlicher Prüfung der versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt entschieden, der Bundesversammlung keine Erneuerung des auslaufenden Bürgschafts-Rahmenkredits zu unterbreiten.⁴

1 Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt vom 19. August 1981: BBI **1981** III 375, 377.

2 Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe vom 14. Juni 2002 (SR 531.44, Bürgschaftsverordnung Hochseeschiffe).

3 BBI **2008** 2487.

4 Bericht des WBF zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt vom 21. Dezember 2016.

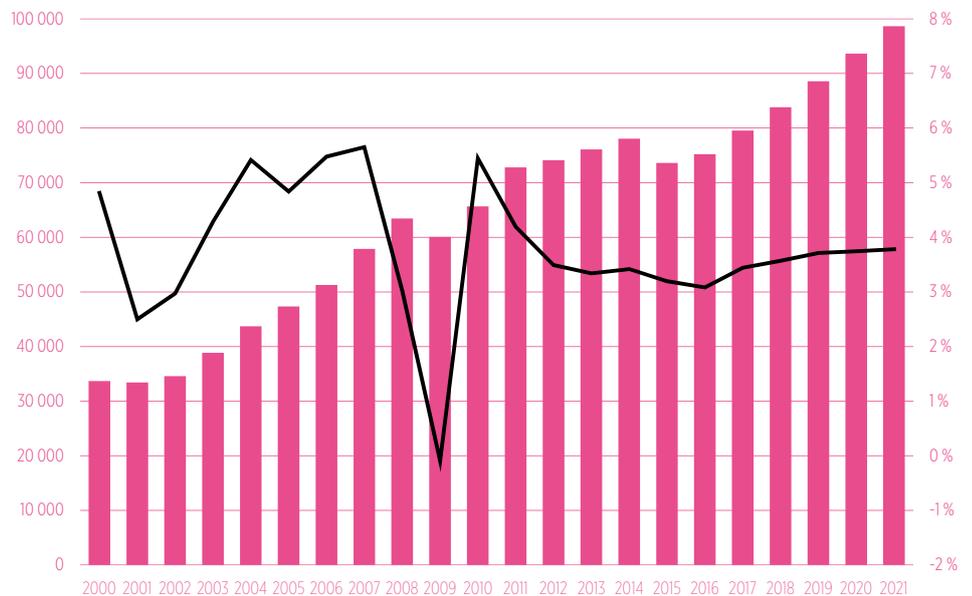
Der Nutzen einer Hochseeflotte für die wirtschaftliche Landesversorgung der Schweiz mit lebensnotwendigen Gütern im Krisenfall war seit dem zweiten Weltkrieg aus sicherheits- und versorgungspolitischen Gründen kaum bestritten. Die Bedeutung wird durch den vom Bundesrat am 21. Dezember 2016 verabschiedeten Bericht zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt stark relativiert. Der Zugriff auf Hochseeschiffe zur Sicherung der Landesversorgung ist nur ein Mosaikstein in der Versorgungskette. Andere Infrastrukturbereiche wie Hafen und Zufahrtswege werden als deutlich gefährdeter eingestuft.

12 JAHRHUNDERTKRISE IN DER HOCHSEESCHIFFFAHRT

In Folge der Öffnung des chinesischen Wirtschaftsraums stieg die Menge an transportierter Ware im weltweiten Warenverkehr rasant an.

BIP ENTWICKLUNG GLOBAL 2000–2021

in Mrd. USD und in %



■ BIP global (in Mrd. USD)
 — BIP Änderungsrate (in %)

Quelle: IWF World Economic Outlook, October 2016

Um die steigende Nachfrage nach Rohstoffen und Gütern in Asien befriedigen zu können, nahm der Bedarf an Schiffsraum zum Transport Anfang der 2000er Jahre stark zu. Es wurden zudem mehr Schiffe in Auftrag gegeben, als bei dem erwarteten Wachstum in Zukunft nachgefragt werden würden.

Das Überangebot von Schiffen in nahezu allen Segmenten (Container, Bulk, Tank) führte zu einem Zerfall von Frachtraten, dem der Verfall der Charterraten folgte. Nur wenige Nischenmärkte waren davon ausgenommen.

Auch in der Krise wurden Neubestellungen von Hochseeschiffen infolge sinkender Werftpreise ausgelöst. Zudem erhoffte man sich von neuen Schiffsdesigns kommerzielle Vorteile (u.a. niedrigeren Treibstoffverbrauch und höhere Stabilität).

Ältere Schiffstypen und spezielle Schiffsgrößen können ihre Auslastung derzeit nur aufgrund niedriger Treibstoffpreise sichern. Steigen diese wieder an, werden diese Einheiten wahrscheinlich mittelfristig brach liegen. Bestimmte Schiffsklassen werden bei steigenden Treibstoffpreisen nur noch wenig genutzt, da sich ein Trend zu kleineren (sog. Eigencharter) und grossen (über 10 000 TEU) Einheiten bei den Linienreedern abzeichnet.

Die derzeit gezahlten Charterpreise reichen – wenn überhaupt – oftmals gerade zur Bedienung der operativen Kosten. Zins- und Amortisationsleistungen sind vielfach nicht mehr möglich. Es werden vermehrt Schiffe aus dem Dienst genommen bzw. brach liegen.

Nach Jahren des Stillstands kommt es nun vermehrt zu Konsolidierungen (neue Allianzen und Verschmelzungen auf Seiten der Linien- und der Charterreeder) und Insolvenzen ganzer Unternehmensgruppen (Hanjin; andere Linienreedereien sind weiterhin unter Druck), gerade auch im Containersegment.

Der Markt für Bulkladungen, wie z. B. Eisenerz, Kohle und Weizen, ist seit jeher ein sehr volatiler Markt. In den Boomjahren konnten einzelne Schiffe Charterpreise von über 220 000 US Dollar pro Tag erzielen. Heute erzielen diese Schiffe teilweise nur ca. 7000 US Dollar pro Tag an Chartereinnahmen.

Die hohen Preise für Tagescharter der Boomjahre lösten zahlreiche Bestellungen an Bulkern aus, was zu erheblichen Überkapazitäten führte. Finanzierungen mit 10 Prozent Eigenkapital und 90 Prozent Fremdkapital waren in der Spitze des Booms keine Seltenheit. Diese Überkapazitäten sind derart ausgeprägt, dass eine nachhaltige Erholung der Raten kurz- bis mittelfristig nicht realistisch ist. Höchstens in Nischen können unter Umständen hinreichend gute Raten erzielt werden.

Mit Beginn der Krise und der drastisch gefallenen Charraten war vielfach der vollständige Kapitaldienst (Zinsen und Amortisationen) nicht mehr möglich und die Schiffswerte verfielen.

Der relevante Marktindex Baltic Dry Index (BDI) ist nach einigen positiven Entwicklungen Anfang 2014 und im Sommer 2015 seit August 2015 wieder eingebrochen. Sein bisheriges Allzeittief erreichte er mit 290 Punkten am 10. Februar 2016. Sein Höchststand betrug im Mai 2008 11 793 Punkte. Für die Reedereien bedeutet dies, dass sie in vielen Fällen vor der Wahl stehen, ihre Schiffe stillzulegen oder diese im Markt zu behalten, wohl wissend, dass sie ihre Betriebskosten nicht oder kaum decken können und folglich weit weg vom Break-even-Point operieren müssen. Damit bewegen sich diese Reedereien auf eine Illiquidität zu.

BALTIC DRY INDEX JANUAR 2000 BIS APRIL 2017

Indexstand



Eine notwendige Marktberreinigung im internationalen Kontext wurde lange durch staatliche Unterstützung verhindert: Erstens, indem (staatlich unterstützte) Banken jahrelang ihre «faulen Kredite» nicht abschreiben wollten und zweitens, weil die ebenfalls oft staatlich unterstützten Werften weiterhin mit neuen, grösseren und technisch weiter entwickelten, im Unterhalt häufig billigeren Schiffen den Markt überfluteten.

Diese Jahrhundertkrise hat in unterschiedlichem Ausmass auch die mit Hilfe von Bundesbürgschaften finanzierten Schweizer Reedereien erfasst. Konnten die Schweizer Reedereien mit Zustimmung des BVL ihre wirtschaftlichen Probleme zu Beginn der Krise und in Erwartung eines baldigen Aufschwungs mit der Aussetzung der Rückzahlung (Stundungen) von fälligen Amortisationsraten abdämpfen, machte einzelnen Schiffsgesellschaften ab 2015 und noch stärker im Jahre 2016 die aufgrund der tiefen Fracht- und Charraten fehlende Liquidität zu schaffen.

Fazit

Die verschiedenen Hochseeschifffahrtsbereiche gingen in den letzten Jahren durch eine Jahrhundertkrise. Sie waren unterschiedlich stark und zu unterschiedlichen Zeitpunkten davon betroffen. Staatliche Unterstützung und die Hoffnung auf eine baldige Erholung des Marktes verzögerten die dringend erforderliche Marktberreinigung. Erst 2016 setzte diese teilweise ein. Die Verschrottungsrate von Schiffen ist zwischenzeitlich stark angestiegen. Sie ist gemessen an der weiterhin in den Markt kommenden Tonnage jedoch gering und ein Ende der Krise derzeit kurzfristig und in vielen Segmenten mittelfristig nicht absehbar.

13 AUSBAU DER SCHWEIZER HOCHSEEFLOTTE

Die Schweizer Hochseeflotte wurde über Jahrzehnte kontinuierlich ausgebaut. Dieser Ausbau wurde in den 90er Jahren gezielt gefördert. Einerseits durch die Einführung von Solidarbürgschaften und die Erhöhung des maximal verbürgten Betrags von 70 auf 85 Prozent, andererseits durch die Erhöhung des für Bürgschaften zur Verfügung stehenden Rahmenkredits auf 600 Millionen Franken im Jahr 2002 und einer weiteren Erhöhung durch das Parlament um 500 Millionen auf 1,1 Milliarden Franken im Jahr 2008.

Diese Erhöhungen wurden nicht mehr nur mit der wirtschaftlichen Landesversorgung begründet. Vielmehr wurde die Unterstützung sicherer Vertriebskanäle für Schweizer Industriegüter als Begründung angeführt.⁵

Im Sommer 2015 entschied das WBF, keine neuen Bürgschaften für Schiffe zu gewähren. Nur in Ausnahmefällen, namentlich bei bereits erfolgten Bürgschaftszusagen vor dem Bau des Schiffs, wurden weitere Bürgschaften gesprochen. Ende 2016 beschloss der Bundesrat, basierend auf einem Bericht des WBF, der unter Einbezug der Milizorganisation erfolgte, dass angesichts der bedeutenden Überkapazitäten der Schweizer Hochseeschifffahrt der Rahmenkredit für Bürgschaften 2017 dem Parlament nicht zur Erneuerung vorgelegt werden soll.

Spätestens 2021 sollen die Versorgungsbedürfnisse erneut analysiert werden. Bis dann kann davon ausgegangen werden, dass die bestehenden Kapazitäten der Schweizer Hochseeflotte ausreichen. Mit dem Rückgang von Bürgschaften wird das finanzielle Risiko für den Bund tendenziell abnehmen.

5 Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 27. Juni 2007, BBl **2007** 5215, hier 5221 ff., namentlich Ziffer 1.3.3/1.3.4.

14 AUFSICHT DES BUNDESAMTES FÜR WIRTSCHAFTLICHE LANDESVERSORGUNG (BWL)

Das GS-WBF übernahm im Juli 2015 die Führung der Dossiers der von Bürgschaftsziehungen bedrohten Schiffsgesellschaften. Im Vordergrund stand bei der Bearbeitung die Vermeidung von Bürgschaftsziehungen und Massnahmen, die der unmittelbaren Schadensminimierung dienten.

