

**Botschaft
zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit
für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen
Hochseeschifffahrt**

vom 19. August 1981

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt.

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

19. August 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Furgler
Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Nach Ende des zweiten Weltkrieges hatte der Bundesrat auf Grund der Erfahrungen die Beibehaltung einer Schweizer Handelsflotte bejaht, damit zur Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung im Falle internationaler Krisen die für Überseetransporte notwendige Tonnage zur Verfügung stehe. Artikel 24^{ter} der Bundesverfassung erklärt die Gesetzgebung über die Schifffahrt zur Bundessache. Das Seeschiffahrtsgesetz, vom 23. September 1953 (SR 747.30) regelt die Behördenorganisation sowie die Gerichtsbarkeit in Seeschiffahrtssachen; es enthält sehr strenge Nationalitätsbestimmungen für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe unter Schweizerflagge, damit in einem Konflikt die kriegführenden Parteien keinen Vorwand für eine Beschlagnahmung der Schiffe haben.

Im Interesse der Landesversorgung hat der Bund anfangs der fünfziger Jahre durch Darlehen, später durch Verbürgung von Bankdarlehen, den Schiffseigentümern die Beschaffung der Mittel erleichtert. Von Bedeutung ist dabei, dass die Schiffe sowohl für die Transporte zur Landesversorgung wie auch für den kommerziellen Einsatz geeignet sein müssen.

Der mit dem Bundesbeschluss vom 26. September 1972 bewilligte Sammelkredit von 250 Millionen Franken (Bürgschaftsaktion IV) zur Verbürgung von Darlehen für den Erwerb schweizerischer Hochseeschiffe ist seit Ende 1980 voll beansprucht. Dank der Aktion konnte das Durchschnittsalter der Schiffe gesenkt und die im Jahre 1972 als notwendig erachtete Mindesttonnage erhalten werden.

Die Entwicklungstendenzen bei der Welthandelsflotte zwingen auch die Schweizer Reeder, ihre Flotte den veränderten Verhältnissen anzupassen. Um gegen die unterschiedlichsten Krisenlagen und eventuelle Verluste gewappnet zu sein, muss unser Land nicht nur über eine Mindesttonnage, sondern auch über eine Mindestzahl von Schiffen verschiedener Typen verfügen können. Zur Erhaltung einer Schweizer Flotte, die in Krisenzeiten die der Landesversorgung dienenden Transporte ausführen kann, ist eine neue Bürgschaftsaktion des Bundes mit einem Rahmenkredit von 300 Millionen Franken notwendig.

Die materielle Zuständigkeit des Bundes, die zur Sicherung ausreichender Transportmöglichkeiten und zur Offenhaltung der Transportwege für den Fall einer Gefährdung von Zufuhren erforderlichen Massnahmen zu treffen, ergibt sich aus Artikel 15 des Bundesgesetzes vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (SR 531.0). Im Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung werden die im geltenden Recht vorgesehenen Massnahmen auf dem Gebiet des Transportwesens beibehalten.

Botschaft

1 Historischer Überblick

Die Verknappung in der Lebensmittelversorgung durch die weitgehende Blockade der traditionellen Einfuhrwege veranlassten den Bund am 15. September 1939, mit der griechischen Reederei Rethymnis & Kulukundis einen Zeitchartervertrag abzuschliessen, der die Abtretung von 15 Schiffen für die ganze Dauer des Krieges, vom Frühling 1940 an, vorsah.

Unabhängig von den Massnahmen des Bundes erwarben bei Kriegsbeginn zwei private Schweizer Unternehmen drei Hochseeschiffe mit total 17650 DWT¹⁾, die unter panamesischer Flagge in Dienst gestellt wurden, da es die Schweizerflagge auf See damals noch nicht gab. Aufgrund der ausserordentlichen Vollmachten wurde mit dem Bundesratsbeschluss vom 9. April 1941 über die Seeschifffahrt unter Schweizerflagge (BS 7502) die Grundlage zur Einführung einer Schweizer Handelsflagge zur See geschaffen. Im gleichen Jahr trat der Bund mit dem Ankauf von vier Schiffen mit total 27230 DWT selber als Reeder auf, nachdem die griechische Regierung, im Anschluss an den deutschen Angriff auf Griechenland, fünf der 15 an die Schweiz vercharterten Schiffe requirierte. Die vier Einheiten des Bundes wurden Anfang 1947 an private Schweizer Reeder verkauft, womit die schweizerische Handelsflotte und der Seeverkehr ganz in private Hände übergang.

Die Erfahrungen aus der Kriegswirtschaftszeit des Zweiten Weltkrieges und die wirtschaftlichen Engpässe während des Koreakrieges liessen erkennen, wie notwendig die Offenhaltung aller Transportwege für unser Binnenland in Zeiten gestörter Zufuhren ist. Insbesondere die Einfuhren aus Übersee sind für unsere Landesversorgung von grosser Wichtigkeit. Ihr Anteil an den Gesamteinfuhren liegt seit einigen Jahren durchschnittlich bei rund 20 Prozent oder 5,8 Millionen Tonnen, meist Rohware für den Nahrungsmittel- und Industriesektor, wobei rund 4,8 Millionen Tonnen allein auf Erdölprodukte fallen.

