



**Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgerschafts-
 Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an
 Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge**

Aufgrund des Antrages des EVD vom 17. Oktober 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

1. Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über einen Bürgerschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge werden mit folgender Aenderung gutgeheissen:

Botschaft, S. 15 (4 Legislaturplanung), lautet neu wie folgt:
 Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 1987-1991 angekündigt (BB1 1988 I 395).

2. Der Rahmenkredit wird auf 350 Mio reduziert. Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss werden dementsprechend angepasst.

Veröffentlichung:
 Bundesblatt

Für getreuen Protokoll-
 auszug:

Hanno Mura

Protokollauszug an:				
<input checked="" type="checkbox"/> ohne / <input type="checkbox"/> mit Beilage				
z.V.	z.K.	Dep.	Anz.	Akten
	X	EDA	10	-
		EDI		
	X	EJPD	7	-
		EMD		
	X	EFD	7	-
X		EVD	15	-
		EVED		
	X	BK	5	-
		EFK		
		Fin.Del.		



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

1230.5

An den Bundesrat

Bern, den 17 octobre 1991

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge

1. Ausgangslage

Mit einer Interpellation (86.320) ersuchte Nationalrat Peter Spälti am 4. März 1986 den Bundesrat um eine Beurteilung der Bedeutung der schweizerischen Hochseeschifffahrt als Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung in einem allfälligen Krisen- oder Kriegsfall. Der Bundesrat erklärte sich damals bereit, für die Erhaltung der Schweizer Hochseeflotte die erforderlichen Rahmenbedingungen zu schaffen, und versprach, entsprechende Massnahmen zur Erhaltung und Förderung zu prüfen. Eine vom Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung eingesetzte Arbeitsgruppe zeigte in ihrem Bericht betreffend «Erhaltung der schweizerischen Hochseeflotte» die sicherheits-, aussen- und neutralitätspolitische Notwendigkeit einer schweizerischen Hochseeflotte auf und schlug Massnahmen sowohl zur Erhaltung einer ausreichenden Schiffstonnage als auch solche zur Sicherstellung eines Mindestbestandes an Schweizer Seeleuten vor.

Bezüglich der letztgenannten Massnahme beantragte der Bundesrat den Eidgenössischen Räten für die Jahre 1990 - 1994 einen Finanzrahmen von 20 Millionen Franken. Das Parlament stellte mit dem Bundesbeschluss vom 20. September 1989 über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen den entsprechenden Kredit zur Verfügung (BBl 1989 III 970). Diese Aktion darf nach 20 Monaten als sehr erfolgreich bezeichnet werden, haben sich doch Mitte September 1991 nicht weniger als 189 Schweizer dienstverpflichtet (Ende 1989 waren es noch 56).

Der im Jahre 1982 vom Parlament für die Dauer von 10 Jahren bewilligte Bürgschafts-Rahmenkredit von 300 Millionen Franken (BBl 1982 II 477) zur Förderung der Hochseeschifffahrt läuft Mitte 1992 aus. Angesichts der sicherheitspolitischen Bedeutung der schweizerischen Hochseeflotte für die Versorgung unseres Landes in Kriegs- und Krisenzeiten ist eine Weiterführung der Finanzierungserleichterungen für die Erhaltung einer ausreichenden Schiffstonnage unabdingbar.

Aus diesem Grunde unterbreiten wir Ihnen Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge.

2. Notwendigkeit der Weiterführung der Bürgschaftsaktion; Inhalt und Aufbau der Botschaft

Die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Hochseeflotte hängt letztlich mit der Binnenlage der Schweiz, mit ihrer Rohstoffarmut sowie mit ihrer ungenügenden Ernährungsbasis zusammen. Bei machtpolitischen Versorgungskrisen wäre die Schweiz, welche erhebliche Einfuhren aus Ländern in Übersee sowie umfangreiche Exporte in solche Staaten tätigt, ohne ausreichende Schiffstonnage von ihren wichtigen überseeischen Versorgungs- und Absatzmärkten abgeschnitten.

Die Schweizer Flotte hat aufgrund der Abrüstung durch die Sowjetunion und die NATO-Staaten sogar an Bedeutung gewonnen. Militärische Sicherheit wird heute immer weniger durch stationäre Massenheere, sondern durch zahlenmässig begrenzte, aber hochtechnisierte und mobile Truppen gewährleistet. Diese Mobilität kann aber, wie jüngst der Golf-Krieg deutlich gezeigt hat, nur durch umfangreiche zivile Seetransportmittel sichergestellt werden.

Es ist zu beachten, dass die NATO aufgrund der Reduktion der konventionellen Streitkräfte in Europa die für ihre Erfordernisse notwendigen Seetransportmittel notfalls aus dem zivilen Sektor abzieht, so dass die Versorgung der Schweiz in Krisen- und Kriegsfällen mit lebenswichtigen Gütern ohne eigene Handelsflotte gefährdet wäre.

Schliesslich ist für die Schweiz von Bedeutung, dass die Europäische Gemeinschaft bezüglich ihrer Aussen- und Sicherheitspolitik lediglich eine koordinierende Funktion wahrnimmt und die verteidigungs- und versorgungspolitischen Lasten ihren Mitgliedstaaten überlässt. Als Drittstaat kann sich die Schweiz somit im Falle von Versorgungskrisen nicht auf die Flotten der EG-Staaten verlassen, zumal die EG-Länder in den letzten Jahren selbst die Hälfte ihrer Schiffstonnage verloren haben. Diese Fakten haben die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Hochseeflotte deutlich erhöht.

Ein weltweiter Verdrängungswettbewerb auf der einen Seite und ungünstige Rahmenbedingungen auf der anderen Seite führten in den letzten Jahren zu einer erheblichen Reduktion des schweizerischen Schiffsbestandes. Zur Zeit umfasst die Schweizer Flotte 23 Einheiten, Ende 1985 waren es 34 Einheiten. Das Durchschnittsalter der Schiffe beträgt zudem heute 13 1/2 Jahre. Diese Zahlen machen deutlich, dass bei der Schweizer Handelsflotte ein überdurchschnittlicher Neu- und Reinvestitionsbedarf ansteht. Die anhaltende Hochzinsphase verhinderte die zum Teil längst notwendigen Reinvestitionen. Zur Verringerung des Schiffsbestandes trug nicht zuletzt auch die bisherige Ausgestaltung der Bundesbürgschaft bei, welche sich bezüglich ihrer Bedingungen als zuwenig flexibel erwies. Vorteilhaftere Finanzierungs- und Rahmenbedingungen im Ausland gaben oftmals den Ausschlag, dass Schweizer Reeder ihre Schiffe unter fremder Flagge registrieren liessen.

Die sicherheitspolitische Bedeutung der schweizerischen Hochseeflotte als operationelles Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung ist unbestritten. Zur Erhaltung eines angemessenen Flottenbestandes und zum Ausgleich der internationalen Wettbewerbsverzerrungen ist der Bund gehalten, geeignete Massnahmen zu ergreifen. Im Vorfeld der Ausarbeitung des vorliegenden Botschaftsentwurfs wurden deshalb verschiedene Finanzierungserleichterungsmassnahmen geprüft, so insbesondere auch die Möglichkeit der Gewährung von Schiffsdarlehen durch den Bund selber, und zwar zu Zinsen, welche seinen Selbstkosten entsprochen hätten. Von dieser Lösung hat unser Departement vor allem angesichts der unvorteilhaften Finanzperspektiven des Bundes letztlich aber Abstand genommen und sich grundsätzlich für eine Fortführung des Bürgschaftsmodells entschlossen. Allerdings ist beabsichtigt, künftig die Bundesbürgschaft zu «flexibilisieren», d.h. dass im Rahmen der Ausgestaltung der Vollzugsverordnung u.a.

- neben der einfachen auch die *Solidarbürgschaft* möglich sein soll,
- dass Bürgschaften künftig auch gegenüber *Nichtbanken* eingegangen werden können,
- dass auch *Fremdwährungsdarlehen* verbürgt werden können,
- dass in gewissen Fällen die *Amortisation über die bisherige Maximaldauer von 10 Jahren* verteilt werden kann,
- dass in bestimmten Fällen (z.B. bei neuwertigen Schiffen) die *Bürgschaft über die bisherige Belehnungsgrenze von 70 % hinausgehen* und
- dass der Reeder *frei zwischen festen und variablen Zinsen* wählen kann.

Damit diese Massnahmen optimiert werden können, ist schliesslich beabsichtigt, im Rahmen der bevorstehenden Revision des Seeschiffahrtsgesetzes (SR 747.30) die allzu restriktiven Kapitalvorschriften zu lockern, ohne dass deswegen aber der neutrale Charakter der Schweizer Flagge in Frage gestellt werden könnte.

Der beantragte Rahmenkredit von 400 Millionen Franken für eine Laufzeit von 10 Jahren soll gewährleisten, dass für die ganze Dauer der Bürgschaftsaktion genügend Mittel für die Verbürgung von Darlehen zur Verfügung stehen. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Bund trotz der ungünstigen Wirtschaftslage bisher noch nie sein Bürgschaftsversprechen hatte einlösen müssen, und die Darlehensschuldner ihren Amortisationsverpflichtungen stets nachgekommen sind.

Die materiell-rechtliche Grundlage für die Beanspruchung des Kredites ergibt sich aus Artikel 22 Absatz 1 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 (SR 531), welcher bestimmt, dass der Bundesrat die erforderlichen Massnahmen zur Sicherstellung ausreichender Transportmöglichkeiten zu treffen hat. Die Einzelheiten über die Bürgschaftsgewährung werden in einer Verordnung des Bundesrates geregelt.

Die unterbreitete Vorlage entspricht einer sicherheits- und versorgungspolitischen Notwendigkeit. Sie ist verfassungs- und gesetzesrechtlich einwandfrei abgestützt. Ordnungspolitisch ist diese Massnahme völlig unbedenklich und in finanzpolitischer Hinsicht darf sie als äusserst massvoll bezeichnet werden.

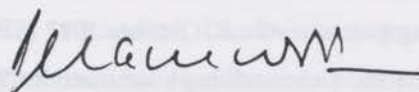
3. Ämterkonsultation

Im Rahmen des Vorverfahrens (Ämterkonsultation) wurden das Bundesamt für Justiz, die Eidg. Finanzverwaltung und das Schweizerische Seeschiffahrtsamt konsultiert. Soweit kleinere Änderungsvorschläge vorgebracht wurden, konnten sie in der Vorlage berücksichtigt werden. Ein grundsätzlicher Dissens blieb indessen bezüglich des Vorschlags der Eidg. Finanzverwaltung bestehen, welche einen Bürgschaftsrahmenkredit von bloss 300 statt 400 Millionen Franken als ausreichend erachtet. Wir halten jedoch eine derartige Einschränkung aus folgenden Gründen als verfehlt: Innerhalb der nächsten 10 Jahre müssen mindestens 17 Schiffe ersetzt werden. Darüber hinaus soll aber mit den vorgeschlagenen Massnahmen eine Erhöhung des Schiffsbestandes von etwa 30 - 35 Einheiten erreicht werden, was bei einem heutigen Bestand von 23 Schiffen mehr als 10 Neuerwerbungen entspricht. Insgesamt muss deshalb der Kredit für rund 25 - 30 Einheiten ausreichen. Nun musste der Bund aber schon bei der 72er Aktion für 18 Schiffe 236 Millionen Franken verbürgen. Inzwischen sind aber die Preise für Schiffe deutlich angestiegen, und vor allem Neubauten sind ziemlich teuer geworden (30-50 Millionen US-Dollars sind bei Neukonstruktionen keine Seltenheit). Ausserdem kann über eine Dauer von 10 Jahren weder bezüglich der Preisentwicklung noch über den Wechselkurs des Frankens eine zuverlässige Aussage gemacht werden. Um gegen Ende der Laufzeit allfällige Engpässe zu vermeiden und mögliche Interessenten mit allen negativen Konsequenzen abweisen zu müssen, ist an den vorgeschlagenen 400 Millionen Franken Bürgschaftskredit festzuhalten. Nur so lässt sich der notwendige Handlungsspielraum über die ganze Dauer aufrechterhalten und eine Gefährdung der anvisierten Ziele dieser Aktion vermeiden. Durch einen höheren Bürgschaftsrahmenkredit erleidet der Bund keinerlei Nachteile, schon gar nicht, falls der Kredit nicht ausgeschöpft werden sollte.

4. Antrag

Wir beantragen Ihnen, dem beiliegenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

EIDGENÖSSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT



Veröffentlichung im Bundesblatt

Beilagen:

- Entwurf des Beschlussdispositivs
- Botschaftsentwurf (d + f)
- Entwurf des Bundesbeschlusses (d + f)
- Entwurf der Pressemitteilung

Zum Mitbericht an:

- EDA
- EJPD
- EFD

Protokollauszug an:

- BK (5)
- EDA (5), SSA (3)
- EJPD (5), BJ (2)
- EFD (5), EFV (2)
- EVD (10), BWL (5)

Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge

Aufgrund des Antrages des EVD vom 17. Oktober 1991

Aufgrund der Ergebnisse des Mitberichtsverfahrens wird

beschlossen:

Botschaft und Entwurf zum Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge werden gutgeheissen.

Für getreuen Auszug:

Veröffentlichung:

Bundesblatt

Entwurf

**Botschaft
zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung
eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge**

vom

Sehr geehrte Herren Präsidenten,

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge mit dem Antrag auf Zustimmung.

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

.... 1991

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

Der Bundeskanzler:

Übersicht

Die Schweizer Hochseeflotte wurde während des Zweiten Weltkriegs zur Sicherstellung lebenswichtiger Einfuhren aus Übersee gegründet. Nach dem Krieg überliess der Bund die kommerzielle Schifffahrt der privaten Hand und förderte aus sicherheitspolitischen Gründen den Schiffsbestand anfänglich durch Gewährung eigener Darlehen und später durch Verbürgung von Schiffsdarlehen. Die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Hochseeflotte ergibt sich einerseits aufgrund der Binnenlage der Schweiz und andererseits aufgrund ihrer Rohstoffarmut sowie ihrer ungenügenden Ernährungsbasis, welche erhebliche Einfuhren aus Übersee aber auch umfangreiche Exporte dorthin erfordern. Im Falle machtpolitischer Krisen besteht erfahrungsgemäss stets die Gefahr einer Verknappung von Handelsschiffsraum und damit einer Abschnürung unseres Landes von den lebenswichtigen überseeischen Versorgungsströmen. Für die Schweiz ist es deshalb wichtig, selber über eine ausreichende Schiffstonnage zu verfügen. Die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Flotte hat trotz weltweiter Verringerung des Militärpotentials keineswegs ab-, sondern noch zugenommen. Heute soll militärische Sicherheit mit wesentlich kleineren aber mobileren Truppenbeständen gewährleistet werden. Diese Mobilität lässt sich aber nur durch den Beizug ziviler Schiffstonnage erreichen, die, wie jüngst der Golf-Krieg gezeigt hat, gegebenenfalls mittels Requisition dem Markt entzogen würde. In einem Bündnisfall der NATO, welche ihre Planung in dieser Richtung verstärkt, stünde deshalb der erforderliche Schiffsraum für die Versorgungsbedürfnisse der Schweiz nicht oder nicht mehr in ausreichendem Masse zur Verfügung.

