



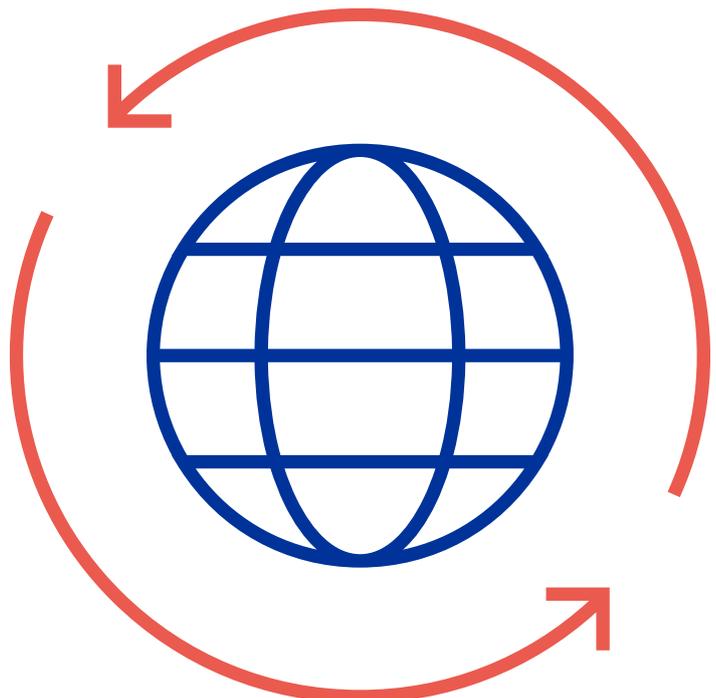
Prüfung des Risikomanagements

Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG

EFK-24437

VERSION INKL. STELLUNGNAHMEN

13.08.2024



DOKUMENTINFORMATION

BESTELLADRESSE	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
ADRESSE DE COMMANDE	Monbijoustrasse 45
INDIRIZZO DI ORDINAZIONE	3003 Bern
ORDERING ADDRESS	Schweiz

BESTELLNUMMER	918.24437
NUMÉRO DE COMMANDE	
NUMERO DI ORDINAZIONE	
ORDERING NUMBER	

ZUSÄTZLICHE INFORMATIONEN	www.efk.admin.ch
COMPLÉMENT D'INFORMATIONS	info@efk.admin.ch
INFORMAZIONI COMPLEMENTARI	+ 41 58 463 11 11
ADDITIONAL INFORMATION	

ABDRUCK	Gestattet (mit Quellenvermerk)
REPRODUCTION	Autorisée (merci de mentionner la source)
RIPRODUZIONE	Autorizzata (indicare la fonte)
REPRINT	Authorized (please mention source)

PRIORITÄTEN DER EMPFEHLUNGEN	Die Eidgenössische Finanzkontrolle priorisiert ihre Empfehlungen auf der Grundlage definierter Risiken: 1 = hoch, 2 = mittel, 3 = gering. Als Risiken gelten beispielsweise unrentable Projekte, Verstösse gegen die Legalität oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Damit werden die Auswirkungen und die Wahrscheinlichkeit des Eintretens beurteilt. Diese Beurteilung richtet sich nach dem konkreten Prüfungsgegenstand (relativ) und nicht nach der Relevanz für die Bundesverwaltung als Ganzes (absolut).
-------------------------------------	--

INHALTSVERZEICHNIS

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	5
L'essenziale in breve	6
Key facts	7
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage.....	9
1.2 Prüfungsziel und-fragen	10
1.3 Prüfungsumfang und-grundsätze	10
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung.....	10
1.5 Schlussbesprechung	10
2 Das Risikomanagement der SIFEM AG erfolgt ad hoc und reaktiv	11
2.1 Grundlagen.....	11
2.2 Risikomanagementprozess	14
Anhang 1 – Rechtsgrundlagen und parlamentarische Vorstösse	18
Anhang 2 – Abkürzungen	19
Anhang 3 – Glossar	20

Prüfung des Risikomanagements

Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG

DAS WESENTLICHE IN KÜRZE

Die Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG (SIFEM AG) ist seit 2011 die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft der Schweiz. Die Aktien der SIFEM AG sind zu 100 % im Besitz des Bundes. Die SIFEM AG ist ein Element der wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz und investiert in rund 70 Fonds und Finanzinstitute. Die Intermediäre finanzieren ihrerseits kleine, mittlere und schnell wachsende private Unternehmen in Entwicklungs- und Schwellenländern. Die Bilanzsumme belief sich per 31.12.2023 auf knapp 684 Millionen Franken. Die aktiven Verpflichtungen (Investitionsversprechen und laufende Engagements) erreichten Ende 2023 rund eine Milliarde Franken.

Der Bundesrat führt die SIFEM AG mit strategischen Zielen. Diese geben u. a. vor, dass die SIFEM AG über ein Unternehmensrisikomanagement verfügt, das sich an ISO 31000¹ orientiert.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Qualität des Risikomanagements bei der SIFEM AG. Ihr Kerngeschäft, das Management der finanziellen Risiken im Investitionsportfolio, ist wirksam. Hingegen ist das Risikomanagement für die gesamte Gesellschaft nur in schwachen Ansätzen vorhanden, erfolgt ad hoc bzw. reaktiv und weist erheblichen prozessualen und inhaltlichen Verbesserungsbedarf auf.

Das Risikomanagement auf Stufe Gesellschaft ist mangelhaft

Der SIFEM AG fehlen eine Risikopolitik und -strategie, die Auskunft darüber geben, wie die gesamte Gesellschaft mit Risiken umgehen will bzw. welche sie tragen kann, um ihre Aufgaben sorgfältig, wirtschaftlich und zielgerecht erfüllen zu können. Die Risikopolitik und -strategie sollten vom Verwaltungsrat genehmigt werden. Letzterer ist gefordert, die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten bezüglich Risikomanagement eindeutig und widerspruchsfrei im Organisationsreglement sowie in den Vereinbarungen mit den externen Dienstleistern zu regeln und in der Gesellschaft umzusetzen.

