



Eventualverbindlichkeiten

Erhebung zum Thema
Eventualverbindlichkeiten als
Subventionsinstrumente des Bundes

November 2004

Inhaltsverzeichnis

1	Das Wesentliche in Kürze	3
2	Ausgangslage	5
3	Eventualverbindlichkeiten	6
3.1	Eventualverbindlichkeiten im Allgemeinen	6
3.1.1	Heutige buchhalterische Behandlung durch die Eidg. Finanzverwaltung (EFV)	6
3.1.2	Künftige Behandlung im Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM)	6
3.2	Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrument	9
4	Eingrenzung des Themas	9
5	Methodisches Vorgehen	10
5.1	Vorabklärungen	10
5.2	Durchführung der Erhebung	10
5.3	Rücklauf Umfrage	11
6	Ergebnisse	12
6.1	Bemerkungen zu Einzelpositionen	12
6.1.1	Erfassung in den Ordnungskonten	12
6.1.2	Exkurs - Institution des 3. Kreises am Beispiel Exportrisikogarantie	18
6.1.3	Fazit	18
6.2	Abwicklung	19
6.3	Künftiger Einsatz der Instrumente / Ausblick	19
6.4	Auszahlungen	20
6.5	Risikomanagement	21
6.6	Geldwerter Vorteil	22
7	Empfehlungen	23
	Anhänge 1 - 5	28
	1. Interviewpartnerinnen- und partner	
	2. Adressaten der schriftlichen Umfrage	
	3. Literaturverzeichnis	
	4. Rechtsgrundlagen	
	5. Stellungnahme der Eidg. Finanzverwaltung	

1 Das Wesentliche in Kürze

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat vorwiegend im zweiten Halbjahr 2003 und im ersten Quartal 2004 in Zusammenarbeit mit der Eidg. Finanzverwaltung (EFV) eine Erhebung zum Thema „Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrumente des Bundes“ durchgeführt. Das Interesse der EFK bei dieser Erhebung lag bei den Eventualverbindlichkeiten, die einen geldwerten Vorteil (also eine Subvention) für die Begünstigten darstellen und bei der Erfassung solcher Verpflichtungen in der Bundesbilanz unter dem Bilanzstrich. Es betrifft dies vor allem Bürgschaften und Garantien. Die Erhebung hat folgende Resultate ergeben:

Resultate:

- Die Ergebnisse der Analysen erlauben das generelle Fazit, dass der grösste Teil der Bereiche, welche zu Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter führen, in den Ordnungskonten unter dem Titel „Eventualschulden“ in den Jahren 2002 und 2003 aufgeführt waren.
- Die Verbuchungspraxis bei den Eventualverbindlichkeiten ist bei der Anwendung von Umrechnungskursen und bei der Frage, ob die effektiv beanspruchten Garantien aufgeführt werden sollen oder die zugesicherten Höchstbeträge, zur Zeit uneinheitlich.
- Es bestehen offene Abgrenzungsfragen in Zusammenhang mit Institutionen des 3. Kreises.
- Die Eventualverbindlichkeiten werden nicht im Detail publiziert. Betreffend Transparenz besteht in der Folge ein Verbesserungspotential.
- Im Voranschlag sind die jährlich budgetierten Ausgaben für absehbare Verluste eingestellt. Es sind jedoch keine Angaben zur längerfristigen Einschätzung der Risiken und der Ausfallwahrscheinlichkeit von eingegangenen Eventualverbindlichkeiten, beispielsweise im Anhang der Botschaft zur Staatsrechnung, publiziert.
- Bis anhin wurden für mögliche Zahlungen aus Bürgschaften und Garantien mit Subventionscharakter keine Rückstellungen gebildet.
- Das Subventionselement, welches durch eine Bürgschaft oder Garantie des Bundes für den Empfänger oder die Empfängerin entsteht, wird nicht als Zusatzinformation im Rahmen der Staatsrechnung oder zuhanden einer anderweitigen Berichterstattung quantifiziert.

Die EFK ist sich bewusst, dass im Hinblick auf die Einführung des neuen Rechnungsmodells (NRM) auch im Bereich der Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter zur Zeit vieles in Entwicklung ist. Sie hat Empfehlungen zu den Bereichen Vorgehen bei der Erfassung von Eventualverbindlichkeiten, Bekanntmachung der Erfassungsprozesse, Richtlinien für die Beurteilung von Rückstellungen, Prüfung einer Publikation der Ausfallwahrscheinlichkeit, Quantifizierung des geldwerten Vorteils und Prüfung einer angemessenen Abgeltung von Bundesgarantien an Organisationen des 3. Kreises abgegeben.

Die EFV ist mit den Empfehlungen der EFK grösstenteils einverstanden (die Stellungnahme der EFV zu den einzelnen Empfehlungen findet sich in Anhang 5). Heute ist die Behandlung von Eventualverpflichtungen im Handbuch für Rechnungsführer beschrieben. Im Projekt NRM ist geplant, ein separates Fachpapier zu den Eventualverbindlichkeiten zu erstellen (Tatbestand, Merkmale, Abgrenzung zu den Rückstellungen, Offenlegung). Unter dem Regime von NRM sollen die Eventualverbindlichkeiten im Anhang zur Jahresrechnung aufgeführt werden. Das Reporting-System wird neu geregelt. Nebst der Organisation des administrativen Erfassungsprozesses soll der Information und Sensibilisierung der Verantwortlichen bei den Verwaltungseinheiten besonderes Gewicht beigemessen werden, damit neue Tatbestände in diesem Bereich rechtzeitig erkannt und in die Finanzberichterstattung aufgenommen werden.

Die EFV ist jedoch der Meinung, dass auf eine Erhebung der Ausfallwahrscheinlichkeit bei Eventualverbindlichkeiten eher verzichtet werden soll. Bei der Quantifizierung des geldwerten Vorteils weist die EFV darauf hin, dass die Ermittlung äusserst schwer fallen dürfte. Sie beabsichtigt, bei den Eventualverbindlichkeiten zu prüfen, ob diese in die Subventionsüberprüfung einbezogen werden können. Bei der Abgeltung der Bundesgarantie an Organisationen des 3. Kreises soll im Rahmen eines NRM-Fachpapiers überprüft werden, ob eine implizite Ausfallgarantie bereits eine Eventualverpflichtung darstellt. Die Abgeltung von Bundesgarantien ist nach Ansicht der EFV kein generelles Problem bei Organisationen des 3. Kreises, sondern eine Frage, die sich in Einzelfällen stellt und dort aufgrund der jeweils spezifischen Situation und Zielsetzung beantwortet werden muss. Die EFK wird die weitere Entwicklung im Auge behalten.