Von grosser Wichtigkeit ist die Entwicklung der Verhältnisse in den europäischen Seehäfen. Die Benützung der Seehäfen ist durch internationale Übereinkommen so geregelt, dass die Handelsschiffe aller Flaggen die Seehäfen aller Staaten benützen dürfen. Um für Notzeiten den möglichst reibungslosen Ablauf kriegswirtschaftlicher Transporte aus den Seehäfen zu sichern, trifft das Kriegstransport-Amt, in Verbindung mit dem Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten, Vorkehrungen durch die Errichtung von Transport- und Hafentagenturen.

Ebenfalls im Sinn vorsorglicher Massnahmen überwachen die kriegswirtschaftlichen Organe die Entwicklung des Bestandes der schweizerischen Hochseeflotte sowie deren Einsatzmöglichkeiten in Notzeiten laufend und sehr aufmerksam.

¹⁾ DWT = dead weight tons = Gesamt-Tragfähigkeit des Schiffes, einschliesslich Ladung, Treibstoffe, Vorräte, Trinkwasser, Besatzung usw., also das ausgerüstete Schiff, ausgedrückt in englischen «tons» = 1016 kg (long tons).

Im Oktober 1958 hatte der Bundesrat, gestützt auf einen Antrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes, die notwendige Tonnage einer schweizerischen Hochseeflotte zur Krisenvorsorge auf mindestens 175 000 DWT festgelegt. In der Botschaft des Bundesrates vom 16. Februar 1972 über die Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt (BBl 1972 I 793) wurde dann, wegen der Bevölkerungszunahme und der dadurch notwendig gewordenen grösseren Importe, die notwendige Mindesttonnage mit rund 300 000 DWT angegeben.

2 Bedeutung der Schweizer Flotte und Massnahmen des Bundes

21 Gesetzliche Bestimmungen über die Seeschifffahrt unter Schweizerflagge

Die Notrechtsgesetzgebung über die Seeschifffahrt unter Schweizerflagge aus dem Jahre 1941 wurde in Ausführung von Artikel 24^{ter} der Bundesverfassung – der die Gesetzgebung über die Schifffahrt zur Bundessache erklärt – durch das Bundesgesetz vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter der Schweizerflagge (SSG) (SR 747.30) ersetzt. Dieses regelt die Behördenorganisation sowie die Gerichtsbarkeit in Seeschifffahrtssachen.

Damit in einem Konflikt die kriegführenden Parteien keinen Vorwand für eine Beschlagnahmung der Schiffe haben, enthält das SSG in den Artikeln 17–25 sehr strenge Nationalitätsbestimmungen für die Registrierung schweizerischer Seeschiffe unter Schweizerflagge. Der Inhaber einer Einzelfirma, alle Gesellschafter, Kommanditäre oder sonstigen Teilhaber sowie alle Geschäftsführer einer Kollektiv- oder Kommanditgesellschaft oder einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung müssen in der Schweiz wohnhafte Schweizer Bürger sein.

Alle Aktionäre einer Aktiengesellschaft oder Kommanditaktiengesellschaft und alle Genossenschafter müssen Schweizer Bürger sein. Mindestens drei Viertel aller Aktien und des gesamten Grundkapitals müssen in der Schweiz wohnhaften schweizerischen Aktionären gehören, und mindestens drei Viertel aller Genossenschafter, welche mindestens drei Viertel des Genossenschaftskapitals besitzen, müssen in der Schweiz wohnhaft sein.

Schweizer Bürger, welche ein weiteres Bürgerrecht besitzen, gelten im Sinne dieses Gesetzes nur als Schweizer Bürger, wenn sie in der Schweiz wohnhaft sind.

Ausserdem müssen Handelsgesellschaften oder juristische Personen, welche irgendwie an einem Unternehmen des schweizerischen Schiffseigentümers beteiligt oder als Gläubiger am Unternehmen berechtigt sind, auch in bezug auf ihre finanziellen Mittel unzweifelhaft schweizerisch sein.

Um schweizerischen Seeschiffahrtsunternehmen die Beschaffung von Finanzierungsmitteln zu erleichtern, hat der Bundesrat die am 17. Dezember 1976 verabschiedete Änderung von Artikel 24 Absatz 2 SSG am 1. August 1977 in Kraft gesetzt. Seither muss der Schiffseigentümer mindestens die Hälfte des Buchwertes eines jeden Seeschiffes mit eigenen oder mit fremden Mitteln schweizerischer Herkunft finanzieren. Für den Rest sind ausländische fremde Mittel und ausländische Gläubigerrechte zulässig, wenn

- a. dadurch der erforderliche schweizerische Einfluss auf das Unternehmen und auf die Führung des Seeschiffes nicht beeinträchtigt wird, und
- b. die ausländischen Gläubiger verpflichtet sind, auf Verlangen des Schweizerischen Seeschiffahrtsamtes die sofortige Rückzahlung der Schuld entgegenzunehmen.