Anfang Mai 2016 beauftragte der Vorsteher des WBF die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), im Rahmen einer Administrativuntersuchung die Vergabepaxis für Bürgschaften im BWL zu untersuchen. Dieses Vorgehen drängte sich auf, nachdem sich in verschiedenen Dossiers Hinweise auf Mängel in der Prüfung und Entscheidfindung bei der Vergabe von Bürgschaften und der Prüfung von Amortisationsstundungen häuften. Hinzu kamen Fragen zum Prozess der Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits. Die Notwendigkeit einer Administrativuntersuchung wurde zusätzlich durch das hohe Schadenspotenzial für den Bund bei den drohenden Bürgschaftsziehungen verstärkt.

Die EFK stellt in ihrem Bericht betreffend die Abwicklung der Geschäfte im BWL fest, dass:

- nur eine informelle Regelung aller Abläufe bestand (bis 2013),
- alle wesentlichen Funktionen bei einer Person konzentriert waren (bis 2012),
- ein schwaches internes Kontrollsystem ohne risikoadäquate Begleitung und Kontrolle der Reedereien bestand,
- entscheidungsrelevante Sachverhalte lückenhaft archiviert wurden,
- eine wenig kritische, systematische Prüfung der Gesuche neuer Bürgschaften und Revalutierungen sowie Stundungen von Amortisationen sowie
- eine zu offensive Vergabepaxis von Bürgschaften stattfand.

Aufgrund der Risikoanalyse des WBF (BWL und GS) konnte die sich im Zuge der Jahrhundertkrise in der Hochseeschifffahrt verschlechternde wirtschaftliche Lage der Schweizer Reedereien nicht rechtzeitig erkannt werden.

Die Empfehlungen der EFK wurden vom BWL in enger Absprache mit dem Vorsteher des WBF zügig umgesetzt. Dies betrifft alle Bereiche der Administrativuntersuchung. Im Einzelnen wird auf Kapitel 6 verwiesen.

15 NACHTEILE VON SOLIDARBÜRGSCHAFTEN

Bei der Solidarbürgschaft kann der Bürge vor einer Vollstreckung gegenüber dem Hauptschuldner belangt werden. Für den Bürgschaftsempfänger handelt es sich darum um ein äusserst risikoarmes Geschäft, insbesondere wenn der Bund als Bürge auftritt. Einzige Voraussetzung für die Geltendmachung der Bürgschaft sind ein Leistungsrückstand und die erfolglose Mahnung des Hauptschuldners oder dessen offenkundige Zahlungsunfähigkeit.

Der Bund als Bürge bleibt jedoch bis zur vollständigen Rückzahlung des Darlehens zur Honorierung der Bürgschaft im Umfang des ausstehenden Darlehensbetrages verpflichtet. Er geht also ein grosses finanzielles Risiko ein, ohne jedoch über adäquate Einflussmöglichkeiten zu verfügen, um bei sich anbahnenden Schwierigkeiten reagieren zu können. Schliesslich fallen beim angewandten Vorgehen voraussichtlich sämtliche Aufwendungen in Bezug auf Pfandverwertungs- und Regressmassnahmen gegenüber dem säumigen Schuldner allein beim Bund an.

16 FEHLEINSCHÄTZUNG DER RISIKEN BEI BÜRGSCHAFTEN

Die Solidarbürgschaften des Bundes haben den Schweizer Reedern die Finanzierung der Schiffe zu günstigen Konditionen ermöglicht und das Interesse am Erwerb von Hochseeschiffen durch Fehlanreize erhöht. Im Gegenzug erwiesen sich die mit den Bürgschaftsvergaben erworbenen Pfandrechte an den Schiffen in der Krise im Verhältnis zur Höhe der besicherten Krediten als wenig wertbeständig und nur schwer durchsetzbar. Dies akzentuierte sich noch dadurch, dass die maximale Belehnungshöhe mit 85 Prozent sehr hoch war.

Die Einflussmöglichkeiten des Bundes waren und sind wenig geeignet, die mit dem starken Rückgang der Frachtraten ohne entsprechende Kostensenkungen einhergehenden Liquiditätsprobleme der Schiffsgesellschaften in den schwach kapitalisierten Gesellschaften aufzufangen. Die gewährten Amortisationsstundungen durch den Bund konnten zwar kurzfristig die Weiterführung des Betriebs von Reedereien sichern; dies stellte aber keine nachhaltige Lösung dar. Die fehlende Rückzahlung der Kredite erhöhte vielmehr die Belastung der Gesellschaften und gleichzeitig auch die Risiken des Bundes. Das Missverhältnis zwischen den Krediten und dem Wert der Hochseeschiffe (und damit des Pfandrechts) stieg ständig an und war letztlich auch ursächlich für die Überschuldung der einzelnen Schiffsgesellschaften.

Ausserdem kann der Bund in der Rolle des Bürgen keinen Einfluss auf die Geschäftstätigkeit der privat geführten Reedereien ausüben. Er trägt aber mit den in Millionenhöhe besicherten Krediten beim Erwerb der Hochseeschiffe in hohem Masse das unternehmerische Risiko mit. An dieser Situation konnten auch die vom Bund in der Bürgschaftsverordnung Hochseeschiffe erweiterten gesetzlichen Massnahmen zur Sicherung der finanziellen Interessen des Bundes nichts ändern.

17 ZU OFFENE RÜCKZAHLUNGSMODALITÄTEN

Als nachteilig erwies sich auch der Rückzahlungsmechanismus für die verbürgten Darlehen. In vielen Darlehensverträgen ist eine Rückzahlung von 50 Prozent des Kredites erst nach 7 1/2 Jahren, mithin nach Hälfte der Bürgschaftsdauer vorgesehen. Sofern die Banken mit den Schiffsgesellschaften nicht andere Rückzahlungsmodalitäten vereinbarten, verleitete dies – statt die Rückzahlung der Darlehen zu sichern – zu Investitionen, teils auch, um von der immer schon hohen Volatilität der Schiffspreise profitieren zu können. Durch die nun viel länger als erwartet andauernde Krise manövrierte sich namentlich die SCL-/SCT-Gruppe mit dieser Strategie in eine Liquiditäts- und Solvenzkrise.

2 KRISENBEWÄLTIGUNG DES BUNDES

Das finanzielle Risiko des Bundes bei den Bürgschaften für Hochseeschiffe wurde angesichts der eingetragenen Schiffspfandrechte bis vor kurzem als ausserordentlich gering eingestuft.

Erkannt wurden die Dimension der Risiken bei der Vergabe von Bürgschaften für Hochseeschiffe und die aktuell drohenden hohen Verlustfolgen für den Bund aber erst Mitte 2015.

Der Bund hat in enger Absprache mit den Banken und den betroffenen Gesellschaften mit einer Reihe von Massnahmen auf die drohenden Bürgschaftsziehungen reagiert. Mit Ausnahme der SCL- und der SCT-Gruppe konnten mit den weiteren von der Krise betroffenen Reedereien Regelungen getroffen werden, um die Liquiditätsgpässe zu überwinden und mit weiteren gezielten, auf die Reedereien abgestimmten Massnahmen betrieblicher und finanzieller Natur die Fortführung der Schiffsbetriebe zu sichern. Die Entwicklung der Schiffsmärkte wird massgeblich die Wirtschaftlichkeit und die Zukunftsfähigkeit der Betriebe beeinflussen.

Das finanzielle Risiko des Bundes wurde angesichts der eingetragenen Schiffspfandrechte in der älteren Vergangenheit als «ausserordentlich gering» eingestuft¹. Liquiditätsgpässe bei Schiffsgesellschaften wurden in der Regel mit Stundung einzelner Amortisationen der betroffenen Schiffsgesellschaften überwunden. Alle vertrauten auf die Erholung der häufig volatilen Schiffsmärkte. Das Risiko einer Bürgschaftsziehung mit Verlustfolgen für den Bund wurde erstmals Ende 2014 bei den SCT-Tankern erwähnt. Der Bund setzte im Falle von Bürgschaftsziehungen auf die mit den Schiffspfandrechten realisierbaren Gegenwerte, die einen drohenden Schaden des Bundes erheblich reduzieren würden (siehe jedoch Ziff. 16). Hohe Verluste für den Bund im Falle eines Verkaufs oder einer Liquidation mit Bürgschaftsziehungen bei Hochseeschiffen zeichneten sich dann erstmals Mitte 2015 im Zuge der Liquiditätskrise der SCL-Schiffsgesellschaften ab.

21 LEITLINIEN DES BUNDES

Die erhöhten finanziellen Risiken und weitere neu gewonnene Erkenntnisse im hart umkämpften Hochseeschiffsmarkt führten zu einer Anpassung der bisherigen Praxis des Bundes:

- *Einhalten der Vorgaben der wirtschaftliche Landesversorgung:* Bereits Mitte 2015 war unbestritten, dass der Verlust von Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge ohne Nachteile für die Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung bleiben würde. Der Ende 2016 durch das WBF unter Einbezug der Milizorganisation des BWL zuhanden des Bundesrates erstellte Bericht führte zu einer weiteren starken Relativierung der versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschiffe.

¹ Botschaft zur Änderung des Bundesbeschlusses über die Erneuerung des Bürgschaftsrahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestands an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 27. Juni 2007, BBl **2007** 5215.

- *Schadensminimierung:*
- a. *Verhinderung der Bürgschaftsziehung:* Wie oben dargelegt (vgl. Ziff. 15), stehen dem Bund bei Solidarbürgschaften nur wenige Steuerungsmöglichkeiten zur Verfügung, um finanzielle Verluste durch Bürgschaftsziehungen zu vermeiden. Er kann insbesondere je nach wirtschaftlicher und organisatorischer Situation der Reederei, durch Stundungen und Revalutierungen (Erhöhung des verbürgten Darlehens im Rahmen bereits erfolgter Amortisationen) sein Risiko zeitlich verlängern oder vorübergehend erhöhen. Dies ist zweckmässig, wenn damit der Konkurs aufgeschoben werden kann und somit der Schaden für den Bund reduziert oder aber eine nachhaltige und wirtschaftlich tragfähige Lösung umgesetzt werden kann; d.h. wenn dadurch die verbürgten Darlehen vollumfänglich oder mindestens weitgehend zurückbezahlt werden können.
- b. *Zustimmung zu Verkauf oder Übernahme der Schiffsgesellschaften mit Verlustfolgen für den Bund:* Kann gemeinsam mit der Unternehmung keine nachhaltige und wirtschaftlich tragfähige Lösung erarbeitet werden und ist keine erhebliche Reduzierung des Schadens bei Weiterführung des Betriebs für den Bund erkennbar, so ist der Bund bereit, einem Verkauf der Schiffe oder Schiffsgesellschaften mit Inkaufnahme eines erheblichen Verlustes für den Bund zuzustimmen.