2 Ausgangslage

Gestützt auf Artikel 5, 6 und 8 des Bundesgesetzes über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0) führte die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) vorwiegend im zweiten Halbjahr 2003 und im ersten Quartal 2004 eine Erhebung zum Thema „Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrumente des Bundes“ durch.

Die übergeordnete Zielsetzung bestand in einer Informationsbeschaffung und in der Folge in der Erstellung einer Übersicht über die Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter.

Zum Zeitpunkt der Planung der vorliegenden Erhebung bestanden keine Übersichten, aus welchen ausschliesslich die laufenden Bürgschaften und die laufenden Garantien des Bundes ersichtlich waren. Auch bestanden keine Zusammenstellungen, aus welchen hervorging, aufgrund welcher eingegangenen Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter der Bund in den letzten Jahren zahlungspflichtig geworden war. Weiter bestanden keine systematisch gesammelten Informationen zur Risikoeinschätzung, inwieweit diese Eventualverbindlichkeiten zu Zahlungen führen könnten.

Insgesamt wurden fünf Bereiche bearbeitet:

- Die Erfassung der eingegangene Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter in den Ordnungskonten.
- Die Auszahlungen von Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter in den letzten fünf Jahren.
- Die Gründe, die zu Zahlungen aus Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter führten.
- Die Massnahmen, welche von den Verwaltungseinheiten vorgekehrt werden, um Auszahlungsrisiken bei diesen Eventualverbindlichkeiten zu minimieren.
- Der geldwerte Vorteil, welcher von den Begünstigten durch die Eventualverbindlichkeiten des Bundes mit Subventionscharakter erreicht werden kann.

Priorisierung der Empfehlungen der EFK:

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Priorität (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

Die Eidg. Finanzdelegation hat den Bericht an ihrer 6. ordentlichen Sitzung vom 1. November 2004 behandelt.

3 Eventualverbindlichkeiten

3.1 Eventualverbindlichkeiten im Allgemeinen

3.1.1 Heutige buchhalterische Behandlung durch die Eidg. Finanzverwaltung (EFV)

Im heute noch gültigen Schreiben des damaligen Kassen- und Rechnungswesens der EFV vom November 1994 wird betreffend Eventualverbindlichkeiten folgendes ausgeführt:

- “Nur bedingt wirksame Schulden des Bundes gegenüber Dritten, welche vom Eintreten bestimmter Voraussetzungen abhängig sind, müssen aus Transparenzgründen *unter dem Bilanzstrich in den sogenannten Ordnungskonten* ausgewiesen werden. Die nur bedingten Auswirkungen auf die Vermögenslage schliessen die Erfassungen innerhalb der Bilanz aus. Diese Posten werden (...) als Eventualverpflichtungen bezeichnet.“

Im Wortlaut ähnlich beschreibt dies die Wegleitung über den Kassen,- Zahlungs- und Buchhaltungsdienst (KZB, Ziffer 270.20.3):

- “Die Eventualforderungen und –verpflichtungen des Bundes, wie beispielsweise bedingt rückzahlbare Bundesbeiträge oder Bürgschaftsverpflichtungen werden unter dem Bilanzstrich in den sogenannten Ordnungskonten erfasst.“

Ziffer 270.60 der Wegleitung KZB ergänzt: „Die Dienststellen haben Veränderungen bei den (...) Eventualverpflichtungen mindestens einmal monatlich per (...) anzuweisen. Die Eröffnung von Ordnungskonten ist bei der EFV/F+RW zu beantragen.“

Wichtig für die weiteren Ausführungen ist somit, dass die Eventualverbindlichkeiten zur Zeit in Konten unter dem Bilanzstrich (Kontengruppe 960 „Eventualschulden“) zu erfassen sind und dass die Dienststellen Änderungen anzuweisen haben.

3.1.2 Künftige Behandlung im Neuen Rechnungsmodell des Bundes (NRM)

Das NRM wird sich laut Bericht zum Grundmodell NRM grundsätzlich an den International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) der Internationalen Federation of Accountants (IFAC) orientieren. Im Oktober 2002 wurde der Standard IPSAS 19¹ zum Thema „Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets“ publiziert (übersetzt „Rückstellungen, Eventualschulden und Eventualforderungen“²). IPSAS 19 lehnt sich an den International Accounting Standard (IAS) 37 „Rückstellungen, Eventualschulden und Eventualforderungen“ an.

Laut IPSAS wird eine Eventualschuld wie folgt umschrieben (englische Originalversion):

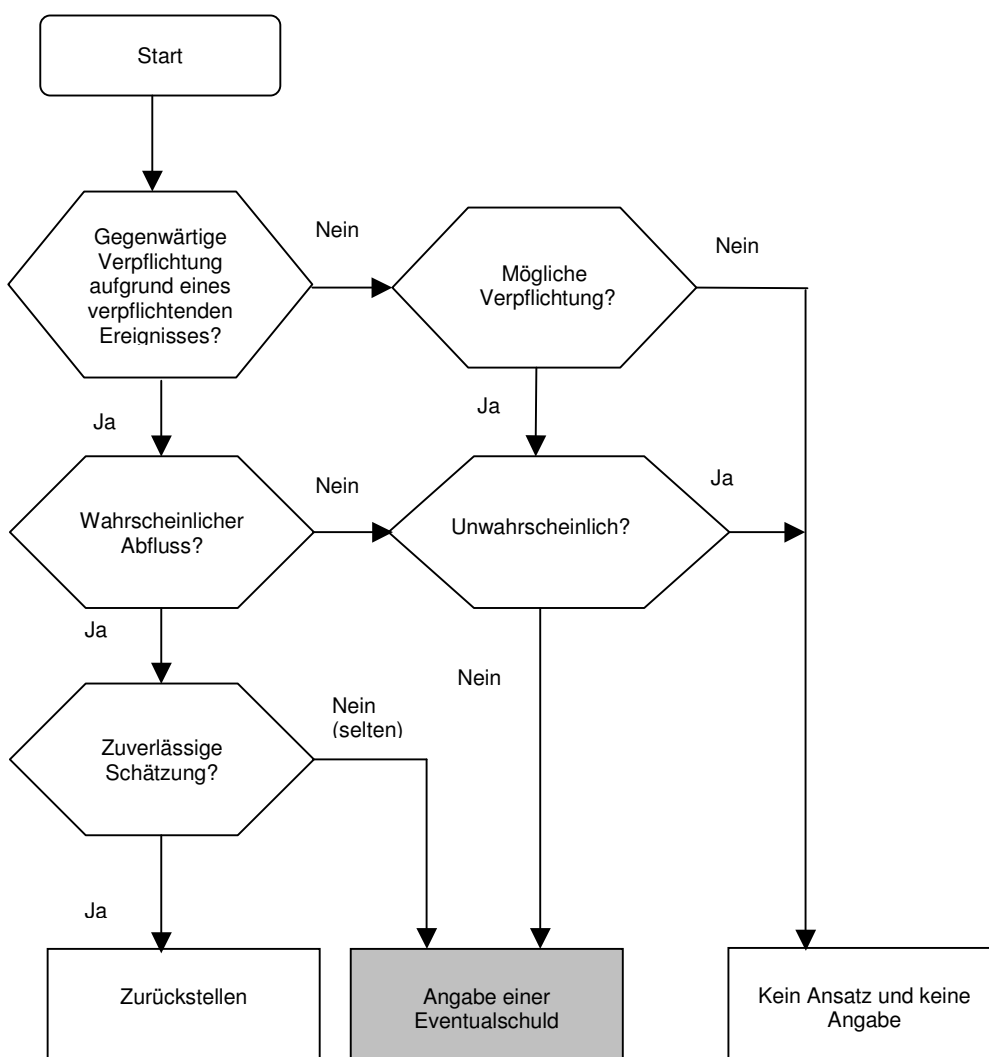
¹ IFAC: IPSAS 19, *Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, International Public Sector Accounting Standard, Oktober 2002, S. 9 f.*