Ein Risiko- und Massnahmenkatalog der SIFEM AG ist im Entwurf vorhanden. Die SIFEM AG hat die Risiken für die gesamte Gesellschaft jedoch nicht systematisch identifiziert, beurteilt und Massnahmen mit Verantwortlichkeiten definiert. Die Risiken und die Wirksamkeit der Massnahmen werden nicht periodisch überprüft; die SIFEM AG bewirtschaftet die Risiken ohne ausreichendes Monitoring. Der Verwaltungsrat ist deshalb zu wenig über die Risikolage der SIFEM AG informiert, um vorausschauend und lenkend eingreifen zu können.

Das Risikomanagement ist in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht geeignet, den Risiken, sei es bei Eintritt oder bei ihren Auswirkungen, zu begegnen und damit nicht wirksam.

¹ Die Norm legt Leitlinien fest, um ein angemessenes Risikomanagement in drei Schritten in einer Organisation zu implementieren (Grundsätze, Rahmenwerk und Prozess), s. <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>

AUDIT

Audit de la gestion des risques

Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA

L'ESSENTIEL EN BREF

Depuis 2011, Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA (SIFEM SA) est la société financière de développement de la Suisse. La Confédération en détient la totalité des actions. Faisant partie intégrante de la coopération au développement économique de la Suisse, SIFEM SA investit dans près de 70 fonds et établissements financiers. Les intermédiaires financent de petites et moyennes entreprises privées à croissance rapide dans des pays en développement et des pays émergents. Au 31 décembre 2023, le total du bilan de SIFEM SA s'élevait à près de 684 millions de francs, tandis que les engagements actifs (promesses d'investissement et engagements en cours) atteignaient environ un milliard de francs.

Le Conseil fédéral gère SIFEM SA au moyen d'objectifs stratégiques, dont l'obligation d'avoir un système global de gestion des risques qui réponde à la norme ISO 31000¹.

Le Contrôle fédéral des finances a audité la qualité de la gestion des risques de SIFEM SA et reconnu l'efficacité de l'activité principale de la société, à savoir la gestion des risques financiers pesant sur le portefeuille d'investissement. En revanche, la gestion des risques encourus au niveau global n'est qu'embryonnaire, a lieu de manière réactive ou au cas par cas et présente un besoin d'amélioration considérable en termes de processus et de contenu.

La gestion globale des risques est déficiente

SIFEM SA ne dispose ni d'une politique, ni d'une stratégie de gestion des risques qui renseignent sur la manière dont la société entend gérer les risques au niveau global ou sur ceux qu'elle peut assumer tout en continuant d'exécuter ses tâches avec soin et de manière économe et conforme aux objectifs. La politique et la stratégie de gestion des risques devraient être approuvées par le conseil d'administration. Celui-ci est tenu de définir les tâches, compétences et responsabilités en matière de gestion des risques avec clarté et cohérence dans le règlement d'organisation ainsi que dans les accords avec les prestataires externes, et de les faire respecter au sein de la société.

Bien que SIFEM SA ait établi un projet de catalogue des risques et des mesures, les risques encourus au niveau global n'y sont ni identifiés ni évalués de façon systématique, et aucune mesure n'y est définie et assortie des responsabilités qui s'y rapportent. Les risques et l'efficacité des mesures ne sont pas contrôlés périodiquement, et SIFEM SA ne fait pas un monitoring des risques suffisant. Le conseil d'administration n'a donc pas assez d'informations sur les risques auxquels SIFEM SA est exposée pour pouvoir les prévenir et intervenir en cas de besoin.

Telle qu'elle est conçue à l'heure actuelle, la gestion des risques ne permet pas de faire face à la survenance ou aux conséquences des risques et n'est donc pas efficace.

¹ La norme ISO 31000 définit des lignes directrices (principes, cadre et processus) qui, en trois étapes, permettent aux entreprises intéressées de mettre en œuvre une stratégie de gestion des risques efficace (cf. <https://www.iso.org/fr/iso-31000-risk-management.html>).

VERIFICA

Verifica della gestione dei rischi

Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA

L'ESSENZIALE IN BREVE

Dal 2011 la Swiss Investment Fund for Emerging Markets SA (SIFEM SA) è la società finanziaria di sviluppo della Svizzera. La Confederazione detiene il 100 per cento delle azioni di SIFEM SA. SIFEM SA è un elemento della cooperazione allo sviluppo economico della Svizzera e investe in circa 70 fondi e istituti finanziari. Gli intermediari finanziano piccole e medie imprese private in rapida crescita nei Paesi emergenti e in quelli in via di sviluppo. Al 31 dicembre 2023 la somma di bilancio ammontava a poco meno di 684 milioni di franchi. Alla fine del 2023, gli impegni attivi (promesse di investimento e impegni in corso) ammontavano a circa un miliardo di franchi.

Il Consiglio federale guida la SIFEM SA con obiettivi strategici che prevedono, tra l'altro, che questa società disponga di una gestione dei rischi orientata alla norma UNI ISO 31000¹.

Il Controllo federale delle finanze ha sottoposto a verifica la qualità della gestione dei rischi di SIFEM SA. La sua attività principale, ossia la gestione dei rischi finanziari nel portafoglio di investimenti, risulta efficace. Per contro, la gestione dei rischi trova poca applicazione all'interno della società. Infatti, avviene ad hoc o in modo reattivo e presenta un notevole margine di miglioramento in materia di processi e contenuti.

Gestione dei rischi lacunosa a livello di società

SIFEM SA non dispone né di una politica della gestione dei rischi né di una strategia che forniscano informazioni su come affrontare i rischi e alle quali attingere per svolgere il proprio lavoro in modo accurato, economico e mirato. Sia la politica in materia di rischi sia la rispettiva strategia devono essere approvate dal consiglio d'amministrazione. Quest'ultimo è tenuto a disciplinare in modo chiaro e coerente i compiti, le competenze e le responsabilità in materia di gestione dei rischi nel regolamento di organizzazione nonché negli accordi con i fornitori di prestazioni esterni e di attuarli all'interno della società.

È disponibile una bozza del catalogo dei rischi e delle misure di SIFEM SA. Tuttavia, SIFEM SA non ha identificato e valutato sistematicamente i rischi per l'intera società né tantomeno definito delle misure con le relative responsabilità. I rischi e l'efficacia delle misure non sono periodicamente sottoposti a verifica; SIFEM SA gestisce i rischi senza un adeguato monitoraggio. Il consiglio d'amministrazione non è sufficientemente informato sulla situazione dei rischi di SIFEM SA per poter intervenire in modo lungimirante ed efficace.

