



26. Februar 2020

Bericht zu den Empfehlungen 6 bis 9 des Untersuchungsberichts «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL- und SCT-Schiffe»

1	Einleitung	2
2	Empfehlung 6: Unterschriftenregelung des Bundes bei Verkaufsverträgen	2
2.1	Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung	3
3	Empfehlung 7: Teilrechtswahl in Verkaufsverträgen	4
3.1	Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung	4
4	Empfehlung 8: Verzicht auf sukzessive Freihandvergaben.....	5
4.1	Ausgangslage	5
4.2	Prüfung und Planung des Beschaffungsbedarfs.....	6
4.3	Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung	7
5	Empfehlung 9: Solidarbürgschaften meiden.....	7
5.1	Ausgangslage	7
5.2	Rechtliche Rahmenbedingungen.....	8
5.2.1	Definitionen	8
5.2.2	Finanzhaushaltrecht.....	8
5.3	Umfrage	9
5.3.1	Ist-Zustand	9
5.3.1.1	Gemeinnütziger Wohnungsbau.....	9
5.3.1.2	Betriebsmittelfinanzierungen im regionalen Personenverkehr (RPV)	10
5.3.1.3	Hochseeschifffahrt	11
5.3.1.4	Technologiefonds.....	12
5.3.2	Umwandlung von bestehenden Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften.....	12
5.3.3	Verzicht auf künftige Solidarbürgschaften	13
5.4	Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung	14

1 Einleitung

Die Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Finanzdelegation) hat den Untersuchungsbericht «Solidarbürgschaften des Bundes für Schweizer Hochseeschiffe: Untersuchung des Verkaufsprozesses der SCL und SCT-Schiffe, Bericht der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (Finanzdelegation)» zuhanden des Bundesrates am 27. Juni 2019 verabschiedet.

Im Bericht hat die Finanzdelegation neun Empfehlungen an den Bundesrat gerichtet.

Die Empfehlungen der Finanzdelegation fokussieren sich auf den Verkaufsprozess bei den Schiffen, Rechtsfragen und ein Vorgehen, dass bei künftigen Fällen für den Bund als Bürgen die Rechtssicherheit und die Effizienz in der Abwicklung von Schiffsverkäufen erhöht. Im Weiteren empfiehlt die Finanzdelegation dem Bundesrat, das Instrument der Solidarbürgschaften in Zukunft nicht mehr einzusetzen und bisherige Solidarbürgschaften nach Möglichkeiten in einfache Bürgschaften umzuwandeln.

Der Bundesrat hat der Finanzdelegation in der Stellungnahme vom 4. September 2019 dargelegt, dass er die Empfehlungen 1 bis 4 (Empfehlung: 1 Verlustminimierung als oberstes Ziel im Krisenfall; Empfehlung 2: Erarbeitung einer klaren Abwicklungsstrategie vor Ausbruch einer Liquiditätskrise; Empfehlung 3: Erarbeitung von nachvollziehbaren Bewertungskriterien; Empfehlung 4: Gewährleistung einer Wettbewerbssituation unter den Kaufinteressenten zur Begleitung und Abwicklung des Verkaufsprozesses) als umgesetzt erachtet. Die Finanzdelegation hat die vom Bundesrat dargelegte Umsetzung der Empfehlungen zur Kenntnis genommen und erklärt, dass die Praxistauglichkeit im Rahmen der Überprüfung weiterer Verkaufsprozesse erfolgen soll.

Was die Empfehlung 5 (Schutz vor Indiskretionen bei geheimen und vertraulichen Informationen) betrifft, verweist der Bundesrat auf verschiedene in den letzten Jahren bereits getroffene Massnahmen und ist der Auffassung, dass weitergehende Massnahmen zu keiner wesentlichen Verbesserung der Situation führen.

Was die Empfehlungen 6 bis 9 anbetrifft, hat der Bundesrat das WBF in Zusammenarbeit mit dem EFD (EFV, BBL) beauftragt, bis Ende Februar 2020 die nachgefragten Abklärungen vorzunehmen und dem Bundesrat Bericht zu erstatten. Der Finanzdelegation wurde entsprechend bis Ende Februar 2020 ein Bericht in Aussicht gestellt.

2 Empfehlung 6: Unterschriftenregelung des Bundes bei Verkaufsverträgen

Unterschriftenregelung des Bundes bei Verkaufsverträgen: Die Finanzdelegation ersucht den Bundesrat zu prüfen, inwiefern der Bund als Bürge Verträge zum Verkauf von Hochseeschiffen mit Bundesbürgschaften mitunterzeichnen soll.

Der Bundesrat hat auf Ersuchen der Finanzdelegation das unterschiedliche Vorgehen bei der Vertragsgestaltung durch den Bund bei der Abwicklung der Schiffsverkäufe nach erfolgten Bürgschaftsziehungen nochmals vertieft prüfen lassen.

In einem Kurzbericht vom 22. Januar 2020 halten die seitens des Bundes mit der Vertragsabwicklung beauftragten Rechtsanwälte Thomas Schmid, BianchiSchwald, und Stefan Erbe,

ThomannFischer, vorab fest, dass der Bund einzig das «Escrow Agreement» als Partei mitunterzeichnet hat. Der Bund hat die Verkaufsverträge nicht als Partei unterzeichnet, sondern nur einzelne Verpflichtungen im Vertragswerk als auch für ihn bindend erklärt.

Der lastenfreie Verkauf der Schiffe (Freigabe der Schiffsverschreibung durch den Bund, siehe Artikel 7 der Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe, SR 531.44) und deren Ausflagung (Löschung aus dem Register der schweizerischen Seeschiffe, siehe Artikel 36 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Seeschifffahrt unter Schweizer Flagge, SR 747.30) bedürfen der Mitwirkung und der Zustimmung durch den Bund.

Bei den SCL-/SCT-Schiffsgesellschaften ist das Vertragswerk über den Flottenverkauf von 10 Hochseeschiffen an den gleichen Käufer das Ergebnis langer und harter Verhandlungen. Die Einbindung des Bundes in einzelnen Punkten stellte dabei angesichts der wirtschaftlichen und finanziellen Situation der Schiffsgesellschaften für den Bund und die Käuferschaft eine wichtige Vertragsgrundlage dar. Wesentlich war, dass im Zeitpunkt des Verkaufs der Schiffe und im Rahmen der nachfolgenden Abwicklung die verkaufenden Gesellschaften durch vom Bund abgesicherte Überbrückungsdarlehen finanziert waren, was das Interesse des Bundes an einer rechtssicheren und erfolgreichen Abwicklung zusätzlich erhöhte.

Die frühzeitige, direkte Einbindung des Bundes in den Transaktionsprozess ist beim Verkauf eines Schiffs – auch nach erfolgter Bürgschaftsziehung – nicht zwingend erforderlich; dies zeigen die in den letzten Jahren abgewickelten Transaktionen. Der Bund kann sich in der Regel darauf beschränken, den Verkaufsprozess zu beobachten und vom Verkäufer zu verlangen, dass er einen Verkauf zu bestmöglichen Konditionen, namentlich auch hinsichtlich des Preises, anstrebt. Wesentlich für den Bund ist, dass der Verkaufsentscheid nach einer Bürgschaftsziehung ausserhalb eines Zwangsvollstreckungsverfahrens auf der Basis aktueller Marktpreise und – wenn immer möglich – im Wettbewerb nach Eingang mehrerer Angebote erfolgt.

