

Hochseeschiffahrts-Bürgschaften

Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte vom 26. Juni 2018

Stellungnahme des Bundesrates

vom 28. September 2018

Sehr geehrte Frauen Kommissionspräsidentinnen
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht der Geschäftsprüfungskommissionen vom 26. Juni 2018 betreffend «Inspektion Hochseeschiffahrts-Bürgschaften» nehmen wir nach Artikel 158 des Parlamentsgesetzes nachfolgend Stellung.

Wir versichern Ihnen, sehr geehrte Frauen Kommissionspräsidentinnen, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

28. September 2018

Im Namen des Schweizerischen
Bundesrates

Der Bundespräsident: Alain Berset
Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Stellungnahme

1 Ausgangslage

Zur Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung mit wichtigen Gütern gewährt der Bund Schweizer Reedern seit 1959 Bürgschaften beim Erwerb von Hochseeschiffen.

Die internationale Hochseeschifffahrt steckt seit 2008 in der Krise, von welcher auch die vom Bund mit Bürgschaften finanzierten Hochseeschiffe betroffen sind. Der Bundesrat musste nach Bürgschaftsziehungen bei 13 Hochseeschiffen dem Parlament im Mai 2017 einen Nachtragskredit in Höhe von 215 Millionen Franken beantragen.

Die Geschäftsprüfungskommissionen der eidgenössischen Räte (GPK-N/S, in der Folge GPK) setzten am 4. Juli 2017 eine Arbeitsgruppe ein, um den Handlungsbedarf seitens der parlamentarischen Oberaufsicht zu prüfen. Gestützt auf die getroffenen Abklärungen beschlossen die GPK am 25. September 2017, eine Inspektion einzuleiten. Die Inspektion legte das Schwergewicht auf die Aufsicht des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) über das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL), sie beschäftigte sich aber auch mit der Aufsicht des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) über das Eidgenössische Seeschiffahrtsamt (SSA), mit der Information des Gesamtbundesrates und mit den Lehren aus der Angelegenheit für weitere Bürgschaften des Bundes und für das Risikomanagement des Bundes. Weiter bildeten die Auftragserteilung des WBF an die Eidgenössische Finanzkommission (EFK) zur Durchführung der Administrativuntersuchung und einzelne Aspekte bei deren Durchführung Gegenstand der Inspektion.

Am 26. Juni 2018 verabschiedeten die GPK den Bericht «Inspektion Hochseeschiffahrts-Bürgschaften». Der Bundesrat wurde ersucht, bis zum 1. Oktober 2018 eine Stellungnahme zu den Feststellungen und Empfehlungen der GPK abzugeben.

2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat hat vom Bericht der GPK vom 26. Juni 2018 Kenntnis genommen. Zu den Feststellungen und den einzelnen Empfehlungen nimmt der Bundesrat wie folgt Stellung:

Zu den Feststellungen

Der Bundesrat nimmt Kenntnis davon, dass die GPK aus Sicht der parlamentarischen Oberaufsicht keinen Interventionsbedarf bei der Aufsicht des EDA über das SSA¹ sehen.

Der Bundesrat teilt die wesentlichen Erkenntnisse der Inspektion der GPK zur Aufsicht und namentlich zur ungenügenden und wenig systematischen Information des BWL an das WBF über die Folgen der Krise in der Hochseeschifffahrt und die Risiken bei den Bürgschaften in der Hochseeschifffahrt. Dies betrifft auch die passive und zu wenig kritische Haltung des WBF bezüglich der Problemhinweise des BWL in den Informationsnotizen sowie die fehlende Thematisierung der Probleme in den Führungsgesprächen zwischen dem Vorsteher des WBF und der Amtsleitung. Er nimmt weiter die Kritik an der Auftragserteilung des WBF an die EFK und an einzelnen Aspekten der Auftragsabwicklung durch die EFK zur Kenntnis.

Der Handlungsbedarf im Vollzug der Hochseeschiffahrts-Bürgschaften und in der Aufsicht über diese ist unbestritten. Das WBF hat umgehend nach Ausbruch der Krise 2015 mit einer Reihe von Massnahmen auf die Probleme reagiert. Der Bundesrat und die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) werden seit Ausbruch der Krise in den Hochseeschiffahrts-Bürgschaften im Juni 2015 laufend über die Entwicklungen informiert.