La gestione dei rischi nella sua forma attuale non è efficace, perché non è adatta ad affrontare i rischi che potrebbero presentarsi né le relative ripercussioni.

¹ La norma stabilisce le linee guida per implementare in tre tappe (principi, quadro di riferimento e processo) una gestione dei rischi adeguata in una organizzazione, vedi <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html> (disponibile in tedesco, francese e inglese).

AUDIT

Risk management audit

Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG

KEY FACTS

Since 2011, the Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG (SIFEM AG) has been Switzerland's development finance institution. The Confederation owns 100% of SIFEM AG's equity. SIFEM AG is part of Switzerland's economic development effort, and invests in around 70 funds and financial institutions. In turn, these intermediaries finance small, medium-sized and rapidly growing private enterprises in developing and emerging economies. As at 31 December 2023, its total assets amounted to just under CHF 684 million. It had active liabilities (investment promises and ongoing commitments) of around CHF 1 billion at end-2023.

The Federal Council manages SIFEM AG according to strategic objectives. These stipulate, among other things, that SIFEM AG must have a corporate risk management system based on ISO 31000¹.

The Swiss Federal Audit Office examined the quality of risk management at SIFEM AG. Its core activity, i.e. managing financial risk in the investment portfolio, is effective. By contrast, risk management for the company as a whole is patchy, is performed on an ad hoc or reactive basis and shows considerable room for procedural and substantive improvement.

Risk management at company level is poor

SIFEM AG does not have an effective risk policy or strategy to communicate how it intends to handle risks at company level, and which risks it can bear, to enable it to perform its tasks conscientiously, economically and in a targeted way. The risk policy and strategy should be approved by the Board of Directors. This body has a responsibility to set out the risk management tasks, powers and responsibilities clearly and unambiguously in the organisational regulations, as well as in agreements concluded with external service providers, and to implement them within the company.

A risk and measures catalogue for SIFEM AG is available in a draft version. However, SIFEM AG has not yet systematically identified and assessed the risks for the company as a whole, or defined the measures and associated responsibilities. The risks and the effectiveness of the measures are not regularly reviewed. SIFEM AG's risk management is not subject to sufficient monitoring. As a result, the Board of Directors is not well enough informed about SIFEM AG's risk situation to be able to intervene proactively and provide guidance.

The risk management system in its current form is unsuited to dealing with either the occurrence or the impact of risks, and is therefore ineffective.

¹ This standard sets out guidelines for implementing appropriate risk management in three stages within an organisation (principles, framework and process); see <https://www.iso.org/iso-31000-risk-management.html>

GENERELLE STELLUNGNAHME DER SIFEM AG

Die SIFEM dankt der EFK für ihre Intervention und die Schlussfolgerungen ihres Berichts. Sie akzeptiert den Bericht und seine Empfehlung.

GENERELLE STELLUNGNAHME DES SECO

In Absprache mit der EFV verzichtet das SECO auf eine Stellungnahme seitens Eigner.

GENERELLE STELLUNGNAHME DER EFV

Die EFV verzichtet auf eine allgemeine Stellungnahme.

1 AUFTRAG UND VORGEHEN

1.1 Ausgangslage

Die Swiss Investment Fund for Emerging Markets AG (SIFEM AG) ist seit 2011 die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft der Schweiz. Die Aktien der SIFEM AG sind zu 100 % im Besitz der Schweizerischen Eidgenossenschaft.

Stand heute bildet die Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe die rechtliche Grundlage der SIFEM AG, ohne die Gesellschaft explizit zu nennen. Eine spezifische Gesetzesgrundlage, das Bundesgesetz über die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM, befindet sich in der parlamentarischen Beratung.

Der Bundesrat legt in Übereinstimmung mit Art. 8 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) die strategischen Ziele für die SIFEM AG fest. Laut Art. 24a der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) üben das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) bzw. das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) gemeinsam mit der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) die Eignerrechte aus. Das SECO führt die Eigergespräche zusammen mit der EFV durch.

Gemäss der Botschaft zur Strategie der internationalen Zusammenarbeit 2021–2024 soll die wirtschaftliche Entwicklungszusammenarbeit der Schweiz Entwicklungsländer bei der Gestaltung des Strukturwandels, der Entwicklung des Privatsektors und der Integration in die globale Wirtschaft unterstützen. Konkret investiert die SIFEM AG in Entwicklungsländern mit dem Ziel, Arbeitsplätze mit fairen Anstellungsbedingungen zu schaffen, die Geschlechtergleichstellung zu fördern und die Klima- und die Ressourceneffizienz zu unterstützen. Sie investiert in rund 70 Fonds und Finanzinstitute, die ihrerseits kleine, mittlere und schnell wachsende private Unternehmen finanzieren. Die Bilanzsumme belief sich am 31.12.2023 auf knapp 684 Millionen Franken. Die aktiven Verpflichtungen (Investitionsversprechen und laufende Engagements) erreichten Ende 2023 rund eine Milliarde Franken. Seit 2012 generierte die SIFEM AG einen negativen betrieblichen Netto-Cashflow von 177,9 Millionen Franken. Der betriebliche Netto-Cashflow gemäss der Geldflussrechnung der SIFEM AG beinhaltet die Investitionen und Devestitionen bezüglich finanzieller Engagements in den Entwicklungsländern. Er ist kumuliert negativ, weil das Portfolio der SIFEM AG im Betrachtungszeitraum gewachsen ist, d. h. die Erträge wurden laufend reinvestiert.

Die SIFEM AG besteht aus einem Verwaltungsrat mit sieben Mitgliedern und einer Assistentin. Der Verwaltungsrat der SIFEM AG führt die externen Dienstleister.

Die Geschäftstätigkeit der SIFEM AG ist ausgelagert. Bei der letzten Neuausschreibung wurden das Portfoliomanagement und das «Business Services Management» an zwei externe Dienstleister vergeben (vgl. Kapitel 2). Unterlegene Anbieter, darunter der bisherige Dienstleister, hatten gegen den Vergabeentscheid beim Portfoliomanagement Beschwerde eingereicht. Wie die Fortführung der Geschäftstätigkeit unter diesen Umständen sichergestellt werden kann, schien zwischenzeitlich unsicher.