Das WBF hat in Absprache mit dem EFD (EFV) für die Umsetzung dieser Vorgaben folgende Leitlinien festgelegt:

- Keine weiteren Bürgschaften, soweit diese nicht bereits verbindlich zugesichert, um die Risiken des Bundes nicht weiter zu verschlechtern.
- Koordination von Zusammenarbeitspotenzialen der Schweizer Reedereien.
- Unterstützung der Fortführung des Schiffsbetriebs: Voraussetzung ist die Einhaltung der Vorgaben des Bundes.
- Effizienzsteigerungsmassnahmen durch Senkung der operativen Kosten (Einführung eines Benchmarks zwischen den Reedereien mithilfe von Experten), Verbesserung der Bereederung und eigener finanzieller Beitrag im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten.
- Bei der Liquidation einer Reederei: Reduzierung des Verlustrisikos für den Bund.
- Keine Publizität zum Schutz der betroffenen Unternehmungen und zur Reduzierung des Schadens des Bundes: Jede erfolgreiche Sanierung in einem hart umkämpften Markt setzt voraus, dass sie schnell, effizient und diskret erfolgen kann, das Vertrauen in die Leistungsfähigkeit und Verlässlichkeit der Unternehmung bei der Investorensuche nicht gestört wird und in der Phase der Liquidation der Preis im Rahmen einer Übernahme oder beim Verkauf der einzelnen Schiffe nicht durch Publizität gesenkt wird.
- Vermeiden eines Reputationsschadens für die Schweizer Reedereien.

Diese Leitlinien änderten nichts am Umstand, dass die Geschäftsführung der Schiffsgesellschaften in der Verantwortung der mit der Geschäftsführung befassten Organe der Schiffsgesellschaften liegt. Andernfalls wäre der Bund Gefahr gelaufen, als faktisches Organ der Gesellschaft zu handeln. Diese Leitlinien wurden zwischenzeitlich durch die Empfehlungen in der Administrativuntersuchung durch die EFK ergänzt (siehe Kapitel 6).

22 MASSNAHMEN BEI EINEM WEITERBETRIEB EINER REEDEREI

Die künftigen Risiken des Bundes sollen durch ein auf die aktuelle Situation angepasstes Massnahmenpaket in enger Absprache mit den Reedereien nachhaltig reduziert werden. Dieses Vorgehen verkennt nicht, dass auch weiterhin die Entwicklung des Marktes wesentlich die Erholung oder die Dimension der Krise bestimmen wird.

Die Business-Pläne der betroffenen Schiffsgesellschaften gehen im Einklang mit den Erwartungen der Experten von einer leichten Markterholung im Jahr 2018 aus. Eine Markterholung kann zu einer Verringerung des Risikos des Bundes beitragen, was in jedem Fall auch bei später drohenden Bürgschaftsziehungen den Schaden des Bundes reduzieren soll.

22.1 ANPASSUNG DER FINANZIELLEN VORGABEN DES BUNDES

Der Bund hat – mit Ausnahme der SCL- und der SCT-Gruppe – mit den sich in wirtschaftlichen Schwierigkeiten befindlichen Reedereien mit Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes Regelungen im Sinne der erwähnten Leitlinien treffen können. Diese Absprachen sollen helfen, die Finanzierungs- und Amortisationsprobleme sowie die Liquiditätseingpässe zu überwinden. Dabei handelt es sich um Sofortmassnahmen, bis die im Rahmen der Administrativuntersuchung empfohlenen Massnahmen der EFK im BWL organisatorisch umgesetzt sind und ein neues Aufsichtskonzept eine den Risiken entsprechende Überwachung ermöglicht. In einem Fall, der SCL Angela, hat sich der Bund in Absprache mit der Eignerin entschieden, das Schiff aufgrund fehlender wirtschaftlicher Perspektiven, auch im Interesse der Schadensminimierung für die Eignerin und den Bund, in den Prozess der SCL-Gruppe einzubinden.

Konkret wurde die Unterstützung des Bundes an die Bereitstellung zusätzlicher Mittel der Eigner, an eine Anpassung der Kreditverträge und an Effizienzsteigerungen gebunden. In den Kreditverträgen wurde generell das Pay-as-you-earn (PAYE)-System eingeführt: Die Kreditverträge wurden so angepasst, dass zusätzlich zur linearen Rückzahlung der Kredite über die ganze Vertragsdauer bei Amortisationsrückständen die nicht unmittelbar für den Schiffsbetrieb benötigte Liquidität der Bank zugeführt werden muss, bis die ausstehenden Amortisationen vollständig beglichen sind. Ist der Rückstand bei den Amortisationen aufgeholt, ist neben der linearen Rückzahlung die Hälfte der über die Amortisation benötigte Liquidität für den Abbau der Darlehen zu nützen.² Damit soll in guten Zeiten für schlechte vorgesorgt werden. Überdies wurden teils Beschränkungen für den Kauf weiterer nicht mit Bürgschaften des Bundes finanzierter Schiffe, Dividendenzahlungsverbote und ein auf die Bedürfnisse des Bundes und die einzelnen Gesellschaften ausgerichteteres Monitoring zur Liquiditätssituation und zur Umsetzung der vereinbarten Massnahmen eingeführt. Dieses Monitoring basiert regelmässig auf einem der Unternehmung auferlegten Reporting.

22.2 PRÜFUNG VON ZUSAMMENARBEITSPOTENZIALEN DER SCHWEIZER REEDEREIEN

Die Krise in der Hochseeschifffahrt erhöhte den Druck auf die Schweizer Reedereien, sich im internationalen Kontext effizient und wettbewerbsfähig aufzustellen. Das WBF hat die Initiative ergriffen und mit Experten versucht, die Potenziale einer Zusammenarbeit der Schweizer Reedereien auszuloten. Vor dem Hintergrund einer übergeordneten Lösungssuche regte das WBF an, zur Stärkung der Reedereien nicht nur einzelne Unternehmen isoliert zu betrachten, sondern verschiedene Arten der Kooperation innerhalb der Branche zu prüfen. Die diskutierten Kooperationsmodelle reichten von einer Zusammenarbeit in einzelnen Bereichen (bspw. bezüglich Einkauf und Befrachtung), über die Zusammenlegung bzw. Übertragung des technischen oder kaufmännischen Managements, bis hin zum Zusammenschluss einzelner oder sogar aller Schweizer Reedereien in Form eines Joint Ventures oder einer Fusion.

² Sogenanntes doppeltes Pay-as-you-earn System.

Vom WBF wurde zu diesem Zweck im Mai 2016 ein gemeinsames Treffen sämtlicher Schweizer Reedereien organisiert. In der Folge wurden auf Initiative des Reedereiverbandes verschiedene Gespräche zwischen den Unternehmen in diese Richtung geführt. Das Potenzial einer engeren Zusammenarbeit unter den Schweizer Reedern wurde von diesen bald einmal als klein eingestuft. Am ehesten wurden seitens der Reeder Synergien bei kollektiven Versicherungslösungen oder beim Crewing angesprochen, also bei der Rekrutierung und Beschäftigung von Personal auf Hochseeschiffen. Die vom Bund beigezogenen Experten erachteten allenfalls eine Zusammenarbeit beim technischen Management für realisierbar. Selbst in diesen Bereichen sind allerdings die Bestrebungen von den Schweizer Reedereien nicht weiterverfolgt worden.

Die Hindernisse einer stärkeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit lagen in erster Linie in der unterschiedlichen Ausrichtung der einzelnen Unternehmen und auch im Betrieb von unterschiedlichen Schiffstypen in verschiedenen Marktsegmenten (Tanker, MPV, Bulk Carrier). Selbst im Segment der Bulk Carrier gibt es unter den Schweizer Unternehmen in Bezug auf Grösse, Alter, Ausrüstung und Treibstoffverbrauch der Schiffe grosse Unterschiede.

Im Weiteren zeigte sich, dass hinsichtlich einer engen Kooperation die Bereitschaft fehlte, neben den Synergien auch finanzielle Risiken zu tragen oder zu teilen. In Frage gestellt wurde zudem die Konkurrenzfähigkeit eines Schweizer Kooperationsmodells gegenüber einer Zusammenarbeit mit etablierten ausländischen Akteuren, wie sie bei einzelnen Reedern bereits bestand oder individuell angestrebt worden ist. Ausserdem befürchteten die Reeder eine Gefährdung der guten Reputation der einzelnen Schweizer Unternehmen, falls diese in verschiedenen Bereichen nicht mehr alleinstehend auf dem Markt auftreten würden.

Als Folge der Diskussion haben einige Reeder ihre Bereitschaft signalisiert, bilateral anlässlich von Gesprächen sowie mit Unterstützung der vom Bund beigezogenen Experten wirtschaftliche Kennzahlen offen zu legen, um im Sinne eines Benchmarking die Betriebskosten zu vergleichen. Darüber hinaus bestand aber kein Wille zur wirtschaftlichen Kooperation und die Diskussionen zu einer übergeordneten Zusammenarbeit und Lösungssuche für die gesamte Branche wurden nicht weiter verfolgt.

23 MÖGLICHKEITEN BEI DER LIQUIDATION EINER REEDEREI

Für die sich bereits in massiven Schwierigkeiten befindenden SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften (vgl. Ziff. 31) wurden die verschiedenen Verkaufs- und Liquidations-Szenarien – Konkurs oder Konkursaufschub, Fire sale³, gerichtliches und aussergerichtliches Nachlassverfahren und ein Freihandverkauf – einer vertieften rechtlichen und ökonomischen Prüfung unterzogen (vgl. sogleich nachfolgend Ziff. 23.1 ff.).

Diese Abklärungen zeigen die hohe Komplexität der Verwertung von Einzelschiffsgesellschaften in einem Insolvenzverfahren in unterschiedlichen Jurisdiktionen unter Beachtung der maritime liens⁴. Auch wenn rechtliche Unsicherheiten durch eine gezielte Verarrestierung und Verwertung der Schiffe in vertrauten Jurisdiktionen wie in Kanada, Rotterdam oder Singapur nicht beseitigt, aber doch verringert werden könnten, bleibt die Komplexität hoch. Erschwerend kommt hinzu, dass die Schweiz über keine Erfahrung in Insolvenzverfahren dieser Art verfügt, die Rechtssicherheit fehlt und das Risiko besteht, dass viele Unwägbarkeiten die praktische Umsetzung begleiten würden. Zudem verfügt die Schweiz über keinen Heimathafen, in den die Hochseeschiffe zurückgeführt werden könnten.

23.1 KONKURS ODER KONKURSAUFSCHUB

Die SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften wären ohne die vom Bund besicherten Überbrückungskredite (vgl. Ziff. 32.2) und die von den Banken mit Zustimmung des Bundes erklärten Rangrücktritte (vgl. Ziff. 32.1) bereits 2016 in Konkurs gefallen. Der Konkurs der einzelnen Schiffsgesellschaften hätte mit grosser Wahrscheinlichkeit auch weitere Gesellschaften (namentlich die Holding- und die Managementgesellschaft) in den Konkurs gezogen. Neben dem ungeordneten Zusammenbruch der SCL-Gruppe und den Risiken für die weiteren von ihr bereederten Schiffe hätte dies zusätzlich einen hohen Reputationsschaden für die Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge mit sich gebracht.

Angesichts dieser Unwägbarkeiten rieten die Experten – wenn immer möglich – aus Sicht des Bundes als Bürge einen Konkurs zu vermeiden. Ein Konkursaufschub hätte vorausgesetzt, dass Aussicht auf Sanierung besteht. Dies wäre der Fall, wenn eine dauerhafte finanzielle Gesundung und Wiederherstellung der Ertragskraft der Unternehmung möglich gewesen wäre. Zudem hätte grundsätzlich die vollständige Befriedigung sämtlicher Gläubiger in Aussicht gestellt werden müssen. Dies hätte mindestens ein weit fortgeschrittenes finanzielles Engagement eines Investors vorausgesetzt, was aber zu keinem Zeitpunkt vorlag.

