



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF

Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung BWL

10. Juni 2020

Aufhebung der Verordnung über die Bundes- kriegstransportversicherung;

Erläuternder Bericht zur Vernehmlassung

1 Einleitung

1.1 Geschichte der Deckung von Kriegsrisiken durch Versicherungsgesellschaften

Zwischen April 1949 und September 1959 konnten die Kriegsrisiken auf dem freien Versicherungsmarkt abgesichert werden. Eine Annullationsklausel in den Verträgen sah allerdings vor, dass die Versicherungsdeckung 48 Stunden ab Mitternacht GMT nach Ausbruch eines Krieges mit Beteiligung der USA, Frankreichs, eines Landes des British Commonwealth oder der UDSSR erlischt.

Per 1. Oktober 1959 wurde die bisherige «War Cancellation Clause» durch die «Automatic Termination of Cover» ersetzt. Gemäss dieser erlischt die Versicherungsdeckung sofort nach Kriegsausbruch zwischen einem NATO-Mitglied und einem Land des Warschauer Paktes oder der Volksrepublik China.

Die aktuellen «War Risk» Policen für Hochseeschiffe enthalten nach wie vor die «Automatic Termination of Cover».

1.2 Entstehung der heutigen BKV

Gemäss Artikel 15 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge vom 30. September 1955 (AS 1956, S. 85) konnte der Bundesrat Versicherung gegen Kriegstransportgefahren und Rückversicherung von gewöhnlichen Transportgefahren gewähren. Gestützt auf diese gesetzliche Bestimmung und nach Anhörung der interessierten Kreise der Privatwirtschaft hat der Bundesrat den nicht veröffentlichten Beschluss vom 31. Januar 1956 sowie denjenigen vom 4. März 1960 über die Versicherung von Kriegstransportgefahren gefasst. Sie bestimmen, dass der Bund, unter der Bezeichnung «Bundeskriegstransportversicherung» (BKV), Versicherung gegen Kriegstransportgefahren gewähren kann. Die BKV kann Deckung gewähren für Ein- und Ausfuhr Güter und Valoren sowie die zu deren Beförderung bestimmten Transportmitteln. Die Versicherung erfolgt durch den Abschluss eines mit dem Bundesgesetz über den Versicherungsvertrag (Versicherungsvertragsgesetz VGG; SR 221.229.1) konformen Versicherungsvertrags. Sie deckt eine Lücke, die den Versicherten durch das Erlöschen der Versicherungsdeckung durch die privaten Versicherer von Kriegs- und vergleichbaren Risiken entsteht.

1.3 Rechtsgrundlagen

Der Bund kann gestützt auf die Artikel 35 und 39 des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung, vom 17. Juni 2016, Stand 1. Juni 2017 (LVG; SR 531) Versicherungsdeckung über die BKV gewähren.

Den Vollzug der BKV regelt der Bundesrat in der Verordnung über die Bundeskriegstransportversicherung, vom 7. Mai 1986, Stand 1. Juni 2017 (VBKV; SR 531.711)

2 Die Bundeskriegstransportversicherung

2.1 Zweck der BKV¹

Die BKV ist eine subsidiäre Transportversicherung, die der Bund zur Sicherstellung lebenswichtiger Transporte bzw. zum Schutz von Transportmitteln in Krisenzeiten zur Verfügung stellt, sofern der private Versicherungsmarkt wegen erhöhter Risiken für Transportmittel, Güter und Valoren sowie für Transportmittel, wenn damit für die Landesversorgung wichtige Personen transportiert werden, keine oder keine zumutbare Deckung mehr gewährt. Auf Grund der Bedrohungslage sah sich der Bundesrat bisher nicht veranlasst, die allgemeine BKV-Deckung in Kraft zu setzen.