Die durchschnittlichen jährlichen Managementkosten der letzten fünf Jahre für das Portfoliomanagement und das «Business Services Management» beliefen sich auf rund 9,6 Millionen Franken.

Das Geschäftsmodell und die Organisation der SIFEM weisen hohe inhärente Risiken auf, die bewirtschaftet werden müssen. In den strategischen Zielen 2021–2024 verlangt der Bundesrat unter anderem, dass die SIFEM AG über ein Risikomanagementsystem verfügt, das sich an der ISO-Norm 31000 orientiert.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Mit der Beantwortung der folgenden Fragen beurteilte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Qualität des Risikomanagements der SIFEM AG:

1. Sind Konzeption und Prozesse des Risikomanagements angemessen und effizient?
2. Werden Risiken frühzeitig erkannt und nachvollziehbare Massnahmen definiert?
3. Ist das Risikomanagement der SIFEM AG wirksam?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die EFK prüfte die Risikopolitik und -strategie, die Organisation sowie den Risikomanagementprozess.

Unter der Federführung von Prisca Freiburghaus führten Jean-Marc Stucki (Revisionsleiter) und Alexandre Bläuer die Prüfung zwischen dem 15. April und dem 8. Mai 2024 durch. Der vorliegende Bericht berücksichtigt nicht die weitere Entwicklung nach der Prüfungsdurchführung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK vom Verwaltungsrat der SIFEM AG, der responsAbility Investments AG, der Tameo Impact Fund Solutions SA, dem SECO und der EFV umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen standen dem Prüfteam vollumfänglich zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 1. Juli 2024 statt. Teilgenommen haben: Der Verwaltungsratspräsident der SIFEM AG, der Head of Private Equity der responsAbility Investments AG und der Head of Finance and Operations Fund of Funds der responsAbility Investments AG, der Teamleiter der Tameo Impact Fund Solutions SA, der Leiter Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Operationen Süd/Ost, des SECO, die Ressortleiterin Wirtschaftliche Entwicklung und Zusammenarbeit, Privatsektorförderung, des SECO, der stellvertretende Leiter des Finanzdients IV – Bildung, Forschung, Kultur und Internationales – der EFV. Die EFK war vertreten durch die Federführende, den Revisionsleiter und das Mitglied des Prüfteams.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung dem Verwaltungsrat obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 DAS RISIKOMANAGEMENT DER SIFEM AG ERFOLGT AD HOC UND REAKTIV

Bis März 2023 beauftragte die SIFEM AG die Firma Obviam AG mit dem Portfoliomanagement und der Führung der Geschäftsstelle. Da die Obviam AG an eine Drittgeseellschaft verkauft wurde, entschied sich der Verwaltungsrat der SIFEM AG, die Leistungen der Obviam AG auszuschreiben und auf zwei Leistungserbringer aufzuteilen. responsAbility gewann die öffentliche Ausschreibung für das Portfoliomanagement und Tameo die Ausschreibung für das «Business Services Management». Obwohl der Wechsel von Obviam AG zu responsAbility und Tameo ohne Unterbruch der Geschäftstätigkeit der SIFEM AG erfolgte, stellte dieser die SIFEM AG vor grosse Herausforderungen. Die Managementkapazitäten des Verwaltungsrats wurden ausgeschöpft. Die Buchführung der SIFEM AG erfolgt durch die KPMG AG (aus Gründen der Verständlichkeit nicht in Abbildung 1 enthalten).

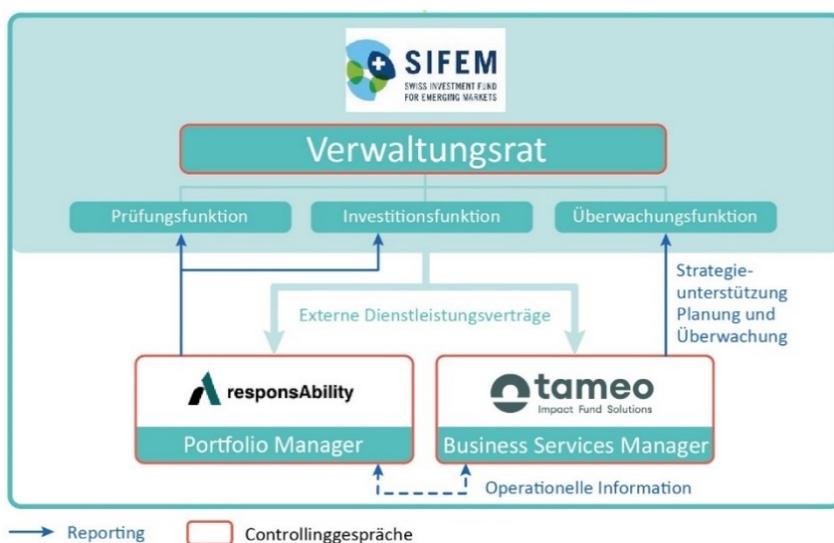


Abbildung 1: Organigramm über die Aufstellung der SIFEM AG, Quelle: SIFEM AG, Darstellung EFK

2.1 Grundlagen

Die SIFEM AG investiert in Fonds und in Finanzinstitute in Entwicklungsländern. In den strategischen Zielen 2021–2024 verlangt der Bundesrat von der SIFEM AG unter anderem, dass sie Finanzierungen zur Verfügung stellt, die ohne öffentliche Unterstützung auf den privaten Finanzmärkten (lokal oder international) nicht zu angemessenen Bedingungen bzw. nicht in genügender Höhe für vergleichbare Entwicklungszwecke erhältlich sind.

Risikopolitik und -strategie

Die SIFEM AG verfügt über keine Beschreibung ihrer Risikopolitik. So fehlt beispielsweise ein Standpunkt, ob bzw. bis zu welcher Schadenshöhe der Eintritt eines Risikos bewusst akzeptiert werden soll.

Das Risikobewusstsein in Zusammenhang mit der Kerntätigkeit der SIFEM AG, dem Portfoliomanagement, ist hoch. In den geführten Interviews zeigte sich eine ausgeprägte Sensibilität für Investitionen in politisch kritische Bereiche, z. B. Investitionen im Rüstungsbereich oder in klimaschädliche Aktivitäten, und in Entwicklungsländer mit konjunkturellen Schwankungen. Ein Bewusstsein für die Risiken, welche die SIFEM AG als Gesellschaft mit ihren Zielsetzungen im weiteren Kontext betreffen, fehlt hingegen weitgehend.