Die Europäische Gemeinschaft übernimmt in aussen- und sicherheitspolitischer Hinsicht lediglich eine koordinierende Funktion wahr. Die verteidigungs- und versorgungspolitischen Lasten überlässt sie ihren Mitgliedstaaten. Im Falle machtpolitisch bedingter Versorgungskrisen dürfen deshalb Drittstaaten wie die Schweiz nicht auf ihre Hilfe zählen, zumal die Schiffstonnage der EG-Länder in den letzten 10 Jahren um die Hälfte gesunken ist.

In den vergangenen Jahren hat sich der schweizerische Schiffsbestand infolge eines weltweiten Verdrängungswettbewerbs und wegen vergleichsweise ungünstiger Rahmenbedingungen durch Verkauf, Ausflagung oder Betriebsschliessung von 34 Einheiten im Jahre 1985 auf heute 23 verringert. Zudem verhindert vor allem die derzeitige Hochzinsphase die zum Teil längst fälligen Reinvestitionen. Gelingt es nicht, die Rahmenbedingungen für Schweizer Reedereien wieder attraktiv genug zu gestalten, so droht nicht nur ein weiterer Verlust an Schiffen, sondern auch eine zunehmende Überalterung, was in Konfliktsituationen zu einer ungenügenden Leistungsfähigkeit der Flotte führen würde.

Der Bürgschaftsaktion des Bundes von 1982, welche Mitte des nächsten Jahres ausläuft, war nicht der erwünschte Erfolg beschieden. Neben der allgemeinen ungünstigen Wirtschaftsentwicklung waren dafür auch die wenig flexiblen Finanzierungsbedingungen massgebend. Der Bundesrat beantragt deshalb den Eidgenössischen Räten einen weiteren Bürgschaft-Rahmenkredit im Umfang von 400 Millionen Franken für eine Laufzeit von zehn Jahren. Allerdings sollen durch Flexibilisierung der Bürgschaftsbedingungen, nämlich durch einen Übergang von der einfachen zur Solidarbürgschaft, durch eine Erweiterung des Kreises möglicher Darlehensgeber (Nichtbanken), Verbürgung von Fremdwährungsdarlehen u.a.m. die Zinsen gesenkt und damit notwendigen Anreize für Neu- und Reinvestitionen geschaffen werden,

so dass die Schweizer Flotte sowohl bezüglich Anzahl der Schiffe wie bezüglich ihrer typenmässigen Zusammensetzung wieder den sicherheitspolitischen Erfordernissen angepasst werden kann.

Botschaft

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

Mit einer Interpellation (86.320) ersuchte Nationalrat Peter Spälti am 4. März 1986 den Bundesrat um eine Beurteilung der Bedeutung der schweizerischen Hochseeschifffahrt als Instrument der wirtschaftlichen Landesversorgung in einem allfälligen Krisen- und Kriegsfall. In seiner Antwort bestätigte der Bundesrat, dass die Schweizer Hochseeflotte in einem solchen Fall ein wichtiges Instrument der Wirtschaftlichen Landesversorgung darstelle, für deren Erhaltung er günstige Rahmenbedingung zu schaffen bereit sei. Aufgrund der Diskussion im Rat versprach er zudem, entsprechende Massnahmen zur Erhaltung und Förderung zu prüfen.

Eine vom Delegierten für wirtschaftliche Landesversorgung eingesetzte Arbeitsgruppe erstellte in der Folge einen Bericht betreffend «*Erhaltung der schweizerischen Hochseeflotte*». Darin wird aufgrund einer eingehenden Lageanalyse festgestellt, dass die schweizerische Hochseeflotte aus sicherheits-, aussen- und neutralitätspolitischen Gründen erhalten werden müsse. Vorgeschlagen werden Massnahmen einerseits zur Erhaltung einer ausreichenden Schiffstonnage und andererseits solche zur Wiederanhebung eines den sicherheitspolitischen Bedürfnissen genügenden Bestandes an schweizerischen Seeleuten.

Gestützt auf diesen Bericht und in Abwägung der Prioritäten entschloss sich der Bundesrat, zunächst Massnahmen zur Wiederanhebung des schweizerischen Mannschaftsbestandes zu ergreifen. In seiner «*Botschaft vom 22. Februar 1989 zu einem Bundesbeschluss über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen*» teilte er ausdrücklich die Einschätzung jenes Berichts hinsichtlich der hervorragenden sicherheits-, aussen- und neutralitätspolitischen Bedeutung der Schweizer Hochseeflotte. Den Eidgenössischen Räten beantragte er für die Jahre 1990 - 1994 einen Finanzrahmen von 20 Millionen Franken, um durch Ausrichtung von Finanzhilfen an schweizerische Seeleute die Einsatzfähigkeit der Flotte im Hinblick auf mögliche Krisen- und Kriegsfälle sicherzustellen (siehe Botschaft; BBl 1989 I 1190). Mit dem «*Bundesbeschluss vom 20. September 1989 über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen*» (BBl 1989 III 970) hat das Parlament den entsprechenden Kredit zur Verfügung gestellt. Nach rund 20 Monaten darf diese Aktion als sehr erfolgreich bezeichnet werden, haben doch bis Mitte September 1991 bereits 189 Schweizer Bürger eine Verpflichtungserklärung unterzeichnet, dies, nachdem Ende 1989 gerade noch 56 Schweizer auf Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge Dienst geleistet hatten.

Mitte 1992 läuft der im Jahre 1982 von den Eidgenössischen Räten für die Dauer von 10 Jahren bewilligte Bürgerschafts-Rahmenkredit von 300 Millionen Franken aus (*Bundesbeschluss vom 21. Juni 1982 über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt*; BBl 1982 II 477). Soll die Schweizer Hochseeflotte weiterhin eine Unterstützung durch den Bund erfahren, so drängt sich eine Fortsetzung der Finanzierungs-

erleichterungsmassnahmen schon allein deswegen auf. Eine Unterbrechung in der Förderung der Hochseeschifffahrt könnte sich möglicherweise sehr nachteilig auswirken. Bereits in der Botschaft über die Finanzhilfen für Seeleute wurde deshalb einlässlich dargelegt, dass angesichts des alarmierenden Verlusts an Schiffstonnage verbesserte Finanzierungserleichterungen geschaffen werden müssten, um die notwendigen Reinvestitionen wieder zu fördern (BBl 1989 I 1195, inbes. 1198).

12 Voryerfahren

Im Rahmen der Vorbereitungen dieser Vorlage wurde den interessierten Seeschiffahrtskreisen ausreichend Gelegenheit zur Meinungsäusserung gegeben. Mit den vorgeschlagenen Massnahmen haben sich die Betroffenen ausdrücklich einverstanden erklärt.

2 Besonderer Teil

21 Notwendigkeit der Aufrechterhaltung einer eigenen Schweizer Handelsflotte

211 Historischer Überblick

Vor 50 Jahren, am 9. April 1941, wurde die Schweizer Flagge zur See durch einen vollmachtenrechtlichen Beschluss des Bundesrates eingeführt (Bundesratsbeschluss vom 9. April 1941 über die Seeschifffahrt unter der Schweizerflagge; AS 1941 355). Die Anfänge der schweizerischen Hochseeschifffahrt reichen indessen weiter zurück. Bereits zu Beginn des Zweiten Weltkriegs charterte der Bund fünfzehn griechische Schiffe, um durch eine minimale Tonnage die für die Schweiz lebenswichtigen Einfuhren aus Übersee sicherstellen zu können. Nach dem Angriff Italiens auf Griechenland requirierte die griechische Regierung diese 15 Schiffe für ihre eigenen Zwecke. In der Folge kaufte der Bund selber vier Einheiten, welche zusammen mit sieben Schiffen privater Reeder unter die neu gegründete Schweizer Flagge gestellt wurden. Diese kleine Handelsflotte trug wesentlich zum wirtschaftlichen Überleben der Schweiz während des Krieges bei.

Nach dem Krieg verkaufte der Bund seine Schiffe und zog sich völlig aus der kommerziellen Schifffahrt zurück. Allerdings förderte er anfänglich mit Darlehen und später mittels Bürgschaften weiterhin die Hochseeflotte im Interesse der wirtschaftlichen Landesversorgung. Mit der Einführung des Bundesgesetzes vom 23. September 1953 über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge («Seeschiffahrtsgesetz» [SSG]; SR 747.30) wurde die schweizerische Seerechtssetzung auf eine ordentliche Rechtsgrundlage gestellt.

212 Sicherheitspolitische Bedeutung der schweizerischen Hochseeflotte

Die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Hochseeflotte hängt zunächst mit drei Grundgegebenheiten zusammen, welche die wirtschaftliche Ausgangslage unseres Landes kennzeichnen, nämlich die Rohstoffarmut, die ungenügende Ernährungsbasis und vor allem die Binnenlage. Eine Folge dieser Gegebenheiten ist die Tatsache, dass die Schweiz sowohl einen grossen Teil ihres Einfuhrbedarfs aus Übersee bezieht als auch bedeutende

Exporte in überseeische Absatzgebiete tätig. Die Erfahrungen aus dem Ersten und Zweiten Weltkrieg haben mit letzter Konsequenz gezeigt, dass die Schweiz in einer Krise oder in einem bewaffneten Konflikt von den lebenswichtigen überseeischen Warenströmen weitgehend abgeschnitten bleibt, wenn sie nicht in der Lage ist, die notwendige Schiffstonnage selber zur Verfügung zu stellen. Entstehen irgendwo auf der Welt grössere Konflikte, so hat dies regelmässig eine Verknappung von Handelsschiffsraum zur Folge. Konfliktparteien wie aber auch mittelbar betroffene Staaten stellen in solchen Situationen ihre Handelsflotten erfahrungsgemäss jeweils rasch auf dem Wege der Requisition oder ähnlicher Massnahmen ganz oder teilweise in den Dienst ihrer eigenen Wirtschaft und ihrer Streitkräfte. Die USA sehen in einem solchen Fall sogar vor, notfalls die Flotten befreundeter Staaten wie Panama und Liberia für ihre Zwecke zu beanspruchen. Das jüngste Beispiel militärisch bedingter Requisitionen von Handelstonnage brachte der Golf-Krieg. Dank zeitlicher und örtlicher Begrenzung der Kriegshandlungen sowie wegen der Verwendung der requirierten Seetransportmittel für praktisch ausschliesslich militärische Transporte - und nicht gleichzeitig auch noch für die Versorgung der eigenen Bevölkerung - wurde der freie Handelsschiffsraum letztlich doch nicht so knapp, dass die Schweiz deswegen ihre Flotte für die wirtschaftliche Landesversorgung hätte dienstbar machen müssen. Allerdings waren die Auswirkungen dieses Abzugs von ziviler Tonnage vom Markt in bestimmten Schiffahrtssparten (RoRo- und Container-Frachter sowie General-Cargo) durchaus spürbar, was sich u.a. in einem erheblichen Anstieg der Fracht- und Charraten sowie der Schiffspreise ausdrückte.

Weder der Umstand, dass die Schweiz heute nur noch von friedlichen Nachbarstaaten umgeben ist, noch die Tatsache, dass die Sowjetunion und die NATO-Staaten derzeit ihr militärisches Potential erheblich verringern, haben die sicherheitspolitische Bedeutung der Schweizer Handelsflotte gemindert. Diese hat im Gegenteil gerade wegen der Reduktion der konventionellen Streitkräfte in Europa sogar erheblich an Bedeutung gewonnen. Die NATO konnte nämlich einer substantiellen Truppenreduktion in Europa nur zustimmen, weil auf der einen Seite die Angriffsfähigkeit der Sowjetstreitkräfte deutlich herabgesetzt ist und sich dadurch die Vorwarnzeiten bei einem allfälligen Wiederaufflammen machtpolitischer Spannungen soweit erhöht haben, dass gegebenenfalls die notwendige Verstärkung jederzeit wieder aus den USA nach Europa herangeführt werden könnte. Auf der andern Seite setzt dies aber zwingend voraus, dass sich die NATO die Fähigkeit zur rechtzeitigen Heranführung der erforderlichen Truppenverstärkung und Versorgungsgüter mittels ausreichender Seetransportmittel aus dem zivilen Sektor erhält. Ihre Planung ist deshalb heute auf ein verstärktes Heranziehen der Handelstonnage ausgerichtet, um die Bewältigung dieser Aufgabe jederzeit sicherstellen zu können. Damit steigt die strategische Bedeutung der westlichen Handelsflotten umgekehrt proportional zur Reduktion der konventionellen Streitkräfte in Europa. Bei einem Bündnisfall würde nämlich soviel zivile Tonnage vom Markt abgezogen, dass die Versorgung der Schweiz mit lebenswichtigen Gütern aus Übersee - und nicht bloss aus Nordamerika - gefährdet wäre. In einem solchen Fall könnte sich die Schweiz nur noch auf ihre eigene Handelsflotte unter neutraler Flagge verlassen.

Durch die voranschreitende europäische Integration hat die Schweizer Handelsflotte aber ebensowenig an sicherheitspolitischer Bedeutung eingebüsst. *Die Europäische Gemeinschaft überlässt die Sicherheitspolitik nämlich weitgehend den einzelnen Mitgliedstaaten.* Die gegenwärtigen Bestrebungen für eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik laufen darauf hinaus, dass der EG als supranationaler Instanz in diesem Bereich lediglich eine koor-

dinierende Funktion zukommen soll, während die verteidigungs- und versorgungspolitischen Lasten auch künftig den einzelnen Mitgliedern überlassen würden.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Verteidigung ist zwar nicht zu übersehen, dass der gemeinsame Markt nicht nur die Versorgungssicherheit der Gemeinschaft selber, sondern ebenso diejenige der Schweiz erhöht hat. Indessen bleiben die EG-Staaten aber nach wie vor in erheblichem Ausmass von Rohstoffen und andern Gütern aus Übersee abhängig, so dass ein bedeutender Anteil der von der Schweiz aus der EG importierten Waren letztlich ebenfalls aus Übersee stammt. Damit wird klar, dass die Abhängigkeit der Schweiz von überseeischen Märkten noch wesentlich grösser ist, als die direkten Ein- und Ausfuhren es vermuten lassen. Hinzu kommt, dass die Handelsflotten der EG-Staaten zwischen 1980 und 1990 aufgrund eines ruinösen internationalen Wettbewerbs durchschnittlich mehr als die Hälfte ihrer Tonnage verloren haben, wodurch sich in dieser Hinsicht die Versorgungsabhängigkeit der EG aus Übersee sogar verschärft hat. Diese Tatsache unterstreicht die Notwendigkeit zur Aufrechterhaltung einer eigenen schweizerischen Handelsflotte noch zusätzlich.