In ihren Kriegsversicherungspolice (»War Risks«) machen die privaten Transportversicherer einen Vorbehalt für bestimmte Grossrisiken: Gemäss ihrer »Automatic Termination of Cover Clauses« können die Versicherungsgesellschaften

- im Falle eines Grosskriegs (ob erklärt oder nicht) zwischen zwei oder mehreren der folgenden Staaten: USA, Russland, Volksrepublik China, Grossbritannien und Frankreich oder
- bei einem Einsatz von Nuklear- oder radioaktiven Waffen oder
- bei einem Einbezug der Schweiz in einen Krieg

jederzeit innerhalb weniger Stunden, unter Umständen sogar rückwirkend, und ohne besondere Ankündigung die Kriegsdeckung aufheben. Damit bleiben in den betroffenen Gebieten insbesondere Hochseeschiffe und Flugzeuge ohne die erforderliche Versicherungsdeckung. Der Bund schliesst diese Lücke mit der BKV. Ihre Deckung entsteht mit dem Eintritt des Ereignisses automatisch. Die BKV wird zurzeit nur von den Eignern schweizerischer Hochseeschiffe abgeschlossen.

Exkurs: Versorgungspolitische Bedeutung der Hochseeschifffahrt

Im März 2016 hat der Fachbereich Logistik zuhanden des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) einen Bericht zur versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt erstellt. Insbesondere war zu prüfen, inwiefern und in welchem Umfang Hochseeschiffe unter Schweizer Flagge ein geeignetes Mittel darstellen, um einer Mangellage im Sinne der wirtschaftlichen Landesversorgung entgegenwirken zu können. Die Geschäftsstelle des Fachbereichs Logistik hat als Grundlage dafür u.a. Interviews mit Fachexperten für Hochseeschifffahrt und Vertretern aus der Logistikbranche sowie des Detailhandels (Ernährung) und der Mineralölbranche geführt. Der Bericht kommt zum Schluss, dass die Bedeutung einer Schweizer Hochseeflotte für die wirtschaftliche Versorgung des Landes in Krisen massiv abgenommen hat. Darauf gestützt hat der Bundesrat am 21. Dezember 2016 beschlossen, dem Parlament keine Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits zur Sicherstellung einer ausreichenden Anzahl von Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge zu unterbreiten. Damit laufen die letzten aktuell noch bestehenden Bürgschaften des Bundes im Jahr 2032 aus. Das WBF hat im Oktober 2019 das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) mit einer Aktualisierung des Berichts beauftragt. In Zusammenarbeit mit dem Fachbereich Logistik kommt dieses zum Schluss, dass eine Hochseeflotte zur Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern im heutigen Umfeld (weltweites Überangebot an maritimer Frachtkapazität, Verhältnis der von der Schweiz benötigten Mengen zum weltweiten Handelsvolumen sowie die Hochseeschifffahrt als das am wenigsten verwundbare Glied in der Logistikkette) keinen Mehrwert erbringt.

Aus historischen Gründen steht die BKV in engem Zusammenhang mit der Hochseeschifffahrt. Bislang erachteten die schweizerischen Reedereien die Möglichkeit, schweizerische Hochseeschiffe subsidiär gegen War Risks zu versichern, grundsätzlich als sinnvoll und zweckmässig. Dahinter stand

¹ Aus dem Dokument »Erklärungen System Schockdeckung«, BWL Stab Mai 2010

insbesondere die Überlegung, Versorgungsengpässe in einer Krise überbrücken zu können. Da das Element der Hochseeschifffahrt für die Versorgungspolitik mittlerweile (vgl. oben) seine Bedeutung verloren hat, wird die Zweckmässigkeit bzw. Aufrechterhaltung der BKV in Frage gestellt.

2.2 Schadensdeckung

2.2.1 Allgemeine Deckung (2. Abschnitt VBKV)

Eine allgemeine Deckung kann nur gewährt werden, sofern der Antragsteller in einem begründeten Gesuch nachweist, dass die drei folgenden Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind:

- 1) der Transport oder die vorsorgliche Sicherstellung der Transportmittel an einem / über einen dazu geeigneten Ort / Gebiet ist alternativlos,
- 2) der Transport erfolgt im Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung und
- 3) hierfür keine andere zumutbare private Deckungsmöglichkeit besteht.