Durch diese neue Regelung ist die Grenze für die Belehnung mit ausländischen fremden Mitteln von bisher 20 Prozent auf unmittelbar unter 50 Prozent des Schiffswertes erhöht worden.

Im Interesse der Erhaltung der Schweizer Flotte werden dem Bundesrat in Artikel 36 SSG noch weitere Kompetenzen eingeräumt; er ist berechtigt, die Streichung eines Seeschiffes im Register der schweizerischen Seeschiffe zu verweigern, wenn es die wirtschaftliche Verteidigung des Landes erfordert. Verweigert der Bundesrat die Streichung, so hat der Bund das Seeschiff innert zehn Tagen zum Marktpreis zu erwerben oder die öffentliche Versteigerung nach Artikel 27 Absatz 3 anzuordnen, wobei das Schiff nur einem Ersteigerer zugeschlagen werden darf, welcher nachweist, dass er die gesetzlichen Bedingungen zur Führung der Schweizerflagge erfüllt.

Gestützt auf Artikel 6 SSG kann der Bundesrat in ausserordentlichen Fällen alle geeigneten Massnahmen, einschliesslich der Requisition, treffen, welche erforderlich sind, um die schweizerische Seeschifffahrt in den Dienst der wirtschaftlichen Verteidigung des Landes zu stellen.

Dazu kommen Bestimmungen über den Einsatz der Schiffe, das Seefrachtrecht, umfangreiche Vollzugsbestimmungen sowie die von der Schweiz angenommenen zahlreichen internationalen Übereinkommen, so dass unser Land über ein vollständiges Seerecht verfügt, unter dem die schweizerische Handelsflotte eingesetzt wird.

22 Erfahrungen mit Massnahmen des Bundes zur Erhaltung einer Mindesttonnage

Zur Erhaltung einer Mindesttonnage unserer Hochseeflotte wurden in der Nachkriegszeit folgende Aktionen ausgelöst:

In den Jahren 1950/51 konnte im Rahmen der Aktionen I und II die Schweizer Flotte mit Bundesdarlehen von rund 78 Millionen Franken für die Dauer von 15 bzw. 10 Jahren um zwölf neue Einheiten mit rund 100 000 DWT erhöht werden. Als Fortsetzung zu den Aktionen I und II folgte im Jahre 1959 eine dritte Unterstützungsaktion, die die Verbürgung von Darlehen durch den Bund vorsah, nachdem im Jahre 1955 die Schweizer Flotte lediglich noch aus 17 Schiffen mit 131 000 DWT bestanden hatte. Mit dem Bundesbeschluss vom 18. März 1959 (AS 1959 222) wurde der Bundesrat ermächtigt, Darlehen bis zum Gesamtbetrag von 50 Millionen Franken für den Erwerb schweizerischer Hochseeschiffe zum Transport von Trockengütern zu verbürgen. Im Rahmen dieser Aktion III konnten sechs neue Schiffe mit total 81 516 DWT beschafft werden.

Bis heute hat der Bund durch seine Aktionen zur Sicherung der Schweizerischen Hochseeschifffahrt keine finanziellen Verluste erlitten. Die Rückzahlungen

und die jährlichen Amortisationen der verbürgten und gewährten Darlehen erfolgten pünktlich und reibungslos.

Am 12. Dezember 1969 machte der Verband schweizerischer Seereedereien darauf aufmerksam, dass sich seit Abschluss der letzten Bürgschaftsaktion eine Überalterung der Flotte abzeichne. Zudem lasse ein Vergleich unserer Tonnage mit der des Auslandes erkennen, dass die Welthandelsflotte in den letzten Jahren eine beträchtlich höhere Zunahme zu verzeichnen habe.

Die Reeder bestätigten ihre Bereitschaft, für eine Erneuerung der Flotte besorgt zu sein, und wiesen darauf hin, dass es weitgehend von den schweizerischen Finanzierungsmöglichkeiten abhängen werde, ob sie die neuen Einheiten wiederum unter Schweizerflagge stellen können.

Mit Botschaft vom 16. Februar 1972 begründete der Bundesrat die Notwendigkeit einer weiteren Bürgschaftsaktion (Aktion IV).