In den strategischen Zielen 2021–2024 fordert der Bundesrat, dass die SIFEM AG keine übermässigen finanziellen Risiken bei der Erschliessung zusätzlicher Ertragsquellen oder beim Liquiditätsmanagement eingeht.

Er verpflichtet die SIFEM AG, einen Liquiditätsbestand zu halten, der die eingegangenen, aber noch nicht abgerufenen Verpflichtungen in Übereinstimmung mit dem Beschluss des Bundesrates vom 14. Mai 2014 deckt.¹

Die finanziellen Engagements der SIFEM AG erstrecken sich teilweise über 15 Jahre. In dieser Zeit können sich die strategischen Ziele des Bundesrates ändern. Es fehlt eine Gesamtstrategie der Gesellschaft, aus der sich die Risikostrategie ableiten liesse. Die SIFEM AG hat aber auch isoliert betrachtet keine Risikostrategie definiert. Themen wie beispielsweise die Positionierung der SIFEM AG in der Strategie der internationalen Zusammenarbeit des Bundesrates sind im Risikomanagement der SIFEM AG nicht abgedeckt. Sie führt kein finanziell bewertetes Risikoinventar; die Risikotragfähigkeit und der Risikoappetit sind nicht definiert.

Organisation des Risikomanagements

Bei der Organisation des Risikomanagements ist sicherzustellen, dass die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten für die relevanten Rollen in Bezug auf das Risikomanagement zugewiesen und auf allen Ebenen der Gesellschaft kommuniziert werden. Zudem ist die Zuteilung geeigneter Ressourcen zu gewährleisten.

Gemäss dem Organisationsreglement «Organisational Regulations» vom 17. April 2024 ist der Verwaltungsrat für die Einrichtung, Überprüfung und Anpassung eines angemessenen Risikomanagement- und Internen Kontrollsystems (IKS) verantwortlich.

Tameo ist laut Organisationsreglement für das Management des Reputationsrisikos verantwortlich. Im Service-Level-Agreement «Business Services Management» vom 18. August 2022 hat die SIFEM AG mit Tameo u. a. vereinbart, dass sie die vom Portfoliomanager erstellte Risikoanalyse des SIFEM-Portfolios validiert. Zudem soll sie Reputationsrisiken identifizieren, beurteilen, behandeln und überwachen. Dies auch in Märkten, in denen die SIFEM AG investiert. Tameo ist angehalten, das Portfoliomanagement über Reputationsrisiken zu informieren. Im Geschäftsbericht 2022 steht, dass das «Business Service Management» für das Risikomanagement verantwortlich ist. Der Geschäftsbericht 2023 enthält dazu keine Hinweise mehr.

Im Organisationsreglement hat der Verwaltungsrat das Portfoliomanagement an responsAbility delegiert. Zu den Aufgaben des Portfoliomanagers gehören einerseits das Compliance- und Risikomanagement sowie das IKS auf Unternehmens- und operativer Ebene und andererseits das Compliance- und Risikomanagement für das Anlageportfolio. Im Service-Level-Agreement für das Portfoliomanagement vom 4. November 2022 ist festgehalten, dass responsAbility für das IKS, die Risikomanagementpolitik und die Geldwäschereibekämpfungspolitik zuständig ist.

Im Portfoliomanagement verantwortet responsAbility die Identifikation, die Vorbereitung, die Durchführung, das Halten und die Verwaltung der Rückflüsse von bzw. aus Investitionen.

Die FINMA fordert in ihrem Rundschreiben 2018/3 zum Thema Outsourcing ein konsolidiertes Risikomanagement, welches die Chancen und Risiken der externen Leistungserbringer aufnimmt. Auch wenn nur responsAbility, aber nicht die SIFEM AG, der FINMA untersteht, ist das Rundschreiben eine gute Richtschnur. Das Risikomanagement der SIFEM AG deckt die Chancen und Risiken der externen Leistungserbringer nicht ab. Eine Risikoanalyse liegt im Entwurf mit Stand April 2024 vor, die bis Ende 2024 finalisiert werden soll. Der Entwurf ist jedoch unvollständig (vgl. Kapitel 2.2). Inwiefern dieser für die Führung der SIFEM AG verwendet wird, ist nicht nachvollziehbar. Zum Prüfungszeitpunkt verfügte die SIFEM AG für die gesamte Gesellschaft über kein explizites, systematisches und in der Organisation verankertes sowie in die Führung integriertes Risikomanagement.

¹ «Die SIFEM darf Investitionsverpflichtungen im Umfang von max. 15 % des Gesamtportfolios eingehen, welche nicht durch Barmittel gedeckt sind. Sie ist für einen antizyklischen Einsatz dieses Instruments besorgt», Quelle: Eignerziele 2021–2024.

Das Risikomanagement für die gesamte SIFEM AG ist kaum vorhanden bzw. nur in der Portfolioverwaltung stark ausgeprägt. Weil dem Verwaltungsrat eine konsolidierte Sicht auf die Chancen und Risiken der SIFEM AG fehlt, die alle externen Leistungserbringer einbezieht, erschwert es seine Aufgabe, die Gesellschaft umfassend sowie vorausschauend vor Risiken zu schützen und dadurch die langfristige Existenz der Gesellschaft zu sichern.

Da die Risikopolitik und -strategie nicht definiert sind, kann der Verwaltungsrat auch nicht klar beantworten, mit welchem Risikoappetit und in welcher Priorität die Risiken zu bewältigen sind.

Weil die Aufgaben im Risikomanagement und insbesondere des Risikomanagers (Expertise, Unterstützung und Monitoring) auf den Verwaltungsrat, responsAbility und Tameo verteilt sind, kommt es zu ineffizientem Abstimmungsbedarf zwischen den Organisationseinheiten, Lücken und Unklarheiten über die Risiko-Verantwortung. Die Differenzen zwischen der Aufgabenzuordnung gemäss Geschäftsbericht 2022, den Verträgen sowie den «Organisational Regulations» führen zu zusätzlichen Unsicherheiten.