Eine Deckungsmöglichkeit ist dann unzumutbar, wenn der Antragsteller nachweist (ein Kriterium genügt), dass Kriegsdeckung nur erhältlich ist:

- zu sachlich und geografisch eingeschränkten Bedingungen. Bedingungen sind dann eingeschränkt, wenn sie enger gefasst sind als es dem marktüblichen Standard entspricht. In Zweifelsfällen bestimmt das BWL den marktüblichen Standard.
- zu wirtschaftlich untragbaren finanziellen Bedingungen. Das BWL bestimmt, welches die wirtschaftlich untragbaren finanziellen Bedingungen sind.
- bei Versicherungsgesellschaften mit ungenügender Security (nach S&P bzw. Moody's) bzw. nur in aussereuropäischen Versicherungsmärkten erhältlich ist.

Für die Beurteilung sind die Kriterien massgebend, die für Obligationenschuldner gelten. Für den Nachweis der Unzumutbarkeit bedarf es der Beurteilung durch mindestens drei anerkannte Versicherungsmakler.

Bei den *vom Bund nicht selbst abgeschlossenen Transportverträgen* bestimmt der Bundesrat, ab welchem Zeitpunkt eine Deckung gewährt werden kann. Die Deckung beginnt mit Erlass der Verfügung (Art. 16 VBKV). Die vom Bund beauftragten Versicherungseinrichtungen bzw. der Fachbereich Logistik der wirtschaftlichen Landesversorgung entscheiden, ob das Landesversorgungsinteresse tatsächlich besteht (Art. 8 VBKV). Der Fachbereich Logistik ist ermächtigt, je nach Gefahrenlage für bestimmte Güter und Valoren, Gebiete, Routen und Transportmittel im Einzelfall die Deckung auszuschliessen oder einzuschränken. Er kann angemessene Selbstbehalte festsetzen. Das heisst, wann immer es eine alternative Transportroute gibt, welche weniger gefährlich ist, wird das Gesuch abgelehnt, unabhängig von der Länge und / oder den Kosten einer Alternativroute.

Bei den *vom Bund selbst abgeschlossenen Transportverträgen* kann Deckung ohne Nachweis einer anderen zumutbaren Deckungsmöglichkeit gewährt werden (Art. 4, Abs. 2 VBKV). Wenn in einer Indienststellung explizit eine Route durch entsprechende Gebiete gewünscht wird, muss der Leistungserbringer (z.B. Reeder) keinen Antrag stellen.

2.2.2 Schock-Deckung (3. Abschnitt VBKV)

Die Schock-Deckung beschränkt sich auf drei Fälle (das Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung wird als gegeben vorausgesetzt und muss nicht besonders nachgewiesen werden [Art. 11 VBKV]):

- Grosskriege (definiert als Kriege zwischen mindestens zwei der folgenden Staaten: USA, UK, Russland, Volksrepublik China, Frankreich; gemäss «Automatic Termination of Cover»)
- Einsatz von Nuklear- oder radioaktiven Waffen
- Einbezug der Schweiz in einen Krieg

Ist mindestens einer dieser drei Punkte erfüllt, kann der Bund nach Prüfung eines entsprechenden und begründeten Antrags Deckung gewähren.