2.1 Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung

Der Bundesrat teilt die Auffassung der beigezogenen Rechtsanwälte, dass sich aus der engeren Einbindung des Bundes in die Transaktion des Flottenverkaufs mit der Käuferschaft bei den SCL-/SCT-Schiffen keine generellen Schlüsse oder Richtlinien für andere Verkäufe ableiten lassen. Die engere Einbindung des Bundes beim erwähnten Flottenverkauf, einschliesslich der Übernahme einzelner Verpflichtungen, stellte im erwähnten Falle eine Grundvoraussetzung dar, um einen Vertragsabschluss zwischen Verkäufer und Käuferschaft zu erreichen und eine erfolgreiche Abwicklung des Geschäfts zu ermöglichen.

Die Mitunterzeichnung einzelner Verpflichtungen in einem Verkaufsvertrag im Rahmen einer Transaktion, namentlich bei einem Blockverkauf, in die der Bund – wie im Falle der SCL-/SCT-Schiffsgesellschaften – durch die Besicherung von Überbrückungskrediten eng eingebunden ist, kann sich auch in Zukunft wieder als sinnvoll erweisen.

Es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob und in welchem Umfang sich der Bund von einer zusätzlichen Einbindung bei der Vertragsgestaltung eine vorteilhaftere Position im Hinblick auf einen erfolgreichen Verkauf und die Minimierung des Verlusts des Bundes verspricht.

3 Empfehlung 7: Teilrechtswahl in Verkaufsverträgen

Teilrechtswahl in Verkaufsverträgen: Die Finanzdelegation erachtet es als erforderlich, fundierte rechtliche Abklärungen – z. B. im Rahmen eines Rechtsgutachtens – zur Frage zu treffen, ob die Teilrechtswahl bei Vertragswerken zum Verkauf von Hochseeschiffen einer Beurteilung durch schweizerische Gerichte standhalten kann. Der Bundesrat soll dafür sorgen, dass aus den Abklärungen eine einheitliche Praxis zum künftigen Verkauf von Hochseeschiffen mit Bundesbürgschaften abgeleitet wird.

Der Bundesrat hat Kenntnis genommen von den in der Finanzdelegation diskutierten Rechtsunsicherheiten und sich bereit erklärt, im Rahmen eines Rechtsgutachtens die Gültigkeit der Teilrechtswahl bei Verträgen zum Verkauf von Hochseeschiffen vertieft zu klären und gleichzeitig prüfen zu lassen, ob aus Sicht des Bundes als Bürge im Rahmen des Verkaufs von Hochseeschiffen ein standardisiertes Vorgehen zu entwickeln ist.

Das Rechtsgutachten von Professor Dr. Florian Eichel zur «Teilrechtswahl bei Vertragswerken zum Verkauf von Hochseeschiffen» lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Der Gutachter kommt zum Schluss, dass an der Zulässigkeit und Wirksamkeit der zu begutachtenden Klausel keine Zweifel bestehen. Nach Auffassung des Gutachters gibt es gewichtige Gründe, dass ein Schiedsgericht die fragliche Vertragsklausel nicht als Teilrechtswahl, sondern als sog. «materiell-rechtliche Verweisung» auslegen könnte.

Im Gutachten wird empfohlen, die getroffene Option, «materiell-rechtliche Verweisung oder Teilrechtswahl», im Vertragswerk deutlicher zu kennzeichnen und damit mehr Klarheit zu schaffen. Der Gutachter sieht dabei Vorteile bei der materiell-rechtlichen Verweisung. Dabei würde das englische Gewährleistungsrecht an die Stelle der dispositiven Bestimmungen des schweizerischen Privatrechts treten, nicht aber an die Stelle der zwingenden Bestimmungen des schweizerischen Rechts.

Der Gutachter merkt positiv an, dass alle Schiedsklauseln im geprüften Vertragswerk zu einem Schiedsort in der Schweiz führen. Trotzdem drängt es sich nach Auffassung des Gutachters auf, die verschiedenen im Vertragsregelwerk festgelegten Schiedsklauseln zwischen Verkaufsvertrag und «Escrow Agreement» besser aufeinander abzustimmen. Es bleibt festzuhalten, dass sich aus den Schiedsklauseln im betroffenen Fall keine Schwierigkeiten ergaben.

3.1 Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung

Der Bundesrat stellt fest, dass der Gutachter die Wahl eines Schiedsgerichts als üblich in diesem Kontext bestätigt und Rechtswahlklauseln eine mögliche Form der Vertragsgestaltung sind. Beide Rechtsinstitute «Teilrechtswahl und materiell-rechtliche Verweisung» stellen dabei eine Option dar.

In einem weiteren Fall ist dem konzeptuellen Unterschied und auch den damit verbundenen rechtlichen Folgen zwischen der Teilrechtswahl und der materiell-rechtlichen Verweisung eine grössere Beachtung zu schenken. Zu prüfen wäre weiter, ob für die künftige Vertragsgestaltung die Rechtswahlklauseln auf Ansprüche auszuweiten sind, die nicht originär vertraglich sind. Des Weiteren wären die verschiedenen im Vertragswerk festgelegten Schiedsklauseln aufeinander abzustimmen, so dass jede Schiedsklausel bestmöglich zu demselben Schiedsgericht in der Schweiz führt und damit parallele Verfahren vermieden werden können.

Angesichts der Stellung des Bundes als Bürge und der Besonderheiten, die jeden Schiffsverkauf auszeichnen, besteht kein Anlass für ein standardisiertes Verfahren. Vielmehr sind im Einzelfall die Umstände zu berücksichtigen und dabei die Vor- und Nachteile namentlich bei der Ausgestaltung von Rechtswahlklauseln abzuwägen.

4 Empfehlung 8: Verzicht auf sukzessive Freihandvergaben

Verzicht auf sukzessive Freihandvergaben: Die Finanzdelegation erkennt an, dass die Bewältigung unvorhersehbarer Krisen grundsätzlich Ausnahmesituationen darstellen und teilweise Ausnahmelösungen erfordern. Zur Überwindung unvorhersehbarer Krisensituationen sind jedoch seitens der Bundesverwaltung die vom Gesetzgeber vorgegebenen rechtlichen Bestimmungen einzuhalten. In diesem Sinne empfiehlt die Finanzdelegation dem Bundesrat, dafür zu sorgen, dass in analogen Fällen zu den SCL/SCT-Gesellschaften die im Bund zuständigen Stellen:

- geeignete Massnahmen treffen, um im Krisenfall sukzessive Kostendacherhöhungen mittels freihändiger Vergaben zu vermeiden,
- in aller Regel Konkurrenzofferten einholen und
- Beratungsverträge vor Auftragsbeginn rechtsgültig abschliessen und datieren.