¹ Nicht Gegenstand der Inspektion bildete das Zusammenspiel zwischen SSA und BWL, da die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) diesbezügliche Abklärungen vornimmt.

Zu den Empfehlungen

Empfehlung 1 Adäquate Protokollierung und Archivierung betr. Führungsgespräche

Die GPK fordern den Bundesrat auf, mit geeigneten Mitteln dafür zu sorgen, dass Führungsgespräche adäquat protokolliert und archiviert werden und dass die bestehenden Vorgaben zur Aktenführung und Archivierung in der Praxis eingehalten werden.

Der Bundesrat unterstützt diese Empfehlung. Beurteilungen und Entscheidungsprozesse müssen nachvollziehbar sein. Wichtig ist, dass in den Führungsgesprächen zwischen den Departementsvorstehern und den Amtsleitungen die für das Departement relevanten Geschäfte traktandiert und die Ergebnisse in angemessener Form erfasst werden. Die verfügbaren Unterlagen im Bereich Hochseeschiffahrts-Bürgschaften genügten diesen Anforderungen nicht. Das WBF hat die nötigen Massnahmen getroffen.

Der Bundesrat hält gleichzeitig fest, dass nicht jeder Austausch zwischen Departementsvorsteher und Amtsleitung nach einer Protokollierung ruft. Einschätzungen und Weichenstellungen für finanziell oder politisch für das Departement und die zuständige Verwaltungseinheit relevante Geschäfte müssen auch später nachvollziehbar sein. Die GPK erachten dabei ein E-Mail nicht als adäquate Form der Protokollierung einer Sitzung zwischen dem Departementsvorsteher und der Amtsleitung. Aus Sicht des Bundesrates steht nicht die Form als vielmehr die Klarheit und Bestimmtheit der Erfassung und Archivierung der Führungsgespräche für die Nachvollziehbarkeit im Vordergrund. Das WBF hält ergänzend fest, dass die Führungsgespräche mit den Amtsleitungen heute nicht mehr in ein E-Mail, sondern in eine separate Aktennotiz gefasst werden.

Nächste Schritte: Der Bundesrat unterstützt die von der GPK geforderte adäquate Protokollierung der Führungsgespräche. Er ist aber der Auffassung, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen (insb. Art. 22 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998², RVOV) genügen. Die Chefinnen und Chefs der Departemente und ihre Stäbe werden die Empfehlung künftig umsetzen, soweit dies nicht schon heute der Fall sein sollte.

Empfehlung 2 Überprüfung der Organisationsstruktur des BWL

Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Organisationsstruktur des BWL auf Führungsstufe zu überprüfen, dabei insbesondere eine vollamtliche Amtsdirektorenfunktion zu evaluieren und den GPK darüber Bericht zu erstatten. Die Milizstruktur auf der Ebene der Fachbereiche ist beizubehalten. Dabei ist der Mehrwert der Delegiertenfunktion auszuweisen. Vor diesem Hintergrund ist die Aufteilung der Zuständigkeiten amtsintern sowie zwischen der Amtsleitung und der Departementsspitze zu klären. Überdies wird der Bundesrat in diesem Zusammenhang gebeten, die Zweckmässigkeit einer Integration des BWL in ein anderes Amt zu prüfen.

Aus Sicht des Bundesrates ist die Empfehlung aus den nachfolgend genannten Gründen umgesetzt. Eine erneute Prüfung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung sowie der Organisationsstruktur des BWL wird deshalb abgelehnt.

Seit der Eskalation der Bürgschaftskrise im Sommer 2015 hat das WBF diverse Massnahmen ergriffen, um die Gouvernanz und Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung und des Amtes zu verbessern. Die Einbindung der Wirtschaft durch die Kaderorganisation der wirtschaftlichen Landesversorgung in die Strategie und die operative Führung ist im Interesse der Sicherstellung der wirtschaftlichen Landesversorgung von erstrangiger Bedeutung. Deshalb wurde die Rolle des Delegierten gestärkt und das Pensum von 25 auf 40 Stellenprozent erhöht. Gleichzeitig wurde das Milizkader in der Abteilung Hochseeschiffahrt durch den Beizug unabhängiger Schiffahrtsexpertinnen und -experten ergänzt. Im BWL ist das Dossier «Bürgschaften Hochseeschiffe» neu im Fachbereich Logistik angesiedelt und damit strategisch und operativ in das Milizsystem der wirtschaftlichen Landesversorgung eingebunden. Damit wurde den von den GPK festgestellten Mängeln im Bürgschaftswesen Hochseeschiffe Rechnung getragen. Zudem hat das WBF gestützt auf die Untersuchung der EFK ein umfassendes Massnahmenpaket umgesetzt (u. a. bezüglich Gouvernanz, Compliance, internes Kontrollsystem, finanzielles Reporting der Schiffseigner-gesellschaften, ständige Marktbe-