² Die deutsche Übersetzung ist angelehnt an eine Übersetzung des International Accounting Standards Board: *International Accounting Standards 2001 (Deutsche Ausgabe).*

A contingent liability is:

- a) a possible obligation that arises from past events and whose existence will be confirmed only by the occurrence or non-occurrence of one or more uncertain future events not wholly within the control of the entity; or
- b) a present obligation that arises from past events but is not recognized because:
 - it is not probable that an outflow of resources embodying economic benefits or service potential will be required to settle the obligation, or
 - the amount of the obligation cannot be measured with sufficient reliability.

Der nachfolgende Entscheidungsbaum³ aus dem Anhang zu IPSAS 19 soll dies verdeutlichen:



³ Die deutsche Übersetzung wurde von International Accounting Standards Board: International Accounting Standards 2001 (Deutsche Ausgabe), Anhang B, S. 868, übernommen.

Ein Arbeitspapier im Rahmen des Projektschrittes „Business Process Reengineering“ (BPR)⁴ der EFV zum Thema Rückstellungen und Eventualverpflichtungen definiert Eventualverbindlichkeiten wie folgt:

„Eine Eventualverbindlichkeit stellt

- a) eine mögliche Verbindlichkeit aus einem vergangenen Ereignis dar, wobei die Existenz der Verbindlichkeit erst durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss. Der Eintritt dieses Ereignisses kann nicht beeinflusst werden, oder
- b) bestehende Verbindlichkeit aus einem vergangenen Ereignis, die jedoch nicht passiert ist, da mutmasslich keine Leistung zur Begleichung der Verpflichtung zu erbringen ist, oder die Höhe der Verpflichtung nicht verlässlich geschätzt werden kann.“

Das Grundmodell zum NRM erwähnt auch einen sogenannten Gewährleistungsbereich⁵, aus welchem Eventualverbindlichkeiten entstehen können.

Es werden folgende Typen von Eventualverbindlichkeiten beim Bund aufgezählt:

- „ - Verschiedene Formen von Garantieverpflichtungen gegenüber Banken und internationalen Organisationen
- Wertpapiere und andere Werthinterlagen als Sicherstellungen
 - Nicht einbezahlte Anteilkapitalien bei internationalen Entwicklungsbanken
 - Bundesengagement für Rückversicherung des Kriegsrisikos
 - Mögliche Verpflichtungen aus hängigen Rechtsstreitigkeiten
 - Verpflichtungen aus Bürgschaften⁶

Bedeutende Eventualverbindlichkeiten sollen im NRM im Anhang zur Bundesrechnung offen gelegt werden. Eine grosse Anzahl gleichartiger Eventualverbindlichkeiten ist aus Transparenzgründen in Ausserbilanzkonten zu führen.

Auch die über Verpflichtungskredite gesteuerten Zusicherungen sollen laut Bericht zum Grundmodell NRM im Anhang zur Jahresrechnung offengelegt werden.

⁴ EFV: Neues Rechnungsmodell Bund (NRM), Business Process Reengineering (BPR), Arbeitspapier Rückstellungen und Eventualverpflichtungen, Ausgabe vom 26. Februar 2003, S. 7.

⁵ vgl. EFV, Bericht zum Grundmodell NRM (2002), S. 68 f. „Der Konsolidierungskreis i.e. und i.w.S. des NRM deckt nicht alle Bereiche ab, mit denen der Bund finanziell in Beziehung steht. Beispielsweise sind dies die Sozialversicherungen (AHV, IV, EO, ALV), die Suva, verschiedene Stiftungen (Pro Helvetia, Nationalpark) oder die PKB/Publica. Diese Einheiten unterliegen keinen IPSAS-Normen und bilden nicht Gegenstand des vorgesehenen Konsolidierungsmodells. Sie sollen in einem sogenannten «Gewährleistungsbereich» zusammengefasst werden. Er umfasst jene Institutionen, die direkte/explicite oder indirekte/implizite Verbindungen zum «Konzern Bund» aufweisen. Eine Berücksichtigung in der Rechnung des Bundes könnte (gegebenenfalls) durch Rückstellungen (in der Bilanz) oder Eventualverpflichtungen (unter dem Bilanzstrich) erfolgen.“

⁶ EFV: Neues Rechnungsmodell Bund (NRM), Business Process Reengineering (BPR), Arbeitspapier Rückstellungen und Eventualverpflichtungen, Ausgabe vom 26. Februar 2003, S. 12.