Im Falle machtpolitischer Krisen mit erheblichen Störungen des Seeverkehrs wären die ohnehin stark geschrumpften nationalen Handelsflotten der EG entweder durch militärische oder durch zivile Versorgungsaufgaben in- und ausserhalb des NATO-Bündnisses weitgehend gebunden. Es kann somit nicht erwartet werden, dass das Ausland auf die Versorgungsbedürfnisse der Schweiz besondere Rücksicht nehmen würde. Gerade seitens der EG würde es deshalb sehr begrüsst, wenn nicht nur ihre Mitglieder, sondern auch Drittstaaten wie die Schweiz ihren Beitrag zur Versorgungssicherheit zu leisten selber imstande sind. Die Seeverkehrspolitik der EG ist denn auch nicht zuletzt unter sicherheitspolitischen Gesichtspunkten darauf ausgerichtet, die Handelsflotten so zu fördern, dass die staatlichen Beihilfen ihrer Mitgliedstaaten nicht mehr zu einer gegenseitigen Konkurrenzierung führen, sondern nur noch die Wettbewerbsnachteile im internationalen Verkehr mit Drittstaaten ausgleichen. Allerdings beabsichtigt die EG nicht, eine eigene Euro-Flagge zu gründen.

Als rohstoffarmes Binnenland ist die Schweiz somit gut beraten, ihre Fähigkeit zur Gewährleistung der eigenen Versorgung auch in Krisen- und Kriegsfällen weiterhin aufrechtzuerhalten. Es entspricht deshalb einer zwingenden Notwendigkeit, die dafür erforderlichen Seetransportmittel in ausreichendem Ausmass sicherzustellen. Gerade mit Blick auf die bevorstehende europapolitische Entwicklung erhöht unser Land mit einer eigenen Handelsflotte nicht unwesentlich seine Integrationsfähigkeit.

213 Vorkehrungen zum Schutze der Schweizer Schiffe

Die Schweiz hat seit Bestehen ihrer Flotte alles vorgekehrt, um die Nachteile, mit welchen ihre Hochseeflotte gegenüber denjenigen anderer seefahrender Nationen konfrontiert ist, soweit als möglich zu mildern. Durch ihre Gesetzgebung hat sie in Anwendung des internationalen Seekriegsvölkerrechts und der entsprechenden Seekriegsrechtspraxis vor allem hinsichtlich des Prisenrechts stets darauf geachtet, nie den geringsten Zweifel an der strikten Neutralität der Schweizer Flagge aufkommen zu lassen. Weder einer Kriegspartei noch einem Drittstaat, dessen Hoheitsgewässer und Hafeneinrichtungen schweizerische Schiffe allenfalls benutzen könnten, sollte ein

Vorwand für priserechtliche Massnahmen gegeben werden. Dies ist schon deswegen von besonderer Bedeutung, weil die Schweiz als Binnenstaat im Ausland ihren Schiffen keinen unmittelbaren Schutz gewähren kann. Gerade aus diesem Grunde fördert der Bund Schweizer Seeleute und trifft verschiedene technische Sicherheitsvorkehrungen.

Das *Seeschiffahrtsgesetz* (SR 747.30) legt deshalb noch heute in den Artikeln 17 ff für den Eintrag eines Hochseeschiffs ins Register der Schweizerischen Seeschiffe bezüglich Herkunft der finanziellen Mittel der Eignergeseellschaft äusserst strenge Bedingungen fest. So müssen alle Aktionäre einer Eignerfirma Schweizer Bürger sein, und drei Viertel aller Aktien müssen in der Schweiz wohnhaften schweizerischen Aktionären gehören (Art. 20 Abs. 1 SSG). Ausserdem hat sich der Schiffseigentümer darüber auszuweisen, dass mindestens ein Viertel des Buchwertes (Erwerbspreis) eines jeden auf seinen Namen eingetragenen Schiffes durch eigene Mittel finanziert worden ist (Art. 24 Abs. 1 SSG). Schliesslich muss mindestens die Hälfte des Buchwerts eines Schiffes mit schweizerischen Mitteln finanziert worden sein (Art. 24 Abs. 2 SSG). In der Zwischenzeit haben aber praktisch alle nationalen Seerechtsgesetzgebungen bezüglich Kapitalherkunft eine gewisse Liberalisierung erfahren. Die rigorose schweizerische Regelung erweist sich deshalb heute bis zu einem gewissen Grad sogar als Hemmnis für die Aufrechterhaltung beziehungsweise für die Erneuerung unserer Hochseeflotte. Die neuere Seekriegsrechtspraxis stellt für die Beurteilung der Freund/Feind- beziehungsweise der Neutralitätsfrage angesichts der stark liberalisierten und nur noch schwer überblickbaren internationalen Finanz- und Kapitalmärkte weniger auf die Herkunft der Mittel für die Schiffsfinanzierung als vielmehr auf den tatsächlichen Einfluss auf ein Schiff ab. Für die Schweizer Flotte bedeutet dies, dass künftig nur noch die Eignergeseellschaften führungs- und kapitalmässig schweizerisch beherrscht sein müssen. Angesichts des alarmierenden Rückgangs an Schweizern auf unseren Hochseeschiffen hat deshalb der Bundesrat durch die *Finanzhilfaktion zur Sicherung eines ausreichenden schweizerischen Mannschaftsbestandes* die notwendigen Vorkehrungen getroffen, um in dieser Hinsicht auch für die Zukunft den neutralen Charakter und damit die Sicherheit der Schweizer Schiffe in tatsächlicher Hinsicht zu gewährleisten (BB1 1989 I 1197 f).

Hinsichtlich der Kapitalbedingungen wird den Eidgenössischen Räten demnächst in anderem Zusammenhang eine *Änderung des Seeschiffahrtsgesetzes* vorgeschlagen, damit bei den Finanzierungsvorschriften eine grössere Flexibilität erreicht werden kann. Diese sollen den Schiffseigentümern bestimmte Erleichterungen beim Erwerb von Schiffsmaterial verschaffen und letztlich auch helfen, einen gewissen Innovationseffekt auszulösen. Das Erfordernis der kapital- und führungs-mässigen Beherrschung der Gesellschaft wird aber dennoch gewährleistet sein müssen, so dass bezüglich der *Wahrung der Neutralität zur See kein Risiko* eingegangen wird. Auch soll weiterhin verhindert werden, dass sich die Schweiz zu einer Gefälligkeitsflagge entwickelt.

22 Anforderungen an die Schweizer Hochseeflotte

Die Zusammensetzung der Schweizer Flotte wird grundsätzlich durch die kommerziellen Bedürfnisse der einzelnen Reeder bestimmt. Diese haben sich an den Erfordernissen des Marktes zu orientieren, wollen sie ihr Geschäft erfolgreich führen. Der überwiegende Teil der unter Schweizer Flagge fahrenden Schiffe verkehrt in der Tramp-

schiffahrt; lediglich drei Schiffe sind in einem Liniendienst im Mittelmeer und in Westafrika eingesetzt, wo sich die betreffende Reederei seit Jahren mit den internationale Normen verletzenden Ladungspraktiken französischer und westafrikanischer Behörden und Gesellschaften konfrontiert sieht.

Die kommerziell bedingte Zusammensetzung hat zur Folge, dass heute die Schweizer Flotte hinsichtlich der Bedürfnisse der Landesversorgung nicht nur aus idealen Einheiten besteht. Dennoch stellt jedes Hochseeschiff mit einer Tonnage von wenigstens 1'000 DWT¹⁾ eine Bereicherung für unsere Flotte dar. Früher wurden jeweils die Ziele der Flottenpolitik vor allem durch eine bestimmte Gesamttonnage bestimmt. Dieses Kriterium erlaubt heute jedoch bezüglich der Frage nach der Zweckmässigkeit einer Flotte keine zuverlässige Aussage mehr, denn international ist eine starke Spezialisierung bei den Schiffstypen sowie ein deutlicher Trend zu immer grösseren Einheiten festzustellen. Vor Jahren teilte sich beispielsweise bei der Schweizerflotte ein Volumen von 150'000 DWT noch auf rund 20 Schiffe auf, während diese Tonnage heute allein durch die zwei grössten Schiffe m/s Diavolezza und m/s St-Cergue erreicht wird. In Zukunft ist deshalb eine *Vielzahl von Schiffen* anzustreben. Entsprechend der allgemeinen Spezialisierung ist dabei auch der *Vielfalt der heutigen Schiffstypen* Rechnung zu tragen.

Gegenwärtig ergibt sich bei der Schweizer Flotte folgende Zusammensetzung²⁾:

<i>Schiffstyp:</i>	<i>Anzahl Schiffe:</i>	<i>Durchschnittsalter:</i>	<i>DWT:</i>
Bulk Carrier	10	9,5 Jahre	508'375
General Cargo	2	21,0 Jahre	7'124
Multi Purpose	4	7,0 Jahre	88'395
RoRo Cargo	2	13,0 Jahre	11'582
Chemie-/Alkoholtanker	5	16,5 Jahre	22'069
Total	23	13,5 Jahre	637'545

Die Tabelle zeigt vor allem einen starken Überhang bei den Bulk-Carriers mit 10 Einheiten. Tonnagemässig umfassen diese sogar fast 80 % der Gesamtflotte. Diese Bulk-Carriers geniessen zwar wegen ihres überproportionalen Anteils und ihrer besonderen Grösse nicht allererste Priorität, doch bleiben sie schon allein aufgrund der relativ geringen Flottengrösse und ihrer Fähigkeit, bedeutende Mengen an Schüttgütern wie Getreide, Erze, Kohle, u.a.m. transportieren zu können, durchaus von Interesse. Entscheidend ist, dass sie aufgrund ihrer Breite und ihres Tiefgangs den Panama-Kanal zu durchfahren in der Lage sind. In der Beurteilung der Landesversorgung haben vor allem Multi Purpose Frachter mittlerer Grösse von ungefähr 5'000 - 20'000 DWT mit eigenem Ladegericht eine erhöhte Bedeutung. Schiffe dieser Grösse können auch in kleineren Häfen anlegen und sind deshalb im Ein-

¹⁾DWT = dead weight tons: Gesamttragfähigkeit des Schiffes, einschliesslich Ladung, Treibstoffe, Vorräte, Trinkwasser, etc., ausgedrückt in englischen Tonnen (long tons) zu 1'016 kg

²⁾Stand Anfang September 1991

satz sehr flexibel. Dies trifft in besonderem Masse auf RoRo-Schiffe zu, welche direkt mit Lastwagen über eine Heck- oder Seitenrampe beladen werden können. Da in jüngerer Zeit ein vermehrter Trend zu Container-Frachtern festzustellen ist, wäre es auch wünschenswert, wenn unsere Flotte durch ein paar solche Schiffe mit eigener Ladevorrichtung ergänzt werden könnte. Was die Öltankschiffahrt betrifft, so haben bis anhin die Schweizer Reeder dieses sehr spezifische Geschäft gemieden. Falls künftig Gesuche um Bürgerschaft eingereicht würden, müssten jedenfalls die damit verbundenen Risiken besonders geprüft werden. Die fünf vorhandenen Chemie-/Alkohol-Tanker einer Genfer Reederei fügen sich gut in den schweizerischen Schiffspark ein. Diese Spezial-Tanker sind vor allem in der Lage, neben Chemikalien auch flüssige Lebensmittel wie Speiseöle u.a.m. zu transportieren.

Im Urteil der zuständigen Fachleute des Transportamtes der Wirtschaftlichen Landesversorgung gilt die heutige typenmässige Zusammensetzung der Flotte als einigermaßen zweckmässig, auch wenn im Sinne einer verstärkten Spezialisierung und einer besseren Ausgewogenheit noch gewisse Wünsche offen bleiben. *Durch Setzung günstiger Rahmenbedingungen kann der Bund aber die notwendigen Anreize schaffen, um die heute vergleichsweise geringe Anzahl Schiffe wieder angemessen zu erhöhen.*

23 Situation der schweizerischen Hochseeschiffahrt

Ende 1985 verzeichnete die Schweizer Hochseeflotte mit 34 Einheiten ihren bisher höchsten Schiffsbestand. Seither hat sich die Zahl der Schiffe stetig auf heute 23 Einheiten verringert, und Ende Oktober 1991 wird eines der beiden einzigen Ro-Ro-Schiffe ausgeflaggt. Trotz der Verringerung der Anzahl Einheiten stieg die Tonnage im selben Zeitraum aus den erwähnten Gründen von 580'965 auf 637'545 DWT. In den vergangenen dreissig Jahren nahm die Entwicklung der Schweizer Flotte folgenden Verlauf:

Jahr	Anzahl Schiffe	Tonnage: DWT
1962	33	257'224
1965	31	267'297
1970	31	305'525
1975	27	365'530
1980	33	471'016
1985	34	580'965
1990	22	501'935
1991	23	637'545

* Stand Ende September 1991 nach der Registrierung von zwei Bulk-Carriers

Auffallend ist nicht bloss die trotz steigender Tonnage eingetretene Verringerung der Anzahl Einheiten, sondern ebenso das vergleichsweise hohe Durchschnittsalter der Schiffe von gut 13 1/2 Jahren. Demgegenüber lag beispielsweise 1971 das Durchschnittsalter der Schweizer Schiffe noch bei 7 Jahren, und auch die Flotten anderer Industriestaaten sind heute erheblich jünger.

Diese insgesamt negative Entwicklung der Schweizer Flotte ist im wesentlichen auf die ungünstige internationale Wirtschaftsentwicklung vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zurückzuführen, welche nicht nur ein Absinken des Frachtaufkommens, sondern ebenso der Fracht- und Charterraten bewirkt hat. Angesichts eines weltweit erheblichen, wenn auch sektoriell unterschiedlichen Tonnageüberhangs, unausgeglichener Verkehrsströme und eines damit verbundenen ruinösen Verdrängungswettbewerbs, welcher vornehmlich durch die Flotten der Staatshandels- und Schwellenländer hervorgerufen worden ist, sahen sich auch die Schweizer Reeder aufgrund ihrer hohen Betriebskosten zum Verkauf von nicht mehr ausgelasteten Einheiten gezwungen. Verschiedentlich wurde dabei auch der Ausweg in eine Billigflagge gesucht. Aufgrund dieser Entwicklung musste 1987 sogar eine traditionsreiche Basler Reederei ihren Betrieb einstellen.

Zwar hat sich 1990 die Ertragslage gegenüber den vorangehenden Jahren zufriedenstellend entwickelt, doch machen sich inzwischen bereits wieder gewisse ungünstige Vorzeichen in der Seeschifffahrt bemerkbar. Für die sich teilweise längst aufdrängenden Reinvestitionen erweist sich nun aber vor allem die *anhaltende Hochzinsphase* als ausgesprochen hinderlich, zumal Schiffe sehr kapital- und kostenintensiv sind, und die Gewinnmargen sich in relativ engen Grenzen halten. Der Wirtschaftsaufschwung der jüngsten Vergangenheit und die in den Krisenjahren erfolgte erhebliche Verringerung der Werftkapazitäten haben die Kosten für Schiffsneubauten sowie die Preise für Occasionsschiffe markant ansteigen lassen, was den Erneuerungsprozess noch zusätzlich behindert. Die Reeder üben deshalb gezwungenermassen bei Neu- beziehungsweise Reinvestitionen weiterhin äusserste Zurückhaltung.