obachtung, Risikomanagement, interne Revision, Aufbau zusätzlicher Ressourcen sowie Beizug von externem maritimen Wissen). Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen der Amtsleitung und der Departementsspitze sind geklärt. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten des Delegierten, seines stellvertretenden Direktors sowie der Fachbereiche der Miliz sind in der Geschäftsordnung des Amtes klar geregelt.

Die Integration des BWL in ein anderes Amt ist aus den folgenden Gründen abzulehnen:

Die wirtschaftliche Landesversorgung mit einem Delegierten aus der Wirtschaft im Nebenamt an der Spitze der Organisation ist einzigartig. Sie ermöglicht es, effiziente, kostengünstige, krisentaugliche und von der Wirtschaft mitgetragene Massnahmen zu erarbeiten und umzusetzen. Die Wirtschaft nimmt damit ihre Verantwortung in der Krisenbewältigung wahr.

Voraussetzung für das Mitwirken der Wirtschaft ist ein direkter Zugang zum Vorsteher WBF, was eine direkte Unterstellung des Delegierten erfordert. Gleichzeitig sind die Verankerung der Organisation in der Bundesverwaltung und die Zusammenarbeit mit den Kantonen zentral für die Aufgabenerfüllung.

Eine nochmalige Überprüfung der Organisation der wirtschaftlichen Landesversorgung würde zu einer Verunsicherung führen und laufende wichtige Projekte negativ beeinflussen (u. a. Digitalisierung der Versorgungsprozesse, Cybersecurity sowie Energie- und Heilmittelversorgung). Damit wäre die Mitwirkung der Wirtschaft gefährdet.

Nächste Schritte: Aus den vorgenannten Gründen besteht kein Anlass zu einer erneuten Prüfung der Organisationsstruktur der wirtschaftlichen Landesversorgung bzw. des BWL.

Empfehlung 3 Unabhängigkeit des Administrativuntersuchungsorgans

Die GPK fordern den Bundesrat auf, die Vorgabe von Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV, wonach das Administrativuntersuchungsorgan nicht im von der Administrativuntersuchung betroffenen Aufgabengebiet tätig sein darf, zu präzisieren.

Die Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane stellt eine Grundvoraussetzung dar, um eine einwandfreie und nicht anfechtbare Untersuchung zu gewährleisten.

Der Bundesrat nimmt die Forderung der GPK nach Klärung der Anforderungen an die Unabhängigkeit der in die Untersuchung involvierten Personen auf. Er versteht das Anliegen so, dass eine entsprechende rechtliche Präzisierung auf dem Wege der Auslegung oder – falls notwendig – mittels einer Anpassung der RVOV zu erreichen ist. Wichtig ist, dass die im Rahmen der Inspektion der GPK thematisierten Unsicherheiten über die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane geklärt werden.

Nächste Schritte: Die Bundeskanzlei wird beauftragt, die Anforderungen an die Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane nach Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe b RVOV zu prüfen und – soweit nötig – eine Präzisierung vorzuschlagen. Sollte eine Anpassung der RVOV nötig sein, ist es das Ziel des Bundesrates, die Rechtssetzungsarbeiten bis Ende 2019 in die Wege zu leiten.

Empfehlung 4 EFK und Administrativuntersuchungen

Die GPK bitten den Bundesrat, explizit zu klären, ob es zulässig und zweckmässig ist, dass die EFK (bzw. deren Exponenten) als oberstes Finanzaufsichtsorgan und unabhängige Behörde im Auftrag von Departementen im Rahmen der Dienstaufsicht Administrativuntersuchungen durchführen.

Empfehlung 5 Allgemeine Fragen zu Administrativuntersuchungen

Die GPK ersuchen den Bundesrat, zu überprüfen, ob eine Administrativuntersuchung gestützt auf Artikel 27d RVOV nur an Personen oder auch an Behörden vergeben werden darf und inwiefern die Beaufsichtigung eines Bundesangestellten als Beauftragten durch die vorgesetzte Person die Unabhängigkeit des Beauftragten tangiert.