3.2 Eventualverbindlichkeiten als Subventionsinstrument

Folgende Eigenschaften sind charakteristisch für eine Finanzhilfe:⁷

- Für den Empfänger bedeuten sie einen geldwerten Vorteil oder eine Vergünstigung.
- Die Finanzhilfe unterstützt immer eine freiwillige Tätigkeit.
- Für die Finanzhilfe ist die Verhaltensbindung wesentlich. Die Gewährung der Finanzhilfe ist an die Erfüllung einer genau bestimmten Aufgabe geknüpft.
- Der Empfänger der Vergünstigung liegt ausserhalb der Bundesverwaltung.
- Die durch die Finanzhilfe unterstützte Tätigkeit muss eine nicht vom Bund delegierte, eigene Tätigkeit des potentiellen Empfängers sein.

Das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen erwähnt in Artikel 3 unter den Finanzhilfen namentlich die **Bürgschaften** als geldwerte Vorteile, die Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten.

Neben den Bürgschaften werden in einer nicht abschliessenden Aufzählung als weitere geldwerte Vorteile insbesondere nichtrückzahlbare Geldleistungen, Vorzugsbedingungen bei Darlehen, sowie unentgeltliche oder verbilligte Dienst- und Sachleistungen genannt.

Obwohl die **Defizitgarantien** im Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen nicht explizit Erwähnung finden, stellen nach Auffassung der EFK auch diese, welche Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, geldwerte Vorteile dar und können somit den Finanzhilfen zugeordnet werden.

Aus einer vom Bund eingegangenen Eventualverbindlichkeit, wie beispielsweise Bürgschaften oder Defizitgarantien, können die Begünstigten einer solchen Eventualverbindlichkeit einen finanziellen Nutzen ziehen. Er kann sich darin äussern, dass für bestimmte Aktivitäten Kapital bei Banken zu einem tieferen Zinssatz aufgenommen werden kann oder dass grundsätzlich Kapital zugänglich wird. Das Eingehen dieser Eventualverbindlichkeiten ist mit bestimmten Bedingungen verknüpft. Schliesslich sollen damit Bundesinteressen verfolgt werden.

4 Eingrenzung des Themas

Das Interesse der EFK bei dieser Erhebung liegt zur Hauptsache bei den Eventualverbindlichkeiten, die einen geldwerten Vorteil (also eine Subvention) für die Begünstigten darstellen. Im Weiteren interessierte das Vorgehen bei der Erfassung dieser Eventualverbindlichkeiten unter dem Bilanzstrich in der Kontengruppe 960 als „Eventualschulden“ (Ordnungskonten). Es betrifft dies vor allem Bürgschaften und Garantien.

Mitberücksichtigt wurden die noch nicht einbezahlten Kapitalanteile an internationale Organisationen, wie beispielsweise an die regionalen Entwicklungsbanken oder an die Weltbank-Gruppe.

⁷ vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (1986) S. 382 f.

Diese Garantiekapitalien sind zwar nur beschränkt dem Subventionsgesetz unterstellt und unterliegen nicht den allgemeinen Bestimmungen für Finanzhilfen und Abgeltungen (vgl. Kapitel 3 des Subventionsgesetzes). Sie sind jedoch für die EFK von Interesse, da namhafte Beträge als Eventualschulden in den Ordnungskonten aufgeführt sind und nach Einschätzung der EFK diese Beteiligungen finanzhilfeähnlichen Charakter haben. Diese Kapitalbeteiligungen haben teilweise auch in den 2. Teil des Subventionsberichtes⁸ vom April 1999 Eingang gefunden.

Zudem wurden in die Erhebung weitere Fälle mit finanzhilfeähnlichem Charakter aufgenommen, welche bereits als Eventualverbindlichkeiten erfasst waren, wie beispielsweise eine Garantieerklärung beim Bundesamt für Sozialversicherung zuhanden einer Bank.

Es musste bestimmt werden, welche organisatorischen Einheiten, die möglicherweise Bürgschaften oder Garantien verwalten, in die Erhebung miteinbezogen werden. Die EFK legte den Schwerpunkt auf die allgemeine Bundesverwaltung.

Nicht Gegenstand der Abklärungen der EFK waren weitere Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft wie in der Risikoanalyse⁹ der EFV vom Juni 2003 erhoben, u.a. die Ausfallhaftung des Bundes gemäss Artikel 19 des Verantwortlichkeitsgesetzes (SR 170.32).

5 Methodisches Vorgehen

5.1 Vorabklärungen

Im Rahmen der Vorabklärungen zu diesem Projekt wurden Interviews mit Vertretern der Bundesverwaltung geführt. In der Systematischen Sammlung des Bundesrechts wurden verschiedene Stichworte wie z.B. Defizitgarantie, Bürgschaften, Bürgschaftsverluste abgefragt. Die Erkenntnisse aus den Interviews und den Recherchen flossen in eine Machbarkeitsstudie ein und ergaben bereits Hinweise für den vorliegenden Bericht.

Die Vorabklärungen ergaben, dass nur ein pragmatisches Vorgehen möglich ist, um zu den gewünschten Informationen zu gelangen.

5.2 Durchführung der Erhebung

Anschliessend wurden aus EFK-intern verfügbaren Unterlagen sowie weiteren Internetrecherchen verschiedene Informationen zu den in den Ordnungskonten unter der Kontengruppe 960 aufgeführten Eventualverbindlichkeiten zusammengetragen und ausgewertet. Danach wurden Interviews mit Vertretern der EFV mit dem Ziel geführt, eine möglichst vollständige Liste der für die Erhebung relevanten Erlasse zu erhalten.

Im November 2003 wurde gemeinsam mit der EFV eine schriftliche Umfrage bei den Generalsekretariaten der Departemente und den Ämtern der allgemeinen Bundesverwaltung, den Parla-

⁸ Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil, April 1999.

⁹ Eidg. Finanzverwaltung, Bestandsaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft, unveröffentlicht, Juni 2003.

mentsdiensten, der Bundeskanzlei und den Eidg. Gerichten durchgeführt. Dabei wurde ein zweistufiges Vorgehen gewählt:

- Erhebung der bestehenden Eventualverbindlichkeiten mittels eines Erhebungsblattes zuhanden der EFV.
- Zusätzlich wurden die befragten Stellen ersucht, für Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter einen ausführlicheren Fragebogen zuhanden der EFK auszufüllen. Die dazu eingegangenen Antworten bilden die hauptsächliche Datenbasis für den vorliegenden Bericht.

Im Anschluss an die schriftliche Umfrage wurden weitere Interviews mit Vertretern der Bundesverwaltung durchgeführt. Die interviewten Personen gehen aus dem Anhang 1 hervor.