Für den Fall, dass die Revisionsstelle den Richter im Sinne von Artikel 725 Absatz 2 bzw. 728c Absatz 3 des Obligationenrechts (OR)⁵ benachrichtigt und die Überschuldung der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften anzeigt, hat das BWL beim zuständigen Konkursrichter eine Schutzschrift eingereicht. Darin wird beantragt, im Falle einer Überschuldungsanzeige der Revisionsgesellschaft neben den betroffenen Gesellschaften auch dem Bund als Bürgen das rechtliche Gehör einzuräumen.

Der Ausfall wäre für den Bund in diesem Szenario am Grössten: Die nicht privilegierten Forderungen (Kreditoren etc.) müssten bei diesem gerichtlichen Verfahren zwar nicht honoriert werden. Dagegen würden erhebliche Verfahrenskosten anfallen und die Preise der Hochseeschiffe massiv einbrechen. Sie würden sich den Liquidationswerten annähern.

3 Der Fire Sale ist eine koordinierte Verarrestierung und Verwertung der Schiffe in gezielt ausgewählten ausländischen Häfen.

4 Bei den maritime liens handelt es sich um im Schiffsgewerbe privilegierte Forderungen, welche im Rahmen eines Insolvenzverfahrens auch pfandgesicherten Forderungen vorgehen.

5 Bundesgesetz vom 30. März 1911 betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; SR 220; OR).

23.2 GERICHTLICHES ODER AUSSERGERICHTLICHES NACHLASSVERFAHREN

Das Nachlassverfahren ist ein in der Schweiz bekanntes und häufig geeignetes Insolvenzverfahren, wobei die internationale Dimension mit den unterschiedlichen Jurisdiktionen bei einer Verarrestierung von Schiffen zusätzliche Unsicherheiten mit sich gebracht hätte. Zudem hätte ein «stiller Nachlass» nach geltendem Recht innerhalb von vier Monaten abgewickelt werden müssen, was gemäss Auskunft von Maklern für den Verkauf aller Schiffe ein schwieriges Unterfangen gewesen wäre.

Der aussergerichtliche Nachlassvertrag mit einem Schulden-Teilerlass, der mit mehreren Gläubigern ohne behördliche Mitwirkung hätte vereinbart werden müssen, stellte zu keinem Zeitpunkt ein praktikables Szenario dar. Zu wenig übersichtlich gestaltete sich neben der komplexen internationalen Dimension die Kreditorensituation der einzelnen Schiffsgesellschaften.

Der Ausfall des Bundes wäre sehr wahrscheinlich kleiner ausgefallen als bei einem Konkurs: Die Verkaufserlöse wären etwas höher, jedoch hätten auch mehr Gläubiger entschädigt werden müssen.

23.3 FIRE SALE

Der Fire sale ist ein in der Schweiz nicht bekanntes Verfahren. Die Zuweisung der Schiffe in die für eine Verarrestierung vorteilhaften Häfen (Singapur, Rotterdam, Kanada) würde die Zustimmung des Eigners voraussetzen. Der Bund würde Arrest legen und damit den ersten Schritt für die Verwertung der Schiffe einleiten.

Neben offenen rechtlichen Fragen und einem tieferen Erlös sprach auch die Gefahr eines Reputationsschadens für die Schweizer Flagge und eine erhöhte Medienpräsenz gegen dieses Verfahren.

23.4 FREIHANDVERKAUF

Der Freihandverkauf bot am meisten Spielräume, die in den Leitlinien definierten Vorgaben umzusetzen. Neben der Beauftragung von Maklern konnte weiterhin in Zusammenarbeit mit dem Eigner auf eine auf das Erzielen eines möglichst hohen Verkaufserlöses ausgerichtete Lösung hingearbeitet werden.

In einer ersten Phase wurde die Übernahme der ganzen Gruppe (SCL und SCT) durch einen Investor, wenn möglich einer Schweizer Reederei, im Rahmen einer Aktienübertragung (share deal) oder einer Übertragung der einzelnen Schiffe (asset deal) angestrebt. Dabei wurden stets mehrere Optionen mit und ohne Besserungsschein verfolgt, wobei für den Bund ab Beginn klar war, dass – auch mit einem Besserungsschein – das künftige Risiko des Betriebs grundsätzlich vom Erwerber zu tragen sein würde. Ziel war es, dass bei jeder Verkaufslösung das Verlustrisiko unter jenen der anderen Varianten liegen sollte. Der Freihandverkauf der einzelnen Schiffe wurde ausserdem über renommierte Makler eingeleitet. Dieses parallel vorangetriebene Verfahren diente auch dazu, den Wert der Schiffe auf dem Markt zu testen und über eine echte Alternative zu verfügen, falls die Übernahme der Gruppe als share oder asset deal scheitern sollte.

3 FREIHANDVERKAUF DER SCHIFFE DER BETROFFENEN REEDEREIEN

Der SCL- und der SCT-Gruppe gelang es trotz der zusätzlich bereitgestellten Liquidität der Banken nicht, sich finanziell und wirtschaftlich zu stabilisieren. Die sich weiter verschlechternden Fracht- und Charraten, die fehlende Auslastung der Schiffe und die damit ungenügende Deckung der Opex-Kosten sowie die Überschuldung der einzelnen Schiffsgesellschaften standen einer Sanierung der einzelnen Schiffsgesellschaften im Wege. Verschiedene Investorenlösungen für eine nachhaltige wirtschaftliche Weiterführung der Reedereien scheiterten.

Der Bund war nach vertieften rechtlichen Abklärungen in Absprache mit dem Eigner der SCL- und der SCT-Gruppe sowie den Banken bereit, gestützt auf entsprechende Erklärungen des Eigners und der Organe der einzelnen Gesellschaften, einen Freihandverkauf als Alternative zu einem Insolvenzverfahren mit der Verwertung von Einzelschiffsgesellschaften in unterschiedlichen Jurisdiktionen und den damit verbundenen hohen Risiken (Verarrestierung von Schiffen) zu unterstützen. In diesen Freihandverkauf wurde in Absprache mit der betroffenen Eignerin zusätzlich die SCL Angela eingebunden. Vorbehalten bleibt eine für den Bund finanziell klar vorteilhaftere Lösung (z.B. teilweise Entschuldung der Gesellschaft).

Dieses Vorgehen drängte sich umso mehr auf, als der Bund in regelmässigen Abständen Überbrückungskredite der Banken für die SCL-Gruppe in Millionenhöhe besichern musste, um den Zusammenbruch der einzelnen Schiffsgesellschaften zu verhindern. Der Verkaufsprozess gestaltet sich für den Bund aufgrund der unbefriedigenden Marktlage und der schwierigen Zusammenarbeit mit dem Eigner als komplex und ausgesprochen aufwendig.

31 ECKWERTE DER REEDEREIEN

SCL-Schiffsgesellschaften

Die SCL-Gruppe wurde 2003 gegründet. Zu ihr gehörten acht Einzelschiffsgesellschaften. Mit Ausnahme der SCL Bern AG (Beteiligung 60 Prozent) und der SCL Anita AG (Beteiligung 77 Prozent) wird die Beteiligung an den Schiffsgesellschaften zu 100 Prozent von einer Person (Eigner SCL-Schiffsgesellschaften) gehalten.

Die SCL-Reederei AG fungiert als Holdinggesellschaft der SCL-Gruppe. Diese Holding wird zu 100 Prozent von einer Person gehalten. Sie ist auch Inhaberin sämtlicher Kapital- und Stimmrechte an der Enzian Ship Management AG (ESM). Die ESM als Tochtergesellschaft der SCL-Reederei AG betreibt das technische und kommerzielle Management für die acht zur SCL-Gruppe gehörenden Einzelschiffsgesellschaften.

Das fehlende Eigenkapital und eine seit Beginn der Krise in der Hochseeschifffahrt schlechte Ertragslage der einzelnen Schiffsgesellschaften sind unter anderem die Ursache für die Probleme. Diverse Stundungen von Amortisationen seit 2008 aufgrund fehlender Wirtschaftlichkeit haben massgeblich dazu geführt, dass die verbürgten Darlehen teils massiv über den Schiffswerten liegen.

Eine erste Liquiditätskrise der SCL-Gruppe Mitte 2015 konnte mit der Wiederbeanspruchung von Bürgschaftsmitteln (Revalutierung) in Höhe von 3,5 Millionen Franken überwunden werden. Ohne Revalutierung wäre die ESM anfangs Juli 2015 zahlungsunfähig gewesen, mit unabsehbaren Folgen eines nicht vorbereiteten Insolvenzverfahrens für die auf der ganzen Welt im Einsatz stehenden Hochseeschiffe der SCL- und SCT-Gruppe. Mit diesen von den Banken zur Verfügung gestellten finanziellen Mitteln konnten die überfälligen Kreditorenausstände (Versicherungen, Treibstoff, Crew-Löhne) bezahlt werden. Ein Konkurs hätte neben den SCL-Schiffen zwangsläufig auch die weiteren von der ESM bereederten Schiffe, teils ebenfalls mit Bürgschaften des Bundes ausgestattet (vier MPV, sog. Investorenschiffe, und vier Tanker) in Mitleidenschaft gezogen. Neben dem

ungeordneten Zusammenbruch der SCL-Gruppe und den Risiken für die weiteren von ihr bereederten Schiffe hätte ein Konkurs einen hohen Reputationsschaden für die Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge mit sich gebracht.

Auch wenn nach der Liquiditätskrise Mitte 2015 das Präsidium, der Verwaltungsrat und die Direktion der SCL Reederei AG neu besetzt wurden, gelang der Turnaround nicht.

- Mit der genannten Neubesetzung konnte der Betrieb der Unternehmung kurzfristig ohne weitere Revaluierungen des Bundes weitergeführt werden. Amortisationen konnten aber, auch angesichts einer weiteren Verschlechterung der Frachtraten, einzig für die SCT-Schiffe geleistet werden.
- Der Eigner war nicht bereit, die vom Bund geforderte wirtschaftlich nachhaltige Sanierung umzusetzen, welche neben der Investorensuche auch die Variante eines Verkaufs einschloss.

Der Turnaround hätte sich nur mit einem neuen Investor und einem erheblichen Kapitaleinsatz realisieren lassen. Einem geordneten Verkauf kam immer mehr Bedeutung zu, auch wenn der Eigner sich gegen diese Entwicklung stemmte, u.a. auch mit gescheiterten Versuchen, einen Investor mit einer Minderheitsbeteiligung für die SCL- und SCT-Gruppe zu gewinnen.

Einer Sanierung nicht dienlich waren auch die aufkommenden Konflikte zwischen dem Eigner und der Geschäftsleitung. Sie führten zu neuerlichen Wechseln in der Führung der Unternehmung im Verwaltungsrat und in der Direktion.

Die von den Vertretern des Bundes gemachten negativen Erfahrungen mit dem Eigner sowie die Empfehlung der EFK, dem Eigner und dessen Berater wegen möglicher Ungeheimheiten keine weitere Unterstützung zu gewähren, setzten der Begleitung der Gesellschaft durch den Bund weitere Grenzen. Voraussetzung für das gewählte Vorgehen und die Planung eines Freihandverkaufs SCL- und SCT-Gruppe (vier Einzel-Schiffsgesellschaften) waren diverse Erklärungen der SCL Reederei AG (Holding), der ESM und der zwölf Einzel-Schiffsgesellschaften zuhanden des Bundes als Bürgschaftsgläubiger, in welchen diese die Mitwirkung bei einem Verkauf der SCL- und SCT-Schiffe im Interesse der Schadensminimierung für den Bund zusicherten.