4.1 Ausgangslage

Der Bundesrat hat sich wiederholt für die Förderung von Wirtschaftlichkeit und Effizienz im öffentlichen Beschaffungswesen des Bundes ausgesprochen. Zur Erreichung dieser Zielsetzung gehört auch die Verwendung der gesetzlichen Instrumente des Beschaffungsrechts in Ausnahmesituationen. Es soll geprüft werden, welche Massnahmen bei der Beschaffung von Dienstleistungen in Krisensituationen – wie im Falle der SCL- und SCT-Schiffsgesellschaften – geeignet sind, die Beschaffungsvorschriften bestmöglich einzuhalten.

Die Entwicklungen bei den SCL-/SCT-Schiffsgesellschaften kamen für alle Beteiligten überraschend. Der Bund war auf den notwendigen Beizug von externen ökonomischen und juristischen Dienstleistungen nicht vorbereitet. Eine vertiefte Analyse zeigt, dass sich die Beschaffungsfrage für die Sicherstellung einer professionellen Abwicklung einer allfälligen Bürgerschaftsziehung spätestens in der Phase ab 2012 stellte, als mehrere Schiffsgesellschaften in erhebliche wirtschaftliche und finanzielle Schwierigkeiten gerieten und ihren finanziellen Verpflichtungen, namentlich der Amortisation der Kredite, nicht mehr nachkamen.

Im Zeitpunkt des Ausbruchs der Bürgerschaftskrise bei den Hochseeschiffen Mitte 2015 musste innert Stunden juristischer und ökonomischer Support durch externe Dritte nachgefragt werden, was ein vorgängiges Vergabeverfahren verunmöglichte. Im Nachgang zeigte sich, dass die komplexen gesellschafts-, vertrags- und schifffahrtsrechtlichen Fragestellungen, aber auch die operativen und finanziellen Risiken eines Zwangsvollstreckungsverfahrens zwingend den Beizug von in der Schifffahrtsbranche spezialisierten juristischen und ökonomischen Spezialisten erforderte.

Dem BWL und dem im Sommer 2015 mit der Projektleitung beauftragten Generalsekretariat WBF fehlten Wissen und Erfahrung, um in diesem Zeitpunkt die möglichen Entwicklungen, einschliesslich des Bedarfs weiterer externer Dienstleistungen, abzuschätzen. Erschwerend

kam der volatile Schiffsmarkt hinzu, was sich darin zeigte, dass selbst die beigezogenen Experten ihre Beurteilungen häufig revidieren mussten.

Tatsache bleibt, dass bereits ab dem Jahre 2012 bei entsprechender sorgfältiger Prüfung des Beschaffungsbedarfs die Modalitäten eines möglichen Bezugs von externen Dienstleistungen hätten geklärt werden müssen.

Zwischenzeitlich konnten die Freihandvergaben gestoppt werden. Der Bund hat im Jahre 2018 die ökonomischen und juristischen Dienstleistungen im Bereich der Bürgschaften öffentlich ausgeschrieben und die Dienstleistungen auf einer soliden beschaffungsrechtlichen Basis neu vergeben.

4.2 Prüfung und Planung des Beschaffungsbedarfs

Das BBL weist auf die hohe Bedeutung hin, Beschaffungsprozesse frühzeitig zu planen. Es gehört zu den Aufgaben jeder Verwaltungseinheit, ihren Beschaffungsbedarf laufend bzw. regelmässig zu prüfen und zu aktualisieren, dies insbesondere auch bei der Neuübernahme einer Aufgabe oder eines Projekts infolge neuer oder revidierter Rechtsgrundlagen. Diese Frage stellt sich namentlich beim Start eines neuen Projekts oder bei Entwicklungen, die Kompetenzen verlangen, die intern nicht oder nicht im erforderlichen Umfang vorhanden sind. Dabei akzentuiert sich das Erfordernis der Prüfung eines Beschaffungsbedarfs an Leistungen externer Dritter in Projekten und Geschäften mit erheblichen Risiken, sei es in finanzieller Hinsicht, aber auch wenn Interessen von wirtschafts- oder staatspolitischer Bedeutung auf dem Spiel stehen.

Dabei empfiehlt es sich insbesondere, im Rahmen der Risikoeinschätzung ein Worst-Case-Szenario zu definieren und den Beschaffungsbedarf an Leistungen Dritter für diesen Fall zu bestimmen. Sobald sich alsdann abzeichnen sollte, dass der Eintritt des Worst-Case eine gewisse Wahrscheinlichkeit erreicht, können die notwendigen Schritte zur Einleitung einer gesetzeskonformen Beschaffung unternommen werden, wodurch sich die Problematik der zeitlichen Dringlichkeit entschärft. Für den Fall, dass zu diesem Zeitpunkt die effektive Aktualisierung oder der tatsächliche Umfang des Bedarfs an externen Leistungen noch unklar sind, stellt das Beschaffungsrecht namentlich mit der Ausschreibung optionaler Leistungen bzw. der Ausschreibung eines Rahmenvertrags geeignete Instrumente zur Verfügung, um diesen Unsicherheiten zu begegnen.

Die Frage des Beschaffungsbedarfs steht mithin in einem engen Zusammenhang mit der Identifizierung von Risiken zu Beginn eines Projekts oder einer Aufgabe, was eine enge Zusammenarbeit zwischen den verantwortlichen Personen des Risikomanagements, den Projekt- bzw. Linienverantwortlichen und den Beschaffungsverantwortlichen empfiehlt. Die Antizipation möglicher Entwicklungen, das rechtzeitige Erkennen eines allfälligen Bedarfs an externen Leistungen und damit möglicher beschaffungsrechtlicher Massnahmen sowie einer entsprechenden mit der Amtsführung abgestimmten Planung kommt die entscheidende Bedeutung zu, um sukzessive Freihandvergaben möglichst zu vermeiden.

Jeder Verwaltungseinheit obliegt es zudem, neben der systematischen Prüfung des Beschaffungsbedarfs auch bei der Planung und Abwicklung von Vergabeverfahren qualifiziertes Personal einzusetzen. Das BBL sorgt mit einer Reihe von Ausbildungsangeboten dafür, dass jede Verwaltungseinheit das dazu nötige Know-how erwerben kann. Zudem bietet das Amt mit der Beratung und Unterstützung des Kompetenzzentrums Beschaffungswesen Bund (KBB) und der zentralen Einkaufsorganisation für gewisse Beschaffungsgegenstände auch fachliche Unterstützung an, wobei es sich empfiehlt, im Krisenfall rechtzeitig auf diese zurückzugreifen.

Zur Prüfung des Beschaffungsbedarfs gehört auch die Wahl und Planung eines Vergabeverfahrens, das im Rahmen des gesetzlichen Regelwerks auf den Beschaffungsbedarf abgestimmt ist und allenfalls auch mögliche Entwicklungen oder Änderungen antizipiert. Dabei ist die Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit das Ziel jeder Beschaffung. Um wirtschaftliche Beschaffungen zu erreichen, muss der Wettbewerb spielen. Die Gewährleistung eines wirksamen Wettbewerbs setzt – wie die Finanzdelegation zu Recht festhält – in aller Regel eine öffentliche Ausschreibung oder ein Einladungsverfahren, oder – wo möglich – die Einholung von Konkurrenzofferten bei der freihändigen Vergabe voraus. Die Einladungsverfahren haben im vorliegenden Fall einen gewissen Wettbewerb sichergestellt und auch die aufgrund der öffentlichen Ausschreibung erzielten Preise haben im Nachgang gezeigt, dass die freihändigen Vergaben sich durchaus als wettbewerbsfähig erwiesen.