Empfehlung 6 Kompetenzzentrum für Administrativuntersuchungen

Die GPK ersuchen den Bundesrat, zu prüfen, ob auf Stufe Bund (z. B. im Bundesamt für Justiz) ein Kompetenzzentrum für Administrativuntersuchungen geschaffen werden sollte, welches Auftraggeber und -nehmer einer Administrativuntersuchung insbesondere hinsichtlich rechtlicher Fragen beraten könnte.

Artikel 27d Absatz 2 RVOV sieht vor, dass die Untersuchung «Personen» ausserhalb der Bundesverwaltung übertragen werden kann. Die Durchführung einer Administrativuntersuchung kann verwaltungsintern erteilt oder an einen externen Dritten vergeben werden. Die Untersuchung dient der Klärung, ob ein Sachverhalt vorliegt, der im öffentlichen Interesse ein Einschreiten von Amtes wegen erfordert (Art. 27a RVOV).

Die EFK, unter Führung der stellvertretenden Direktorin B. Christ, plante, vom 11. Mai bis 26. Juni 2016 beim BWL und beim SSA eine Prüfung zum Thema «Aufsicht und Kommunikation» durchzuführen (vgl. Untersuchungsauftrag des WBF von Anfang Mai 2016, Ziff. 1).

Der Bundesrat nimmt die Vorbehalte der GPK zur Auftragserteilung des WBF an die EFK zur Kenntnis. Bei der Übertragung der Administrativuntersuchung an die stellvertretende Direktorin der EFK, Frau B. Christ, verfolgte das WBF das Ziel, Doppelspurigkeiten (d. h. mögliche Überschneidungen zwischen der Prüfung der EFK und der Administrativuntersuchung durch eine andere Person) zu vermeiden. Angesichts ihrer in Artikel 1 Absatz 2 des Finanzkontrollgesetzes vom 28. Juni 1967³ (FKG) statuierten Unabhängigkeit und ihrer in Artikel 6 FKG vorgesehenen umfassenden Kontrollkompetenzen bot aus Sicht des WBF die EFK grösstmögliche Gewähr für eine unvoreingenommene und fachlich einwandfreie Administrativuntersuchung, dies umso mehr, als auch die Voraussetzungen von Artikel 27d Absatz 1 Buchstabe c RVOV – dass kein in gleicher Sache geführtes Disziplinarverfahren oder ein anderes personalrechtliches Verfahren vorliegt – erfüllt waren. Allein in der Tatsache, dass die EFK im Jahre 2010 eine wenig kritische Beurteilung der Behandlung der Bürgerschaftsgeschäfte des BWL vornahm, war für das WBF nicht eine Gefährdung der Unabhängigkeit für die Durchführung einer Administrativuntersuchung über die Gewährung, Begleitung und Kontrolle von Bürgschaften in einem Amt zu erkennen, dies umso mehr, als weder die personelle Besetzung der Führung und des dazugehörenden Teams noch die Umsetzung des Auftrags Zweifel an der Unabhängigkeit der Untersuchungsorgane aufkommen liessen.

Für die GPK stellt sich die Frage, ob nach Artikel 27d Absatz 1 RVOV die Vergabe einer Administrativuntersuchung nur an Personen oder auch an Behörden erfolgen kann. Nach Ansicht des Bundesrates erfasst der Begriff «Personen» sowohl natürliche wie juristische Personen. Ferner werden in Artikel 27d Absatz 1 RVOV die persönlichen Voraussetzungen festgehalten, welche die mit einer Administrativuntersuchung befassten Personen erfüllen müssen. Dies unabhängig davon, ob sie ihre Aufgabe verwaltungsintern als Mitarbeitende einer Behörde (z. B. im Rechtsdienst des Generalsekretariats eines Departements) oder ausserhalb der Bundesverwaltung (z. B. als auf Administrativuntersuchungen spezialisierte Rechtsanwälte) wahrnehmen. Das Bundesverwaltungsgericht beanstandet die Zuständigkeit der EFK für die Durchführung der vorliegenden Administrativuntersuchung und damit die Zulässigkeit der Übertragung einer solchen Untersuchung an die EFK nicht (A-6908/2017 und A-7102/2017).