Durch den Bundesbeschluss vom 26. September 1972 über die Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt (BBI 1972 II 1066) wurde der Bundesrat ermächtigt, Darlehen für den Erwerb schweizerischer Hochseeschiffe bis zu einem Gesamtbetrag von 250 Millionen Franken zu verbürgen. Die Entwicklung des Flottenbestandes nahm unter dem Einfluss dieser Bürgschaftsaktion einen erfreulichen Verlauf, wie nachstehende Übersicht zeigt:

Jahr	Anzahl Schiffe	BRT	DWT
1971	32	218 675	316 287
1972	30	212 202	308 083
1973	27	237 003	349 784
1974	26	209 602	308 425
1975	27	243 375	365 530
1976	27	235 534	354 323
1977	26	260 556	378 803
1978	29	248 904	375 267
1979	32	279 287	414 685
1980	33	312 109	471 016
1981 (4. 2. 81)	31	304 828	457 564

Die Erneuerung brachte eine Umstellung der Flotte auf grössere Einheiten. Mit der Einführung neuer Schiffstypen hat sich auch die Struktur der Flotte verändert und gleichzeitig die Gesamttonnage – insbesondere durch den vermehrten Einsatz des Bulkcarriers – vergrössert, ohne dass die Zahl der Schiffe sich stark erhöhte. Der Wandel der Schweizer Flotte und die Gliederung nach Schiffstypen ist aus nachfolgender Tabelle ersichtlich:

Schiffstypen	1971			1980		
	Anzahl	BRT	DWT	Anzahl	BRT	DWT
Trockenfrachter ..	25	165 542	238 474	14	104 270	147 982
Bulkcarriers*)	3	49 496	73 393	7	165 984	267 257
Kühlschiffe	2	2 852	3 380	4	22 142	21 991
Ro/Ro-Schiffe**)				1	3 894	5 482
Wein- und Chemi- kalien-Tanker	2	785	1 040	5	8 538	14 852
Total	32	218 675	316 287	31	304 828	457 564

*) Massengutschiffe mit oder ohne Ladegeschirr.

***) Die sogenannten Roll-on-roll-off-Schiffe können ohne Kran beladen und entladen werden, da das Ladegut mit Fahrzeugen über Heck- oder Seitenrampen aufs Schiff gebracht und von dort weggeführt wird.

Mit der Flottenerneuerung während der Bürgschaftsaktion IV ist das Durchschnittsalter der Schiffe von 13 Jahren (1971) auf unter zehn Jahre (1980) gesunken.

Trotz der erfreulichen Steigerung der Gesamttonnage unserer Flotte während der letzten zehn Jahre (1971–1980), hat diese mit der Zunahme der Welthandelsflotte nicht Schritt gehalten. Ein Vergleich der hauptsächlichsten Schiffstypen der Schweizerflotte mit den entsprechenden Schiffskategorien der Welthandelsflotte (ohne Tanker und Combined Carriers¹⁾ zeigt, dass unsere Tonnage sich um 45 Prozent erhöhte, während diejenige der Welthandelsflotte um 70 Prozent anstieg.²⁾

23 Stand der verbürgten Darlehen am 31. Dezember 1980

Das mit dem Vollzug der Bürgschaftsaktion beauftragte Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge überwacht in Verbindung mit den Finanzierungsinstituten laufend die Einhaltung der Amortisationsverpflichtungen durch die Darlehensnehmer. Die Amortisation verlief bisher ordnungsgemäss.

	Millionen Franken
Summe der zurückbezahlten Darlehen	49,355
Heutiger Stand der verbürgten Darlehen für 15 Einheiten (264 865 DWT)	145 995
Grundsätzliche Zusicherung einer Bürgschaft für Werftneubauten (Abschluss eines Bürgschaftsvertrages nach Inbetriebnahme des Schiffes) für 3 Einheiten	54 650

¹⁾ Schiffe, die als Tanker oder Schüttgutfrachter eingesetzt werden können.

²⁾ Statistik der in Schifffahrtskreisen bekannten Fearnley & Egers Chartering Co. Ltd.

Nachdem 9 von 15 Einheiten erst in den Jahren 1978–1980 erworben wurden, ist der Gesamtbestand der Bundesbürgschaften im gegenwärtigen Zeitpunkt, trotz pünktlicher Amortisationen, verständlicherweise relativ hoch. Mit den vertraglichen Darlehensrückzahlungen werden sich die Bürgschaftsverpflichtungen in den nächsten Jahren um durchschnittlich 17 Millionen Franken pro Jahr reduzieren.

3 Aktuelle Probleme der Schweizer Flotte auf dem internationalen Markt

Angesichts der erfreulichen Entwicklung der Schweizer Flotte seit dem Zweiten Weltkrieg darf nicht übersehen werden, dass es für die schweizerischen Seeschiffahrtsunternehmen nicht leicht ist, sich in der internationalen Konkurrenz zu behaupten, zumal das Seefrachtgeschäft stets mehr oder weniger starken Marktschwankungen unterworfen ist. Die mit der Rezession im Jahre 1975 eingetretene Stagnation des Güterverkehrs hat bald einmal auch zu einer anhaltenden und namentlich für westliche Reedereien schweren Seeschiffahrtskrise geführt. Trotz einer gewissen Konjunkturbelebung seit 1976 reichten die *Frachteinahmen* in den Jahren 1979/80 nicht oder nur teilweise aus, die Betriebskosten und die für die Erneuerung der Flotten besonders wichtigen Amortisationen zu decken sowie die infolge der Krise erlittenen Verluste wettzumachen.