Das BBL ist überzeugt, dass bei einer frühzeitigen und sorgfältigen Prüfung und Planung des möglichen Beschaffungsbedarfs sukzessive Freihandvergaben hätten vermieden bzw. auf ein Minimum beschränkt werden können. Im Falle der Bürgschaften Hochseeschiffe wurden alle Beteiligten von den Entwicklungen in den Jahren 2015 und 2016 überrascht; ursächlich waren neben den ungünstigen Marktentwicklungen im Schiffsmarkt die ungenügende Begleitung der betroffenen Schiffsgesellschaften und das fehlende rechtzeitige Erkennen des Beschaffungsbedarfs.

Im Rahmen des Vertragsmanagements ist – wie von der Finanzdelegation verlangt – sicherzustellen ist, dass Beratungsverträge vor Auftragsbeginn rechtsgültig abgeschlossen und auch entsprechend datiert sind.

4.3 Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung

Der Bundesrat teilt die Beurteilung der Finanzdelegation und unterstützt deren Empfehlung. Die Bewältigung unvorhersehbarer Krisensituationen stellt eine Ausnahmesituation dar. Wichtig ist die Antizipation des Beschaffungsbedarfs im Hinblick auf mögliche Entwicklungen und Krisensituationen. Der Umgang und die Überwindung von Krisensituationen beginnen bei der Identifizierung von Risiken und setzen eine rechtzeitige Auseinandersetzung mit dem Krisenszenario und auch einem allfälligen Beschaffungsbedarf voraus. Das WBF wird diesem Aspekt bei der Aufarbeitung der Risiken im Rahmen der Administrativuntersuchung betreffend Organisation, Strukturen und Prozesse in der wirtschaftlichen Landesversorgung besondere Beachtung schenken.

5 Empfehlung 9: Solidarbürgschaften meiden

5.1 Ausgangslage

Solidarbürgschaften meiden: Die Finanzdelegation empfiehlt dem Bundesrat, das Instrument der Solidarbürgschaft in Zukunft nicht mehr einzusetzen. Die bestehenden Solidarbürgschaften sind zu überprüfen und nach Möglichkeit in einfache Bürgschaften umzuwandeln.

Der Bundesrat erklärte sich bereit, bei den bestehenden Solidarbürgschaften zu prüfen, ob – und falls ja, unter welchen Voraussetzungen – sich diese in einfache Bürgschaften umwandeln lassen. Daneben war der Bundesrat auch bereit im Einzelnen zu prüfen, ob ein künftiger Verzicht auf Solidarbürgschaften im Interesse des Bundes liegt.

5.2 Rechtliche Rahmenbedingungen

5.2.1 Definitionen

Bürgschaften sind eine im OR definierte Vertragsform. Die Bürgschaft setzt ein existierendes Darlehen voraus; sie ist akzessorisch. In den Artikeln 492 ff. des Obligationenrechts (OR; SR 220) finden sich die gesetzlichen Grundlagen der privatrechtlichen Bürgschaft. Öffentlich-rechtliche Bürgschaften verweisen häufig auf die Regelungen des OR. Einfache Bürgschaften und Solidarbürgschaften lassen sich wie folgt unterscheiden:

- **Einfache Bürgschaften** (Art. 495 Abs. 1 OR): Der Gläubiger kann den einfachen Bürgen erst dann zur Zahlung anhalten, wenn der Hauptschuldner in **Konkurs** geraten ist oder **Nachlassstundung** erhalten hat oder vom Gläubiger unter Anwendung der erforderlichen Sorgfalt bis zur Ausstellung eines definitiven Verlustscheines betrieben worden ist oder den Wohnsitz ins Ausland verlegt hat und in der Schweiz nicht mehr belangt werden kann, oder wenn infolge Verlegung seines Wohnsitzes im Ausland eine erhebliche Erschwerung der Rechtsverfolgung eingetreten ist.
- **Solidarbürgschaften** (Art. 496 Abs. 1 OR): Wer sich als Bürge unter Beifügung des Wortes «**solidarisch**» oder mit **andern gleichbedeutenden Ausdrücken** verpflichtet, kann vor dem Hauptschuldner und vor der Verwertung der Grundpfänder belangt werden, sofern der **Hauptschuldner mit seiner Leistung im Rückstand und erfolglos gemahnt worden oder seine Zahlungsunfähigkeit offenkundig ist**.

Nahe verwandt mit Bürgschaften sind **Garantien**. Artikel 111 OR bildet die Grundlage für privatrechtliche **Garantien**. Die Regelungen im OR sind knapp gehalten; entsprechend sind Garantien **weniger standardisiert**. Sie sind nicht zwingend an ein bestimmtes Darlehen oder Geschäft gebunden. Die Einzelheiten der Garantie müssen somit in der gesetzlichen Grundlage oder in den Ausführungsbestimmungen sowie im einzelnen Vertrag genau definiert werden. Insbesondere sind die Gründe für die Auslösung der Garantie zu regeln.

Im Sprachgebrauch und auch im öffentlichen Recht wird nicht immer klar zwischen Bürgschaften und Garantien unterschieden. Teilweise werden Bürgschaften gestützt auf relativ offen formulierte Gesetzesartikel gewährt. So kann der Bund beispielsweise gestützt auf Artikel 33 Abs. 1 Bst. f FIFG (SR 420.1) Innovationspärke «insbesondere durch zeitlich befristete zinslose Darlehen *oder andere geeignete Finanzierungsinstrumente*» unterstützen.

5.2.2 Finanzhaushaltrecht

Gemäss Artikel 3 des Subventionsgesetzes (SuG, SR 616.1) handelt es sich bei Bürgschaften um Finanzhilfen. Entsprechend muss für jede Bürgschaft, die der Bund gewährt, eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage vorhanden sein.

Der Bundesrat darf zudem überjährige Verpflichtungen in Form von Bürgschaften oder Garantien gemäss Finanzhaushaltrecht (Finanzhaushaltgesetz, FHG, SR 611.0; Finanzhaushaltverordnung, FHV, SR 611.01) nur eingehen, wenn er über einen entsprechenden Verpflichtungskredit verfügt. Eine gesetzliche Grundlage allein genügt nicht, es sei denn, diese regle ausdrücklich auch die Obergrenze für die Verpflichtungen.