Die in den Ordnungskonten eingebuchten Beträge und die in den Fragebogen aufgeführten Zahlen wurden durch die EFK im Rahmen dieser Erhebung punktuell mit weiteren verfügbaren Unterlagen verglichen, jedoch nicht vertieft geprüft.

Die Erhebung stellt eine Momentaufnahme dar, und die EFK ist sich bewusst, dass durch die pragmatische Vorgehensweise eine gewisse Unsicherheit bezüglich der Vollständigkeit bestehen bleibt. Auch stellen sich Abgrenzungsfragen, die in späteren Kapiteln des Berichtes näher erläutert werden.

5.3 Rücklauf Umfrage

Alle der angeschriebenen 85 Stellen (vgl. Anhang 2) haben geantwortet. Es gingen, nebst den Antworten für die EFV, für 21 Bereiche ausgefüllte Fragebogen zuhanden der EFK ein. Bei der Durchsicht der ausgefüllten Erhebungsblätter konnten keine weiteren Bereiche identifiziert werden, für welche auch der Fragebogen der EFK hätten ausgefüllt werden sollen. Von den erwähnten 21 zurückerhaltenen Fragebogen betrafen nach Ansicht der EFK 19 Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter.

Einer der Fragebogen behandelte Bürgschaftsverpflichtungen für Abfallanlagen. Dort bestehen zur Zeit keine Eventualverbindlichkeiten mehr. Die EFK hat daher diesen Bereich nicht weiterbehandelt.

Eine weitere Eventualverbindlichkeit, die den Bereich der beruflichen Vorsorge betrifft und bei welcher es um die Garantieerklärung des Bundes als Kautions für Verantwortlichkeitsklagen geht, hat die EFK ebenfalls nicht weiterverfolgt. Hierfür wurde ein Verpflichtungskredit von 4 Mio. Franken bewilligt.

6 Ergebnisse

6.1 Bemerkungen zu Einzelpositionen

6.1.1 Erfassung in den Ordnungskonten

In den nachfolgenden Bereiche konnten aufgrund der schriftliche Umfrage Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter eruiert werden. Für die Frankenbeträge wurden die Salden der Ordnungskonten per Ende 2002, respektive per Ende 2003, übernommen.

- **Wohnungsfürsorge Bundespersonal**

per 31.12.2002:	Fr. 1'264'000
per 31.12.2003:	Fr. 863'000

Hierbei handelt es sich um Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes gegenüber den Banken für die Gewährung von Nachgangshypotheken an Bundesangestellte. Die Aktion läuft aus; seit 1989 wurden keine neuen Bürgschaften mehr eingegangen.

- **Pflichtlager-Wechselgarantien**

per 31.12.2002:	Fr. 579'219'939
per 31.12.2003:	Fr. 537'188'775

Der Bund erleichtert die Finanzierung der Pflichtlagerhaltung durch die Garantie von Bankdarlehen in Form von Bürgschaften, den sogenannten Pflichtlagerdarlehen. Auf Grund der Bundesgarantie sind die Geschäftsbanken bereit, für diese Darlehen den LIBOR als Zinssatz anzuwenden. Der LIBOR (London interbank offered rate der British Bankers Association) ist der im Interbankengeschäft angewandte, kurzfristige Geldmarktsatz, zu dem eine Bank einer anderen erstklassigen Bank Kredite offeriert.

- **Garantie Bankkredit Bulgarien**

per 31.12.2002:	Fr. 1'000'000
per 31.12.2003:	Fr. 0

Schweizer Banken stellen der Bulgarischen Nationalbank einen Revolving-Kredit von 1,5 Mio. Franken zur Verfügung, wofür der Bund 2/3, d.h. für eine Million Franken, die Garantie übernommen hat.¹⁰

- **Garantieverpflichtung für Zahlungsbilanzhilfen zugunsten Bulgarien**

per 31.12.2002:	Fr. 17'292'000
per 31.12.2003:	Fr. 15'196'800

Hierbei handelt es sich um eine Garantieverpflichtung für einen Zahlungsbilanzhilfekredit zugunsten Bulgariens. Die Finanzierung wird von der Schweizerischen Nationalbank (SNB)

¹⁰ Quelle EFV, Zusatzdokumentation Staatsrechnung 2002.

übernommen, wobei der Bund der SNB die fristgerechte Erfüllung der Vereinbarung garantiert.

- **ESAF-Garantien der SNB**

per 31.12.2002:	Fr. 300'131'959
per 31.12.2003:	Fr. 279'142'544

Die Schweizerische Nationalbank finanziert den schweizerischen Beitrag an das Darlehenskonto der Armutverringerungs- und Wachstumsfazilität (PRGF¹¹, früher ESAF¹² II). Der Internationale Währungsfonds verfügt als Treuhänder über diese Mittel. Mit dieser Fazilität werden langfristige, zinsvergünstigte Kredite an arme Entwicklungsländer gewährt. Die einzelnen Ziehungen haben eine Laufzeit von 10 Jahren, wobei 5 1/2 Jahre nach der Auszahlung ratenweise Rückzahlungen erfolgen. Der Bund garantiert der Nationalbank die fristgerechte Rückzahlung der PRGF-Kredite, einschliesslich der Zinszahlungen. Obenstehender Betrag ist der in den Eventualverbindlichkeiten eingesetzte Betrag für die Garantie gegenüber der SNB.¹³

In den Eventualbindlichkeiten wird der jeweils abgerufene Kreditbetrag umgerechnet in Franken und nicht der mögliche abrufbare Maximalbetrag aufgeführt.

- **Wiedereingliederungsfonds des Europarates gezeichnetes Garantiekapital**

per 31.12.2002 und 31.12.2003:	Fr. 15'999'000
--------------------------------	----------------

Schaffung des **Wiedereingliederungsfonds** (heute **Entwicklungsbank des Europarates**) durch den Europarat mit dem Ziel, Mitgliedstaaten bei ihren sozial ausgerichteten Projekten zu unterstützen. Die Schweiz ist 1974 dem Wiedereingliederungsfonds des Europarates beigetreten. Die heutige **Entwicklungsbank** des Europarates (CEB) umfasst gegenwärtig 35 Mitgliedsstaaten und untersteht direkt dem Europarat als oberster Behörde.

Laut Jahresbericht 2002 der CEB¹⁴ wird die Schweiz mit einem Garantiekapital (callable capital) von rund 43'229'000 EUR aufgeführt, was eine grosse Differenz zu obenerwähnten 15'999'999 Franken darstellt. Die Eventualverbindlichkeiten wären somit anzupassen.