2.3 Die BKV im Einsatz

Im Rechnungsjahr 1973 hat der Bund eine zweckgebundene Spezialfinanzierung im Fremdkapital für die Bundeskriegstransportversicherung mit einer Einlage von 50 Millionen Franken in die Staatsrechnung aufgenommen. Die jährlichen Prämienzahlungen der Versicherungsnehmer (in den Anfangsjahren haben neben den Schiffsgesellschaften auch Fluggesellschaften, Eisenbahn- und Strassentransportunternehmen eine Bundeskriegstransportversicherung abgeschlossen) werden jeweils der Rückstellung gutgeschrieben. Im Rechnungsjahr 1974 wurden der Rückstellung 15 Millionen Franken für Flugzeugschadenfälle entnommen. Seit Inkrafttreten der VBKV im Jahr 1986 waren ausschliesslich Hochseeschiffe versichert, im Durchschnitt pro Jahr rund 30 Schiffe. Die Prämienzahlungen der Schiffseigner-gesellschaften belaufen sich seither auf insgesamt rund 2 Millionen Franken (Einheitsprämie von 2000 Franken pro Jahr und Schiff). Zusammen mit den ursprünglich eingeschossenen Bundesmitteln und früheren Prämienzahlungen weist die Spezialfinanzierung für die BKV gemäss Staatsrechnung 2018² ein Vermögen von 55 Mio. Franken aus.

Zu Beginn des Golfkrieges Anfang 1991 haben verschiedene Reeder erstmals seit Inkraftsetzung der aktuellen VBKV im Jahr 1986 eine Schockdeckung in Anspruch genommen. Schadenfälle sind dann allerdings nicht eingetreten. Der Anteil von Seeschiffen unter Schweizer Flagge, die in den letzten drei Jahren in Krisengebieten verkehrten, ist, gemessen an der Anzahl Tage aller Schiffe in Krisengebieten, sehr gering.

2.4 Beurteilung der Situation der BKV

Dieses Kapitel vergleicht die vorangehende Darstellung des Zwecks und der Entstehung mit der aktuellen Situation und bildet die Grundlage für den Entscheid bezüglich einer Weiterführung oder Aufhebung der BKV.

2.4.1 Allgemeine Deckung der BKV

Aufgrund der heutigen Transportmöglichkeiten kann eine der drei Voraussetzungen zur Gewährung der allgemeinen Deckung (2. Abschnitt VBKV), diejenige, dass der Transport oder die vorsorgliche Sicherstellung der Transportmittel an einem / über einen dazu geeigneten Ort / Gebiet alternativlos ist, praktisch nicht mehr erfüllt werden.

War Risk (Kriegsrisiken), Kidnapp (Entführungen) und Ransom (Erpressung) können auf dem freien Markt versichert werden, wenn auch nach wie vor mit «Automatic Termination of Cover». Gebiete, für welche die «Automatic Termination of Cover» unter den dafür vorgesehenen Bedingungen zur Anwendung gelangen könnten, können jedoch in der Regel umfahren werden.

2.4.2 Einsatz der Schock-Deckung unwahrscheinlich

Bedingung für den Einsatz der Schock-Deckung ist ein Grosskrieg, die Verwendung von Nuklear- oder radioaktiven Waffen oder der Einbezug der Schweiz in einen Krieg. Auch z.B. mit der Annexion der Krim und der seither bestehenden Spannung zwischen Russland und dem Westen ist die Wahrscheinlichkeit, dass ein Grosskrieg in Europa ausbricht, laut dem SIPOL-Bericht 2016³ gering. Seit dem Ende des zweiten Weltkriegs ist in der Literatur z.B. kein Fall von einem Schaden an einem Handelsschiff durch Nuklear- oder radioaktive Waffen bekannt.

² Bericht zur Staatsrechnung 2018, Band 1, S. 185 Ziffer 34.1 "Zweckgebundene Mittel im Fremdkapital", (<https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/finanzberichterstattung/finanzberichte/staatsrechnung.html>) und Zusatzdokumentation Spezialfinanzierungen, Spezialfonds und übrige zweckgebundenen Mittel, Seite 23, Ziffer 22

³ BBI 2016 7763

Angesichts der zunehmend unkontrollierten Verbreitung von Nuklearmaterial und Nuklearaufrüstung in verschiedenen Regionen der Welt sowie des zunehmenden Terrorismus steht derzeit nicht die Gefahr eines Grosskriegs im Vordergrund, sondern der Einsatz von Nuklear- und radioaktiven Waffen.

2.4.3 Sachlicher Geltungsbereich

Die BKV umfasst ausschliesslich Güter, Valoren und Transportmittel; Personen werden nicht mit-versichert.