Die erwähnten Fakten lassen klar erkennen, dass zur Zeit ein *überdurchschnittlicher Reinvestitionsbedarf* besteht, und zwar vornehmlich bei den weniger diversifizierten Reedereien. Während der zurückliegenden ertragsschwachen Jahre vermochten nicht alle Unternehmungen ausreichende Rückstellungen vorzunehmen, die ihnen heute ohne weiteres erlauben würden, ihre Flotten in einem wirtschaftlich zweckmässigen Rhythmus zu erneuern. Nur Firmengruppen mit einem breit abgestützten Geschäftsbereich sind in der Lage, ihr Schiffsbeschaffungsprogramm antizyklisch zu gestalten und so erhebliche Kosteneinsparungen zu erzielen. Die Kumulation ungünstiger Voraussetzungen hat aber nicht nur zu einem erheblichen Aderlass beim Schiffsbestand geführt, sondern auch zu einem *eigentlichen Reinvestitionsstau*. Damit besteht mittel- und längerfristig sogar die *Gefahr eines weiteren Absinkens des schweizerischen Flottenbestandes und des Verlusts der Einsatzfähigkeit*. Wie sich die Schweizer Flotte künftig weiterentwickeln wird, dürfte einerseits von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung abhängen, aber ebenso von einem günstigen Investitionsklima in der Schweiz selber, welches in verschiedener Hinsicht verbesserungswürdig ist. Vor allem gilt es aber auch zu vermeiden, dass wegen unzureichender wirtschaftlicher Rahmenbedingungen eine Abwanderung in fremde Flaggen stattfindet.

24 Bisherige Förderung der Hochseetonnage

Nach dem Krieg gewährte der Bund bis zum Jahr 1959 niedrigverzinsliche Schiffsdarlehen, ging danach aber zur Verbürgung von Bankdarlehen über. So bewilligten die Eidgenössischen Räte auch 1972 für die Dauer von 10 Jahren einen Sammelkredit von 250 Millionen Franken für die Gewährung von Schiffsbürgschaften (BBl 1972 II 477).

Von dieser Möglichkeit haben die Reedereien damals regen Gebrauch gemacht und nahmen für insgesamt 18 Schiffe mit einer Tonnage von 289'165 DWT eine Bürgschaftssumme von 236'170'000 Franken in Anspruch. Dadurch gelang es damals, eine erhebliche Verjüngung und Aufstockung des Schiffsbestandes herbeizuführen. Diese Aktion war insgesamt sehr erfolgreich.

Bei Ablauf der «Aktion 72» setzte der Bund 1982 die Förderung der Hochseetonnage durch eine neue Bürgschaftsaktion fort. Diesmal wurde ein Rahmenkredit von 300 Millionen Franken für wiederum 10 Jahre bewilligt (*Bundesbeschluss vom 21. Juni 1982 über einen Rahmenkredit für Massnahmen zur Sicherung der schweizerischen Hochseeschifffahrt*; BBl 1982 II 477). Aufgrund der oben geschilderten wirtschaftlichen Entwicklung bestand zwar anfänglich eine gewisse Nachfrage nach Bürgschaftskrediten. Danach trat aber ein längerer Stillstand ein; erst in der zweiten Hälfte des Jahres 1990 wurden wieder einzelne Gesuche eingereicht. Kurz vor Ende der Laufzeit muss nun aber festgestellt werden, dass die «Aktion 82» die beabsichtigten Impulse zur Erneuerung der Flotte nicht im angestrebten Umfang auszulösen vermocht hat. Lediglich zehn Schiffe mit einem Darlehensbetrag von 108'607'500 Franken sind bisher verbürgt worden.

Der relativ bescheidene Erfolg der Aktion ist auf die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung, nicht zuletzt aber auch auf die wenig flexiblen Finanzierungsbedingungen zurückzuführen. Der zusehends schwindende Zinsvorteil des schweizerischen Finanzmarkts gegenüber ausländischen Märkten führt schliesslich dazu, dass auch die Reedereien vermehrt ihren Finanzbedarf ausserhalb der Schweiz zu decken versuchen. Ende 1990 hat die Schweizerische Bankiervereinigung die zu Beginn der letzten Bürgschaftsaktion zwischen ihr und dem EVD getroffene Abmachung über die Zinsgestaltung für Schiffshypothekendarlehen aus wettbewerbsrechtlichen Gründen widerrufen und die Zinsfrage dem freien Ermessen ihrer Mitgliedbanken anheimgestellt. Die Empfehlung der Bankiervereinigung sah eine Zinsfestsetzung von einem halben Prozent über den langfristigen Kassenobligationensätzen vor. Aufgrund der angespannten Liquiditätssituation haben die Banken aber bereits zuvor diese Empfehlung nicht mehr eingehalten. Bewirkte früher die Bundesbürgschaft für den Schiffseigentümer je nach dessen Bonität eine Zinsreduktion zwischen einem und zwei Prozent, so hat sich dieser entscheidende Vorteil inzwischen aufgrund der derzeit angespannten Liquidität der Schweizer Banken und der daraus resultierenden höheren Refinanzierungskosten deutlich verringert. Immer häufiger kommt es deshalb vor, dass Schweizer Reeder aufgrund vorteilhafterer Kapitalzinsen sowie allgemeiner Rahmenbedingungen im Ausland ihre Schiffe unter einer fremden Flagge registrieren lassen. Sämtliche Industriestaaten mit eigener Hochseeflotte gewähren zudem, verglichen mit der Schweiz, massive Finanzhilfen und Vergünstigungen wie Steuererleichterungen, direkte und indirekte Betriebs- und Schiffsbauzuschüsse sowie zinslose oder niedrigverzinsliche Darlehen.

Trotz verschärfter wirtschaftlicher Bedingungen in der jüngsten Vergangenheit musste der Bund bisher noch nie sein Bürgschaftsversprechen einlösen. Die verbürgten Schiffshypothekendarlehen wurden von den Schuldern stets korrekt amortisiert, und die noch offenen Kredite gelten derzeit als nicht gefährdet.

25 Massnahmen zur Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge
 251 Erweiterung des bisherigen Bürgschaftsrahmens

Angesichts der beträchtlichen Vorteile, welche andere Staaten ihren Reedern einräumen, hat die bisherige Bürgschaftsform erheblich an Attraktivität verloren. Im Rahmen der Vorarbeiten zu dieser Vorlage wurde deshalb erwogen, künftig den Reedern Darlehen des Bundes zum Selbstkostenpreis zur Verfügung zu stellen. Aufgrund der derzeit angespannten Finanzlage und der ungünstigen Finanzperspektiven der Eidgenossenschaft wurde indes von dieser Lösung Abstand genommen. In der Folge wurden verschiedene andere Wege für eine Erleichterung der Schiffsfinanzierung geprüft. Aufgrund eingehender Abklärungen hat sich dabei das *Bürgschaftsmodell nach wie vor als vorteilhafteste Lösung erwiesen, sofern allerdings bestimmte Verbesserungen vorgenommen werden*. Es ist nun vorgesehen, wie schon bisher nur Schiffsdarlehen zu verbürgen. Um jedoch möglichen Entwicklungen in der Seeschiffahrtsgesetzgebung genügend Rechnung zu tragen, wurde im Entwurf des Bundesbeschlusses eine etwas offenere Formulierung gewählt, welche beispielsweise eine Bürgschaft auf Schiffsinhabertiteln jedenfalls nicht ausschliessen würde.

Im internationalen Reedereigeschäft sind Schiffsfinanzierungen auf der Basis von US-Dollars üblich, und auch der grösste Teil der Einnahmen und Ausgaben erfolgt in amerikanischer Währung. Ein Dollarschiffsdarlehen erlaubt deshalb dem Reeder, sein Währungskursrisiko teilweise auszuschalten. Im Jahre 1991 trat nun auf dem Kapitalmarkt insofern eine interessante Entwicklung ein, als erstmals die Zinsen für langfristige Dollar-Kredite unter das Zinsniveau für entsprechende Franken-Darlehen sanken. Jüngst verbürgte der Bund deshalb in einzelnen Fällen Dollar-Darlehen, deren Höhe durch eine entsprechende Maximal-Hypothek in Schweizerfranken fixiert worden war. Vorläufig kann dieses verbesserte Angebot des Bundes jedoch nur in beschränktem Rahmen zum Tragen kommen, weil zur Zeit nur Hypothekendarlehen schweizerischer Finanzierungsinstitute verbürgt werden können. Künftig ist aber die Möglichkeit von *Fremdwährungsbürgschaften* ausdrücklich in den Vollzugsvorschriften vorzusehen. Damit das Risiko für den Bund von Anfang an genau festgelegt werden kann, ist die Bürgschaftsverpflichtung durch einen maximalen Frankenbetrag in der Schiffsverschreibung zu fixieren.

Aufgrund des gegenwärtig engen Handlungsspielraums der Schweizer Banken bei der Zinsgestaltung ist aber auch der Kreis der Darlehensgeber zu erweitern, gegenüber denen der Bund Bürgschaften eingehen kann. Die *Verbürgung von Schiffsdarlehen muss deshalb auch gegenüber Nicht-Banken* und - sofern die Kapitalvorschriften des Seeschiffahrtsgesetzes erfüllt sind - auch *gegenüber ausländischen Darlehensgebern* ermöglicht werden. In Frage kommen beispielsweise Versicherungsgesellschaften oder Private, die sich partnerschaftlich an einem Schiff beteiligen möchten. Durch eine solche Öffnung kann letztlich eine verbesserte Marktsituation zum Vorteil des Reeders erreicht werden.

Bei den bisherigen Aktionen schloss der Bund nur einfache Bürgschaftsverträge mit den Darlehensgebern ab. Mithin hätte er von diesen nur belangt werden können, wenn über den Hauptschuldner ein Konkurs eröffnet oder wenn diesem eine Nachlassstundung bewilligt worden wäre (Art. 495 OR). Eine wesentliche Verbesserung im Sinne einer Zinsvergünstigung für den Reeder liesse sich nun aber erreichen, wenn der Bund neben der einfachen auch eine *Solidarbürgschaft* anbieten würde. Der Darlehensgläubiger könnte in diesem Falle vom Bund als

Solidarbürgen die Rückzahlung des Darlehens ohne vorgängige Pfandverwertung bereits dann verlangen, wenn der Hauptschuldner mit seiner Leistung im Rückstand und erfolglos gemahnt worden oder wenn dessen Zahlungsunfähigkeit offenkundig ist (Art. 496 Abs. 1 OR). Ein solches Angebot dürfte vornehmlich für Darlehensgeber aus Nicht-Bankenkreisen von Interesse sein, da diese im allgemeinen den Aufwand für langwierige Betreibungs- und Verwertungsverfahren scheuen.

Bis anhin begrenzte der Bund sein Bürgschaftsengagement auf höchstens 70 % der Bau- oder Erwerbskosten zuzüglich einem allfälligen Jahreszins. Diese Höchstgrenze ist sicherlich bei Zweithand-Schiffen oder in Fällen mit besonderen Risiken gerechtfertigt. Bei Neukonstruktionen kann es aber durchaus angezeigt sein, *höhere Kapitalbeträge bis zu maximal 85 % zu verbürgen*. Selbstverständlich dürfen dabei aber weder die gesetzlichen Kapitalvorschriften (die bestehenden wie auch die künftigen) des Seeschiffahrtsgesetzes tangiert noch die wirtschaftlichen Möglichkeiten des Schuldners überfordert werden.

Die Amortisationsdauer beträgt zur Zeit längstens 10 Jahre. Bei Occasionsschiffen wird diese Zeitspanne entsprechend ihrem Alter verkürzt. Gerade bei teuren Neubauten ist es aber unter Umständen betriebswirtschaftlich sinnvoll, ausnahmsweise auch eine etwas längere Amortisationsdauer vorzusehen. Um auch in dieser Hinsicht das Angebot des Bundes zu verbessern, ist eine *grössere Flexibilität bei der Amortisationsdauer* anzustreben, welche sich jedoch nach klaren Kriterien zu richten hat.

Die seinerzeitigen Empfehlungen der Schweizerischen Bankiervereinigung an ihre Mitgliedbanken sahen ausschliesslich feste Schiffshypotheken vor. Solange sich die Zinsen allgemein auf einem tiefen Niveau stabil hielten, war dies durchaus zweckmässig. Mit dem starken Zinsanstieg im Jahr 1989 wurde das System der Festhypotheken aber für die Schiffseigner zu riskant, weshalb der Bund sich ausnahmsweise bereit fand, auch Darlehen mit variablen Zinsen zu verbürgen. Dem Reeder soll künftig ausdrücklich anheimgestellt werden, *bei zu verbürgenden Darlehen zwischen festen und variablen Zinsen frei wählen zu können*.

252 Neuaufgabe einer Bürgschaftsaktion

Aufgrund der aktuellen sicherheits- und versorgungspolitischen Beurteilung sowie aufgrund der derzeitigen internationalen Wettbewerbssituation drängt sich unbedingt eine Fortsetzung der bisherigen Schifffahrtspolitik durch den Bund auf. Dabei hat sich das Instrument der Bundesbürgschaft als zweckmässigste Lösung herausgestellt. Im Rahmen der sachlichen Ausgestaltung wird der Bundesrat aber seine Möglichkeiten zur Verbesserung der Finanzierungsbedingungen im Sinne der Darlegungen unter Ziffer 251 voll ausschöpfen. Durch eine solche *Flexibilisierung der Bundesbürgschaft* werden dem Schweizer Reeder wieder attraktive Rahmenbedingungen gesetzt, die ihm den Erwerb von Schiffsraum wesentlich erleichtern helfen. Ordnungspolitisch ist diese Massnahme völlig unbedenklich und sie darf insgesamt als äusserst massvoll bezeichnet werden.

253 Laufzeit und Umfang der neuen Bürgschaftsaktion

Die letzten Bürgschaftsaktionen wurden jeweils für eine Laufzeit von zehn Jahren bewilligt. Dieser Rhythmus, welcher sich über einen einigermaßen überblickbaren Zeitraum erstreckt, hat sich bewährt.

Hinsichtlich des Umfangs des zu beantragenden Bürgschaftsrahmenkredites ist zunächst von der Tatsache auszugehen, dass sich die Schiffspreise in jüngster Zeit insbesondere bei Neubauten und bei Spezialschiffen unverhältnismässig erhöht haben. Erweist sich das neue Bürgschaftsangebot des Bundes als attraktiv genug und entwickelt sich die internationale Wirtschaftslage während der Laufzeit günstig, so könnte dies eine erhebliche Nachfrage nach Bürgschaftskrediten auslösen. Nachdem auf die Vergabe von Bundesmitteln verzichtet wird, ist es angezeigt, wenigstens den Kreditrahmen für diese Bürgschaften mit 400 Millionen Franken so anzusetzen, dass gegen Ende der Laufzeit allfällige Engpässe vermieden werden können.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

Mit dem Abschluss eines Bürgschaftsvertrags übernimmt der Bund die Haftung für die Rückzahlung des Schiffsdarlehens sowie höchstens eines Jahreszinses. Eine Zahlungsverpflichtung entsteht ihm deshalb nur im Falle einer Insolvenz des Darlehensschuldners. In einem solchen Fall müsste der entsprechende Zahlungsbedarf aufgrund der eingegangenen Eventualverpflichtung mittels eines Nachtragkreditbegehrens bewilligt werden.