Der Bundesrat nimmt zur Kenntnis, dass aus Sicht der GPK bei der Vergabe und Durchführung von Administrativuntersuchungen erhebliche Unsicherheiten bestehen. Schon angesichts der Bedeutung der Administrativuntersuchung als spezielles Instrument der verfassungsrechtlich gebotenen Dienstaufsicht drängt es sich auf, die aus Sicht der GPK offenen Rechtsfragen zu klären und bestehende Rechtsunsicherheiten auszuräumen.

Der Bundesrat nimmt die Rüge der GPK, dass im Rahmen der Administrativuntersuchung «Gewährung und Begleitung von Bürgschaften für die Schweizer Hochseeflotte» verschiedene Rechtsfragen vor und während der Administrativuntersuchung nicht genügend geprüft wurden, zur Kenntnis. Verschiedene von den GPK aufgeworfene rechtliche Fragen werden vertieft geklärt. Die Ergebnisse werden dazu beitragen, die Rechtssicherheit zu erhöhen. Insbesondere wird der Bundesrat abklären, ob es zulässig und zweckmässig ist, dass die EFK (bzw. deren Exponenten) als oberstes Finanzaufsichtsorgan und unabhängige Behörde im Auftrag von Departementen im Rahmen der Dienstaufsicht Administrativuntersuchungen durchführt (Empfehlung 4). Auch die Frage, ob inskünftig natürliche und juristische Personen beauftragt werden können und inwiefern die Beaufsichtigung eines Bundesangestellten als Beauftragten durch die vorgesetzte Person die Unabhängigkeit des Beauftragten tangiert, werden vertieft geprüft werden (Empfehlung 5).

Es besteht aus Sicht des Bundesrates hingegen kein Anlass, die Prüfung eines Kompetenzzentrums für Administrativuntersuchungen in die Wege zu leiten (Empfehlung 6). Bei Bedarf können die zuständigen Stellen (insb. Bundeskanzlei und Bundesamt für Justiz) schon heute anfallende Fragen speditiv prüfen und die Auftraggeber von Administrativuntersuchungen beraten. Der Mehrwert eines «Kompetenzzentrums» ist nicht ersichtlich und würde überdies administrativ und finanziell einen Aufwand generieren, der sich für die wenigen Fälle nicht rechtfertigen liesse.

Nächste Schritte: Die Bundeskanzlei wird beauftragt, gemeinsam mit dem Bundesamt für Justiz die verlangten Prüfungen bis Ende 2019 vorzunehmen. Dabei soll eine Abstimmung der Arbeiten mit der laufenden Evaluation der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zu Administrativuntersuchungen und Disziplinarverfahren geprüft werden. Auf die Prüfung der Einrichtung eines Kompetenzzentrums soll verzichtet werden.

Zur Administrativuntersuchung

Der Bundesrat nimmt die Kritik an der Auftragserteilung an die EFK und die von den GPK erwähnten Mängel im Rahmen der Durchführung der Administrativuntersuchung zur Kenntnis. Er ist bereit, die verlangten rechtlichen Klärungen vorzunehmen und bis Ende 2019 Bericht zu erstatten. Unabhängig von dieser formellen Frage kann festgestellt werden, dass nach Erteilung des Auftrags der Administrativuntersuchung des WBF an die EFK in der ersten Maihälfte 2016 bereits am 25. August 2016 erste Ergebnisse in einem ausserordentlichen Zwischenbericht der EFK vorlagen, die dem WBF wichtige Weichenstellungen bei der Bearbeitung des Dossiers «Bürgschaften Hochseeschiffe» ermöglichten.

Die EFK hat im Bericht der Administrativuntersuchung eine Reihe von Empfehlungen ausgesprochen, welche zwischenzeitlich umgesetzt sind und greifen. Der Bericht der EFK führte zu Erkenntnissen, die aus Sicht des Bundesrates zu einer wesentlichen Verbesserung des Vollzugs im Bereich der Hochseeschiffahrts-Bürgschaften beitragen. Das WBF ist überzeugt, dass mit der Integration des Dossiers «Bürgschaften Hochseeschiffe» in den Fachbereich Logistik und die bessere organisatorische Einbettung ins Milizsystem wie auch mit der von der EFK verlangten Professionalisierung in der Aufsicht geeignete Massnahmen ergriffen wurden, um Fehlentwicklungen zu vermeiden.