Ende Oktober 2016 stand die SCL-Gruppe mit den acht Schiffsgesellschaften erneut vor dem wirtschaftlichen Aus. Es blieben wenige Tage, die bevorstehende Illiquidität der SCL-Gruppe mit acht Schiffsgesellschaften mithilfe einer externen Betriebs- und Rechtsunterstützung zu analysieren und in enger Zusammenarbeit mit den Banken den Liquiditätsengpass zu überwinden.

In der Folge wurde versucht, den Eigner zur Investorensuche bzw. zum Verkauf seiner Reederei zu bewegen. Schnell zeigte sich, dass weder die Bürgenstellung noch die Massnahmen im Rahmen der Aufsicht geeignet sind, die Interessen des Bundes an einer schnellen Lösungssuche durchzusetzen.

Alles in allem gelang es der SCL-Gruppe trotz der bereitgestellten Liquidität der Banken nicht, sich mittel- und langfristig finanziell zu stabilisieren. Die sich weiter verschlechternden Fracht- und Charraten und die nicht volle Auslastung der Schiffe, namentlich der MPV, standen am Ursprung dieser Entwicklung. Fehlende Eigenkapitelausstattung und mangelnde Liquidität, aber insbesondere auch die im Herbst 2016 von der Revisionsgesellschaft festgestellte Überschuldung der acht Einzelschiffsgesellschaften der SCL-Gruppe sowie weitere wegen fehlender Deckung der Betriebskosten nötige Überbrückungskredite der Bank zeigten auf, dass die SCL-Gruppe in dieser Konstellation wirtschaftlich nicht überlebensfähig ist. Die Übernahme der SCL-Gruppe (Investorenlösung; share deal) oder der Verkauf der einzelnen Schiffe (asset deal) erwies sich immer mehr als einzig gangbarer Weg.

Der jetzige Verkauf der Schiffsgesellschaften erfolgt zu einem ungünstigen Zeitpunkt. Sie ist für den Bund als Bürgen mit hohen Schadensfolgen verbunden. Allerdings besteht aus heutiger Sicht kaum Aussicht auf eine bedeutende Markterholung.

SCL ANGELA

Zu den SCL-Schiffsgesellschaften, welche durch die ESM bereedert werden, gehört auch die SCL Angela. Bei der SCL Angela handelt es sich um den gleichen Schiffstyp wie bei der SCL Anita, der SCL Andisa und der SCL Akwaba. Die Gespräche mit der Eignerin zeigten, dass eine nachhaltige Lösung einzig über einen Verkauf oder im Rahmen einer teilweisen Entschuldung der SCL Angela möglich ist. Die Eignerin hat sich verpflichtet, alle notwendigen und geeigneten Massnahmen für einen lastenfreien Verkauf der SCL Angela zu treffen und die erforderliche Liquidität bis zum Verkauf und zur Übergabe des Schiffs zu gewährleisten. Als Alternative ist der Bund auf Antrag der Eignerin bereit, einer teilweisen Entschuldung der Gesellschaft unter der Voraussetzung eines für den Bund klar günstigeren finanziellen Ergebnisses ohne Weiterführung der Bürgschaft zuzustimmen.

SCT-Schiffsgesellschaften

Am 24. August 2012 übernahm der Eigner der SCL-Gruppe die vier Schiffsgesellschaften der Mega Chemicals Gruppe (Produkten-/Chemikalien-Tanker). Die vier Gesellschaften waren in einer Liquiditäts- und Kapitalisierungs-Krise. Der Eigner der SCL-Gruppe übernahm diese Gesellschaften mit der Absicht, sie zusammen mit neuen Investoren zu sanieren.

Diese vier Produkten-/Chemikalien-Tanker wurden in den Jahren 2006 bis 2008 in Betrieb genommen. Sie hatten von Anfang an mit sinkenden Einnahmen aufgrund der beginnenden Krise zu kämpfen. Bereits ab 2009 waren sie nicht mehr in der Lage, die Amortisationen vollumfänglich zu zahlen und 2010/2011 musste die drohende Illiquidität je mit einer Revalutierung verhindert werden. Im Rahmen der Begleitung der Sanierungsbemühungen wurden ausserdem neue, tiefere Amortisationstilgungen vereinbart.

Die Ertragslage hat sich 2015 und im ersten Semester 2016 verbessert und die vereinbarten Amortisationstilgungen wurden geleistet. Die Gesellschaften waren zudem in der Lage, der SCL-Gruppe liquide Mittel zur Verfügung zu stellen. Die wieder gesunkenen Erträge (Verschlechterung des Marktes und wohl auch ungenügendes Chartermanagement) haben zu weiteren Stundungen bei den Amortisationen im zweiten Semester 2016 und im ersten Semester 2017 geführt und machten im März 2017 eine Liquiditätsspritze nötig, die der Bund dank Zugriff auf ein Sperrkonto mit bisher geleisteten Amortisationen ermöglichte.

31.1 HÖHE DER VERBÜRGTEN DARLEHEN

Die nachstehende Tabelle vermittelt eine Übersicht über die Höhe der vom Bund verbürgten Darlehen in Schweizer Franken oder US Dollar und über die aktuelle Höhe des Darlehens.

Stand Darlehen in CHF/USD *	Laufzeit der Bürgschaft	Initiales Darlehen in CHF	Initiales Darlehen in USD */ Euro **	Aktuelles Darlehen in CHF	Aktuelles Darlehen in USD
Stand 31. März 2017					
Total				153 277 000	100 432 411
Multi Purpose Vessel (MVP)					
MV Sabina AG*	07.06.2000–28.02.2017	21 700 000			8 537 936
MV Celine AG*	03.02.2001–28.02.2017	21 670 000			9 879 675
SCL Bern AG	28.02.2005–28.02.2020	8 151 240	12 400 000 **	21 491 000	
SCL Basilea AG	29.07.2005–29.07.2020		17 700 000 **	19 135 000	
SCL Léman AG	20.12.2005–20.12.2020		17 700 000 **	19 135 000	
SCL Anita AG*	29.01.2008–29.01.2023	19 500 000		10 100 000	7 800 000
SCL Akwaba AG*	25.04.2008–25.04.2023	21 300 000		19 595 000	300 000
SCL Andisa AG*	01.07.2008–01.07.2023	21 300 000		12 305 000	8 370 000
SCL Angela AG	20.12.2007–20.12.2022	19 500 000			15 528 800
Tanker					
SCT Matterhorn AG*	18.08.2006–18.08.2021		28 600 000 *		24 530 000
SCT Monte Rosa AG*	02.02.2007–02.02.2022		28 600 000 *		25 486 000
SCT Breithorn AG	06.12.2007–06.12.2022		28 600 000 *	25 766 000	
SCT Stockhorn AG	30.06.2008–30.06.2023		28 600 000 *	25 750 000	

31.2 AKTUELLES EIGENKAPITAL

In der nachfolgenden Tabelle ist das vorhandene Eigenkapital der einzelnen Gesellschaften aufgrund der neusten, dem BWL vorliegenden testierten Abschlüsse (per 31. Dezember 2015) eingetragen.

Gesellschaft	Eigenkapital in CHF	Rangrücktritt
Total Bank / Bund		62,8 Mio.
SCL Andisa AG	-4,94 Mio.	8,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Anita AG	-2,34 Mio.	5,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Akwaba AG	-4,19 Mio.	8,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Bern AG	-6,18 Mio.	9,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Angela AG	+1,85 Mio.	-
SCL Basilea AG	-3,80 Mio.	7,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Léman AG	-4,56 Mio.	9,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
MV Céline AG	-6,90 Mio.	9,8 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
MV Sabina AG	-4,57 Mio.	7,0 Mio. durch Bank, besichert durch Bund
SCL Reederei AG	-2,43 Mio.	3,5 Mio. durch den Eigner
ESM	+0,71 Mio.	-
<hr/>		
SCT Matterhorn AG	3,93 Mio.	-
SCT Monte Rosa AG	4,30 Mio.	-
SCT Breithorn AG	3,68 Mio.	-
SCT Stockhorn AG	4,76 Mio.	-
Swiss Chem Tankers AG	0,03 Mio.	-

31.3 LIQUIDITÄTSSITUATION

Die Liquidität bei der SCL-Gruppe ist prekär: Sie hat seit längerer Zeit einen grossen Bestand an fälligen bzw. überfälligen Kreditoren (Altkreditoren). Bisher wurden dank vier von der Bank gewährten Überbrückungskrediten über insgesamt 4,5 Millionen Franken die dringendsten und wichtigsten Verpflichtungen erfüllt. Nach wie vor belaufen sich die Altkreditoren der SCL-Gruppe auf rund 4,0 Millionen US Dollar.

Bei der SCT-Gruppe zeigt sich ein ähnlich angespanntes Bild: Aufgrund eines Liquiditätsengpasses mussten kürzlich insbesondere für die Begleichung einer Rechnung für Wartungsarbeiten im Trockendock erstmals von zwei für die Rückzahlung der verbürgten Darlehen vorgesehenen Amortisationssperrenkonten (Ziff. 3.2.3) rund 0,5 Millionen US Dollar freigegeben werden, eine weitere Zahlung im gleichen Umfang erfolgte am 31. März 2017 und am 12. April 2017. Der Altkreditorenbestand beträgt rund 2,8 Millionen US Dollar.

31.4 WEITERE RAHMENBEDINGUNGEN

Zwei Ereignisse haben zusätzlich die zeitliche und inhaltliche Abwicklung des Geschäfts wesentlich beeinflusst:

Schiedsgerichtsurteil

In einem Schiedsgerichtsurteil vom 13. Januar 2017 unterlag die SCL Reederei AG praktisch vollständig und wurde zu einer Zahlung von 4,8 Millionen US Dollar einschliesslich Verzugszinsen verpflichtet. Das WBF und die EFV waren über diesen Streitfall informiert, aber die Kommunikation des Eigners war bis im Januar 2017 zu optimistisch. Das Urteil war sofort vollstreckbar und ein Weiterzug an das Bundesgericht aus Sicht der Anwälte der Reederei und der den Bund vertretenden Rechtsanwälte mit Kosten, aber ohne echte Erfolgsaussichten verbunden.

Der Wert der betroffenen Unternehmen lag bei null. Hätte die klagende Gesellschaft die gerichtlich anerkannte Forderung auf dem Rechtsweg eingetrieben, hätte sie im Rahmen eines Insolvenzverfahrens – wenn überhaupt – zwar nur Teile ihrer Forderung eintreiben können. Allerdings war ihr Schädigungspotenzial gross. Es bestand die erhebliche Gefahr, dass gestützt auf das Urteil einzelne Schiffe vorübergehend hätten verarrestiert werden können, was, unabhängig der rechtlichen Beurteilung in der damaligen Situation, umgehend das Risiko eines ungeordneten Zusammenbruchs der acht SCL-Schiffsgesellschaften nach sich gezogen hätte.

Da die Situation zwischen dem Eigner der SCL-Gruppe und der Klägerin aufgrund des Jahre dauernden Streits sehr verfahren war, nahm das WBF umgehend nach Kenntnissnahme des Urteils Kontakt mit dem Anwalt der Klägerin auf, um die Vollstreckungsfrist zu verlängern und einen Lösungsweg zu suchen.

In enger Zusammenarbeit mit der EFV konnte am 6. März 2017 mit der Klägerin eine einvernehmliche Regelung über einen «Standstill» von 6 Monaten betreffend der rechtskräftig zugesprochenen Forderung in Höhe von ca. 4,8 Millionen US Dollar gegen die SCL-Reederei AG vereinbart werden. Diese Regelung sieht im Rahmen einer vereinbarten Gesamtlösung eine umgehende, an die Gesamtforderung anrechenbare Zahlung von 250 000 US Dollar vor. Damit wurden die Voraussetzungen geschaffen, dass der Verkaufsprozess ohne drohende Arreste als Folge des erwähnten Schiedsgerichtsurteils weitergeführt werden konnte.