¹¹ Poverty Reduction and Growth Facility

¹² Enhanced Structural Adjustment Facility

¹³ vgl. auch Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz an der verlängerten Erweiterten Strukturanpassungsfazilität beim Internationalen Währungsfonds vom 3. Februar 1995.

¹⁴ CEB, Report of the Governor, Financial Year 2002.

- **Entwicklungsbanken:**
Asiatische Entwicklungsbank, allfällig abrufbare Kapitalbeteiligung per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 400'595'523
Interamerikanische Entwicklungsbank, allfällig abrufbare Kapitalbeteiligungen per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 627'072'952
Afrikanische Entwicklungsbank, allfällig abrufbare Kapitalbeteiligungen per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 581'530'229

Zur Unterstützung des wirtschaftlichen Fortschritts in Lateinamerika, Asien und Afrika sind Ende der fünfziger bis Mitte der sechziger Jahre drei internationale Entwicklungsbanken mit grösserem regionalen Tätigkeitsbereich gegründet worden: die Interamerikanische Entwicklungsbank, die Afrikanische Entwicklungsbank und die Asiatische Entwicklungsbank. Alle drei Banken sind - durch nichtregionale Mitglieder unterstützte - Selbsthilfeeinrichtungen für ihre Regionen.

Von dem von der Schweiz gezeichneten Aktienkapital ist nur ein kleiner Teil einbezahlt, der Rest stellt Garantiekapital dar, welches in der Staatsrechnung als Eventualverbindlichkeit erfasst wird. Die Garantiekapitalien könnten notfalls, d.h. wenn eine Bank nicht mehr in der Lage sein sollte, ihre Verpflichtungen nachzukommen, teilweise oder ganz abgerufen werden. Die Mitgliederländer haften als Aktionäre der Banken mit ihren Kapitalanteilen.¹⁵

Die EFK hat in Ergänzung zu den erhaltenen Informationen die Jahresberichte 2002 der drei Entwicklungsbanken konsultiert und dabei festgestellt, dass bei den eingebuchten Eventualverbindlichkeiten die Verhältnisse der eingebuchten Beträge in Franken zu denjenigen in den Berichten in US\$, resp. Units of Accounts, unterschiedlich sind.¹⁶ Mit anderen Worten: Es gelangen unterschiedliche US\$-Umrechnungskurse zur Anwendung, nämlich 1.54, 1.38 und 1.49.

- **Multilaterale Investitionsagentur, allfällig abrufbare Kapitalbeteiligungen** per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 39'458'973

Die Multilaterale Investitionsagentur (MIGA) wurde 1988 als Tochter der Weltbank gegründet mit dem Ziel, direkte Auslandsinvestitionen in Drittweltländern zu fördern. Sie ermöglicht es privaten Investoren, sich gegen gewisse politische Risiken, wie beispielsweise Enteignungen, Kriege und Unruhen, mittels Garantien zu versichern. Im Weiteren unterstützt die MIGA Entwicklungsländer bei der Verbesserung der Rahmenbedingungen für private Investitionen durch umfassende technische Hilfe und die Verbreitung von Informationen über die Investiti-

¹⁵ vgl. auch Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Interamerikanischen, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank sowie der Interamerikanischen Investitionsgesellschaft und der Multilateralen Investitionsagentur vom 31. Mai 1995, 95.065 und Bericht des Bundesrates zur Aussenwirtschaftspolitik 2003.

¹⁶ - Asiatische Entwicklungsbank: „Callable Capital“ 260.12 Mio. US\$
- Interamerikanische Entwicklungsbank: „Callable Capital“ 454,249 Mio. US\$.
- Afrikanische Entwicklungsbank: „Callable Capital“ 286,9 Mio. Units of Accounts, der Währung welche bei der Afrikanischen Entwicklungsbank in ihrer Bilanz verwendet wird, was zum Umrechnungskurs von 1.35952 (Quelle 2002 Annual Report Note C – Exchange Rates) etwa 390 Mio. US\$ bedeutet.

onsstandorte in den Entwicklungsländern. Von dem von der Schweiz gezeichneten Aktienkapital ist nur ein kleiner Teil einbezahlt, der Rest stellt Garantiekapital dar.

- **Garantiekapital IBRD** per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 4'367'964'413

Die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (IBRD) ist Teil der Weltbankgruppe. Die IBRD gewährt in erster Linie Darlehen zu marktnahen Bedingungen. Die dafür benötigten Mittel werden auf den internationalen Kapitalmärkten in Form von Anleihen aufgenommen. Nur ein geringer Teil des Kapitals der IBRD steht für Ausleihungen unmittelbar zur Verfügung. Nach dem IBRD-Übereinkommen müssen die Mitgliedsländer grundsätzlich 2 Prozent der gezeichneten Kapitalanteile in Gold oder US-Dollar zur freien Verfügung der Bank und auf Anforderung der Bank weitere 18 Prozent in Landeswährung einzahlen. Die Bank kann den nicht eingezahlten Teil der Subskription jederzeit zur Erfüllung von Verbindlichkeiten aus ihren Kreditaufnahmen oder Bürgschaften abrufen („callable capital“). Dieser Teil des Eigenkapitals steht nicht für Auszahlungen von Darlehen zur Verfügung.¹⁷

- **Wohnungs- und Eigentumsförderung (1974)**
Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes per 31.12.2002: Fr. 4'861'361'406
per 31.12.2003: Fr. 3'508'472'880

Mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843) wurde die Erschließung von Land für den Wohnungsbau sowie der Bau von Wohnungen gefördert, die Wohnkosten, vorab die Mietzinse, verbilligt und der Erwerb von Wohnungs- und Hauseigentum erleichtert. Bei der Durchführung dieser Aufgaben arbeitet der Bund mit den interessierten Organisationen zusammen. Dabei vermittelt und/oder **verbürgt** der Bund unter anderem auch Darlehen.

Diese Rechtsgrundlage wurde per 1. Oktober 2003 durch das Wohnraumförderungsgesetz (WFG, SR 842) abgelöst. Allfällig neu eingegangene Bürgschaften werden ab diesem Datum auf einem separaten Ordnungskonto erfasst. Für Gesuche, die auf der Basis WEG eingereicht worden sind und für welche vor dem Inkrafttreten der Neuregelung noch keine Verfügung über die Zusicherung von Bundeshilfe erlassen wurde, gelten die WFG-Vorschriften. Unter dem Titel WEG werden somit keine neuen Engagements mehr eingegangen.