Die SIFEM AG sollte zeitnah eine Gesamtstrategie erarbeiten, welche die Chancen und Risiken sowie die Stärken und Schwächen der Gesellschaft berücksichtigt. Daraus abgeleitet sind die Risikopolitik und -strategie zu definieren. Die Gesamtstrategie, Risikopolitik und -strategie sind vom Verwaltungsrat zu verabschieden. Weiter sind die Unklarheiten in der Organisation des Risikomanagements zu beseitigen und somit die benötigten Rollen, Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten eindeutig zu regeln. Die EFK verzichtet an dieser Stelle auf eine Empfehlung und verweist auf die Empfehlung 1 in Kapitel 2.2., in der die zu erarbeitenden Elemente enthalten sind.

2.2 Risikomanagementprozess

Risikoidentifikation, -beurteilung und -behandlung

Wie in Kapitel 2.1 bereits ausgeführt, liegt eine Risikoanalyse im Entwurf vor. Wie und auf welcher Grundlage die Risiken der SIFEM AG identifiziert wurden, ist nicht dokumentiert. Regelmässige Anlässe zur Risikoidentifikation, z. B. Workshops mit Vertretern aller externen Leistungserbringer, werden nicht durchgeführt.

Bei der SIFEM AG fehlt eine integrierte, gesamtheitliche Sicht auf die Risiken, welche z. B. die Bereiche IKS, Informationssicherheit, Gebäudesicherheit, Business Continuity Management (BCM) sowie Krisen- und Notfallmanagement umfasst. Somit ist nicht sichergestellt, dass Risiken, welche die Aufgabenerfüllung der SIFEM AG ernsthaft bedrohen, die notwendige Beachtung erhalten.

Die Risiken im aktuellen Katalog sind zwar nach ihrer Relevanz kategorisiert. Die formellen Kriterien für die Kategorisierung fehlen jedoch.

Die im Entwurf beschriebenen Massnahmen zu den Risiken sind häufig sehr vage und es fehlt die Benennung von Verantwortlichen. Die Massnahmen «sorgfältige Überlegungen vor strategischen Entscheidungen» oder «Die Interaktion mit den wichtigsten Akteuren wurde intensiviert und institutionalisiert, in enger Abstimmung zwischen dem Präsidenten und dem SECO» sind Beispiele dafür.

Die EFK sieht relevante Risiken, die derzeit im Risikokatalog fehlen bzw. die nicht ausreichend adressiert werden. Im Folgenden sind einige Beispiele aufgeführt:

Leistungserbringung mit externen Dienstleistern

Das Geschäftsmodell mit mehreren externen Leistungserbringern bzw. deren Führung stellt hohe Anforderungen an den Verwaltungsrat. Er ist deshalb operativ stark eingebunden. Daraus entstehen für die SIFEM AG Risiken im Hinblick auf verfügbare Managementkapazitäten und Know-how. Diese Risiken nehmen zu, wenn ein externer Dienstleister, insbesondere responsAbility, den Vertrag kündigt. Die Verwaltung des Portfolios beinhaltet die stetige Überwachung der Werthaltigkeit der Engagements der SIFEM AG. Dazu ist, neben den finanziellen Informationen, ein Bewertungsmodell notwendig. Die Auslagerung dieser Aufgabe an einen Dritten birgt für die SIFEM AG das Risiko, dass sie nicht direkt über kritische Informationen für die Fortführung des Portfolios verfügt oder zumindest der Zugriff darauf erschwert ist. Der Wechsel des Portfoliomanagements von der Obviam AG zu responsAbility zeigte die Auswirkungen des Eintretens dieses Risikos auf. Einerseits absorbierte der Wechsel die Kapazitäten des Verwaltungsrats beträchtlich und andererseits musste der neue Portfoliomanager ein neues Bewertungsmodell aufbauen. Das Modell der Obviam AG stand aus Urheberrechtsgründen nicht mehr zur Verfügung. Das Risiko einer vorzeitigen Vertragskündigung ist in der Risikoanalyse enthalten. Die aufgeführten Massnahmen decken das Risiko allerdings ungenügend ab.

Development Financial Institutions (DFI)

Die SIFEM AG ist, gemessen an den Eigenmitteln im Vergleich zu anderen DFI, verhältnismässig klein. Zwischen 2012 und 2021 haben laut einer Analyse des SECO bzw. der «European Development Finance Institutions Association (EDFI)» die anderen DFI ihre Eigenmittel im Durchschnitt knapp verdoppelt wie Abbildung 2 veranschaulicht.

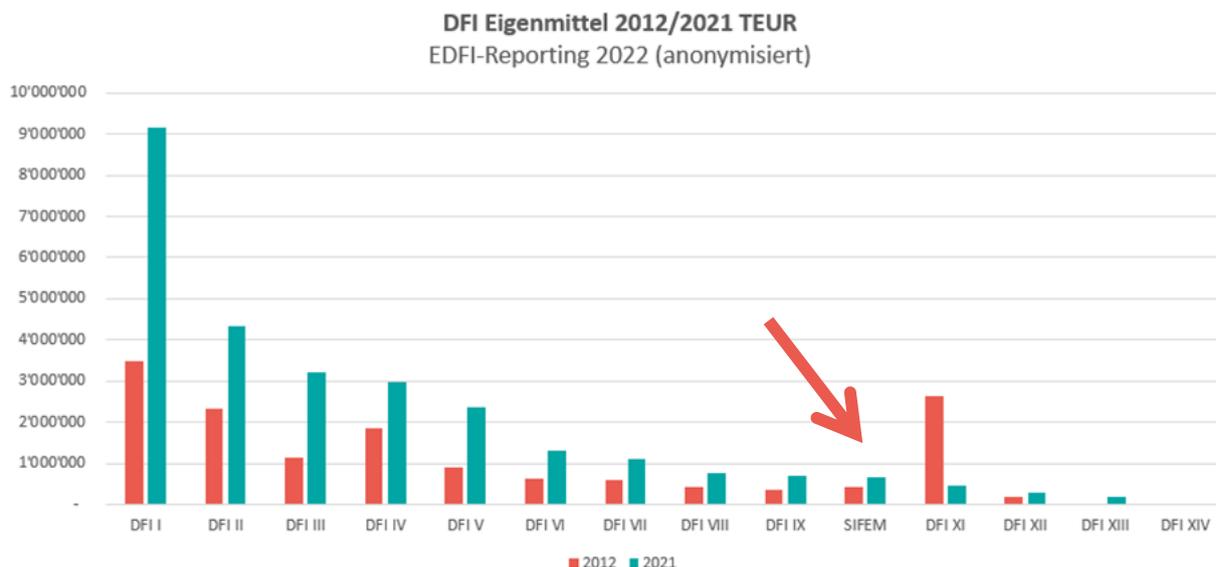


Abbildung 2: Anonymisierter Vergleich Eigenmittel pro DFI Stand 2012 und Stand 2021, Quelle: SECO, EDFI