Informationsleck in der Verwaltung

Am 27. Januar 2017 wurde in zwei Zeitungen (Aargauer Zeitung und der Südostschweiz, Graubünden) über das vertrauliche Papier des Bundesrats zur Situation der SCL-/SCT-Gruppe berichtet. Der Vorsteher des WBF reichte aufgrund der Medienberichte gleichentags Strafanzeige gegen Unbekannt wegen Amtsgeheimnisverletzung bei der Bundesanwaltschaft. Das Verfahren ist hängig.

Die Publizität war der schnellen, effizienten und diskreten Abwicklung des Verkaufs der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften nicht förderlich. Die betroffene Unternehmung beschwerte sich mehrfach über die nachteiligen Auswirkungen des Lecks in der Bundesverwaltung auf den Verkaufsprozess, die schwer zu koordinierenden Anfragen mit negativen Folgen auf die Schiffspreise und die entstandene Verunsicherung bei den Angestellten.

Die hohen wirtschaftlichen Verluste in der Hochseeschifffahrt, namentlich auch durch ausländische Staaten, wurden in den Medien in letzten Wochen mehrfach thematisiert. Zwischenzeitlich liegen auch mehrere Gesuche um Zugang zum Bericht der Administrativuntersuchung vor.

32 MASSNAHMENPAKET FÜR DEN FREIHANDVERKAUF

32.1 RANGRÜCKTRITT ZUR BESEITIGUNG DER ÜBERSCHULDUNG

Die Anzeige der Überschuldung der acht Schiffsgesellschaften beim zuständigen Gericht durch die Revisionsgesellschaft konnte mit Rangrücktrittserklärungen der Banken verhindert werden. Dabei wurden die Rangrücktritte durch die Banken nur im benötigten Umfange erteilt.

Die Banken als Gläubiger und der Bund als Bürge haben mit jeder SCL-Einzel-Schiffsgesellschaft in acht Vereinbarungen vom 2. Dezember 2016 den Rangrücktritt geregelt (vgl. dazu Ziff. 31.2).

32.2 ÜBERBRÜCKUNGSKREDITE DURCH DIE BANK

Die Bank hat den acht sich in argen Finanznöten befindlichen Einzel-Schiffsgesellschaften der SCL-Gruppe am 27. Oktober 2016, am 16. Dezember 2016, am 6. März 2017 und am 19. April 2017 gestützt auf entsprechende Darlehensverträge insgesamt Überbrückungskredite in Höhe von 4,5 Millionen Franken gewährt. Damit wurde ein unkontrollierter Kollaps der SCL-Gruppe mit dem Risiko einer Verarrestierung der Schiffe auf der ganzen Welt und dem damit drohenden einhergehenden Totalverlust vermieden.

Grundlage für die grösstenteils unverzinslichen Darlehensverträge bildeten Sicherungsvereinbarungen vom 27. Oktober 2016, vom 16. Dezember 2016, vom 6. März 2017 und vom 19. April 2017, in denen sich der Bund gegenüber der Bank verpflichtete, sämtliche Forderungen des Darlehensgebers gegenüber den Darlehensnehmerinnen unter dem Überbrückungskreditvertrag, die von den Darlehensnehmerinnen nicht bezahlt werden, zu bezahlen; dies sobald der Bund Auszahlungen aus der Verwertung und/oder aus dem Verkauf eines oder mehrerer mit Schiffsverschreibungen belegten Schiffe erhält, die Ansprüche des Darlehensgebers gegen den Bund aus der ganzen oder teilweisen Ziehung einer oder mehrerer Bürgschaften fällig werden oder in jedem Fall spätestens am 20. Oktober 2025¹.

Der Bund selbst schloss Schadloshaltungsvereinbarungen vom 27. Oktober 2016, vom 16. Dezember 2016, vom 6. März 2017 und vom 18. April 2017 mit der ESM und der SCL Reederei AG. Darin verpflichtet sich die ESM gegenüber dem Bund im Rahmen ihrer frei verfügbaren Eigenmittel sämtliche dem Bund von der Bank abgetretenen Forderungen unter den Darlehensverträgen zu bezahlen.

¹ Beide Seiten sind an einer schnellen Klärung interessiert. Diese Frist wurde zwischen dem Bund und der Bank als letztmöglicher Zeitpunkt der Rückzahlung abgesprochen, um über einen fixierten Endtermin zu verfügen.

32.3 VERWENDUNG VON AMORTISATIONSMITTELN

Die Liquidität der SCT-Gruppe verschlechterte sich anfangs März 2017 wegen einer Rechnung für Wartungsarbeiten im Trockendock der SCT Monte Rosa und fehlenden Aufträgen bei einzelnen Schiffen. Daher wurden vom BWL bisher insgesamt 1 536 000 US Dollar von zwei Amortisationskonten zugunsten der SCT-Schiffsgesellschaften freigegeben.

32.4 ANPASSUNG DER SCHIFFSVERSCHREIBUNGEN²

Die Schiffverschreibungen wurden mit Anpassungsvereinbarungen vom 2. Dezember 2016 und vom 6. März 2017 angepasst. Dem Bund als Pfandgläubiger wurde das Recht zugesprochen, für ausstehende und fällige Forderungen nach vorgängiger schriftlicher Ankündigung unter Ansetzung einer Zahlungsfrist von zehn Kalendertagen das bestellte Pfand u.a. mittels Freihandverkauf zu vollstrecken oder von einer Selbsteintrittsklausel Gebrauch zu machen. Mit diesen vertraglichen Anpassungen konnte der umständliche Weg über eine Betreuung auf Pfandverwertung vermieden werden. Der Bund verfügte für den Fall, dass sich im Verkaufsprozess der Schiffsgesellschaften Schwierigkeiten mit dem Eigner ergeben, über das nötige Instrumentarium, den Vollzug der Verkäufe durchzusetzen.

Gegenüber dem Eigner wurde eine Informationspflicht ausgemacht. Zudem wurde im Falle des Freihandverkaufs ab Vorlegung des Schlussangebots eine Frist von drei Werktagen festgelegt, innert welcher der Eigner ebenfalls Angebote von Dritten beibringen kann, welche eine Übernahme des Schiffs oder mehrerer Schiffe der SCL- oder SCT-Gruppe mindestens zum selben Preis und denselben Konditionen offerieren.

² Acht Anpassungsvereinbarungen betreffend der jeweiligen Schiffverschreibung vom 2. Dezember 2016 und weitere 12 vom 6. März 2017 zwischen der jeweiligen Einzelschiffsgesellschaft und dem Bund.

33 MÖGLICHE VARIANTEN DES FREIHANDVERKAUFS

Das Schiedsgerichtsurteil mit einem «Standstill» auf sechs Monate bis anfangs September 2017 und die Tatsache, dass es der Reederei nicht gelang, den Schiffsbetrieb der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften kostendeckend zu führen, hat die Notwendigkeit eines raschen Verkaufs der Schiffe bestätigt.

Der Verkauf von Hochseeschiffen ist in der Vorbereitung und Abwicklung ein ausgesprochen aufwendiges und komplexes Rechtsgeschäft in einem internationalen Umfeld mit vielen vertrags-, personal-, finanzierungs-, schiffs- und schiffsregisterrechtlichen Spezialitäten. Jede Phase des Verkaufs ist mit Risiken behaftet.

Nachfolgend werden die verschiedenen möglichen Varianten des Freihandverkaufes dargelegt.

33.1 VERKAUF DER SCHIFFE

Der Eigner hat Ende 2016 verschiedene Makler beauftragt, den Markt zu sondieren. Mehrere Angebote sind bei den Maklern eingegangen, auch wenn der Markt, namentlich für die MPV wegen dem weiter andauernden Überangebot schlecht ist.

Der Vertrag über den Verkauf eines Schiffs wird in einem Memorandum of Agreement (MoA) geregelt. Bei einzelnen MPV liegen zwischenzeitlich unterzeichnete MoA mit Abschlussvorbehalten der Gesellschaft vor oder die MoA sind abschlussreif vorbereitet. Nach heutigem Stand sollte es möglich sein, den Verkaufsprozess innert wenigen Tagen auszulösen. Einige Wochen länger könnten die Verhandlungen zum Verkauf der Tanker dauern, wobei gemäss heutigen Schätzungen die Preise im Bereich des «en bloc»-Verkaufs oder darüber liegen würden. Allerdings könnte der Übernahmeprozess zusätzlich Zeit in Anspruch nehmen.

33.2 VERKAUF «EN BLOC»

Für einen Verkauf von dreizehn Schiffen «en bloc» ohne Weiterführung der Bürgschaften des Bundes liegt ein konkretes Angebot vor. Nach heutigem Stand geht der Bund von der Erwartung aus, dass der Verkauf gesamthaft einen Erlös um die 73,5 Millionen US Dollar einbringen dürfte.

33.3 INVESTORENLÖSUNGEN

Drei interessierte Investoren, darunter zwei Schweizer Gesellschaften, unterbreiteten Angebote im Rahmen einer zeitlich gestaffelten Lösung mit einem Besserungsschein. Diese Modelle sehen ein zu Beginn tiefes Engagement des Investors mit weiterlaufenden Bundesbürgschaften vor. Der Bund würde im Gegenzug bei einem Weiterverkauf der Schiffe später am Erlös beteiligt werden. Alle drei Angebote werden weiter bearbeitet. Der Gesamterlös liesse sich gemäss Planung nach fünf bis zehn Jahren realisieren. Er würde aber höchstens gleich oder tiefer ausfallen als bei einem «en bloc»-Verkauf oder in verschiedene Blöcke aufgeteilte Verkäufe. Dies ist grundsätzlich unbefriedigend, umso mehr, als bei den diskutierten Investorenlösungen der Erlös deutlich höher sein müsste, weil der Bund mit weiterlaufenden Bürgschaften mindestens mittelfristig weiter im Risiko bleibt.

Mit mindestens fünf weiteren Reedereien oder Unternehmen, die sich mit notleidenden Vermögenswerten befassen, gab es Kontakte.

4 VOM BUND BEVORZUGTES LÖSUNGSSZENARIO

In einem Freihandverkauf trifft der Eigner den Verkaufsentscheid. Der Bund unterstützt eine Lösung, die sich primär an einem möglichst hohen zu erzielenden Erlös orientiert.

Die Bürgschaften können ohne Beeinträchtigung der wirtschaftlichen Landesversorgung abgelöst werden. Der Bund hat zudem ein Interesse, die Risiken des Bundes mit einer Ablösung der Bürgschaften zu reduzieren.

41 VERKAUF «EN BLOC»

Die Verhandlungen der Gesellschaften mit einem interessierten Käufer für einen «en bloc»-Verkauf der acht MPV und der vier Tanker sind weit vorangeschritten. Der Bund ist eng in die Verhandlungen eingebunden. Beide Seiten haben bereits viel in einen erfolgreichen Vertragsabschluss investiert. Ziel ist es, in Kürze entscheiden zu können, ob sich der Verkauf «en bloc» realisieren lässt.

Die angestrebte Lösung weist viele Vorteile auf: einfachere, kostengünstigere und effizientere Abwicklung des Verkaufs mit einem Vertragspartner, sei es für die Führung der Verhandlungen, die Vorbereitungen der Vertragsabschlüsse, die Finanzierung des Verkaufs, die Unterzeichnung und anschliessend für den Vollzug des Verkaufs selbst.