5.3 Umfrage

Die Eidgenössische Finanzverwaltung führte im Spätsommer 2019 bei den betroffenen Verwaltungseinheiten eine Umfrage durch. Dabei wurden sämtliche Verwaltungseinheiten befragt, die in ihrem Zuständigkeitsbereich über eine gesetzliche Grundlage verfügen, Garantien oder Bürgschaften zu gewähren. Ausgeklammert wurden lediglich jene Verwaltungseinheiten, die offensichtlich ausschliesslich Garantien¹ gewähren, die sich deutlich von Bürgschaften unterscheiden. Folgende Einheiten wurden befragt (kursiv dargestellte Bundesgesetze erlauben zwar die Gewährung von Bürgschaften, doch wurden bisher gestützt auf diese Gesetze keine Bürgschaften gewährt oder es sind keine oder nur noch wenige Bürgschaften offen):

- Bundesamt für Kultur: *Art. 13 Filmgesetz (SR 443.1) und Art. 25 Kulturförderungsgesetz (SR 442.1)*
- Bundesamt für Gesundheit: Art. 18 Abs. 6 Krankenversicherungsgesetz (SR 832.10)
- Staatssekretariat für Wirtschaft: *Art 8. BG über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1)*
- Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung: Art. 27 und 36 Landesversorgungsgesetz (SR 531)
- Bundesamt für Wohnungswesen: Art. 48 und 51 *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (SR 843)* sowie Art. 35 und 36 Wohnraumförderungsgesetz (SR 842)
- Staatssekretariat für Bildung, Forschung und Innovation: Art. 33 Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation (SR 420.1)
- Bundesamt für Verkehr: Art. 31 Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1)
- Bundesamt für Umwelt: Art. 35 CO₂-Gesetz (Technologiefonds; SR 641.71), *Art. 52 Umweltschutzgesetz (Abfallanlagen; SR 814.01)*

5.3.1 Ist-Zustand

Gemäss Staatsrechnung 2018 (Bd. 1, S. 189ff) hatte der Bund per Ende 2018 Bürgschaften im Umfang von gut 6,5 Milliarden Franken ausstehend; daneben hat er Garantien im Umfang von rund 13 Milliarden gewährt (v.a. IWF, EUROFIMA, Pflichtlager, int. Leistungsaushilfe Kranken- und Unfallversicherung).

Bei den Bürgschaften handelt es sich fast ausschliesslich um Solidarbürgschaften, wobei das Gros auf die Bürgschaften im Wohnbaubereich (3,5 Mrd.), im Bereich der Rollmaterialfinanzierung (2,6 Mrd.) und der Hochseeschifffahrt (0,5 Mrd.) entfällt. Hinzu kommen Bürgschaften des Technologiefonds im Umfang von rund 0,1 Milliarde sowie eine einzige (einfache) Bürgschaft für einen Innovationspark im Umfang von 3 Millionen Franken.

5.3.1.1 Gemeinnütziger Wohnungsbau

Der Bund verbürgt auf der Grundlage von Artikel 35 Wohnraumförderungsgesetz (WFG; SR 842) Anleihen der Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW), welche mit so beschafften Mitteln Darlehen zur Förderung von preisgünstigem Wohnraum finanziert. Das politische Ziel besteht in der Bereitstellung von preisgünstigem Wohnraum durch eine günstige Finanzierung der Liegenschaften. Die mittels Solidarbürgschaft durch den Bund verbürgten Anleihen haben ein durchschnittliches Volumen von 138 Millionen und eine Laufzeit zwischen 10 und 20 Jahren, wobei die durchschnittliche Restlaufzeit bei 10 Jahren liegt und

¹ Garantien werden namentlich in folgenden Bereichen gewährt: Internationalen Organisationen wie IWF (SIF), Eurofima (BAV) oder Entwicklungsbanken (EDA/SECO), Leistungsaushilfe Kranken- und Unfallversicherung (BAG), Gewerbliches Bürgschaftswesen (SECO), Pflichtlagerhaltung (BWL).

die letzte Rückzahlung einer bestehenden Anleihe am 25. November 2039 fällig ist. Insgesamt beträgt das verbürgte Anleihenvolumen 3'457,3 Millionen (Stand Ende 2019). Dank der Bundesbürgschaft verfügt die genossenschaftlich organisierte EGW über eine gute Bonität am Kapitalmarkt (Triple-A). Sie verhilft dadurch ihren Mitgliedern – den geförderten Wohnbauträgern – zu günstigeren Finanzierungen: Seit 2015 liegt der Zinssatz, den die Begünstigten bezahlen, rund 1,5 Prozentpunkte unter den gängigen Konditionen für Hypotheken mit vergleichbaren Laufzeiten. Derzeit bestehen 1'301 solcher Finanzierungen.

Das Risiko der EGW besteht in Zinsausfällen der Darlehensnehmer oder einer ausbleibenden Rückzahlung. Für die Begleichung temporärer Zinsausfälle bestehen zwar entsprechende Rückstellungen, aber bei Ausfall eines grösseren Wohnbauträgers könnten sich die Liquidität und das Eigenkapital der EGW rasch verschlechtern. Die Aufsicht erfolgt über ein umfassendes Risiko- und Informationsmanagement, das dem frühzeitigen Erkennen von Risikopositionen und der Vermeidung von Ausfällen dient. Seit Inkrafttreten des WFG im Jahr 2003 ist es zu keinen Ausfällen gekommen.

Nach Artikel 36 WFG kann das BWO zudem Rückbürgschaften eingehen: Zugunsten der Hypothekar-Bürgschaftsgenossenschaft schweizerischer Bau- und Wohngenossenschaften (HBG) werden Solidarbürgschaften im Umfang von 70 Prozent der Höchsthaftungssumme der HBG gewährt. Es handelt sich (per Ende 2019) um 17 Geschäfte mit einem rückverbürgten Volumen von 16,8 Millionen und jeweils einer Laufzeit von 20-25 Jahren. Eine Zahlung des Bundes wird fällig, sobald die HBG als Hauptbürge eine Bürgschaft honorieren muss. Seit Einführung des Instruments der Rückverbürgung von HBG-Bürgschaften im Jahr 1995 war dies nie der Fall. Zur Minderung des Ausfallrisikos betreibt das BWO neben der Beschränkung der Bundeshaftung auf 70 Prozent ein umfassendes Risikomanagement. Dieses umfasst periodische Stresstests, Kreditprüfungen durch eine unabhängige Kommission vor der Kreditvergabe, eine Bewirtschaftung der getätigten Ausleihungen sowie rasche Massnahmen zur Schadensbegrenzung bei absehbaren Zahlungsschwierigkeiten.

5.3.1.2 Betriebsmittelfinanzierungen im regionalen Personenverkehr (RPV)

Der Bund unterstützt die im regionalen Personenverkehr (RPV) tätigen Transportunternehmen (TU) mit Solidarbürgschaften bei der Finanzierung ihrer Investitionen im Verkehrsbereich (v.a. Rollmaterialbeschaffungen). Dadurch können die Finanzierungskosten der TU gesenkt und der Abgeltungsbedarf für die Besteller (Bund und Kantone) reduziert werden. Die Vergabe von Solidarbürgschaften ersetzte die frühere Förderung von Betriebsmittelbeschaffungen mit zinslosen Darlehen des Bundes und der Kantone. Sie bildet eine wichtige Voraussetzung dafür, dass sich auch kleine und mittlere TU weiterhin am Kapitalmarkt finanzieren können.