In dieser allgemein schwierigen Situation waren die *Währungsflektuationen* vor allem für die schweizerischen Reedereien ein zusätzliches Hindernis, da die Frachteinahmen überwiegend in Dollars eingehen, während die Betriebskosten zum grössten Teil in höher bewerteten Schweizerfranken zu tragen sind.

In der *Linienschiffahrt* verlangen gewisse Entwicklungsländer einen festen Anteil am Ladungsaufkommen ihres Aussenhandels. Dieser Anspruch wird seitens der traditionellen Seeschiffahrtsnationen nicht bestritten, sofern er von einer kommerziell vertretbaren Basis ausgeht und nicht mit diskriminierenden Massnahmen, wie Ladungsreservationen oder einseitiger Festsetzung von Frachtraten, verbunden wird. Die Neuordnung im Linienverkehr soll durch den UNCTAD-Verhaltenskodex¹⁾ für Linienkonferenzen von 1974 verwirklicht werden, in welchem als eine der wichtigsten Massnahmen die Aufteilung der Ladungsaufkommen vorgesehen wird. Nach der 40:40:20-Formel sollen je 40 Prozent des Aussenhandelsvolumens über See den nationalen Reedereien der Empfänger- und Absenderländer und nur bis zu 20 Prozent den in der entsprechenden Konferenz angehörenden Drittflaggen – zu denen auch Schweizer Schiffe gehören – reserviert werden. Obwohl der Kodex noch nicht in Kraft steht, wird diese Aufteilungsformel von vielen Entwicklungsländern unilateral angewendet oder bilateral in Schiffahrtsabkommen aufgenommen, wobei die Zuteilung an Drittflaggen in der Praxis öfters nicht gewährleistet ist.

Die Länder der Europäischen Gemeinschaften werden den UNCTAD-Verhaltenskodex demnächst mit Vorbehalten ratifizieren. Ein Beitritt der Schweiz wird im Lichte der neuen Situation geprüft werden müssen, obwohl unser Land sei-

¹⁾ UNCTAD: Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung.

nerzeit gegen den Kodex gestimmt hat. Eine wesentliche Rolle werden dabei die Vorbehalte spielen, welche die EG bei der Ratifikation machen. So beabsichtigen die Länder der EG, die erwähnte Ladungsaufteilung im Verkehr zwischen OECD-Staaten nicht anzuwenden. Zudem soll im Verkehr zwischen EG-Ländern und Entwicklungsländern den Schifffahrtslinien der OECD-Länder, sofern diese Gegenrecht halten, freier Zugang zum nicht für die Entwicklungsländer reservierten Ladungsanteil von 40 Prozent gewährt werden. Damit dürfte den schweizerischen Linienreedern für die Ladungssuche in den EG-Häfen weniger Schwierigkeiten in den Weg gelegt werden.

Den zuständigen Organen des Bundes könnte dadurch auch die Wahrung der Interessen der schweizerischen Reeder bei den EG-Staaten und im Rahmen der OECD erleichtert werden.

Gegenwärtig postuliert die UNCTAD auch für die freie *Trampschifffahrt* bei den Massengütern eine feste Ladungsaufteilung. Diese dem Prinzip der freien Schifffahrt entgegengesetzte Entwicklung wird von Ländern mit grossen Aussenhandelsinteressen, zu denen auch die Schweiz gehört, mit Sorge beobachtet.

Im übrigen besteht bei einem Teil der westlichen Reedereien eine gewisse Besorgnis wegen der *Expansion der Flotten einiger Staatshandelsländer*, die sich als Aussenseiter mit modernen Schiffen und mittels Ratenunterbietungen in den einträglichen Fahrgebieten wesentliche Marktanteile gesichert haben. Es versteht sich daher, dass immer wieder grosse Anstrengungen notwendig sind, um der schweizerischen Hochseeschifffahrt ihre Wettbewerbsposition zu bewahren. Wenn es bis jetzt den Reedern ohne direkte staatliche Subventionen möglich war, ist dies ihrer umsichtigen Geschäftspolitik, ihrer Beharrlichkeit und ihren erstklassigen Dienstleistungen zu verdanken. In Anerkennung dieser erfreulichen Tatsache bleibt es weiterhin Aufgabe des Bundes, im Interesse der Landesversorgung die Entwicklung am internationalen Markt zu verfolgen und Massnahmen zur Aufrechterhaltung einer genügenden Tonnage unter Schweizerflagge zu prüfen. Es darf nicht übersehen werden, dass jedes Schifffahrtsland seine Flotte fördert, nur ist das Mass der Förderung von Land zu Land verschieden. In den einzelnen OECD-Staaten stehen folgende Massnahmen im Vordergrund: Darlehen für Schiffsbau und Schiffskauf, Staatsbürgschaft, Zins-erleichterungen, Garantie von Hypotheken, Steuererleichterungen sowie Betriebsbeihilfen.