Die Verwaltung dieses Bürgschaftskredites kann wie schon bisher ohne weiteres mit dem vorhandenen Personalbestand des Bundesamtes für wirtschaftliche Landesversorgung bewältigt werden.

4 Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Planung des Bundesrates für die kommende Legislaturperiode von 1992-1995 bereits berücksichtigt.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

Die vorgeschlagene Bundesbürgschaft steht vollkommen im Einklang mit den Rechtsnormen der Europäischen Gemeinschaft (Art. 92-94 des EWG-Vertrags). Die im einschlägigen Richtlinienentwurf der EG vorgesehenen staatlichen Finanzhilfen im Bereiche der Seeschifffahrt gehen bei weitem über die hier vorgeschlagene Massnahme hinaus, so, wenn nach jenem Richtlinienentwurf beispielsweise besondere steuerliche Vorteile, Zuschüsse an Reedereien, Werftbeihilfen und vieles andere mehr erlaubt wird.

6 Rechtsgrundlagen

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für die Bewilligung des beantragten Rahmen-Kredites ergibt sich aus Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung. Beim angebehrten Kredit handelt es sich gemäss Artikel 29 Absatz 7 der Finanzhaushaltsverordnung vom 15. Januar 1986 (SR 611.01) um einen Rahmenkredit, der aufgrund von Art. 8 des Geschäftsverkehrsgesetzes (SR 171.11) in der Form eines einfachen Bundesbeschlusses zu erlassen ist, da er keine rechtssetzenden Normen enthält. Er unterliegt deshalb auch nicht dem fakultativen Referendum.

Die materiell-rechtliche Basis für die Beanspruchung des Kredites ergibt sich aus Artikel 22 Absatz 1 des Landesversorgungsgesetzes vom 8. Oktober 1982 (SR 531). Danach trifft der Bundesrat unter anderem «... die erforderlichen Massnahmen, um ausreichende Transport- und Kommunikationsmöglichkeiten zu sichern, ...». Die Einzelheiten über die Bürgschaftsgewährung werden in einer Verordnung des Bundesrates geregelt.

Entwurf

Bundesbeschluss
über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochsee-
schiffen unter Schweizer Flagge

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,

gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom ... ,

beschliesst:

Art. 1

Zur Deckung allfälliger Zahlungsverpflichtungen, die aus einem Bürgschaftsengagement des Bundes im Zusammenhang mit dem Erwerb schweizerischer, für den Transport lebenswichtiger Güter geeigneter Hochseeschiffe entstehen, wird für eine Laufzeit von zehn Jahren ein Rahmenkredit von 400 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

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

Attest des Conseil fédéral suisse:
Le président de la Confédération
Le chancelier de la Confédération

Projet

**Message
à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit cadre pour cautionnement visant à
assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse**

du

Messieurs les Présidents,

Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un projet d'arrêté fédéral instituant un crédit cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse en vous priant de l'approuver.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre considération distinguée.

... 1991

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Le chancelier de la Confédération,

Vue d'ensemble

La flotte maritime suisse a été créée pendant la seconde guerre mondiale pour assurer les importations d'importance vitale en provenance d'outre-mer. Après la guerre, la Confédération a confié l'exploitation de la flotte marchande à l'économie privée, et pour des motifs relevant de la politique de sécurité, elle a encouragé l'effectif des navires, d'abord en octroyant elle-même des prêts, puis en cautionnant des prêts destinés à l'acquisition de navires. L'importance de la flotte de haute mer suisse pour la politique de sécurité provient en premier lieu de l'absence d'un accès direct à la mer, de la pauvreté en matières premières ainsi que d'une base alimentaire insuffisante. Notre flotte permet de procéder à des importations considérables en provenance d'outre-mer, mais aussi d'exporter des quantités non négligeables vers ces territoires. L'expérience a montré qu'en cas de crise due à une politique de force, il y a toujours lieu de craindre une raréfaction du tonnage maritime, ce qui est de nature à isoler notre pays des flux d'approvisionnement vitaux en provenance d'outre-mer. Il est donc important pour la Suisse qu'elle dispose en suffisance de son propre tonnage maritime. Du point de vue de la politique de sécurité, la réduction du potentiel militaire à l'échelle mondiale n'a aucunement amoindri l'importance de la flotte suisse qui s'en est au contraire trouvée renforcée. La sécurité militaire doit actuellement être assurée au moyen de troupes sensiblement moins nombreuses, mais plus mobiles. Cette mobilité ne peut cependant être atteinte qu'en faisant appel au tonnage maritime civil qui, comme l'a démontré la récente guerre du Golfe, serait, le cas échéant, retiré du marché par voie de réquisition. Si l'OTAN, qui renforce ses plans dans ce sens, devait agir ainsi, le tonnage maritime nécessaire pour répondre aux besoins d'approvisionnement de la Suisse ne serait plus disponible, ou du moins plus dans une mesure suffisante.

La Communauté européenne n'exerce qu'une fonction de coordinatrice en matière de politique extérieure et de sécurité. Les charges relevant de la politique de défense et d'approvisionnement incombent aux Etats membres. En cas de crise d'approvisionnement due à une politique de force, les Etats tiers comme la Suisse ne peuvent pas compter sur son aide, d'autant moins que le tonnage maritime des Etats de la CE a régressé de plus de la moitié pendant les 10 dernières années.

Ces derniers temps, notre flotte s'est heurtée, dans le monde entier, à une vive concurrence et n'a pas bénéficié de conditions-cadres aussi favorables que ses rivales, de sorte que l'effectif des navires suisses a régressé, à la suite de ventes, de changements de pavillon ou de fermetures d'entreprises, passant de 34 unités en 1985 à 23 actuellement. En outre, la période actuelle, caractérisée par des taux d'intérêt élevés, empêche notamment les réinvestissements qui, dans certains cas, s'imposeraient depuis longtemps. Si l'on ne parvient pas à créer de nouvelles conditions-cadres suffisamment attrayantes pour les armateurs suisses, il en résultera non seulement une nouvelle perte de tonnage, mais aussi un vieillissement accru de notre flotte, ce qui rendrait sa capacité de rendement insuffisante en cas de conflit.

La campagne de cautionnement menée par la Confédération depuis 1982, qui viendra à échéance au milieu de l'année prochaine, n'a pas rencontré le succès escompté. Cela est dû non seulement à l'évolution économique générale défavorable, mais aussi à la rigidité des conditions de financement. Le Conseil fédéral demande donc aux Chambres fédérales un nouveau crédit-cadre pour cautionnements d'un montant de 400 millions de francs pour une durée de dix

ans. Toutefois, pour conférer l'attrait nécessaire à de nouveaux investissements et réinvestissements, ainsi que pour obtenir une baisse des taux d'intérêts, il faudra assouplir les conditions de cautionnement en passant de la caution simple à la caution solidaire, en élargissant le cercle des prêteurs potentiels (autres que les banques), en cautionnant des prêts en devises étrangères etc. Cela permettra d'adapter notre flotte aux exigences de la politique de sécurité, tant en ce qui concerne l'effectif des navires que leurs caractéristiques.

Message

- 1 **Partie générale**
- 11 **Situation initiale**

Par le biais d'une interpellation (86.320), le Conseiller national Peter Spälti a demandé le 4 mars 1986 au Conseil fédéral d'apprécier l'importance que revêt la flotte maritime suisse en tant qu'instrument de l'approvisionnement économique du pays en temps de crise ou de guerre. Dans sa réponse, le Conseil fédéral a confirmé que, dans une telle situation, la flotte maritime suisse représente un pilier important de l'approvisionnement économique du pays et qu'il est disposé à créer des conditions-cadres favorables pour son maintien. Sur la base des discussions au sein du Conseil, le Conseil fédéral s'est en outre engagé à examiner les mesures appropriées pour maintenir et soutenir la flotte maritime suisse.

Un groupe de travail institué par le Délégué à l'approvisionnement économique du pays a ensuite rédigé un rapport relatif au «Maintien de la flotte maritime suisse». L'analyse exhaustive de la situation sur laquelle se fonde le rapport établit que, pour des aspects relevant de la politique de sécurité, de la politique extérieure et de la neutralité, la flotte maritime suisse doit être maintenue. Des mesures sont proposées, d'une part pour maintenir un tonnage maritime suffisant et, d'autre part, pour relever l'effectif des marins suisses à un niveau suffisant et conforme aux exigences de la politique de sécurité.

Sur la base de ce rapport et après avoir établi les priorités, le Conseil fédéral a décidé de prendre d'abord des mesures destinées à rétablir l'effectif des marins suisses. Dans son *«Message du 22 février 1989 relatif à un arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer»* il s'est rallié expressément aux conclusions du rapport qui souligne la haute importance que revêt la flotte maritime suisse en matière de politique de sécurité, de politique extérieure et de neutralité. Il a proposé aux Chambres fédérales d'autoriser pour les années 1990 à 1994, un plafond de dépenses de 20 millions de francs permettant d'assurer l'engagement de la flotte en vue d'un cas de crise ou de guerre en octroyant aux marins suisses des aides financières (voir message; FF 1989 I 1145). Par l'*«Arrêté fédéral du 20 septembre 1989 concernant l'octroi d'aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer»* (FF 1989 III 929), le Parlement a alloué le crédit en question. Après 20 mois environ, on peut affirmer que cette campagne a été largement couronnée de succès. En effet, jusqu'à la mi-septembre 1991, 189 citoyens suisses ont déjà signé une déclaration d'engagement, alors qu'à fin 1989, seuls 56 Suisses étaient encore enrôlés à bord de navires de haute mer battant pavillon suisse.

Le crédit cadre pour cautionnement de 300 millions de francs accordé en 1982 par les Chambres fédérales pour une durée de 10 ans arrivera à échéance au milieu de 1992 (Arrêté fédéral du 21 juin 1982 ouvrant un crédit cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse; FF 1982 II 499). Si la Confédération veut continuer de soutenir la flotte maritime suisse, le maintien de mesures visant à faciliter le financement s'impose. Une interruption des mesures visant à promouvoir la navigation maritime pourrait, le cas échéant, avoir des conséquences

néfastes. Déjà dans le message relatif aux aides financières aux marins, il a été souligné qu'à la suite des pertes alarmantes de tonnage maritime, il serait indispensable d'améliorer le régime des allègements financiers afin d'encourager les réinvestissements nécessaires (FF 1989 I 1150, not. 1153).

12 Procédure préliminaire

Les milieux intéressés à la navigation maritime ont eu suffisamment l'occasion de se prononcer pendant l'élaboration du projet. Les intéressés ont clairement accueilli favorablement les mesures proposées.

2 Partie spéciale

21 Nécessité de maintenir une flotte marchande suisse

211 Aperçu historique

Il y a 50 ans, le 9 avril 1941, le pavillon maritime suisse a été introduit par un arrêté du Conseil fédéral fondé sur les pleins pouvoirs (Arrêté du Conseil fédéral du 9 avril 1941 concernant la navigation maritime sous pavillon suisse; RO 1941 365). Les débuts de la flotte maritime suisse remontent cependant à une date antérieure. Déjà au commencement de la deuxième guerre mondiale, la Confédération affréta 15 navires grecs pour être en mesure d'assurer, au moyen d'un tonnage minimal, les importations d'importance vitale pour la Suisse en provenance d'outre-mer. Après l'agression de l'Italie contre la Grèce, le gouvernement grec réquisitionna les 15 navires en question pour ses propres besoins. Par la suite, la Confédération acquit elle-même quatre unités qui, avec sept navires appartenant à des armateurs privés, furent placés sous le nouveau pavillon suisse. Cette modeste flotte marchande contribua dans une large mesure à la survie économique de la Suisse pendant la guerre.

Après la guerre, la Confédération vendit ses navires et se retira entièrement de la navigation commerciale. Elle continua cependant d'encourager la flotte de haute mer dans l'intérêt de l'approvisionnement économique du pays, d'abord par des prêts, puis au moyen de cautionnements. Dès l'adoption de la loi fédérale du 23 septembre 1953 sur la navigation maritime sous pavillon suisse (*«loi sur la navigation maritime»* [LNM]; RS 747.30) la législation maritime suisse a été ancrée dans le droit ordinaire.

212 Importance de la flotte maritime suisse pour la politique de sécurité

L'importance de la flotte maritime suisse pour la politique de sécurité découle en premier lieu de trois facteurs qui caractérisent la situation économique de notre pays, à savoir la pauvreté en matières premières, une base alimentaire insuffisante et surtout l'absence d'un accès direct à la mer. Cela entraîne non seulement qu'une large part de nos importations provient d'outre-mer, mais aussi que la Suisse écoule une part non négligeable de ses exportations dans ces territoires. Les expériences acquises pendant la première et la seconde guerre mondiale ont montré

avec toute la clarté voulue qu'en temps de crise ou de conflit armé, la Suisse serait dans une large mesure coupée des flux de marchandises d'importance vitale en provenance d'outre-mer si elle ne dispose pas elle-même du tonnage maritime nécessaire. Lorsque des conflits d'une certaine importance éclatent n'importe où dans le monde, ils ont régulièrement pour conséquence une raréfaction du tonnage maritime. L'expérience montre en effet que dans de telles situations les belligérants, mais aussi les Etats indirectement concernés, mettent à chaque fois rapidement, en partie ou dans sa totalité, leur flotte marchande à la disposition de leur propre économie ou de leur armée, par voie de réquisition ou au moyen de mesures semblables. Les USA prévoient même, le cas échéant, d'utiliser pour leur propres besoins la flotte de pays amis tels que le Panama et le Libéria. La guerre du Golfe est l'exemple le plus récent de réquisition de tonnage marchand à des fins militaires. Le conflit est demeuré limité aussi bien dans sa durée que du point de vue géographique; en outre les moyens de transports maritimes réquisitionnés ont été affectés à des transports presque exclusivement militaires - et n'ont pas été engagés simultanément pour ravitailler les populations. De ce fait, les capacités disponibles de la flotte marchande n'ont finalement pas été restreintes au point que la Suisse aurait été contrainte d'affecter sa flotte à l'approvisionnement économique du pays. Cette diminution du tonnage civil disponible sur le marché a néanmoins été ressentie dans certains secteurs de la navigation (navires rouliers, navires à conteneurs et cargos), où l'on a constaté un important accroissement des taux de fret et d'affrètement ainsi qu'une hausse du prix des navires.