Die TU finanzieren ihre Investitionsvorhaben über Mittelaufnahmen bei Banken oder institutionellen Investoren. Diese werden über Solidarbürgschaften des Bundes abgesichert. Derzeit bürgt der Bund für knapp 130 Finanzierungen im Umfang von insg. 2,6 Milliarden. Weitere 900 Millionen wurden in Aussicht gestellt, sind bisher aber noch nicht abgerufen worden.

Rund die Hälfte der bestehenden Solidarbürgschaften weisen Laufzeiten zwischen 11 bis 25 Jahren auf; die durchschnittliche Bürgschaftssumme beträgt dabei 27 Millionen. Weitere knapp 40 Prozent der Bürgschaften werden für Laufzeiten zwischen 1 und 10 Jahren vergeben (durchschn. Bürgschaftssumme 14 Mio.); der Rest entfällt auf Finanzierungen mit Laufzeiten von über 25 Jahren im Umfang von durchschnittlich 17 Millionen.

Durch die Solidarbürgschaften des Bundes können gemäss aktuellen Berechnungen des BAV Zinseinsparungen von rund 10 Millionen realisiert werden. Dies entspricht einer Verbilligung um rund 40 Basispunkte (0,4 %-Pkte) und rund 0,5 Prozent der von Bund und Kantonen ausgerichteten Abgeltungen. Die Abgeltungen des Bundes fallen damit um rund 5 Millionen pro

Jahr tiefer aus als ohne Bürgschaften.

Das BAV führt regelmässig Risikoprüfungen durch, um potentiell bedrohliche Situationen frühzeitig zu erkennen und rechtzeitig reagieren zu können. Es stützt sich dabei u.a. auch auf die jährlichen Analysen einer Schweizer Ratingagentur. Ein Grossteil der im RPV tätigen TU befindet sich im Besitz der öffentlichen Hand, die gleichzeitig für die Angebotsbestellung verantwortlich ist. I.d.R. werden die Leistungen ohne Ausschreibungen beim bisherigen Betreiber bestellt (Direktvergaben). Grössere Umsatzverluste, die die finanzielle Stabilität der TU in Frage stellen könnten, sind deshalb fast ausgeschlossen. Das Risiko aus Sicht des Bundes kann daher als gering eingestuft werden. Diese Einschätzung teilt auch die Eidg. Finanzkontrolle, die die Risiken der Solidarbürgschaften im RPV in einer Evaluation im Jahr 2017 ebenfalls als tief beurteilte (EFK-18574).

Eine 2018 durchgeführte Evaluation der Solidarbürgschaften im regionalen Personenverkehr hat ergeben, dass dieses Instrument seinen Zweck insgesamt erfüllt; von einem Ausstieg des Bundes aus den Solidarbürgschaften wurde abgeraten. Dementsprechend plant der Bundesrat, dem Parlament eine Verlängerung des Ende 2020 auslaufenden Bürgschaftsrahmenkredits um weitere 10 Jahre zu beantragen.

5.3.1.3 Hochseeschifffahrt

Nach Ausbruch des Zweiten Weltkriegs kam die Schweiz in eine versorgungswirtschaftliche Notsituation und sah sich gezwungen, Schiffe unter eigener Flagge auf den Weltmeeren einzusetzen. Der Bund gewährte zwischen 1948 und 1959 zur Finanzierung von Schiffstonnagen zinsgünstige Darlehen. Ab 1959 wurden die Darlehen durch das Instrument der Bürgschaft (zuerst einfache Bürgschaft und später Solidarbürgschaft) ersetzt. Mit diesem klassischen Kreditsicherungsmittel wurden von den Banken gewährte Schiffsdarlehen besichert. Die Sicherung hat günstigere Zinskonditionen zur Folge. Mit dem Wechsel von der einfachen Bürgschaft zur Solidarbürgschaft wurde ein grösserer Zinsvorteil in Aussicht gestellt. Mit der Zinsersparnis wurden für die Schiffseigner Anreize geschaffen, ihre Hochseeschiffe für die Sicherung der wirtschaftlichen Landesversorgung unter Schweizer Flagge zu stellen. Die normale Laufzeit der Solidarbürgschaft beträgt 15 Jahre. Insgesamt hätten gestützt auf die zur Verfügung stehenden Rahmenkredite aus den Jahren 2002 und 2008 Solidarbürgschaften im Umfang von 1,1 Milliarden Franken zur Sicherstellung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge bis Ende 2017 eingegangen werden können.

Am 21. Dezember 2016 hat der Bundesrat nach Prüfung der versorgungspolitischen Bedeutung der Hochseeschifffahrt entschieden, der Bundesversammlung keine Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits zu unterbreiten. Seit 2016 ging der Bestand von 47 Hochseeschiffen mit verbürgten Darlehen in Höhe von rund 794 Millionen Franken stetig zurück. Aktuell fahren 25 kommerzielle Hochseeschiffe mit verbürgten Darlehen unter Schweizer Flagge. Unter Berücksichtigung des beantragten Nachtrags IIa zum Voranschlag 2019 vom 16. Oktober 2019 wird sich die Verpflichtungssumme um weitere 129 Millionen auf rund 375 Millionen für 20 Hochseeschiffe reduzieren. Die letzten der eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen im Bereich der Hochseeschiffe laufen 2032 aus. Es existieren keine Schätzungen zum Zinsvorteil, der aus den Solidarbürgschaften resultiert.

Einzelne Schiffsgesellschaften mit Bürgschaften des Bundes befinden sich weiter in wirtschaftlichen Schwierigkeiten. Der Bundesrat hat auf die veränderte, stark relativierte Bedeutung der Hochseeschifffahrt für die wirtschaftliche Landesversorgung und die Neubeurteilung der Risiken im Bereich der Bürgschaften Hochseeschiffe reagiert und in enger Absprache mit der Eidgenössischen Finanzdelegation eine Reihe von Massnahmen beschlossen (bspw. muss jede Schiffseignergesellschaft mit Amortisationsrückständen den «pay-as-you-earn» Mechanismus (PAYE) idealerweise mit einer halbjährigen Mindestamortisationspflicht einführen; Anwendung

eines Ring Fencings (Verbot der Abführung von finanziellen Mitteln); regelmässige Reportings an das BWL sowie Audits und Schiffsinspektionen durch die externen maritimen Experten), um namentlich die Verluste für den Bund bei Bürgschaftsziehungen zu reduzieren.

5.3.1.4 Technologiefonds

Der Technologiefonds wurde vom Parlament im Rahmen des seit 2013 geltenden CO₂-Gesetzes geschaffen und wird seither mit jährlich 25 Millionen aus dem Ertrag der CO₂-Abgabe alimentiert. Die Fondsmittel werden von einer privaten Organisation verwaltet und dienen der Finanzierung von Bürgschaftsausfällen. Die Solidarbürgschaften (max. 3 Mio. und 10 Jahre) werden gewährt, um Darlehen an Unternehmen abzusichern, welche klimafreundliche Anlagen und Verfahren entwickeln und vermarkten. Aufgrund der zusätzlichen Sicherheit durch die Bürgschaft erhalten innovative Unternehmen erleichterten Zugang zu Fremdkapital. Dadurch wird ein Beitrag zur Erreichung der CO₂-Reduktionsziele geleistet.