Diese Beurteilung ändert nichts an der Tatsache, dass der Vollzug des Geschäfts komplex bleibt. Nicht nur in der Vorbereitung der Vertragsabschlüsse, sondern insbesondere in der Abwicklung selbst. Dies betrifft Planung, Abstimmung und Kontrolle der Zahlungsflüsse (Anzahlung und Schlusszahlung) bei der Übergabe jedes einzelnen Schiffs mit Bestimmung von Ort und Zeit in fremden ausländischen Häfen, wenn immer möglich ohne vorgängige kostenträchtige Leerfahrten, die Regelung des Übergangs von Nutzen und Gefahr und der Tragung der Kosten bei der Ablösung oder Übernahme der Schiffsbesatzung (Crewing-Verträge), Abgrenzungsfragen bei Versicherungen sowie die Ablösung oder Übernahme von Miet- und Leasinggegenständen auf jedem der einzelnen Schiffen. Viele dieser Punkte werden für jedes Schiff in einem MoA festgelegt. Anerkannte internationale Standards erleichtern die Arbeit; der Aufwand zur Klärung der vielen Details bleibt hoch.

Der «en bloc»-Verkauf birgt indessen auch Risiken. Er kann kurz vor der Unterzeichnung oder im Vollzug, sei es bei der Finanzierung oder der Übergabe der Schiffe scheitern, was hohe Aufwendungen im letzten Moment zunichtemacht.

42 KLEINERE BLOCKVERKÄUFE

Kleinere Blockverkäufe von zwei, drei oder mehreren Schiffen bleiben eine Alternative für den Fall eines Scheiterns des Verkaufs «en bloc». Dabei hat es sich gezeigt, dass häufig ein Interesse an mehreren Schiffen des gleichen Schiffstyps besteht. Ziel bleibt in jedem Fall der möglichst schnelle Verkauf der dreizehn Schiffe.

43 INSOLVENZVERFAHREN

Die neun MPV sind überschuldet und viele Anzeichen lassen darauf schliessen, dass die Überschuldungsproblematik in Kürze auch die vier Tanker erfasst. Die Gesellschaften und der Bund stehen in engem Kontakt mit der Revisionsgesellschaft.

Der Bund muss sich weiterhin mit dem Szenario einer Insolvenz der Schiffsgesellschaften beschäftigen. Er hat zu diesem Zweck – wie bereits erwähnt – vorsorglich beim zuständigen Konkursrichter eine Schutzschrift eingereicht.

Ein Insolvenzverfahren droht namentlich, wenn die Revisionsstelle beim Konkursrichter eine Überschuldung anzeigen, der Eigner die Vertragsabschlüsse verzögern oder die Gesellschaften beim Gericht die Bilanzen deponieren würden, sowie wenn der Verkauf aus anderen Gründen nicht realisiert und die nötige Liquidität für die Weiterführung des Betriebs der Schiffe nicht mehr bereitgestellt werden könnte. Im Falle eines Insolvenzverfahrens ist es für den Bund von erstrangiger Bedeutung, dass er in Absprache mit den Banken oder mit dem Nachtrag über die nötigen Mittel verfügt, um im Falle eines Konkurs oder des in der Insolvenz bevorzugten Nachlassverfahren einen Massakredit zu speisen.

5 NACHTRAGSKREDIT

51 HÖHE DES NACHTRAGSKREDITS

Mit Bundesbeschluss vom 3. März 2008 hat das Parlament letztmals den Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen auf insgesamt 1,1 Milliarden Franken erhöht. Gesamthaft ist der Bund Bürgschaften im Umfang von 770 Millionen Franken zugunsten der finanzierenden Banken eingegangen.

Aus subventionsrechtlicher Sicht handelt es sich bei den gewährten Bürgschaften um Anspruchssubventionen. Sind die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme einer Bürgschaft erfüllt, können die Bürgschaften von den Banken «gezogen», d.h. tatsächlich in Anspruch genommen werden (sog. «Bürgschaftsziehung»). In diesem Fall müssen die gewährten Bürgschaften vom Bund honoriert werden. Diese Verpflichtung ergibt sich direkt aus den entsprechenden subventionsrechtlichen Grundlagen (Art. 22 Abs. 1 und Art. 52 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung¹, Bürgschaftsverordnung Hochseeschiffe). Die entsprechenden Zahlungen müssen somit geleistet werden.

Bei der Höhe des Nachtragskredits wird von der vom Bund bevorzugten Variante ausgegangen (vgl. Ziff. 41); dadurch kann der Verlust des Bundes im aktuell grösstmöglichen Umfang reduziert werden.

Als Ausgangswert für die Bemessung des Nachtragkredits dient der Gesamtbetrag der noch ausstehenden Darlehen, die zugunsten der finanzierenden Banken vom Bund verbürgt wurden. Dieser Gesamtbetrag beträgt für die betroffenen Gesellschaften 253,7 Millionen Franken und umfasst dreizehn Hochseeschiffe. Auf den Amortisationssperkkonten² liegen zurzeit 6,12 Millionen US Dollar.

Von diesen verbleibenden rund 247,6 Millionen Franken ist für die Bestimmung des Nachtrags vorab der erwartete Verkaufserlös abzuziehen. Dieser dürfte nach heutigem Stand für die dreizehn Schiffe bei dem bevorzugten «en bloc»-Verkauf³ brutto rund 73,5 Millionen US Dollar betragen. Unter Berücksichtigung des aktuellen Überangebots an zum Verkauf stehenden Hochseeschiffen sowie der unsicheren Zukunft auf dem Schiffmarkt dürfen die 73,5 Millionen US Dollar als ein akzeptables Angebot bezeichnet werden. Hinzukommt, dass der Käufer, mit dem sich die Unternehmung in fortgeschrittenen Verhandlungen befindet, für zwölf Schiffe sämtliche Abwicklungskosten ab dem letzten Zielhafen übernimmt. Dementsprechend müssten diese Kosten nicht über den Verkaufserlös finanziert werden. Würde eine Alternativlösung zum Zuge kommen, wäre je nach Variante mit Abwicklungskosten von 3,5 bis 5,0 Millionen US Dollar zu rechnen.

Vom Bruttoverkaufserlös für 13 Hochseeschiffe ist eine Broker Fee (Makler- oder Vermittlungsgebühr) in Abzug zu bringen. Diese beträgt rund 0,8 Millionen US Dollar; wird jedoch eine andere Lösungsvariante umgesetzt, müssten Broker Fees von schätzungsweise 1,5 bis 2,0 Millionen US Dollar bezahlt werden.

Die Überbrückungsfinanzierung, welche eine Bank zur Sicherung der Liquidität der Gesellschaften zur Verfügung gestellt hat und die bis zum Abschluss benötigt wird, ist vorweg an die Bank zurückzuführen. Vereinbarungsgemäss muss sie vorab aus dem Verkaufserlös geleistet werden. Die bis jetzt zur Verfügung gestellte Überbrückungsfinanzierung von 4,5 Millionen US Dollar ist deshalb vom Verkaufserlös abzuziehen.

1 Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung vom 8. Oktober 1982 (SR 537, LVG).

2 Für gewisse Schiffsgesellschaften wurden Finanzierungsmodelle mit Endfälligkeiten gewählt. Um aus Sicht des Bundes das Risiko während der Laufzeit der Darlehen bzw. der Bürgschaften zu reduzieren, wurde ein Amortisationssperkkonto eingerichtet. Darauf sollten regelmässig Teilamortisationen einbezahlt werden, um somit am Ende der Laufzeit über den vollen Betrag für die Rückzahlung zu verfügen.

3 Inkl. SCL Angela.

Ein Verkauf ist nur möglich, wenn die betroffenen Hochseeschiffe schulden- und lastenfrei an den Käufer übergeben werden können. Dies setzt voraus, dass die zum Zeitpunkt des Verkaufs ausstehenden Kreditoren (Altkreditoren) der Schiffsgesellschaften, welche zur Befriedigung ihrer Forderungen auf die zu verkaufenden Schiffe greifen könnten, bezahlt werden können. Bei allen Schiffen bestehen Altkreditoren von insgesamt rund 10 Millionen US Dollar.

Als Zwischenergebnis ergibt dies einen Ausfall für den Bund von rund 190 Millionen Franken.

Aus verschiedenen, zum jetzigen Zeitpunkt nicht voraussehbaren Gründen, kann es im Rahmen der noch anstehenden Abwicklung der Verkaufsverträge zu Verzögerungen kommen. Beispielsweise könnten bis anhin unbekannte Gläubiger an die Gesellschaften herantreten, was weiteren Liquiditätsbedarf nach sich ziehen könnte. Stehen die notwendigen finanziellen Mittel nicht zur Verfügung, um diesen Situationen zu begegnen, so können solche Unwägbarkeiten den Verkaufsprozess allenfalls verzögern. Bis zum jetzigen Zeitpunkt hat eine Bank die notwendige Liquidität jeweils im Rahmen der Überbrückungsfinanzierung zur Verfügung gestellt. Nach der Bürgschaftsziehung durch die betroffenen Banken besteht diese Möglichkeit der Überbrückungsfinanzierung jedoch nicht mehr. Trotzdem muss die Liquidität während der gesamten Abwicklungsdauer durch eine entsprechende Reserve sichergestellt werden.

Es kann aufgrund der Komplexität des Vertragswerkes und des Abwicklungsprozesses nicht ausgeschlossen werden, dass während der Umsetzung – trotz einer klaren Präferenz des Bundes für die unter Ziffer 41 dargestellte Lösung – auf die entwickelten Alternativen zurückgegriffen werden muss (vgl. Ziff. 23.1 ff.). In einem solchen Fall kämen auch ein Insolvenzverfahren, Konkurs oder Nachlass in Frage. Es besteht beispielsweise die Möglichkeit, dass der Eigner – trotz mehrfacher schriftlicher Zusicherung, den Verkaufsprozess zu unterstützen – die für den Verkauf notwendigen Handlungen verweigert. Lässt der Eigner die notwendige Kooperation vermissen, bleibt unter Umständen nur der Weg über ein Konkurs- oder Nachlassverfahren. Auch in diesem Fall benötigt der Bund unmittelbar finanzielle Mittel, z.B. um entsprechende Kostenvorschüsse leisten oder einen allfälligen Nachlass finanzieren zu können. Nur mit einer Reserve für Unvorhergesehenes kann auf die veränderten Umstände adäquat reagiert werden. Dadurch dürfte der Ausfall aber für den Bund höher ausfallen.

Aus diesen Gründen wird zusätzlich zu den 190 Millionen Franken eine Reserve im Umfang von rund 25 Millionen Franken eingeplant. Dies gibt dem Bund ausreichend Handlungsspielraum.

52 ABLAUF DER FINANZFLÜSSE

Für die Honorierung der Bürgschaften und die Abwicklung der Schiffsverkäufe wurde eine Kontostruktur aufgebaut, die sich an der bereits bestehenden Struktur der Amortisationssperrkonten orientiert. Für beide betroffenen Gesellschaften soll ein Konto in Schweizer Franken und US Dollar bei einer Bank bestehen, über das nur der Bund (BWL) verfügen kann (sog. Abwicklungskonten). Zusätzlich wurde für jede Einzelschiffsgesellschaft je ein spezifisches Konto in Schweizer Franken und/oder US Dollar eingerichtet. So kann jederzeit der Überblick über die zur Verfügung stehenden Mittel je Einzelschiffsgesellschaft sichergestellt werden. Auf die Abwicklungskonten fliesst anteilmässig sowohl der Verkaufserlös als auch die Mittel des Nachtragskredits.