2.4.4 Risiko für den Bund

Die allgemeine Deckung hat ihre Bedeutung verloren (s.a. Kap. 2.4.1). Die Wahrscheinlichkeit einer Schock-Deckung ist sehr gering (s.a. Kap. 2.4.2) und die Handlungsmöglichkeiten im Sinne einer Risikominimierung bestehen (z.B. Auswahl von Alternativrouten resp. Umfahrung eines Krisengebietes). Somit ist das Risiko für den Bund, dass die BKV zum Tragen kommt und tatsächlich ein Schaden gedeckt werden muss, aus Sicht des Fachbereichs Logistik äusserst gering und rechtfertigt die Kapitalbindung von aktuell rund 55 Millionen Franken nicht. Die Prämieeinnahmen von rund 60'000 Franken pro Jahr (Prämienjahr 2019; abzüglich der Verwaltungskosten) entsprechen aktuell einer «Rendite» von knapp 0.1% des gebundenen Kapitals. Zu berücksichtigen ist, dass die Prämieeinnahmen als Folge von Schiffsverkäufen zurückgehen werden.

2.4.5 Nicht zeitgemässe Verordnung

Die Verordnung über die Bundeskriegstransportversicherung (VBKV) wurde am 1. Mai 1986 in Kraft gesetzt. Seither wurden keine inhaltlichen Anpassungen an die mittlerweile stark veränderten Rahmenbedingungen des Versicherungswesens und an die Innovationen der Privatassekuranz vorgenommen. Im Jahr 2017 wurde die VBKV lediglich formell angepasst aufgrund des neuen Landesversorgungsgesetzes (LVG). Die VBKV ist inhaltlich nicht mehr aktuell und kaum mehr mit den heutigen Grundsätzen des Versicherungswesens vereinbar. Die Formulierungen sind aus heutiger Sicht zum Teil unpräzise und können zu einem erhöhten Auslegungsbedarf und dadurch zu einer erheblichen Rechtsunsicherheit führen.

3 Auswirkungen der Aufhebung der VBKV

3.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Vorlage hat geringen administrativen und keinen personellen Aufwand zur Folge. Der zwischenzeitliche Zusatzaufwand kann mit den bestehenden Ressourcen (Personal, Sachmittel, Infrastruktur) abgedeckt werden. Kompensation oder Aufgabenverzicht ist nicht erforderlich.

Durch die Aufhebung der VBKV wird die zweckgebundene Spezialfinanzierung für die BKV im Umfang von rund 55 Mio. Franken nicht mehr benötigt und aufgelöst. Diese Mittel sollen der allgemeinen Bundeskasse per Abschluss des Rechnungsjahres 2021 zugeführt werden. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der Bund die ursprüngliche Einlage von 50 Millionen Franken geleistet hat und diese Mittel nun für andere Zwecke wieder zur Verfügung haben soll.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Transportunternehmungen, das sind ausgehend von den aktuellen Versicherungsnehmern ausschliesslich Eignergesellschaften von Schweizer Hochseeschiffen, müssten für den Fall, dass sie tatsächlich im Auftrag der wirtschaftlichen Landesversorgung Transporte ausführen, die entsprechende Versicherungsdeckung auf dem freien Markt abschliessen und/oder Krisengebiete umfahren. Mit dem Wegfall der Bundeskriegstransportversicherung bzw. der Aufhebung der Verordnung über die Bundeskriegstransportversicherung entfallen im Gegenzug die jährlichen Prämienzahlungen. Die übrige Wirtschaft ist von der Vorlage nicht betroffen und die Aufhebung der Bundeskriegstransportversicherung hat keine messbaren Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