Im Weiteren wird in den Übergangsbestimmungen (WFG, Artikel 59 Absatz 6) festgehalten, dass der Bund „WEG-Bürgschaften“ für Mietliegenschaften im Rahmen von finanziellen Sanierungen vorzeitig honorieren und auf das Regressrecht als Bürge unter bestimmten Bedingungen verzichten kann.

¹⁷ vgl. auch Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Mai 1992 SR 0.979.2.

- Wohnbau- und Eigentumsförderung (1974)**
Grundverbilligung Schuldverpflichtung des Bundes für die von den Banken geleisteten Grundverbilligungsvorschüsse

per 31.12.2002:	Fr. 1'684'451'547
per 31.12.2003:	Fr. 299'966'243

Bei den Grundverbilligungsvorschüssen (GV) handelt es sich um rückzahlbare, verzinsliche Vorschüsse, mit denen die effektiven Wohnungsausgaben unter das kostendeckende Niveau gesenkt wurden (Grundverbilligung). Per Ende 2003 wurde die Eventualschuld auf rund 300 Mio. Franken reduziert. Es handelt sich dabei um die Übernahme der von den Banken gewährten rückzahlbaren Vorschüsse der Grundverbilligung für Mietwohnungen durch den Bund gemäss Bundesbeschluss über Massnahmen zur Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 21. September 1999. Gegenüber den Banken bestehen betreffend GV-Mietobjekte keine Bürgschaften und somit keine Eventualverpflichtungen mehr.

- Garantieerklärung zuhanden einer Bank**
per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 25'000'000

Laut Krankenversicherungsgesetz ist der Vollzug der internationalen Leistungsaushilfe im Bereiche der Krankenversicherung gemäss den von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen Sache der Gemeinsamen Einrichtung. Die Gemeinsame Einrichtung finanziert die Leistungsaushilfe mit den Mitgliedstaaten der EG und der EFTA vor, gestützt auf das Freizügigkeitsabkommen und das EFTA-Abkommen. Damit die Gemeinsame Einrichtung über die für die Leistungsaushilfe benötigten Gelder verfügt und die vom Bund zu übernehmenden Zinskosten so tief als möglich ausfallen, hat der Bundesrat beschlossen, die Höhe der Kreditgarantie durch den Bund gegenüber den der Gemeinsamen Einrichtung Kredit gewährenden Banken auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Freizügigkeitsabkommens auf 100 Mio. Franken festzulegen. Auch gemäss Angaben auf dem ausgefüllten Fragebogen beträgt die Kreditgarantie insgesamt 100 Mio. Franken. Der Betrag im Ordnungskonto wäre somit anzupassen. Es stellt sich – auch im Hinblick auf das NRM - die generelle Frage, ob die Erfassung jeweils auf der effektiv beanspruchte Höhe der Garantie basieren soll oder aber auf der garantierten Höchstsumme.

- Hochseeschifffahrt (Hochseetonnage)**

per 31.12.2002:	Fr. 504'356'225
per 31.12.2003:	Fr. 535'791'084

Der Bund tritt seit 1959 als Bürge bei Kreditbegehren von Reedereien auf. Bürgschaften werden nur für die Finanzierung von Schiffen erteilt, welche im Falle eines Versorgungspasses in den Dienst der wirtschaftlichen Landesversorgung gestellt werden können.

- **Schweiz. Verband der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften und Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizerfrauen** per 31.12.2002 und 31.12.2003: Fr. 74'222'450

Der Bund übernimmt allfällige Bürgschaftsverluste der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften im Umfang von 50 Prozent, d.h. bis höchsten 75'000 Franken (bei gewöhnlichen Bürgschaften), respektive von 60 Prozent, d.h. bis höchstens 90'000 Franken, bei Bürgschaften mit erhöhtem Risiko. Unabhängig von den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften tätig ist die gesamtschweizerisch tätige Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizerfrauen, SAFFA. Hier übernimmt der Bund allfällige Bürgschaftsverluste in selber Höhe.

- **Finanzierungshilfe seco** per 31.12.2002: Fr. 98'059'297
per 31.12.2003: Fr. 82'163'400

Das Förderpaket des Bundes zugunsten wirtschaftlich bedeutender Investitionsvorhaben in den sogenannten wirtschaftlichen Erneuerungsgebieten besteht unter anderem aus dem Instrument der Bürgschaften.¹⁸ Der Bund übernimmt für Investitionskredite einer Bank Bürgschaften im Umfang von bis zu einem Drittel der Gesamtkosten des Vorhabens, sofern der Kanton in dem das Vorhaben ausgeführt wird, die Hälfte eines allfälligen Bürgschaftsverlustes trägt.

- **Berghilfe-Bürgschaften** per 31.12.2002: Fr. 42'511'540
per 31.12.2003: Fr. 44'061'703

Die Leistungen des Bundes besteht in der Beteiligung von 90 Prozent an den Verlusten der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) auf Berghilfebürgschaften.

Nachfolgende Eventualverbindlichkeit wurde mittels Fragebogen angegeben und war nicht in der eingangs erwähnten Ordnungskontengruppe aufgeführt:

- **Energetechnische Investitionen** Stand am 26.11.2003: Fr. 50'000

Bürgschaften können eingegangen werden zur finanziellen Absicherung energetechnischer Investitionen (Sanierungen, Erweiterungen und Neubauten) in den Bereichen sparsame und rationelle Energienutzung sowie Nutzung von erneuerbaren Energien und Abwärme. Die Höhe der Bürgschaft beträgt maximal 25 Prozent der anrechenbaren Kosten, höchstens aber 700'000 Franken je Vorhaben.

Der erwähnte Betrag von 50'000 Franken wurde vom zuständigen Bundesamt für Energie auf dem Erhebungsblatt eingetragen, offenbar jedoch nicht unter den Ordnungskonten verbucht. Zur Zeit bestehen keine Vorschriften, ab welcher Höhe eine Eventualverbindlichkeit in den Ordnungskonten einzutragen ist.

¹⁸ vgl. auch http://www.standortschweiz.ch/seco/internet/de/finance/support_of_authorities/incentive_programs/; fact sheet, abgerufen 1. März 2004.

Im Hinblick auf das NRM ist die Betragshöhe, ab welcher die Eventualverbindlichkeiten im Anhang zur Bundesrechnung offen gelegt werden sollen zu konkretisieren.