Même si la Suisse n'est aujourd'hui entourée que d'Etats voisins paisibles et si l'Union soviétique et les Etats membres de l'OTAN réduisent actuellement dans une large mesure leur potentiel militaire, l'importance de la flotte marchande pour la Suisse ne s'en trouve aucunement amoindrie. Bien au contraire, elle s'est notablement accrue en raison de la réduction des forces conventionnelles en Europe. En effet, si l'OTAN a pu consentir à une réduction substantielle de l'effectif de ses troupes stationnées en Europe, c'est uniquement parce que, d'un côté, les capacités offensives des forces soviétiques ont été nettement restreintes, rallongeant ainsi les délais de préalerte, en cas de reprise des tensions, de manière telle que le cas échéant, les renforts nécessaires pourraient en tout temps être acheminés des USA en Europe. D'un autre côté, cela impose cependant que l'OTAN soit en mesure d'acheminer en temps utile les renforts de troupe et les biens d'approvisionnement nécessaires, à l'aide de moyens de transport maritime en quantité suffisante provenant du secteur civil. C'est pourquoi la planification de l'OTAN prévoit actuellement d'avoir recours plus largement au tonnage marchand pour assurer en tout temps l'accomplissement de cette tâche. Ainsi, l'importance stratégique des flottes marchandes occidentales croît de manière inversement proportionnelle à la réduction des forces conventionnelles en Europe. Si l'OTAN devait intervenir, le tonnage civil retiré du marché serait si important que l'approvisionnement de la Suisse en biens d'importance vitale en provenance d'outre-mer - et non seulement d'Amérique du Nord-, serait menacé. Dans une telle situation, la Suisse ne pourrait plus compter que sur sa propre flotte marchande battant pavillon neutre.

L'intégration européenne en cours ne réduit en rien l'importance de la flotte marchande helvétique en matière de politique de sécurité. *Dans une large mesure, la Communauté européenne laisse à chacun des Etats membres le soin de concevoir sa propre politique de sécurité.* Les efforts entrepris actuellement pour créer une politique extérieure et de sécurité communes tendent à ce que la CE, en tant qu'instance supranationale, obtienne seulement une fon-

tion de coordinatrice dans ce domaine, alors que les charges relevant de la politique de défense et d'approvisionnement incomberaient à l'avenir aussi à chacun des membres.

Dans le domaine de la défense économique, il ne faut pas omettre de remarquer que le Marché commun n'a pas seulement augmenté le degré de sécurité d'approvisionnement de la communauté elle-même, mais aussi celui de la Suisse. Toutefois, les Etats de la CE demeurent dans une large mesure tributaires de matières premières et autres biens en provenance d'outre-mer; une part importante des marchandises que la Suisse importe de la CE ont donc finalement la même origine. Il est ainsi établi que la dépendance de la Suisse des marchés d'outre-mer est nettement plus importante que ne le laissent présager les importations et exportations directes. Il sied d'ajouter que, la concurrence internationale étant source de déficits, les flottes marchandes des Etats de la CE ont perdu, en moyenne, plus de la moitié de leur tonnage dans les années 1980 à 1990, ce qui a accru la dépendance de la CE envers les marchés d'outre-mer. Cela vient encore renforcer la nécessité de maintenir notre propre flotte marchande.

En cas de crises dues à une politique de force entraînant d'importantes perturbations du trafic maritime, les flottes marchandes nationales des Etats de la CE, déjà fortement réduites, seraient largement accaparées par des tâches d'ordre militaire ou d'approvisionnement civil à l'intérieur et en dehors de l'alliance de l'OTAN. On ne saurait donc espérer que l'étranger aurait des égards particuliers pour les besoins d'approvisionnement de la Suisse. La CE, précisément, apprécierait que non seulement ses membres, mais aussi des Etats tiers comme la Suisse, soient en mesure d'apporter eux-mêmes leur contribution pour garantir l'approvisionnement. La politique de la CE en matière de trafic maritime est elle aussi déterminée dans une large mesure par des considérations relevant de la politique de sécurité voulant que les flottes marchandes soient encouragées de manière que les subventions allouées par les Etats-membres ne viennent plus attiser la concurrence réciproque, mais se limitent à compenser les entraves à la concurrence avec des Etats tiers dans le trafic international. La CE n'envisage cependant pas de créer son propre pavillon européen.

Etat non maritime, pauvre en matières premières, la Suisse sera donc bien inspirée de continuer à sauvegarder les moyens dont elle dispose pour assurer son propre approvisionnement aussi en temps de crise ou de guerre. Il est en conséquence indispensable d'assurer dans des proportions suffisantes le maintien des moyens de transport maritime nécessaires. Si l'on considère l'évolution politique actuelle en Europe, on constate qu'en disposant de sa propre flotte marchande, notre pays accroît sensiblement sa capacité d'intégration.

213 Mesures visant à protéger les navires suisses

Depuis qu'elle dispose de sa propre flotte, la Suisse a pris toutes les mesures visant à atténuer autant que possible les inconvénients auxquels sa flotte de haute mer est confrontée par rapport à celles des autres nations prenant part au trafic maritime international. La législation qu'elle a édictée en application du droit international de la guerre maritime, notamment en ce qui concerne le droit de prise, a toujours veillé à empêcher le moindre doute

quant à la stricte neutralité du pavillon suisse. Il s'agit en effet d'éviter que les navires suisses, en naviguant dans les eaux territoriales ou en accédant aux installations portuaires d'un Etat belligérant ou d'un Etat tiers, ne se voient imposer des mesures relevant du droit de prise. Cela revêt d'autant plus d'importance que la Suisse, en tant qu'Etat non maritime, ne peut assurer aucune protection immédiate à ses navires à l'étranger. C'est précisément pour cette raison que la Confédération encourage les marins suisses et prend diverses mesures techniques de sécurité.

La loi fédérale sur la navigation maritime (RS 747.30) impose aujourd'hui encore dans ses articles 17 ss, des conditions extrêmement strictes pour l'enregistrement d'un navire dans le registre des navires suisses en ce qui concerne la provenance des moyens financiers de la société propriétaire. Ainsi, tous les actionnaires doivent être ressortissants suisses et les trois quarts au moins des actions doivent appartenir à des actionnaires domiciliés en Suisse (art. 20, 1^{er} al. LNM). En outre, tout propriétaire de navire doit justifier qu'un quart au moins de la valeur comptable (prix d'achat) de chacun des navires qu'il a enregistré en son nom a été financé au moyen de fonds propres (art. 24, 1^{er} al. LNM). Enfin, la moitié au moins de la valeur comptable d'un navire doit être financée par des fonds suisses (art. 24, 2^e al. LNM). Entre-temps, les législations maritimes de pratiquement toutes les nations ont connu une certaine libéralisation quant à la provenance des capitaux. Cela étant, notre réglementation rigoureuse entrave même dans une certaine mesure le maintien et le renouvellement de notre flotte maritime. La nouvelle pratique établie dans le domaine du droit de la guerre maritime se fonde moins sur l'appréciation des questions ami/ennemi ou neutralité, que sur l'influence concrète sur un navire; cela est dû à l'importante libéralisation intervenue sur les marchés internationaux des capitaux. Pour la flotte suisse, cela signifie qu'à l'avenir seules les entreprises propriétaires devront avoir une majorité suisse en matière de gestion et de capitaux. Eu égard à la régression alarmante du nombre de marins suisses à bord de nos navires, le Conseil fédéral a pris les mesures nécessaires en octroyant des aides financières afin de garantir un effectif suffisant de marins suisses, et d'assurer ainsi la neutralité et, partant, la sécurité des navires suisses (FF 1989 I 1152).

S'agissant des conditions régissant les capitaux, une modification de la loi sur la navigation maritime sera prochainement proposée aux Chambres fédérales afin d'assouplir les prescriptions financières. Il s'agit, ce faisant, de procurer certaines facilités aux propriétaires lors de l'achat de navires et aussi d'encourager la volonté d'innover. Il faudra cependant continuer d'exiger de l'entreprise qu'elle dispose d'une majorité suisse en matière de capitaux et de gestion, afin d'éviter tout risque quant au maintien de la neutralité des navires. En outre, à l'avenir aussi, il y aura lieu d'empêcher que la Suisse devienne un pays à pavillon de complaisance.

22 Exigences envers la flotte maritime suisse

La composition de la flotte suisse est en principe déterminée en fonction des intérêts commerciaux de chaque armateur. Pour mener leurs affaires avec succès, ces derniers doivent s'adapter aux conditions du marché. La majorité des navires battant pavillon suisse naviguent hors des lignes régulières; toutefois, trois navires sont affectés au trafic de ligne en Méditerranée et en Afrique occidentale, où la compagnie d'armement concernée est con-

frontée depuis des années aux autorités et aux compagnies françaises et ouest-africaines dont les pratiques en matière de chargement violent les normes internationales.

La composition de la flotte suisse, dictée par les critères commerciaux, ne répond pas en tous points aux besoins de l'approvisionnement économique du pays. Tout navire disposant d'un tonnage d'au moins 1'000 DWT¹⁾ représente cependant un enrichissement pour notre flotte. Dans le passé, notre politique était essentiellement axée sur le maintien d'un tonnage global déterminé. Aujourd'hui, ce critère n'est plus fiable lorsqu'il s'agit d'établir si la composition de notre flotte est adéquate. On constate en effet que, sur le plan international, les types de navires utilisés tendent à se spécialiser et que les armateurs exploitent toujours plus de grandes unités. Ainsi, il y a quelques années, au sein de la flotte suisse, un tonnage de 150'000 DWT se répartissait encore entre quelques 20 navires, alors qu'actuellement les deux plus grosses unités, le m/s Diavolezza et le m/s St-Cergue, atteignent à elles seules ce tonnage. Il s'agira donc à l'avenir de s'efforcer d'augmenter le nombre de navires. De plus, en raison de la spécialisation, il y aura lieu de tenir compte de la diversité des types de navires.

La composition de la flotte suisse est actuellement la suivante²⁾:

<i>Typ de navires:</i>	<i>Nombre de navire:</i>	<i>Age moyen:</i>	<i>DWT:</i>
Vraquiers	10	9,5 ans	508'375
Cargos	2	21,0 ans	7'124
Navires polyvalents	4	7,0 ans	88'395
Navires rouliers	2	13,0 ans	11'582
Navires citernes pour produits chimiques et alcool	5	16,5 ans	22'069
Total	23	13,5 ans	637'545

Le tableau montre principalement une importante majorité de vraquiers, avec 10 unités. S'agissant du tonnage, ces derniers représentent environ 80 % de l'ensemble de la flotte. Au vu de cette part disproportionnée et de leurs dimensions particulièrement grandes, les vraquiers ne jouissent pas de la première priorité. Toutefois, en raison de l'ampleur relativement modeste de la flotte et de leur aptitude à transporter d'importantes quantités de marchandises en vrac, telles que des céréales, des minerais, du charbon et autres, ils conservent tout leur intérêt. Le critère déterminant est que leur largeur et leur tirant d'eau leur permettent de franchir le canal de Panama. Du point de vue de l'approvisionnement économique du pays, les navires polyvalents, principalement ceux de grandeur

¹⁾DWT = dead wight tons: capacité de chargement totale du navire, comprenant la cargaison, le carburant, les provisions, l'eau capacité de chargement totale du navire, comprenant la cargaison, le carburant, les provisions, l'eau potable, l'équipage etc., exprimée en tonnes anglaises (long tons) de 1'016 kg.

²⁾Etat début septembre 1991

moyenne d'environ 5'000 à 20'000 DWT, équipés d'appareils de levage, ont une importance accrue. Des navires de ces dimensions peuvent mouiller dans des ports plus petits et être par conséquent utilisés de manière très souple. Cela concerne en particulier les navires rouliers qui peuvent être chargés ou déchargés directement par camions à l'aide de rampes à la poupe ou sur le flanc. On constate actuellement une tendance de plus en plus marquée en faveur des navires à conteneurs; il serait donc souhaitable que notre flotte soit complétée par quelques unités de ce type, dotées de leur propre installation de chargement. S'agissant des pétroliers, les armateurs suisses ont jusqu'à présent évité de s'engager dans ce secteur très spécifique. Si, à l'avenir, des demandes de cautionnement devaient être présentées pour de telles unités, les risques qui leur sont liés devraient être spécialement examinés. Les cinq navires citernes pour produits chimiques et alcool d'une compagnie d'armement genevoise s'intègrent harmonieusement dans la flotte suisse. Ils peuvent en effet transporter non seulement des produits chimiques, mais aussi des denrées alimentaires liquides telles que des huiles comestibles et autres.

De l'avis des spécialistes de l'Office des transports de l'approvisionnement économique du pays, la composition de la flotte, considérée sous l'angle des types de navires actuels, s'avère relativement appropriée, même si certains progrès doivent encore être réalisés pour tenir compte de la spécialisation toujours plus marquée et pour obtenir davantage d'homogénéité. En créant des conditions-cadres avantageuses, la Confédération peut cependant favoriser un accroissement approprié du nombre actuellement restreint de navires.

23 Situation de la flotte maritime suisse de haute mer

A la fin de 1985, la flotte maritime suisse, avec ses 34 unités, avait atteint son effectif le plus élevé. Depuis, le nombre de navires a continuellement diminué pour se situer actuellement à 23 unités. A fin octobre 1991, l'un des deux seuls navires rouliers changera de pavillon. Malgré la diminution du nombre d'unités, le tonnage a augmenté de 580'965 à 637'545 DWT pendant la même période pour les motifs énoncés. Au cours des 30 dernières années, l'effectif de la flotte suisse a évolué comme il suit:

<i>Année</i>	<i>Nombre de navires</i>	<i>Tonnage: DWT</i>
1962	33	257'224
1965	31	267'297
1970	31	305'525
1975	27	365'530
1980	33	471'016
1985	34	580'965
1990	22	501'935
1991	23	637'545

* Etat à fin septembre 1991 après l'enregistrement de deux vraquiers

Il faut souligner non seulement la diminution du nombre d'unités, malgré un accroissement du tonnage, mais aussi la moyenne d'âge élevée des navires qui atteint 13 1/2 ans. En 1971, par exemple, l'âge moyen des navires suisses était de quelque 7 ans. Les flottes des autres pays industrialisés sont actuellement beaucoup plus récentes.

L'évolution globalement négative de la flotte suisse est due principalement au développement défavorable de l'économie mondiale, notamment dans la seconde moitié des années quatre-vingts, qui a non seulement mis un frein au développement du fret, mais a aussi engendré une chute des prix de transport et d'affrètement. Les armateurs suisses ont été contraints, eux aussi, à la suite de la hausse excessive des frais d'exploitation de vendre les unités qui ne pouvaient être utilisées à plein rendement. Ils ont dû s'y résoudre en raison d'un énorme excédent de tonnage à l'échelle mondiale - bien que cet excédent varie selon les secteurs - et des déséquilibres affectant les flux du trafic, cette situation ayant engendré une concurrence ruineuse, attisée surtout par les flottes des pays à économie planifiée et des pays nouvellement industrialisés. A diverses reprises, ils ont aussi tenté de remédier à cette situation en enregistrant des navires sous un pavillon bon marché. Cette évolution a obligé une compagnie d'armement bâloise, pourtant riche en tradition, à cesser son activité en 1987.