4 Verwendung der finanziellen Mittel

Im Rechnungsjahr 1973 hat der Bund die zweckgebundene Spezialfinanzierung für die Bundeskriegstransportversicherung mit einer Einlage von 50 Millionen Franken in die Staatsrechnung aufgenommen. Die jährlichen Prämienzahlungen der Versicherungsnehmer (in den Anfangsjahren haben neben den Schiffsgesellschaften auch Fluggesellschaften, Eisenbahn- und Strassentransportunternehmen eine Bundeskriegstransportversicherung abschliessen können) werden jeweils dieser Spezialfinanzierung gutgeschrieben. Im Rechnungsjahr 1974 wurden der Spezialfinanzierung 15 Millionen Franken für Flugzeugschadenfälle entnommen. Zusammen mit den ursprünglich eingeschossenen Bundesmitteln weist die Spezialfinanzierung für die BKV gemäss Staatsrechnung 2018 nun ein Vermögen von 55 Mio. Franken aus.

Die Aufhebung der VBKV führt dazu, dass diese zweckgebundene Spezialfinanzierung für die BKV nicht mehr für die Deckung allfälliger Schäden benötigt wird bzw. zurückgestellt werden muss.

In Anbetracht dessen, dass der Bund vor bald 50 Jahren eine Einlage von 50 Millionen Franken geleistet hat und dem Umstand, dass vereinnahmte Versicherungsprämien unabhängig von der Verwirklichung des versicherten Risikos grundsätzlich nicht an die Versicherungsnehmer zurückerstattet werden, ist es gerechtfertigt, wenn der volle Umfang der Spezialfinanzierung per Abschluss des Rechnungsjahres 2021 an den Bund zurückfliesst.

5 Fazit

Diese Situationsanalyse der BKV wurde insbesondere mit Bezug auf die kommerzielle Seeschifffahrt gemacht. Die Überlegungen gelten sinngemäss auch für andere WL-relevante Transportarten wie Rheinschifffahrt, Land- und Lufttransporte.

Die BKV wurde vom Bund eingerichtet, weil sie ein für die einstigen Verhältnisse geeignetes Mittel zur Unterstützung der Aufgabe der wirtschaftlichen Landesversorgung war. Die Bedrohungslage hat sich seither signifikant verändert. Ein Fall für die (subsidiäre) Schockdeckung könnte in Zukunft theoretisch eintreten, wird aktuell jedoch als äusserst unwahrscheinlich eingeschätzt.

Der im Sommer 2017 ausgelaufene Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Frachtraum auf Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge wurde nicht erneuert. Dies führt zu einer laufenden Abnahme der Anzahl Schiffe unter Schweizer Flagge. Deswegen und vor allem auch wegen der veränderten Sicherheitslage beurteilt der Fachbereich Logistik das Verhältnis zwischen Aufwand und Nutzen der BKV als nicht länger vorteilhaft.

Der Fachbereich Logistik kommt im Rahmen der Aktualisierung des Berichts über die versorgungspolitische Bedeutung der Hochseeschifffahrt im Januar 2020 zum Schluss, dass eine Schweizer Flotte zur Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern im heutigen Umfeld (weltweites Überangebot an maritimer Frachtkapazität, Verhältnis der von der Schweiz benötigten Mengen zum weltweiten Handelsvolumen sowie die Hochseeschifffahrt als das nach heutiger Einschätzung am wenigsten verwundbare Glied in der Logistikkette) keinen Mehrwert erbringt.

Das nach aktueller Beurteilung einzige Risiko (Einsatz von Nuklear- oder radioaktiven Waffen) und der Umstand, dass mit grösster Wahrscheinlichkeit kein Schiff unter Schweizer Flagge oder ein anderes Transportmittel in naher bis ferner Zukunft je für die WL versorgungsrelevante Transporte ausführen wird, lassen den Schluss zu, dass die Weiterführung der BKV nicht nötig ist. Eine Abschaffung der BKV bzw. die Aufhebung der VBKV hat zur Folge, dass die zurzeit für die BKV zweckgebundene Spezialfinanzierung aufgelöst wird.

Eine Weiterführung der Bundeskriegstransportversicherung gemäss der Verordnung über die Bundeskriegstransportversicherung VBKV scheint nicht mehr angebracht. Die VBKV ist aufzuheben.