Die Steuerung und Aufsicht wird durch das BAFU wahrgenommen: Das BAFU entscheidet nach formeller Kontrolle aufgrund der Empfehlungen der Geschäftsstelle und des Bürgschaftskomitees über die Zusicherung der Bürgschaft. Instrumente wie ein quartalsweises Reporting inklusive Indikatoren zur Umsetzung eines Frühwarnsystems sowie Vorkehrungen zur Schadensvermeidung ergänzen die Aufsicht. Das maximale Volumen der gewährten Bürgschaften wird über einen Verpflichtungskredit (ab 2020: 200 Mio.) gesteuert. Erste Bürgschaften konnten ab 2016 vergeben werden. Mitte 2019 bestand das Portfolio aus 78 Bürgschaften mit Verpflichtungswert in der Höhe von rund 103 Millionen und einer durchschnittlichen Bürgschaftsdauer von 7,5 Jahren. Ende 2018 betrug der Fondsstand 142 Millionen; er wird bis Ende 2020 voraussichtlich knapp 190 Millionen betragen.

Der Bund geht von Ausfällen im Umfang von rund 20-30 Prozent aller Darlehen aus (bis Ende Mai 2019: 3 Schadensfälle im Umfang von 2,4 Mio.). Gestützt auf die geltenden Gesetzesbestimmungen könnten auch einfache Bürgschaften gewährt werden. Mit den Bürgschaften werden nicht in erster Linie Zinsvorteile angestrebt, sondern es wird der Zugang zu Risikokapital am Kapitalmarkt gesichert. Aus diesem Grund könnte ein Verzicht auf Solidarbürgschaften dazu führen, dass die Banken nicht mehr – oder zumindest nicht mehr im selben Umfang – bereit wären, Darlehen zu gewähren. Dadurch würde das Volumen und auch die Wirksamkeit des Förderinstruments deutlich geschmälert. Es existieren keine systematischen Schätzungen des Zinsvorteils, der durch die Bürgschaften erzielt wird. Fallbeispiele zeigen aber, dass Solidarbürgschaften insbesondere für Start-up-Firmen (im Vergleich zu Darlehen ohne Bürgschaften) Zinsvorteile von bis zu 8 Prozentpunkten ermöglichen. Das Bürgschaftsvolumen wird so gesteuert, dass Verluste aus Bürgschaften durch den Fonds beglichen werden können; der Bundeshaushalt ist somit nicht tangiert.

In der Botschaft zum totalrevidierten CO₂-Gesetz nach 2020 ist eine Befristung der Einlage in den Fonds bis 2025 und eine unbefristete Weiterführung der Bürgschaftsvergabe vorgesehen. Aktuell steht in der parlamentarischen Debatte jedoch auch die Schaffung eines Klimafonds mit dem Transfer des Technologiefonds in diesen neuen Fonds zur Debatte (Beschluss Ständerat in der Herbstsession 2019).

5.3.2 Umwandlung von bestehenden Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften

Die Ämter, die Solidarbürgschaften gewährt haben, erachten es aus verschiedenen Gründen als unrealistisch, die bestehenden Solidarbürgschaften durch einfache Bürgschaften abzulösen.

In gewissen Fällen, namentlich im Bereich der Wohnraumförderung, wäre dies nur mit unverhältnismässigem Aufwand möglich (Gläubigerversammlung für jede verbürgte Anleihe und Erreichen der gesetzlich vorgeschriebenen Quoren). Eine Umwandlung setzt in jedem Fall die Anpassung des zugrundeliegenden Vertragswerks voraus. Insgesamt müssten mehrere 100 Verträge angepasst werden. Das bedingt in jedem Einzelfall das Einverständnis beider Vertragspartner und, mit einer bestimmten Wahrscheinlichkeit, eine vom Bürgen zu übernehmende finanzielle Abgeltung. Es müsste aus Gründen der Gleichbehandlung der Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer ausserdem sichergestellt werden, dass alle Bürgschaften in einem bestimmten Sektor (z.B. alle Bürgschaften zu Gunsten von Transportunternehmen) gleichzeitig umgewandelt werden.

Vereinzelt wurden in der Umfrage auch Befürchtungen geäussert, dass der Bund mit dem Bestreben, Solidarbürgschaften in einfache Bürgschaften umzuwandeln, unter den darlehensgebenden Banken Verunsicherung stiften könnte, mit negativen Auswirkungen auf die Aufgabenerfüllung. Darüber hinaus könnte die Reputation des Bundes als vertrauenswürdiger Bürge in Zweifel gezogen werden.

Im Bereich der Hochseeschifffahrt und beim Technologiefonds gehen die zuständigen Ämter davon aus, dass die Banken nicht in eine Umwandlung einwilligen würden, weil einfache Bürgschaften für sie keine ausreichenden bzw. interessanten Absicherungsinstrumente seien.

5.3.3 Verzicht auf künftige Solidarbürgschaften

Bürgschaften werden grundsätzlich mit dem Ziel gewährt, eine bestimmte Aufgabe zu fördern, an der auch der Bund interessiert ist. Weitgehende Einigkeit unter den Befragten herrscht darin, dass einfache Bürgschaften für die Darlehensnehmerinnen höhere Zinsausgaben zur Folge hätten. Für den Wohnbaubereich wird von einer Verteuerung um 25 Basispunkte (0,25 Prozentpunkte) ausgegangen. Entsprechend könnte der Förderzweck weniger gut erreicht werden. Der Verzicht auf Solidarbürgschaften ist gleichbedeutend mit einem geringeren Förderniveau, wenn stattdessen einfache Bürgschaften gewährt werden, oder mit einem gänzlichen Förderverzicht, wenn weder einfache Bürgschaften noch andere Beiträge gewährt werden.

In den Bereichen Hochseeschifffahrt und Technologiefonds gehen die zuständigen Verwaltungseinheiten davon aus, dass die Banken auf Solidarbürgschaften bestehen. Der Verzicht auf Solidarbürgschaften käme hier demnach einem vollständigen Förderverzicht gleich.

In der Wohnraumförderung und bei den Bürgschaften für Rollmaterial wird ein Übergang zu einfachen Bürgschaften zwar als realisierbar, aber kontraproduktiv eingestuft. Im Wohnbaubereich könnten die finanziellen Risiken dadurch kaum reduziert werden; der Förderzweck würde aber wesentlich schlechter erreicht. Bei den Bürgschaften für Rollmaterial würden die Finanzierungskosten und damit die abgeltungsberechtigten ungedeckten Kosten der Transportunternehmen steigen; Bund und Kantone müssten demnach um rund 10 Millionen höhere Abgeltungen leisten. Aus der vom BAV durchgeführten Evaluation der Solidarbürgschaften im RPV ging auch hervor, dass sich kleinere Transportunternehmen ohne eine Bundesbürgschaft kaum am Markt finanzieren könnten.