En 1990, le rendement a certes évolué de manière satisfaisante par rapport aux années précédentes mais, depuis lors, des signes précurseurs défavorables se sont à nouveau manifestés dans la navigation maritime. Les navires exigent d'importants investissements et engendrent des frais élevés alors que les marges bénéficiaires sont restreintes; dans une telle situation, le niveau constamment élevé des taux d'intérêt entrave considérablement les réinvestissements qui, dans certains cas, auraient dû être effectués depuis longtemps. La récente reprise économique et la diminution notable des capacités des chantiers navals intervenue durant les années de crise ont provoqué une hausse de prix considérable aussi bien dans le secteur de la construction de navires que sur le marché des navires d'occasion, entravant d'autant plus le processus de renouvellement. Les armateurs se voient donc contraints par la force des choses de faire preuve de retenue dans leurs nouveaux investissements ainsi que dans leurs investissements de remplacement.

Les faits énoncés démontrent clairement qu'il existe actuellement un besoin de réinvestissement supérieur à la moyenne, notamment du côté des compagnies d'armement peu diversifiées. Pendant ces dernières années, les profits furent faibles; toutes les entreprises ne furent donc pas en mesure d'accumuler les provisions nécessaires qui leur permettraient actuellement de renouveler leur flotte à un rythme approprié de rentabilité. Seuls des groupes d'entreprises à activités multiples sont en mesure de concevoir un programme d'acquisition de navires anticyclique et d'économiser ainsi des frais importants. Le cumul des conditions défavorables a entraîné non seulement une diminution considérable de l'effectif des navires, mais aussi une stagnation effective des réinvestissements. A moyen et à long terme, il faut même craindre une nouvelle régression de l'effectif de la flotte suisse et une diminution de sa compétitivité. Le développement futur de notre flotte dépend d'une part de l'évolution générale de l'économie et, d'autre part, des conditions d'investissement en Suisse qui, à bien des égards, doivent être améliorées. Il importe aussi d'éviter un exode de nos navires vers d'autres pavillons.

24 L'encouragement du tonnage maritime jusqu'à ce jour

Après la guerre et jusqu'en 1959, la Confédération a accordé des prêts à taux d'intérêt modérés pour l'acquisition de navires. Par la suite, elle a opté pour le cautionnement de prêts bancaires. C'est ainsi que les Chambres fédérales ont accordé en 1972, pour une durée de dix ans, un crédit global de 250 millions de francs pour l'octroi de cautionnements pour navires (FF 1972 II 1055). Les compagnies d'armement ont alors largement profité de cette aide et ont eu recours au cautionnement pour un montant de 236'170'000 francs pour 18 navires représentant un tonnage de 289'165 DWT. Cela a permis de rajeunir et d'augmenter considérablement l'effectif des navires. Cette campagne a donc rencontré un vif succès.

A l'échéance de la «campagne 72», la Confédération a poursuivi en 1982 l'encouragement de tonnage maritime au moyen d'une nouvelle opération de cautionnement. Cette fois-ci, un crédit cadre de 300 millions de francs a été ouvert pour une nouvelle période de 10 ans (Arrêté fédéral du 21 juin 1982 ouvrant un crédit cadre visant à assurer le maintien de la flotte maritime suisse; FF 1982 II 499). En raison de la situation économique décrite ci-dessus, on a pu constater au début de la campagne un certain intérêt pour les crédits ainsi cautionnés, qui fut cependant suivi d'une période de stagnation assez longue; ce n'est que vers le milieu de 1990 que des demandes furent à nouveau présentées. Aujourd'hui, peu avant son échéance, il faut se rendre à l'évidence que cette «campagne 82» visant à encourager le renouvellement de la flotte n'a pas rencontré le succès escompté. En effet, le montant des prêts cautionnés n'atteint que 108'607'500 francs pour l'acquisition de dix navires seulement.

Le succès relativement modeste de cette campagne n'est pas imputable uniquement à l'évolution économique générale, mais aussi au manque de souplesse des conditions de financement. Les taux d'intérêt en vigueur sur le marché suisse des capitaux ayant considérablement perdu de leur attrait par rapport aux marchés étrangers ont finalement incité les compagnies d'armement à couvrir elles aussi leurs besoins financiers en dehors de nos frontières. A la fin de 1990, l'Association suisse des banquiers a résilié, pour des motifs d'ordre concurrentiel, la convention concernant la détermination des taux d'intérêt sur les prêts hypothécaires pour navires qui, depuis le début de la dernière opération de cautionnement, la liait au Département fédéral de l'économie publique; elle s'en est remise à la libre appréciation des banques affiliées pour régler la question des intérêts. La recommandation de l'Association des banquiers prévoyait de fixer l'intérêt un demi-pour-cent au-dessus du taux appliqué aux obligations de caisse à long terme. Vu la situation tendue en matière de liquidités, les banques ne tenaient déjà plus compte de cette recommandation. Le cautionnement de la Confédération permettait précédemment au propriétaire des navires d'obtenir, selon sa solvabilité, une réduction du taux d'intérêt d'un à deux pour-cent. Depuis lors, cet avantage déterminant a sensiblement diminué en raison de la situation tendue des liquidités pour les banques suisses et des frais de refinancement plus élevés qui en découlent. Cela étant, nos armateurs font de plus en plus souvent enregistrer leurs navires sous pavillon étranger afin de bénéficier de taux d'intérêts et de conditions-cadres plus favorables. Tous les pays industrialisés disposant de leur propre flotte maritime octroient d'ailleurs, en comparaison avec la Suisse, d'importantes aides financières et des privilèges tels que des allègements fiscaux, des subventions directes ou indirectes pour l'exploitation ou la construction de navires ainsi que des prêts sans intérêt ou à taux d'intérêt modeste.

Malgré la dégradation récente des conditions économiques, la Confédération n'a jamais, jusqu'à ce jour, dû honorer sa promesse de cautionnement. Les prêts hypothécaires pour navires qui bénéficient du cautionnement ont toujours été correctement amortis par les débiteurs et les crédits encore ouverts ne sont actuellement pas menacés.

25 Mesures visant à assurer un effectif suffisant de navires sous pavillon suisse

251 Elargissement du cadre actuel de cautionnement

Face aux avantages considérables que les autres pays accordent à leurs armateurs, le modèle de cautionnement appliqué jusqu'à présent a considérablement perdu de son attrait. Dans le cadre des travaux préliminaires du présent message, on a examiné si, dorénavant, des prêts de la Confédération devraient être mis à disposition des armateurs aux taux usuels en matière d'emprunts fédéraux. Compte tenu de la situation financière actuellement tendue et des perspectives financières défavorables de la Confédération, cette solution a été abandonnée. Par la suite, d'autres moyens de faciliter le financement des navires ont été recherchés. Il ressort d'une analyse détaillée que le cautionnement demeure la solution la plus avantageuse pour autant que certaines améliorations soient apportées. Il est dès lors prévu de cautionner uniquement des prêts pour navires comme ce fut le cas jusqu'à présent. Toutefois, afin de tenir suffisamment compte d'éventuels développements en matière de législation maritime, le projet d'arrêté fédéral prévoit une formulation un peu plus ouverte qui, par exemple, n'excluerait en tout cas pas l'octroi d'un cautionnement sur des titres de propriétaires de navires.

Sur le marché international de l'armement maritime, il est d'usage de financer les navires en dollars-US, la plupart des recettes et des dépenses étant réalisées dans la devise américaine. Un prêt en dollars pour l'acquisition d'un navire permet donc à l'armateur d'exclure en partie le risque de change. Un développement intéressant est apparu en 1991 sur le marché des capitaux puisque, pour la première fois, les intérêts des prêts en dollars à long terme sont descendus au dessous du niveau d'intérêt correspondant pour les prêts en francs suisses. Dans des cas particuliers, la Confédération a récemment accordé son cautionnement pour des prêts en dollars, dont l'ampleur avait été fixée en francs suisses dans une hypothèque maximale correspondante. Pour l'instant, cette offre améliorée de la Confédération ne peut être appliquée que dans certaines limites, car seuls des prêts hypothécaires consentis par des institutions financières suisses peuvent bénéficier d'un cautionnement. Il faudra donc prévoir expressément, dans les prescriptions d'exécution, la possibilité d'offrir des cautionnements en devises étrangères. Pour que le risque encouru par la Confédération puisse être déterminé de manière précise dès le début, les engagements liés au cautionnement devront être définis, lors de la constitution de l'hypothèque grevant le navire, au moyen d'un montant maximal stipulé en francs suisses.

Compte tenu de la liberté d'action très étroite dont disposent présentement les banques suisses pour déterminer les taux d'intérêt, il faudra élargir le cercle des bailleurs de fonds auxquels la Confédération pourra accorder son cautionnement, en l'étendant à des institutions non bancaires et - pour autant que les prescriptions régissant les capitaux prévues par la loi sur la navigation maritime soient respectées - à des bailleurs de fonds étrangers. Des

compagnies d'assurance ou des personnes physiques désirant par exemple s'associer à l'exploitation d'un navire peuvent entrer en considération. Une telle ouverture est finalement susceptible d'améliorer la situation du marché en faveur de l'armateur.

Lors des précédentes campagnes, la Confédération n'avait conclu que des contrats de cautionnement simple avec les bailleurs de fonds. Elle n'aurait donc pu être poursuivie par ces derniers que si le débiteur principal avait été déclaré en faillite ou avait obtenu un sursis concordataire (art. 495 CO). Une importante amélioration, à savoir un intérêt plus favorable à l'armateur, pourrait être obtenue si la Confédération, outre le cautionnement simple, offrait aussi un cautionnement solidaire. Dans ce cas, le créancier du prêt pourrait exiger de la Confédération en tant que caution solidaire, le remboursement du prêt sans que le gage ait dû être réalisé préalablement, à condition que le débiteur principal soit en retard dans le paiement de sa dette et qu'il ait été sommé en vain de s'acquitter ou que son insolvabilité soit notoire (art. 496, 1^{er} al. CO). Une telle offre pourrait intéresser principalement les bailleurs de fonds provenant de milieux non bancaires, qui craignent en règle générale les longues procédures de faillite ou en réalisation de gage.

Jusqu'à présent, la Confédération a limité sa promesse de cautionnement à 70 % au plus du coût de construction ou d'acquisition auquel s'ajoute, le cas échéant, un intérêt annuel. Cette limite supérieure est certainement justifiée lorsqu'il s'agit de navires d'occasion ou en cas de risques particuliers. En revanche, pour les nouvelles constructions, il peut se révéler adéquat de cautionner des montants plus élevés jusqu'à un maximum de 85 %. Il va sans dire que, ce faisant, il faudra éviter de porter atteinte aux prescriptions - présentes et futures - sur les capitaux ainsi que de dépasser les possibilités économiques du débiteur.

La durée d'amortissement est actuellement de 10 ans au plus. Lorsqu'il s'agit de navires d'occasion, cette durée est réduite en proportion de l'âge. Pour les nouvelles constructions dont le coût est élevé, il peut se justifier dans certain cas, du point de vue de l'économie d'entreprise de prévoir, à titre exceptionnel, une durée d'amortissement un peu plus longue. Pour améliorer l'offre de la Confédération aussi dans ce domaine, il faut parvenir à une plus grande souplesse de la durée d'amortissement qui doit cependant être subordonnée à des critères précis.

Les recommandations émises en son temps par l'Association suisse des banquiers à l'intention des banques affiliées prévoyaient exclusivement des hypothèques à taux fixe sur les navires. Aussi longtemps que les intérêts se sont maintenus à un bas niveau, cette solution était parfaitement adéquate. Avec la forte hausse intervenue en 1989, le système des hypothèques à taux fixe est devenu trop risqué; c'est pourquoi la Confédération a accepté, à titre d'exception, de cautionner aussi des prêts à intérêts variables. A l'avenir, il faudra permettre expressément à l'armateur de choisir entre des intérêts fixes ou variables pour les prêts à cautionner.

252 Nouvelle campagne de cautionnement

L'analyse des aspects actuels de la politique de sécurité et d'approvisionnement et la situation présente de la concurrence internationale imposent à la Confédération de poursuivre la politique qu'elle a menée jusqu'à ce jour pour encourager la navigation maritime. Pour ce faire, le cautionnement s'est révélé être la solution la plus appropriée. Dans le cadre de la réalisation matérielle, le Conseil fédéral exploitera cependant pleinement les possibilités dont il dispose pour améliorer les conditions de financement; on se référera à cet égard aux considérations émises sous chiffre 251. Grâce à l'assouplissement du cautionnement offert par la Confédération, les armateurs disposeront de conditions-cadres attrayantes qui leur faciliteront sensiblement l'acquisition de tonnage. Sur le plan politique, un cautionnement ainsi conçu ne présente aucun inconvénient et peut être qualifié de mesure tout à fait modérée.

253 Durée et ampleur de l'opération de cautionnement

Les précédentes opérations de cautionnement furent autorisées à chaque fois pour une durée de dix ans. Ce rythme, qui permet de conserver une assez bonne vue d'ensemble, a fait ses preuves.

Quant à l'ampleur du crédit cadre à solliciter pour le cautionnement, il faudra tenir compte que, ces derniers temps, les prix ont connu des augmentations disproportionnées, notamment pour les nouvelles constructions et les navires spéciaux. Si la nouvelle offre de cautionnement de la Confédération présente suffisamment d'attrait et si la situation économique internationale se développe favorablement pendant la durée de la campagne, cela pourrait engendrer une demande considérable de crédits à cautionner. Etant donné que l'on a renoncé à accorder des subventions fédérales, il se justifie de fixer les limites du crédit à 400 millions de francs de manière à éviter un resserrement qui pourrait se produire à l'approche de l'expiration de la campagne.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

En concluant un contrat de cautionnement, la Confédération répond du remboursement du prêt pour navire et, au maximum, d'un intérêt annuel. L'engagement ne prend toutefois naissance qu'en cas d'insolvabilité du débiteur. Dans une telle situation, le montant correspondant à verser sur la base des engagements pris devrait être financé par le biais d'une demande de crédit supplémentaire.

La gestion de ce crédit pour cautionnement peut sans autres être confiée, comme jusqu'à présent, au personnel disponible auprès de l'Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays.

4 Programme de législature

Le projet figure déjà dans le programme du Conseil fédéral pour la période législative 1992 à 1995.

5 Compatibilité avec le droit européen

Le cautionnement par la Confédération qui est proposé est pleinement compatible avec les normes juridiques de la Communauté européenne (art. 92 à 94 du traité CEE). Les aides financières étatiques dans le domaine de la navigation maritime prévues par le projet de directives de la CE va bien au-delà des présentes mesures. Ainsi, le projet de directives en question permet l'octroi d'allégements fiscaux, de subventions à des compagnies d'armement, d'allocations à des chantiers navals et autres.