Der Bundesrat erwartet, dass die SIFEM AG als aktive Investorin auftritt, indem sie, wenn immer möglich, Einsitz in die Governance-Gremien der Fonds oder Finanzinstitute nimmt. Das Wachstum der anderen DFI führt zu grösseren Einzelengagements. Wenn die SIFEM AG bei der Grösse der Einzelengagements nicht mitzieht, ist es für sie schwieriger, in den Governance-Gremien Einsitz zu nehmen. Kann die SIFEM AG das erforderliche finanzielle Wachstum nicht durch Rückflüsse aus den Investitionen oder Kapitalerhöhungen finanzieren, nimmt die Anzahl der Engagements ab, weil die verfügbaren finanziellen Mittel nicht zunehmen. Mit der Abnahme der Anzahl an Engagements bei gleichzeitiger Erhöhung der Summe pro Engagement nimmt das Risiko der SIFEM AG insgesamt zu, da der Diversifikationseffekt abnimmt. Massnahmen zur Risikoreduktion, beispielsweise weil die SIFEM AG nicht aus eigener Kraft ausreichendes Wachstum erzielen kann, fehlen.

UN-Agenda 2030 – 17 Ziele für eine nachhaltige Entwicklung

Die 17 Ziele der UN-Agenda 2030 betreffen teilweise auch die strategischen Ziele der SIFEM AG. Die UN-Agenda 2030 enthält Ziele zur Armutreduktion, zur Geschlechtergleichstellung, zu Wirtschaftswachstum und menschenwürdigen Arbeitsbedingungen wie auch Massnahmen in Zusammenhang mit dem Klimawandel.

Die SIFEM AG erkennt Konflikte zwischen den Zielen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und dem Klimaschutz. Projekte zum Klimaschutz würden weniger Arbeitsplätze schaffen als andere Engagements. In der Risikobeurteilung und -behandlung wird der Zielkonflikt nicht adressiert. Die Sicht auf rechtliche Risiken, beispielsweise Klagen infolge der zu wenig konsequenten Umsetzung der Ziele aus der UN-Agenda 2030, liegt bei der SIFEM AG nicht vor.

Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln privater und institutioneller Investoren

Die strategischen Ziele 2021–2024 des Bundesrats für die SIFEM AG geben vor, dass diese im Minimum 60 Millionen Franken von privaten und/oder institutionellen Co-Investoren mobilisiert. Dieses Ziel erreichte die SIFEM AG für die Zielperiode 2021–2024 bisher nicht, im Gegensatz zu früheren Zielperioden. Die Mobilisierung von zusätzlichen Mitteln privater und institutioneller Investoren ist für die SIFEM AG ein wichtiges Ziel.

Gemäss der Kurzberichterstattung des Bundesrates über die Erfüllung der strategischen Ziele der verselbständigten Einheiten des Bundes 2018 und 2020 trägt sie einen Teil der politischen oder kommerziellen Risiken und teilt umgekehrt die Risiken und Rückflüsse aus den Investitionen mit den privaten und institutionellen Investoren. Diese Konstellation birgt für die SIFEM AG bisher nicht adressierte Reputationsrisiken.

Risikoüberwachung und -überprüfung

Eine stete Überwachung aller Risiken und Massnahmen für die Gesellschaft SIFEM AG ist nicht sichergestellt. Ein periodischer, unterjähriger Abgleich mit der Umwelt resp. mit Ereignissen und Entwicklungen, die Einfluss auf die SIFEM AG haben, fehlt.

Risikoberichterstattung und -kommunikation

Die SIFEM AG verfügt nicht über eine Risikoberichterstattung, welche die Entwicklung der Bewertung und der Massnahmen dokumentiert. Eine auf Risiken und Risikomanagement bezogene Unternehmenskommunikation findet nicht statt.

Der Verwaltungsrat wird regelmässig über die Risiken im Portfolio informiert. Er ist auf dieser Basis auch in die buchhalterische Bewertung des Portfolios involviert.

Risikomanagementprozess beim Portfolio

responsAbility führt den Investitionsprozess und verwaltet die laufenden Investitionen. Dabei überwacht responsAbility die Risiken aus den Investitionen und erarbeitet die Grundlagen (SIFEM Portfolio Risk Rating) für Bewertungskorrekturen. Das heisst, die Erhebung, Bewertung und Mitigation der Risiken der einzelnen Investitionen sind Kerntätigkeiten der SIFEM AG bzw. der Auftragnehmerin responsAbility.

Wie aus den Protokollen des Audit Committees hervorgeht, beaufsichtigt der Verwaltungsrat die Risikoerschätzung pro Investitionsvehikel und nimmt aktiv auf die Bewertung Einfluss.

Der Verwaltungsrat entscheidet abschliessend über die Durchführung von Investitionen in geeignete Fremd- und Eigenkapitalinstrumente, die von der responsAbility vorgeschlagen werden. Der Bewilligungsprozess ist zweistufig. Die erste Stufe führt aufgrund einer «Initial Briefing Note» (IBN) zu einem Antrag an den Verwaltungsrat, ob eine Due Diligence durchgeführt werden soll. In der IBN weist responsAbility nach, welche Anforderungen aus den strategischen Zielen 2021–2024 des Bundesrates das anvisierte Investitionsobjekt erfüllt. Entscheidet sich der Verwaltungsrat zur Fortführung des Investitionsprojekts, folgt eine vertiefte Due Diligence mit Abklärungen vor Ort. Aufgrund des Ergebnisses der Due Diligence entscheidet der Verwaltungsrat über die Durchführung der Investition. Die Dokumentation der Due Diligence in einer «Decision Note» enthält eine Investitionsobjekt bezogene Risikoanalyse, eine qualitative Bewertung sowie Massnahmen, um die Risiken zu adressieren.