In zeitlicher Hinsicht wird in der Regel zum Zeitpunkt der Unterzeichnung der Kaufverträge eine Anzahlung von 10 Prozent des Kaufpreises zu leisten sein. Diese wird auf die Abwicklungskonten fliessen. Die Hochseeschiffe werden Zug-um-Zug verkauft (d. h. Übergabe des Schiffes im bestimmungsgemässen Hafen gegen Bezahlung des Restkaufpreises). Der Verkaufserlös fliesst somit auf das jeweilige Abwicklungskonto. Daraus werden vorab die Überbrückungskredite der Bank und gewisse Altkreditoren bezahlt.

Die Mittel des Nachtragskredits werden spätestens am 16. Juni 2017 zur Verfügung stehen. Zusammen mit den verbleibenden Nettoverkaufserlösen werden damit die Bürgschaften gegenüber den Banken honoriert. Allfällige verbleibende Guthaben auf den Abwicklungskonten verbleiben in der Staatsrechnung des Jahres, in dem sichergestellt ist, dass keine weiteren berechtigten Forderungen bezahlt werden müssen.

53 FINANZPOLITISCHE BEURTEILUNG

Das vom Parlament verabschiedete Budget für das Jahr 2017 weist einen strukturellen Überschuss von 92 Millionen Franken aus. Dieser finanzielle Spielraum genügte, um die mit der Botschaft vom 22. März 2017 über den Nachtrag I/2017) verbundenen Kreditaufstockungen von netto 52,3 Millionen Franken zu decken, jedoch nicht mehr für den mit der vorliegenden Botschaft beantragten Mehrbedarf von 215 Millionen Franken.

Am Ende des Jahres fallen jedoch erfahrungsgemäss umfangreiche Kreditreste an, die in der Regel höher als die unterjährigen Kreditaufstockungen sind. Die neue Konjunkturprognose der Expertengruppe des Bundes vom März 2017 zeigt keine namhaften Veränderungen gegenüber der Prognose vom 16. Juni 2016, welche die Basis für den Voranschlag war. Aus heutiger Sicht dürften deshalb die Vorgaben der Schuldenbremse im Jahr 2017 eingehalten werden.

6 MASSNAHMEN ZUR RISIKOMINIMIERUNG UND VERBESSERUNG DER AUFSICHT

Die Empfehlungen der EFK im Bericht der Administrativuntersuchung werden umgesetzt und leisten einen wesentlichen Beitrag, das Risiko von Bürgschaftsziehungen zu reduzieren. Neben der Prüfung von rechtlichen Anpassungen wurde die Gouvernanz mit der Integration des Dossiers Bürgschaften in die Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik bereits gestärkt. Zur Professionalisierung gehört auch, das erforderliche maritime Wissen bei einer externen spezialisierten Firma einzukaufen. Weiter wurden im Interesse einer effizienten Aufsicht die Kompetenzen des BWL auf dem Gebiet der finanziellen Überwachung neu geregelt und die Zusammenarbeit mit dem Seeschiffahrtsamt verstärkt. Schliesslich soll das Risikomanagement auf dem Gebiet des Internen Kontroll-Systems (IKS) und der Korruptionsbekämpfung überprüft und optimiert werden.

6.1 RECHTLICHE ANPASSUNGEN

Auch wenn der Bund künftig keine neuen Bürgschaften mehr vergeben will, ist die Bürgschaftsverordnung Hochseeschiffe aufgrund der Analysen und der Empfehlungen der EFK so anzupassen, dass der Bund das Risiko, aus Bürgschaften belangt zu werden, weiter reduziert. Die Anpassungen werden im Rahmen der Revision der nachgehenden Rechtserlasse zur Totalrevision des LVG erfolgen. Es sind namentlich die Prozesse bezüglich der Kontrolle und Aufsicht der Bürgschaften zu optimieren.

Es sind auch die Kriterien für die Gewährung von Stundungen und Revalutierungen festzulegen, d.h. zur Wiederbeanspruchung von bereits amortisierten Bürgschaftsmitteln im Rahmen der Revision der Bürgschaftsverordnung Hochseeschiffe.

Auf dem Gebiet der Compliance und des Whistle-Blowings sind folgende Punkte neu zu regeln:

- Das BWL muss künftig über einen «Leitfaden Compliance» sowie über eine BWL-interne Whistle-Blowing-Anlaufstelle inklusive einem entsprechenden Handbuch verfügen.
- Die Aufgabe der strategischen Flottenpolitik ist neu im Zuständigkeitsbereich des Fachbereichs Logistik. Die operative Abwicklung der Bürgschaftsgewährung und Überwachung ist der Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik zugeordnet. Die Unterstützungs- und Kontrollfunktion wird durch die neu verselbstständigte Organisationseinheit Recht & Compliance wahrgenommen. Somit bestehen zwischen Dossierführung und Rechtsdienst keine Subordinationsverhältnisse mehr.
- Zur Funktionstrennung gehört auch ein Eskalationssystem (vgl. Whistle-Blowing).
- Im Handbuch Hochseeschiffahrt soll ein Eskalationssystem dokumentiert werden, welches aufzeigt, wie bei kritischen Feststellungen vorzugehen ist.
- Der Analyse der Jahresabschlüsse der Eignergesellschaften hinsichtlich möglicher Gesetzesverstösse oder -umgehungen (Regelkonformität) sowie der allfällige Umgang des BWL mit diesen ist zu verstärken, die relevanten Prozesse sind zu implementieren und zu dokumentieren. Die gesetzlichen Anforderungen an die Revisionsstellen und an die Art der Revision der Jahresabschlüsse sind zusammen mit dem verantwortlichen SSA zu präzisieren und die Zusammenarbeit in alle Richtungen zu intensivieren.
- Neben dem verantwortlichen Geschäftsstellenleiter des Fachbereichs Logistik bzw. seinem Stellvertreter soll inskünftig immer ein Mitglied der Direktion (DWL oder Stellvertretender Direktor) die geschäftsrelevanten Dokumente mitunterzeichnen.

62 ORGANISATORISCHE MASSNAHMEN

Zur Stärkung der Gouvernanz wurde das Dossier Bürgschaften aus der Organisationseinheit Stab des BWL ausgegliedert und in die Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik integriert. Das erforderliche maritime Wissen wird inskünftig bei einer externen spezialisierten Firma eingekauft. Die entsprechende öffentliche Ausschreibung ist in die Wege geleitet worden.

Die Kompetenzen des BWL auf dem Gebiet der finanziellen Überwachung sollen verbessert werden. Dazu ist in der Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik des BWL neu eine Stelle eines Finanzspezialisten zu schaffen (intern kompensiert). Dies ermöglicht künftig eine fachlich verbesserte Aufsicht über die Schiffseigner.

Zudem wird im BWL neu ein Finanzinspektorat geschaffen, jedoch ohne die Schaffung neuer Stellen. Es wird eine enge Zusammenarbeit mit dem bereits bestehenden Finanzinspektorat des BLW angestrebt.

Die Abteilung Hochseeschifffahrt der Kaderorganisation der Wirtschaftlichen Landesversorgung (WL) ist mit von den Reedereien unabhängigen Schifffahrtsexperten zu ergänzen.

63 RISIKOMANAGEMENT

Im Rahmen des Risikomanagements des BWL sind auf dem Gebiet des Internen Kontroll-Systems (IKS), der Korruptionsbekämpfung und der strategischen Grundlagen eine Reihe von Massnahmen zu optimieren bzw. einzuführen.

Internes Kontroll-System (IKS)

- Die IKS-Prozesse im Zusammenhang mit der Überwachung der Bürgschaften für die Hochseeschifffahrt sind im Handbuch Hochseeschifffahrt ausreichend und detailliert zu regeln, zu professionalisieren und zu formalisieren. Dabei ist ein risikobasiertes Internes Kontrollsystem aufzubauen.
- Im Handbuch Hochseeschifffahrt ist zur Vermeidung von Dokumentationslücken der Minimalinhalt der Dossiers und die Form der akzeptierbaren Nachweisdokumente zu beschreiben. Sowohl die Checklisten als auch die Akten sind als Nachweis der durchgeführten Prüfungen vollständig aufzubewahren.
- Detaillierte Regelung und Überwachung der Rückzahlung der Darlehen, des Nachweises eines günstigeren Zinssatzes und die lückenlose Dokumentation der Meldungen der Banken.
- Die Kriterien für die Gewährung von Stundungen und Revalutierungen, d.h. zur Wiederbeanspruchung von bereits amortisierten Bürgschaftsmitteln, sind im Handbuch Hochseeschifffahrt detailliert zu regeln.
- Im Handbuch Hochseeschifffahrt sind die Grundlagen des Risikomanagements im Bereich Hochseeschifffahrt zu regeln.
- Eine vertiefte jährliche Risikoanalyse ist gemeinsam mit der formalisierten Risikomeldung an das GS-WBF zuhanden der Direktion durch die Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik in Zusammenarbeit mit der Abteilung Hochseeschifffahrt der WL zu erstellen.
- Die Bürgschaftsaufsicht ist durch geeignete Kontroll- und Steuermechanismen zu verstärken. Dazu gehören periodisches Reporting der Reedereien, Benchmarking bezüglich der relevanten operativen Elemente, Marktbeobachtung, Vermögenssicherungsmassnahmen wie namentlich Inspektionen der mit Bundesbürgschaften finanzierten Schiffe, qualitative Berichterstattungen etc. Das entsprechende Fachwissen ist wenn nötig einzukaufen. Im Handbuch Hochseeschifffahrt sind die vorgeannten Massnahmen und Instrumente detailliert zu beschreiben.

Korruptionsbekämpfung

- Um sicherzustellen, dass Mitarbeitenden, welche in den Entscheidungsprozessen «Bürgschaften Hochseeschifffahrt» eingebunden sind, über die nötige Unabhängigkeit von den Schiffseignern verfügen, sind von ihnen regelmässig Unabhängigkeitserklärungen einzuholen.

Strategische Grundlagen

- Der Bundesrat hat am 21. Dezember 2016 den strategischen WBF-Bericht zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt zur Kenntnis genommen. Der Bericht kommt u.a. zum Schluss, dass auf die Erneuerung des im Sommer 2017 auslaufenden Rahmenkredits verzichtet werden kann, die versorgungspolitische Bedeutung der Hochseeschifffahrt für die Schweiz jedoch regelmässig überprüft werden soll. Die WL wird künftig alle fünf Jahre die Versorgungssituation im maritimen Bereich gemeinsam mit der betroffenen Wirtschaft überprüfen und dem Bundesrat entsprechend Bericht erstatten.

**Bundesbeschluss
über den Nachtrag Ia zum Voranschlag 2017**

Entwurf

vom x. Juni 2017

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 167 der Bundesverfassung¹,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom 16. Mai 2017²,
beschliesst:*

Art. 1 Nachtragskredit

Für das Jahr 2017 werden als erster Nachtrag (zweiter Teil) zum Voranschlag 2017 der Schweizerischen Eidgenossenschaft Aufwände in der Erfolgsrechnung von 215 000 000 Franken bewilligt.

Art. 2 Ausgaben

Im Rahmen der Finanzierungsrechnung für das Jahr 2017 werden zusätzliche Ausgaben von 215 000 000 Franken genehmigt.

Art. 3 Schlussbestimmung

Dieser Beschluss untersteht nicht dem Referendum.

¹ SR 101

² Im BBl nicht veröffentlicht