Der Bestand an Seeleuten auf schweizerischen Schiffen betrug Ende Dezember 1979 747 Mann, davon waren 43 Prozent Schweizer Bürger, die alle Ränge in der Besatzung bekleiden. Da in der Schweiz keine Seefahrtsschulen bestehen, werden die Deck- und Maschinenoffiziere aufgrund von Vereinbarungen im Ausland ausgebildet. Die Ausbildung der Funker, die praktisch ausschliesslich in der Schweiz erfolgt, vermag den Bedarf künftig zu decken.

Der Bund gewährt schweizerischen Seeleuten, die sich zum Offizier des Deck- oder Maschinendienstes, zum Kapitän oder zum Funker ausbilden lassen und eine vom Schweizerischen Seeschiffahrtsamt anerkannte Prüfung bestehen, einen Beitrag an die Ausbildung.¹⁾ Die Besatzung unserer Hochseeschiffe mit

¹⁾ Verordnung vom 7. April 1976 über die Förderung der beruflichen Ausbildung schweizerischer Kapitäne und Seeleute (SR 747.341.2).

Landsleuten ist insbesondere für den Fall eines kriegswirtschaftlichen Einsatzes der Flotte von besonderer Bedeutung; das Kriegs-Transport-Amt befasst sich laufend mit dieser Frage.

4 Anforderungen an die Schweizer Flotte

Der Verband schweizerischer Seereedereien hat am 15. April 1980 auf die erwähnten Probleme hingewiesen, mit denen die Reeder auf dem internationalen Seefrachtgeschäft konfrontiert werden. Gleichzeitig stellte er den Antrag, die notwendigen Abklärungen und Vorbereitungen für eine neue Bürgschaftsaktion des Bundes vorzunehmen. Nach der Meinung der Reeder könnte diese Aktion nach dem Bundesbeschluss vom 26. September 1972 (BB1 1972 II 1066) und dessen Ausführungsbestimmungen (BRB vom 21. Februar 1973; SR 531.44) ausgerichtet werden.

Der mit dem Bundesbeschluss vom 26. September 1972 bewilligte Sammelkredit von 250 Millionen Franken zur Verbürgung von Darlehen für den Erwerb schweizerischer Hochseeschiffe ist heute voll beansprucht. Zur derzeitigen Flotte gehören einige Schiffe (5 Trockenfrachter sind 20jährig oder älter), die aller Voraussicht nach in den nächsten zwei bis drei Jahren ausscheiden. Ein Ersatz durch rationellere Schiffe in den kommenden Jahren drängt sich auf. Die Reeder sind bestrebt, diese Vorhaben zu verwirklichen, vorausgesetzt, dass im internationalen Handel und in der Seeschifffahrt keine zu starken Belastungen, u. a. protektionistische Massnahmen, durchgesetzt werden und ihnen der Bund durch eine weitere Bürgschaftsaktion Finanzierungshilfe leistet.

Der Bundesrat hat sich schon verschiedentlich darüber geäussert, welche Mindesttonnage er für die Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung im Falle internationaler Krisen als notwendig erachtet. Gleichzeitig mit dem starken Anstieg der Durchschnittstonnage der Schweizer Schiffe – eine analoge Entwicklung ist bei der Welthandelsflotte festzustellen – veränderte sich in den letzten Jahren auch die Zusammensetzung der Schweizer Flotte, indem neue Schiffstypen gekauft wurden. Will man die Entwicklungstendenzen in der Seeschifffahrt (zunehmende Schiffsgrösse, hoher Rationalisierungsgrad und Spezialisierung auf die Art des Einsatzes) berücksichtigen, so kann die Grösse der Schweizer Flotte nicht nur auf eine bestimmte Mindesttonnage ausgerichtet werden. Unter den gegebenen Umständen sind ebenfalls die Anzahl der Schiffe und die Typenwahl massgebend. Um gegen die unterschiedlichsten Krisenlagen und eventuelle Verluste gewappnet zu sein, sollten wir über eine Mindestzahl an Schiffen verfügen können; diese Zahl wird auf rund 25 Einheiten geschätzt. Die Gesamttonnage der Flotte wird von der Tragfähigkeit der Schiffe abhängen; sie muss jedoch um 400 000–500 000 DWT betragen.