Für die Überwachung der laufenden Investitionen betreibt responsAbility im Auftrag des Verwaltungsrats das «Portfolio Risk Rating System». Dieses umfasst operationelle Risiken, investitionsspezifische Risiken, Markt- und Infrastrukturrisiken, Umweltrisiken und sozialgesellschaftliche Risiken. Der daraus resultierende «Risk Rating Score» dient responsAbility als Grundlage für die Bewertung der laufenden Investitionen der SIFEM AG.

BEURTEILUNG

Die SIFEM AG verfügt auf Stufe Unternehmung ausserhalb des Portfoliomanagements kaum über Elemente eines Risikomanagementprozesses mit ausreichendem Reifegrad. In der jetzigen Ausgestaltung ist der Risikomanagementprozess unvollständig und nicht geeignet, um Risiken, sei es bei Eintritt oder bei ihren Auswirkungen, systematisch zu begegnen und somit nicht wirksam.

Das Risikomanagement der SIFEM AG wirkt ad hoc und reaktiv. Diese Beurteilung stützen die festgestellten und nicht adressierten Risiken wie beispielsweise das Wachstum der anderen DFI, die fehlenden Managementkapazitäten oder das fehlende Know-how im Verwaltungsrat, rechtliche Risiken und die bisher nicht umgesetzte Mobilisierung von Drittmitteln für die Entwicklungsfinanzierung.

Das Risikomanagement des Portfolios ist dokumentiert, nachvollziehbar und wird angewendet. Dies zeigt sich in der risikobasierten Bewertung der laufenden Investitionen und in dem systematischen, chancen- und risikoorientierten Investitionsprozess. Dass das Audit Committee des Verwaltungsrats aktiv Einfluss auf die Bewertung des Investitionsportfolios nimmt, zeigt, wie eng der Verwaltungsrat in die operative Tätigkeit eingebunden ist. Er ist einerseits für die Zielerreichung der SIFEM AG verantwortlich und andererseits operativ aktiv. Dies steht im Widerspruch zu den Anforderungen an eine «good governance» mit aufgeteilten Verantwortlichkeiten.



EMPFEHLUNG 1

PRIORITÄT 1

Die EFK empfiehlt der SIFEM AG, ein wirksames und ausreichend formalisiertes Risikomanagementsystem einzuführen, das sich an der Norm ISO 31000 orientiert. Der Eigner ist dabei regelmässig über den Umsetzungsstand zu informieren, da es sich um ein strategisches Ziel des Bundesrates handelt.



STELLUNGNAHME DER SIFEM AG

Die Empfehlung ist akzeptiert.

Die SIFEM ist mit der Empfehlung einverstanden.

Die SIFEM wird im Rahmen der Finalisierung der Transitionsphase an der Verfeinerung und weiteren Formalisierung ihres Risikomanagementsystems auf Unternehmensebene arbeiten und somit eine verbesserte Einbindung der strategischen Elemente der Unternehmensführung und -steuerung ermöglichen. Diese Verfeinerung und vertiefte Formalisierung wird das operative Risikomanagement ergänzen, welches die EFK als wirksam und angemessen für die Investitionstätigkeit und die Geschäftstätigkeit erachtet.

Die SIFEM wird dem SECO und der EFV bis November 2024 einen Aktionsplan vorlegen und sie regelmässig über den Umsetzungsstand auf dem Laufenden halten. Sie wird auch dem Bundesrat jährlich Bericht erstatten.

Die SIFEM wird sich während der nächsten strategischen Periode 2025-28 einer externen Prüfung unterziehen.

ANHANG 1 – RECHTSGRUNDLAGEN UND PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

RECHTSTEXTE

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes (RVOG) vom 21. März 1997, SR 172.010

Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung (RVOV) vom 25. November 1998, SR 172.010.1

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 19. März 1976, SR 974.0

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe vom 12. Dezember 1977, SR 974.01

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 30. September 2016, SR 974.1

Verordnung über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas vom 19. Dezember 2018, SR 974.11

Strategische Ziele 2021 – 2024 des Bundesrates für die SIFEM AG

PARLAMENTARISCHE VORSTÖSSE

23.4268 Standortentwicklung und internationale Beschaffung von synthetischen Energieträgern. Interpellation von Barbara Schaffner, 29.09.2023

23.3291 Sifem Investitionspotential besser ausschöpfen. Interpellation von Claudia Friedl, 16.03.2023

22.3534 Internationale Zusammenarbeit. Stärkung des Privatsektors in den Schwerpunktländern der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz, Motion von Carlo Sommaruga, 01.06.2022

20.4335 Stärkerer Einbezug des Privatsektors in die Entwicklungszusammenarbeit. Motion von Yvette Estermann, Carlo Sommaruga, Laurent Wehrli, 09.11.2020

18.3483 Optimierung und Koordinierung der Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit. Postulat Jacques Bourgeois, 11.06.2018

BOTSCHAFTEN

22.084 Botschaft zum Bundesgesetz über die Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft SIFEM vom 16. Dezember 2022, BBl 2023 55

ANHANG 2 – ABKÜRZUNGEN

AG	Aktiengesellschaft
DFI	Development Financial Institution
EDFI	European Development Finance Institutions Association
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
IBN	Initial Briefing Note
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationverordnung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIFEM	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
UN	United Nations / Vereinte Nationen
WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung

ANHANG 3 – GLOSSAR

DFI	<p>Eine Entwicklungsfinanzierungsinstitution (DFI), auch als Entwicklungsbank bekannt, ist ein Finanzinstitut, das Risikokapital für wirtschaftliche Entwicklungsprojekte auf nichtkommerzieller Basis bereitstellt.</p> <p>DFI werden häufig von Regierungen oder gemeinnützigen Organisationen gegründet und sind in deren Besitz, um Projekte zu finanzieren, für die kommerzielle Kreditgeber sonst keine Mittel bereitstellen würden.</p> <p>Sie sind oft als Unternehmen strukturiert, das Kredite für Projekte vergibt, die eine Regierung oder eine gemeinnützige Organisation aus nichtkommerziellen Gründen fördern möchte. Sie können auf lokaler, nationaler oder internationaler Ebene tätig sein. Zu den DFI gehören multilaterale Entwicklungsbanken, nationale Entwicklungsbanken, bilaterale Entwicklungsbanken, Mikrofinanzinstitute, Finanzinstitute für kommunale Entwicklung und revolvingende Kreditfonds.</p>
Due Diligence	Prüfung eines Investitionsobjekts