Empfehlung 7 Überprüfung des Einbezugs in das Risikomanagement

Die GPK fordern den Bundesrat auf, zu prüfen, ob die Bürgschaften und ähnliche Verpflichtungen des Bundes, welche bisher noch nicht im Risikomanagement des Bundes aufgeführt sind, in dieses integriert werden sollten.

Der Bundesrat teilt die Auffassung der GPK. Die in der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) angesiedelte Koordinationsstelle Risikomanagement hat die Verwaltungseinheiten für das Risikoreporting 2017 angehalten, ihre Eventualverpflichtungen (zu denen auch Bürgschaften und Garantieverpflichtungen zählen) im Hinblick auf eine Erfassung im Risikomanagement Bund periodisch zu überprüfen. Eine Erfassung ist dann geboten, wenn die Aufgabenerfüllung und Zielerreichung einer Verwaltungseinheit gefährdet werden (und somit ein Risiko gemäss Definition Risikomanagement Bund vorliegt), wenn Eintrittswahrscheinlichkeit und Auswirkungen hoch bewertet sind (Wesentlichkeit) und wenn das Risiko gesteuert werden kann. Während alle Eventualverpflichtungen des Bundes in der Staatsrechnung ausgewiesen sind, werden sie zusätzlich im Risikomanagement Bund erfasst, wenn sie diesen drei Kriterien entsprechen. Das Handbuch Risikomanagement ist im Oktober 2017 entsprechend angepasst worden (Ziff. 6.5). Damit sind die von der GPK verlangten Prüfungen erfolgt und umgesetzt.

Nächste Schritte: Die EFV wird die Verwaltungseinheiten beim jährlichen Risikomanagement systematisch darauf aufmerksam machen, ihre Eventualverpflichtungen im Hinblick auf eine Erfassung im Risikomanagement des Bundes gemäss den geltenden Kriterien zu überprüfen.

Empfehlung 8 Überprüfung einheitlicher Vorgaben für den Vollzug von Bürgschaften und ähnlichen Verpflichtungen

Die GPK ersuchen den Bundesrat, zu prüfen, ob vor dem Hintergrund der Krise um die Hochseeschiffahrts-Bürgschaften einheitliche Vorgaben für die Gewährung von Bürgschaften und ähnlichen Verpflichtungen erlassen werden sollten.

Der Bundesrat hat Verständnis für diese Empfehlung der GPK. Er macht darauf aufmerksam, dass das Einsatzgebiet von Bürgschaften und Garantieverpflichtungen äusserst heterogen ist. Es reicht von Kreditgarantien des Bundes gegenüber der Schweizerischen Nationalbank für Darlehen an den Internationalen Währungsfonds bis hin zu Bürgschaften für Investitionen von Gewerbebetrieben, die dadurch leichter zu Risikokapital kommen. Es ist nicht möglich, Weisungen zu erlassen, die dieser Heterogenität gerecht würden und gleichzeitig hinreichend konkret und handlungsleitend wären.

Der Bundesrat wird darauf achten, dass die gesetzlichen Bestimmungen über Bürgschaften und Garantien in den Spezialerlassen entsprechend den Vorgaben des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990⁴ so ausgestaltet werden, dass im Vollzug dem Risikoaspekt genügend Rechnung getragen werden kann. Die Verwaltungseinheiten haben in ihren Subventionsprozessen sodann Regeln für die Gesuchsverfahren zu definieren, gegebenenfalls eingeschränkte Verbürgungen zu verfügen (bspw. Verzicht auf Solidarhaftung, Risikoteilung mit der Darlehensgeberin) und ein Kontrollverfahren zu etablieren, das die frühzeitige Meldung über kritische Fälle und das Ergreifen von vorsorglichen Massnahmen zur Schadensvermeidung sicherstellt. Diese Massnahmen lassen sich aufgrund der unterschiedlichen Regelungen in den Spezialerlassen und der unterschiedlichen Ziele, die mit der Gewährung von Bürgschaften und Garantien verfolgt werden, nicht generalisieren. Risikomindernde Massnahmen müssen daher situationsspezifisch getroffen werden.

Nächste Schritte: Der Bundesrat, die Departemente und die zuständigen Fachämter werden namentlich bei den Gesetzgebungsverfahren und den Gesuchsverfahren entsprechend den Vorgaben des Subventionsgesetzes dem Risikoaspekt noch verstärkt Beachtung schenken.