6 Bases légales

La compétence de l'Assemblée fédérale d'accorder le crédit-cadre proposé découle de l'article 85, chiffre 10, de la constitution. Ce crédit est un crédit-cadre (art. 29 al. 7 de l'ordonnance du 15 janvier 1986 sur les finances fédérales; RS 611.01) qui, en vertu de l'article 8 de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC; RS 171.11), doit revêtir la forme d'un arrêté simple, n'étant pas de nature législative. Il n'est donc pas sujet au référendum facultatif.

La base légale matérielle de la demande de crédit découle de l'article 22, 1^{er} alinéa, de la loi du 8 octobre 1982 sur l'approvisionnement du pays (RS 531). Conformément à cet article, le Conseil fédéral prend notamment «...les mesures nécessaires pour assurer des possibilités suffisantes de transport et de communication...». Les détails relatifs à l'octroi du cautionnement seront réglés par une ordonnance du Conseil fédéral.

Projet

Bürgerschafts-Rahmenkredit für die Schweizer Hochseeflotte

Arrêté fédéral**ouvrant un crédit cadre pour le cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse**

du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'article 85, chiffre 10, de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du ...,

*arrête:***Article premier**

Un crédit cadre de 400 millions de francs est ouvert au Conseil fédéral pour une période de dix ans afin de satisfaire à des engagements financiers pouvant résulter d'un cautionnement donné par la Confédération dans le cadre de l'acquisition de navires suisses de haute mer propres à assurer le transport de marchandises indispensables.

Art. 2

Le présent arrêté n'est pas de portée générale; il n'est pas soumis au référendum.

FEDERATION
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
Presse- und Informationsdienst

Texte français en verso

Anschritt:

Michael Eichmann, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
(Telefon 031 61 21 36)

Pressemitteilung**Bürgschafts-Rahmenkredit für die Schweizer Hochseeflotte**

Zur Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge beantragt der Bundesrat den Eidgenössischen Räten einen Bürgschafts-Rahmenkredit im Umfang von 400 Millionen Franken für eine Laufzeit von zehn Jahren. Damit soll eine Erneuerung sowie eine Wiedererhöhung des auf 23 Einheiten gesunkenen Schiffsbestandes erreicht und die Schweizer Flotte den sicherheits- und versorgungspolitischen Erfordernissen angepasst werden.

Die Bürgschaftsaktion des Bundes von 1982, welche Mitte des nächsten Jahres ausläuft, vermochte wegen der allgemeinen ungünstigen Wirtschaftsentwicklung in den achtziger Jahren und den zuwenig attraktiven Finanzierungsbedingungen das Absinken des Flottenbestandes (1985: 34 Einheiten) nicht einzudämmen. Vom Rahmenkredit über 300 Millionen Franken wurde bis Ende September dieses Jahres rund ein Drittel als Eventualverpflichtung gesprochen.

Der Bundesrat beabsichtigt nun, durch flexiblere Konditionen die Wirkung der neuen Bundesbürgschaft zu verbessern, so dass die notwendigen Anreize für Neu- und Reinvestitionen geschaffen werden. Insbesondere durch Erweiterung des Kreises möglicher Darlehensgeber (Nichtbanken) und durch einen Übergang von der einfachen zur Solidarbürgschaft (strengere Haftung des Bundes) soll eine zusätzliche Vergünstigung von Schiffsdarlehen erreicht werden.

Die Schweizer Hochseeflotte wurde während des Zweiten Weltkrieges zur Sicherstellung lebenswichtiger Einfuhren aus Übersee gegründet. Nach dem Krieg überliess der Bund die kommerzielle Schifffahrt der privaten Hand und förderte aus sicherheitspolitischen Gründen den Schiffsbestand anfänglich durch Gewährung eigener Darlehen und später durch Verbürgung von Schiffsdarlehen.

Neben den Massnahmen zur Erhaltung eines ausreichenden Schiffsbestandes hat das Parlament durch den Bundesbeschluss vom 20. September 1989 über Finanzhilfen an schweizerische Seeleute zur Sicherung eines ausreichenden Mannschaftsbestandes auf Schweizer Hochseeschiffen einen Kredit von 20 Millionen Franken für die Jahre 1990 - 1994 zur Verfügung gestellt. Die am 1. Januar 1990 in Kraft getretene Finanzhilfeaktion hat bewirkt, dass sich bis Mitte September bereits 189 Mann verpflichtet haben. Ende 1989 hatten noch 56 Schweizer auf Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge Dienst geleistet.

**EIDGENOESSISCHES
VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT**
Presse- und Informationsdienst

Texte français au verso

Auskunft:

Michael Eichmann, Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
(Telefon 031 61 21 58)



Communiqué de presse

Crédit cadre pour le cautionnement de navires suisse de haute mer

Dans le but d'assurer un nombre suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse, le Conseil fédéral demande aux Chambres fédérales un crédit cadre pour cautionnement de l'ampleur de 400 millions de francs pour une durée de dix ans. Cela permettra de renouveler et d'augmenter l'effectif des navires suisses qui a baissé à 23 unités ainsi que d'adapter notre flotte aux exigences de la politique de sécurité et d'approvisionnement.

La campagne de cautionnement menée par la Confédération depuis 1982, qui viendra à échéance au milieu de l'année prochaine n'a pas permis d'éviter une régression de l'effectif de la flotte (1985: 34 unités). Cela est dû à l'évolution économique générale défavorable des années quatre-vingts et au manque d'attractivité des conditions de financement. Jusqu'à fin septembre de cette année un tiers du crédit cadre de 300 millions de francs a été accordé en tant qu'engagement conditionnel.

Le Conseil fédéral a l'intention d'améliorer l'effet du nouveau cautionnement par la Confédération en accordant des conditions plus souples offrant l'attrait nécessaire pour favoriser de nouveaux investissements et les réinvestissements. En élargissant notamment le cercle des bailleurs de fonds potentiels (institutions non bancaires) et en passant de la caution simple à la caution solidaire (engagement plus rigoureux de la part de la Confédération), il est possible de rendre plus avantageux les prêts pour navires.

Pendant la seconde guerre mondiale, la flotte maritime suisse a été créée pour assurer les importations d'importance vitale en provenance d'outre-mer. Après la guerre, la Confédération a confié l'exploitation de la flotte marchande à l'économie privée, et pour des motifs relevant de la politique de sécurité, elle a encouragé l'effectif des navires, d'abord en octroyant elle-même des prêts, puis en cautionnant des prêts destinés à l'acquisition de navires.

Outre les mesures visant à assurer un effectif suffisant de navires, le Parlement a alloué, par arrêté fédéral du 20 septembre 1989, un crédit de 20 millions de francs pour les années 1990 à 1994 pour des aides financières aux marins suisses afin d'en garantir un effectif suffisant à bord des navires suisses de haute mer. La campagne d'aides financières, entrée en vigueur le 1er janvier 1990, a eu pour effet que jusqu'à fin septembre 1991, 189 citoyens suisses ont déjà signé une déclaration d'engagement. A fin 1989, seuls 56 Suisses étaient encore enrôlés à bord de navires de haute mer battant pavillon suisse.

**DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE**
Service de presse et d'information

Deutscher Text auf der Rückseite

Information:

Michael Eichmann, Office fédéral pour l'approvisionnement économique du pays
(Téléphone 031 61 21 58)



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

565.173

3003 Bern, 29. Oktober 1991

An den Bundesrat

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge

Mitbericht

zum Antrag des EVD vom 17. Oktober 1991

Antrag

Der Rahmenkredit ist auf 300 Mio zu reduzieren.

Begründung

Der Rahmenkredit von 400 Mio erscheint uns zu hoch. Der mit der Bürgschaftsaktion 1982 bewilligte und nun auslaufende Rahmenkredit von 300 Mio wurde bis heute nur mit rund 100 Mio beansprucht. Wegen der ungünstigen Wirtschaftsentwicklung und den restriktiven Finanzierungsbestimmungen hat sich der Bestand der Schweizer Hochseeflotte seit 1980 zwar von 33 Schiffen auf heute 23 Schiffe verringert. Im gleichen Zeitraum hat aber die Tonnage von rund 470'000 auf 640'000 DWT (dead weight tons) zugenommen. Die Ausgangslage ist also keineswegs besorgniserregend, auch wenn ein gewisser Erneuerungsbedarf in Rechnung gestellt wird. Aus sicherheits- und versorgungspolitischen Gründen ist eine Erhöhung des Schiffsbestandes auf 30 bis 35 Schiffe in den nächsten 10 Jahren nicht zwingend. Wie aus dem Botschaftsentwurf zur Revision des

Seeschiffahrtsgesetzes zu entnehmen ist, besitzt die Schweiz schon mit dem heutigen Schiffsbestand die grösste Hochseeflotte unter den Binnenländern.

Zwar wird der Bund durch einen höheren Bürgschafts-Rahmenkredit nicht direkt belastet. Andererseits hat der Bund mit den neuen Bürgschaftsbedingungen tendenziell ein höheres Risiko zu tragen. Auch aus dieser Sicht ist eine Beschränkung auf das absolut Notwendige gerechtfertigt. Im übrigen erwarten wir, dass die neuen Bürgschaftsbedingungen (z.B. Erhöhung Belehnungsgrenze, Amortisationsdauer, Solidarbürgschaft) in der kommenden Verordnung sehr restriktiv ausgelegt werden.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich



EIDGENÖSSISCHES VOLKSWIRTSCHAFTSDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DE L'ÉCONOMIE PUBLIQUE
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELL'ECONOMIA PUBBLICA

1230.5

3003 Berne, le 4 novembre 1991

Au Conseil fédéral

Message à l'appui d'un arrêté fédéral ouvrant un crédit-cadre pour cautionnement visant à assurer un effectif suffisant de navires de haute mer battant pavillon suisse

Réponse

au co-rapport du DFF du 29 octobre 1991

1. Pour les motifs mentionnés ci-après, *nous ne pouvons donner notre accord* à la réduction de 400 millions à 300 millions de francs du crédit-cadre pour cautionnement proposée par le DFF.
2. Le message (ch. 23 et 24) montre clairement que le vieillissement marqué de la flotte maritime suisse imposera des investissements supérieurs à la moyenne. Le DFF ne le conteste pas. Le vieillissement est dû pour une bonne part aux conditions de financement défavorables offertes dans le cadre de la campagne de cautionnement encore en cours; il n'est donc pas surprenant que le crédit-cadre actuel, qui s'élève à 300 millions de francs, n'ait été utilisé que pour un montant de 108 millions de francs (et non pas 100). C'est précisément cette carence des investissements qui impose de fixer le crédit-cadre à un niveau plus élevé lors de la prochaine campagne. En effet, au cours des dix prochaines années, *au moins 18 à 19* des 22 navires que compte aujourd'hui notre flotte - un navire roulier a été vendu dans l'intervalle - *devront être remplacés*.

Ces dernières années, le prix des navires, en particulier celui des nouvelles constructions, a fortement augmenté. A titre d'exemple, un nouveau navire citerne, roulier ou porte-conteneurs d'un tonnage de 5 à 20'000 DWT coûte entre 30 et 40 millions de francs; quant au prix d'un cargo polyvalent d'un tonnage de 5 à 10'000 DWT, il s'élève à quelque 20 à 25 millions alors que celui d'un vraquier de 20 à 75'000 DWT oscille entre 25 et 50 millions. Le coût des navires d'occasion atteint à peu près 50 % de ces montants, selon leur âge, leur type, leur état et la situation du marché. Si l'on admet que la moitié environ des navires mentionnés seront remplacés par de nouvelles unités et l'autre moitié par des navires d'occasion, on obtient, sur la base d'un cautionnement moyen de 75 %, *un montant de l'ordre de 250 - 300 millions de*

francs ceci uniquement pour renouveler la flotte et sans tenir compte du renchérissement ni de l'évolution des cours de change.

Si l'on entend en outre porter l'effectif des navires à 30 unités - sans même vouloir atteindre le chiffre de 34 qui était celui de 1985 - *on obtient un volume de cautionnement supplémentaire de 120 à 150 millions de francs.* Le DFF estime que ni la politique de sécurité ni les exigences de notre approvisionnement n'imposent une telle augmentation; il ne fournit cependant aucun argument plausible à l'appui de cette affirmation. Il n'est notamment pas pertinent d'invoquer dans ce contexte l'augmentation du tonnage global - qui a passé de 470'000 à 640'000 DWT - ni le fait que la Suisse possède la plus grande flotte de tous les pays non maritimes. En effet, nous avons montré clairement dans le message (ch. 22) que *l'engagement efficace de notre flotte dépend en premier lieu du nombre de navires et en second lieu seulement du tonnage.* Au demeurant, l'augmentation du tonnage résulte surtout de l'achat de 2 vraquiers effectué l'été dernier. Quant aux flottes des pays non maritimes, les statistiques récentes révèlent que le Luxembourg, avec 37 navires totalisant 2'778'400 DWT, se place loin devant la Suisse. L'Autriche, pays comparable au nôtre, dispose de 32 navires atteignant un tonnage - certes inférieur - de 235'000 DWT.

La Tchécoslovaquie (24 navires, 580'000 DWT) et la Hongrie (17 navires, 151'000 DWT) ont parait-il l'intention d'accroître leur flotte pour assurer leur approvisionnement. C'est cependant l'Autriche, pays fort comparable au nôtre, qui illustre et confirme le mieux nos considérations relatives au nombre de navires et au tonnage nécessaires du point de vue de la politique de sécurité et d'approvisionnement.

Cela démontre que nous devons non seulement renouveler notre flotte mais aussi porter à 30 unités au moins l'effectif de nos navires. *Les calculs effectués ci-dessus permettent enfin d'établir qu'un crédit-cadre de cautionnement de 300 millions de francs serait nettement insuffisant et que les 400 millions demandés n'ont rien d'excessif.*

3. Conclusion

Nous maintenons notre proposition du 17 octobre 1991.

DEPARTEMENT FEDERAL
DE L'ECONOMIE PUBLIQUE



EIDGENÖSSISCHES FINANZDEPARTEMENT
 DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES FINANCES
 DIPARTIMENTO FEDERALE DELLE FINANZE

3003 Bern, 5. November 1991

An den Bundesrat

Botschaft zu einem Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge

Vernehmlassung

zur Stellungnahme des EVD vom 4. November 1991

Wir halten an unserem Antrag fest.

Begründung

Wir sind nach wie vor der Meinung, dass ein Rahmenkredit von 300 Mio ausreicht. Wie das EVD selber ausführt, wären für den Erneuerungsbedarf rund 250 bis 300 Mio erforderlich. Die Schweiz verfügt schon heute mit einer Tonnage von 640 000 DWT (23 Schiffen) über eine der grössten Hochseefloten eines Binnenlandes. Oesterreich besitzt zwar 32 Schiffe, die aber nur eine Tonnage von 235 000 DWT aufweisen. Eine Erhöhung des Schiffsbestandes, hin zu kleineren Schiffen, ist auch innerhalb eines Rahmenkredites von 300 Mio möglich.

EIDG. FINANZDEPARTEMENT

Stich

Stich

678/91