Neben fünf Wein- und Chemikaliertankern, die Tragfähigkeiten zwischen 2045 und 3584 DWT aufweisen, fahren keine Tanker (Öltanker) unter Schweizerflagge. Eine Bundesbürgschaft zur Finanzierung von Tankern oder OBO-Schiffen¹⁾ sollte bei einer neuen Aktion nicht ausgeschlossen sein. Bürgschaftsgesu-

¹⁾ Ore-bulk-oil-Schiffe, die wahlweise Erze, Schüttgut oder Erdöl transportieren können.

che von Reedern, die sich zur Übernahme eigener Tanker oder OBO-Schiffen entschliessen sollten, müssten unter Berücksichtigung der Lage auf dem Tankermarkt eingehend geprüft werden. Bekanntlich zeichnet sich der freie Tankermarkt durch eine harte Konkurrenz, Preisunelastizität beim Angebot und deshalb starke Ratenschwankungen aus und birgt damit grössere Risiken als der Trockenfrachtmarkt.

Zuständige Kreise des Kriegs-Transport-Amtes betonen, dass die Erhaltung einer genügenden Tonnage unter Schweizerflagge für die Landesversorgung eine unbedingte Notwendigkeit darstellt. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird der Einsatz von Hochseeschiffen, die zwar schweizerischen Seetransportunternehmen gehören, aber unter fremder Flagge fahren, sowohl in Krisensituationen wie im Rahmen kriegswirtschaftlicher Massnahmen für unsere Landesversorgung nicht mehr in Betracht gezogen werden können. Im Kriegsfall wäre es zudem ausserordentlich schwierig, Schiffe von ausländischen Reedereien zu chartern, oder es wäre, wenn überhaupt, nur zu sehr hohen Raten und mit noch grösseren Risiken für die Schiffe selbst und damit für unsere Landesversorgung zu bewerkstelligen.

Zum Schutz von Hochseeschiffen und ihrer Besatzung in kriegerischen Konflikten wurde unter Mitwirkung des Kriegs-Transport-Amtes ein schweizerisches System zur Signalisation von Schiffen entwickelt und unter dem Namen «Delphin» im April 1979 in der Schweiz als Patent angemeldet. Es handelt sich dabei um eine Einrichtung, die sich relativ einfach bei den Schiffen einbauen lässt und die Signalisation und Identifikation von Schweizer Schiffen auch gegenüber getauchten U-Booten ermöglicht. Die Reeder haben sich grundsätzlich bereit erklärt, beim Erwerb von Schiffen, deren Finanzierung durch Bundesbürgschaften gesichert wird, zumindest die Ein- und Ausbaurkosten für das System «Delphin» zu übernehmen. Des weiteren bemüht sich die Schweiz seit 1979 im Rahmen des Radioreglementes der Internationalen Fernmeldeunion (UIT) um eine Sonderregelung für die Funkverbindungen und die Identifikation von neutralen Handelsschiffen.

5 Gestaltung der Massnahmen und ihre finanziellen Auswirkungen

Nach Absprache mit den interessierten Kreisen stimmen wir einer neuen Aktion zur Verbürgung der von schweizerischen Finanzierungsinstituten gewährten Darlehen durch den Bund zu. Damit soll die Grundlage für zinsgünstige Bankdarlehen geschaffen werden. Wir schlagen vor, den Gesamtbetrag der Bundesbürgschaften auf 300 Millionen Franken und ihre Laufzeit auf zehn Jahre festzulegen.

Die Einzelheiten sind in einem Bundesratsbeschluss zu regeln, mit folgenden Grundsätzen:

51 Umfang der Bundesbürgschaft

Verbürgt werden Darlehen für höchstens 70 Prozent der Bau- und Erwerbskosten und die Verzinsung des entsprechenden Darlehens; dieses muss innerhalb

der vereinbarten Laufzeit der Bürgschaft, spätestens aber in zehn Jahren zurückgezahlt werden, wobei 50 Prozent in der ersten Hälfte der Laufzeit, und der Rest in der zweiten Hälfte zu tilgen sind.

52 Umfang der Finanzhilfe

Der Bund leistet Bürgschaft für Darlehen von insgesamt höchstens 300 Millionen Franken; die Darlehen müssen bei schweizerischen Finanzierungsinstituten aufgenommen werden.

53 Laufzeit der Bürgschaftsaktion

Die Bürgschaft dauert längstens zehn Jahre, von der Inbetriebnahme des Schiffes an. Es besteht die Möglichkeit, das mit einer Bürgschaft finanzierte Schiff durch eine andere – neue – Einheit zu ersetzen, sofern dadurch die Sicherheit der Bürgschaft nicht verschlechtert wird. Die Laufzeit wird damit nicht verlängert. Für eine in der ersten Hälfte der vereinbarten Laufzeit verkaufte Einheit muss ein Ersatz angeschafft werden.

54 Zinssatz

Der Zinssatz wird zwischen Darlehensnehmer und Finanzierungsinstitut direkt vereinbart. Durch die Tatsache, dass der Bund Darlehen verbürgt, wird den Reedern der Zugang zum Kapitalmarkt erleichtert. Dank der Bürgschaftsaktion kann mit günstigen Zinssätzen seitens der Banken gerechnet werden.