Mithin sprechen aus Sicht der betroffenen Verwaltungseinheiten nachvollziehbare Gründe für die Weiterführung der Solidarbürgschaften. Im Bereich der Hochseeschifffahrt wird im Jahr 2021 überprüft, ob noch eine Notwendigkeit von Sicherstellungsmassnahmen besteht; bis zum Abschluss dieser Überprüfung werden keine neuen (Solidar-)Bürgschaften gewährt.

5.4 Stellungnahme des Bundesrates zur Empfehlung

Bürgschaften sind ein im Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990² ausdrücklich vorgesehene Instrument, mit dem die Erfüllung bestimmter Aufgaben gefördert werden kann. Sie können bei einer risikokonformen Ausgestaltung und Aufsicht ein wirtschaftlich günstigeres Förderinstrument sein als A-fonds-perdu-Beiträge oder Darlehen. Solidarbürgschaften bringen dem Kreditnehmer, den der Bund gestützt auf die Spezialgesetzgebung unterstützen will oder muss, einen grösseren Zinsvorteil als einfache Bürgschaften. Insofern geht mit einem Verzicht auf Solidarbürgschaften auch ein Rückgang des Förderniveaus einher.

Bürgschaften, auch Solidarbürgschaften, können aus Sicht des Bundesrates unter bestimmten Voraussetzungen ein legitimes Förderinstrument sein. Wichtigste Voraussetzung ist, dass sich die geförderte Aufgabe mit einer erheblichen Wahrscheinlichkeit selbst finanzieren lässt und eine Rückzahlung der verbürgten Darlehen erwartet werden darf. Ist diese Voraussetzung nicht erfüllt, sind Bürgschaften als Förderinstrument nicht geeignet. Bürgschaften sind demnach eher ungeeignet für die Förderung von Vorhaben oder Bereichen, die der Bund bereits mittels Beiträgen unterstützt. Eine gleichzeitige Förderung mit Beiträgen und Bürgschaften birgt zumindest die Gefahr von Intransparenz und Fehlanreizen.

Aus Sicht des Bundesrates können Bürgschaften bei den folgenden Zielsetzungen geeignete Förderinstrumente sein:

- **Erhöhung der Menge oder Senkung des Preises eines förderwürdigen Gutes:** Der Staat will in einem bestimmten kapitalintensiven Aufgabenbereich, der sich in aller Regel selbst (durch die Nutzerinnen) finanzieren kann, die produzierten Mengen erhöhen oder die Preise reduzieren. Beispiele sind hier insbesondere die Bürgschaften im Wohnbaubereich, in einem gewissen Ausmass auch jene für Rollmaterial. Bei diesem Typ von Bürgschaften ist eine enge, professionelle Aufsicht über die Darlehensnehmerinnen angezeigt, zumal in der Regel sehr hohe Beträge auf dem Spiel stehen. Die Anreize sind so zu setzen, dass Darlehensgeberinnen und -nehmer gleichsam daran interessiert sind, dass dem Bund keine Verluste entstehen. Nach Möglichkeit sind die Darlehensgeber in die Aufsicht zu integrieren, indem jeweils nur ein Teil des Darlehens verbürgt wird (z.B. höchstens 80 %). Auch sollten die Darlehensnehmerinnen und die Darlehensnehmer einen angemessenen (je nach Branche unterschiedlichen) Anteil an Eigenmittel in das Vorhaben einbringen. Zudem muss ein Abwicklungskonzept vorliegen für den Fall, dass eine Bürgschaft «gezogen» wird. Schliesslich muss regelmässig überprüft werden, ob der Förderungszweck noch verfolgt werden soll oder nicht.
- **Unterstützung von Risikoinvestitionen:** Der Staat will Investitionen in innovative Technologien unterstützen, für die der Markt (noch) keine Darlehen bereitstellt. Hier sichert der Bund die Risikokapitalgeber ab und ist entsprechend bereit, Verluste in Kauf zu nehmen, auch wenn er diese möglichst beschränken will (Beispiele: Technologiefonds, Innovationsparks). Bei der Ausgestaltung solcher Bürgschaften ist darauf zu achten, die Anreize so zu setzen, dass kein sogenannter «Moral Hazard» entsteht. Die Darlehensnehmerinnen und Darlehensnehmer sollten einen erheblichen Anteil an Eigenmittel in das Projekt einbringen müssen (mindestens 40-50 %). Im Idealfall bezahlen sie eine jährliche Bürgschaftsgebühr, mit welcher der Bund für die Risikoübernahme entschädigt wird. Allenfalls kann dem Missbrauch solcher Bürgschaften zusätzlich mit einer Eintrittsgebühr vorgebeugt werden. Sodann werden im Gesetz oder in der Verordnung idealerweise Obergrenzen für die einzelnen Bürgschaften und pro Darlehensnehmerin und Darlehensnehmer definiert (Risikodiversifikation); in der Regel lie-

² Art. 3 Abs. 1 Subventionsgesetz

gen diese Obergrenzen im einstelligen Millionenbereich. Schliesslich ist eine risikogerechte Aufsicht über die Darlehensnehmerinnen und die Darlehensnehmer zu gewährleisten.

Der Bundesrat lehnt einen vollständigen Verzicht auf (Solidar-)Bürgschaften ab. Das Instrument kann unter bestimmten Voraussetzungen sinnvoll und wirtschaftlich sein. Das Parlament hat das Instrument zudem in jüngerer Vergangenheit mehrfach, teils auf Antrag der vorberathenden Kommissionen in Gesetze eingefügt (Technologiefonds, Innovationsparks).

Der Bundesrat geht mit der Finanzdelegation aber einig, dass einfache Bürgschaften für den Bund im Grundsatz weniger Risiken bergen als Solidarbürgschaften. Wenn eine einfache Bürgschaft genügt, um den Förderzweck zu erreichen, so ist diese einer Solidarbürgschaft vorzuziehen. Wenn sich der Zweck aber nur mit einer Solidarbürgschaft erreichen lässt, so sollte diese Möglichkeit offenbleiben.

Der Bundesrat beabsichtigt zudem, dem Parlament im Rahmen einer passenden Vorlage die Aufhebung jener Gesetzesgrundlagen für Bürgschaften und Garantien zu beantragen, die heute und in absehbarer Zukunft nicht verwendet werden. So soll die Möglichkeit, Bürgschaften zu gewähren, insbesondere aus dem Kulturförderungsgesetz, aus dem Filmgesetz und in Artikel 52 Umweltschutzgesetz gestrichen werden.

Er wird ausserdem die oben genannten Voraussetzungen und Leitplanken für die Ausgestaltung von Bürgschaften in den Leitfaden zur Subventionsberichterstattung in Botschaften aufnehmen³.

Bei der Beschlussfassung über die für die Gewährung von Bürgschaften nötigen Verpflichtungskredite kann schliesslich auch das Parlament weiterhin Einfluss auf die Art und Höhe der durch den Bund zu gewährenden Bürgschaften nehmen.

³ https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/finanzpolitik_grundl/subv/Leitfaden%20zur%20Subventionsberichterstattung%20in%20Botschaften.pdf.download.pdf/Leitfaden_Subventionsberichterstattung_Botschaften_d.pdf