55 Sicherheiten

Als Sicherheit für das Darlehen wird eine Schiffsverschreibung im ersten Rang zugunsten des Kreditgebers verlangt; sie ist eine Voraussetzung für den Bürgschaftsvertrag. Das Finanzierungsinstitut hat die Kreditgesuche nach den banküblichen Kriterien zu prüfen und die gewährten Darlehen zu überwachen. Zweifel an der Kreditwürdigkeit des Darlehensnehmers sind sofort zu melden. Kommt das Finanzierungsinstitut seiner Obliegenheit nicht nach, so haftet es dem Bund für den daraus entstandenen Schaden.

56 Verpflichtung des Bundes

Mit dem Bürgschaftsvertrag übernimmt der Bund Haftung dafür, dass 50 Prozent des Darlehens innerhalb der ersten Hälfte der vereinbarten Laufzeit der Bürgschaft und die restlichen 50 Prozent innerhalb der zweiten Hälfte zurückbezahlt werden.

Die Bürgschaftsverträge werden auch festlegen, dass die Pfandverwertung nicht ohne Zustimmung des Bürgen erfolgen darf.

6 Ergebnis der Konsultationen

Der vorgeschlagene Bundesbeschluss ist nur den direkt interessierten Stellen zur Vernehmlassung unterbreitet worden, da nur die schweizerischen Reeder und Finanzierungsinstitute Nutzniesser der neuen Bürgschaftsaktion sein können. Die folgenden Organisationen wurden begrüsst:

Verband schweizerischer Seereedereien

Die Reeder befürworten diese neue Bürgschaftsaktion und erachten eine Übernahme der Durchführungsbestimmungen aus der letzten Bürgschaftsaktion als zweckmässig. Sie stimmten auch dem vorgesehenen Sammelkredit von 300 Millionen Franken zu, nachdem sie anfänglich einen höheren Betrag vorgeschlagen hatten.

Schweizerische Bankiervereinigung

Die Bankiervereinigung erklärt sich bereit, die Aktion zu unterstützen. Im Sinne ihres Zirkulars vom 1. November 1973 wird sie den Banken Empfehlungen bezüglich der Zinssätze für die verbürgten Darlehen abgeben.

Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins

Auch der Vorort stimmt dem Antrag zu; er erachtet allerdings den vorgeschlagenen Gesamtkredit als notwendigstes Minimum.

7 Durchführung und personelle Auswirkungen

Die Reeder müssen, gemeinsam mit den Darlehensgebern, dem Bundesamt für wirtschaftliche Kriegsvorsorge einreichen, das mit dem Vollzug beauftragt wird. Damit werden keine personellen Folgen für das Bundesamt verbunden sein.

Die Gesuche werden von einer Expertenkommission unter dem Vorsitz des Delegierten für wirtschaftliche Kriegsvorsorge geprüft. Der Kommission gehören an:

- das Schweizerische Seeschiffsamt,
- das Kriegs-Transport-Amt,
- die Finanzverwaltung,
- der Verband schweizerischer Seereedereien,
- für spezielle Fälle ein Schiffsexperte.

Die Prüfungskriterien werden in einem Reglement festgehalten; sie betreffen insbesondere den Schiffstyp, die Grösse, das Ladegeschrir, das Alter und die Einsatzmöglichkeiten in Normal- und Krisenzeiten.

8 Richtlinien der Regierungspolitik

Wir haben in den Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983 vom 16. Januar 1980 (BBl 1980 I 588) die Vorlage über eine Bundesbürgschaft zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt nicht erwähnt. Sie stellt jedoch einen Beitrag zur Sicherung der Landesversorgung dar und

steht damit im Einklang mit den unter Ziffer 134 (Landesversorgung) des zweiten Hauptteils gemachten Ausführungen.

9 Verfassungsmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den beantragten Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung, die Form des Rahmenkredites aus Artikel 24 Absatz 3 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt (SR 611.0).

Der Bundesrat kann sich für die Beanspruchung und Verwendung des Kredites auf Artikel 15 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 30. September 1955 über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge (SR 531.01) stützen. Die Einzelheiten werden in einer Verordnung zu regeln sein. Das Bundesgesetz über die wirtschaftliche Kriegsvorsorge befindet sich zur Zeit in Revision. Im Entwurf zum neuen Landesversorgungsgesetz werden die im geltenden Recht vorgesehenen Massnahmen auf dem Gebiet des Transportwesens beibehalten.

**über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung
der schweizerischen Hochseeschifffahrt**

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 19. August 1981¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Zur Deckung allfälliger Zahlungsverpflichtungen, die aus der Verbürgung von Darlehen für den Erwerb schweizerischer, für den Transport lebenswichtiger Güter geeigneter Hochseeschiffe entstehen, wird für eine Laufzeit von zehn Jahren ein Rahmenkredit von 300 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

8000

¹⁾ BBl 1981 III 375

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt vom 19. August 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	43
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.11.1981
Date	
Data	
Seite	375-389
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 478

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.