6.1.2 Exkurs - Institution des 3. Kreises am Beispiel Exportrisikogarantie

Die Ausfallhaftung des Bundes für die Exportrisikogarantie wurde in den Fragebogen nicht erwähnt. Es ist auch keine Eventualverbindlichkeit dazu aufgeführt. Die EFK stiess im Rahmen ihrer Recherchen auf dieses Thema.

Heute wird die Exportrisikogarantie über einen rechtlich unselbständigen, eigenwirtschaftlichen Fonds ausserhalb der Staatsrechnung abgewickelt. Nun wird beabsichtigt, die gesetzlichen Bestimmungen in diesem Bereich in ihrer Gesamtheit den neuen Gegebenheiten und Erfordernissen anzupassen. Die Versicherung des privaten Käuferrisikos soll eingeführt werden, die Organisation soll in Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) umbenannt und als selbständiges öffentliches Unternehmen (öffentlich-rechtliche Anstalt) neu der dezentralen Bundesverwaltung im 3. Kreis angegliedert werden.

Im Zusammenhang mit der „impliziten Ausfallgarantie“ des Bundes, ohne welche beispielsweise eine zukünftige SERV, wenn so ausgestaltet, ihren Auftrag nicht erfüllen könnte, stellt sich für die EFK die generelle Frage, ob und allenfalls in welcher Höhe inskünftig solche unabdingbaren Ausfallgarantien aus Transparenzgründen unter den Eventualverbindlichkeiten aufgeführt werden müssten.

6.1.3 Fazit

- Die Ergebnisse der Analysen erlauben das generelle Fazit, dass der grösste Teil der Bereiche, welche zu Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter führen, in den Ordnungskonten der Kontengruppe 960 unter dem Titel „Eventualschulden“ in den Jahren 2002 und 2003 aufgeführt waren. Somit betragen die Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter insgesamt rund 14,2 Mia. Franken per Ende 2002 und rund 11,4 Mia. Franken per Ende 2003.
- Die Verbuchungspraxis ist bei der Anwendung von Umrechnungskursen und bei der Frage, ob die effektiv beanspruchten Garantien aufgeführt werden sollen oder die zugesicherten Höchstbeträge, zur Zeit uneinheitlich.
- Die Eventualverbindlichkeiten werden in der Botschaft zur Staatsrechnung nicht detailliert ausgewiesen und kommentiert, was als Verbesserungspotential betreffend Transparenz einzuschätzen ist.
- Es bestehen offene Abgrenzungsfragen zu den Institutionen des 3. Kreises.

6.2 Abwicklung

Die meisten der 19 erhobenen Eventualverbindlichkeiten werden direkt über die Bundesämter abgewickelt. Für die Berghilfebürgschaften und die Unterstützung des gewerblichen Bürgschaftswesens sind mit der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz und den gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften weitere Akteure dazwischengeschaltet.

6.3 Künftiger Einsatz der Instrumente / Ausblick

Im Bereich der Regionalpolitik (u.a. Bürgschaften in Berggebieten, Bürgschaften zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete, Förderung des Hotelkredites) soll inskünftig vom Einsatz von Bürgschaften abgesehen werden.

So wird im Erläuternden Bericht¹⁹ zum Entwurf des Einheitsgesetz über die Regionalpolitik des EVD vom April 2004 u.a. festgestellt, dass beim bestehenden Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die **Gewährung von Bürgschaften** und Zinskostenbeiträgen **in Berggebieten** verschiedene Stärken, aber auch Schwächen vorhanden sind. Als Stärken werden genannt: „Bürgschaftskredit entsprach einem Bedürfnis, zum Teil ausschlaggebendes Element bei der KMU-Finanzierung“. Als Schwächen werden die folgenden Punkte erwähnt: „Ungenügende Bonität der Bürgschaftsgenossenschaften, Zurückhaltung der Banken, komplizierte administrative Abläufe, eher kleine Gesamtwirkung“.

Bei den **Hotel- und Kurortkrediten** ist der Vollzug der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredite (SGH) übertragen.²⁰ Der Bund übernimmt 75 Prozent allfälliger Bürgschaftsverluste der SGH. Auch hier wird inskünftig nicht mehr mit Bürgschaften gearbeitet, da sich laut Botschaft²¹ über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002 die Distanz zum Schuldner in vielen Fällen als zu gross erwiesen hat. Die noch bestehenden Garantieverpflichtungen des Bundes gegenüber der SGH aufgrund der Bürgschaften sind nicht in Ordnungskonten unter dem Bilanzstrich der Staatsrechnung aufgeführt.

¹⁹ vgl. EVD: *Neue Regionalpolitik (NRP) 1. Bundesgesetz über Regionalpolitik, 2. Erläuternder Bericht, April 2004.*

²⁰ vgl. *Bundesgesetz über die Förderung des Hotel- und Kurortkredites vom 1. Juli 1966, SR 935.12.*

²¹ *Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002 (BBl 2002, 7155).*

6.4 Auszahlungen

Vor allem beim gewerbliche Bürgschaftswesen und der Wohnbau- und Eigentumsförderung ergaben sich in den letzten fünf Jahren Auszahlungen. Zudem wurden Auszahlungen in den Bereichen der Förderung der wirtschaftlichen Erneuerungsgebiete und der Pflichtlager-Wechselgarantien fällig. Im Bereich des Wohnungswesens sind dies durch die Immobilienkrise begründete Zwangsverwertungen oder Sanierungen. Bei den übrigen Bereichen wurden als Gründe Konkurse / Sanierungen von Firmen genannt.

In Mio. Franken	Jahre:				
	1998	1999	2000	2001	2002
Pflichtlager-Wechselgarantien:					
Auszahlungen:	-	-	17.8	-	-
Netto-Kosten Bund	-	-	-	-	-
Wohnungs- und Eigentumsförderung; Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes:					
Auszahlungen:	100.0	189.1	88.0	100.0	81.9
Netto-Kosten Bund:	100.0	189.1	88.0	99.7	81.7
Wohnbau- und Eigentumsförderung: Grundverbilligung Schuldverpflichtung des Bundes für die von den Banken geleisteten Grundverbilligungsvorschüssen:					
Auszahlungen:	7.8	7.5	7.4	-	-
Netto-Kosten Bund:	7.8	7.5	7.4	-	-
Schweiz. Verband der gewerblichen Bürgschaften und Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizerfrauen:					
Auszahlungen:	6.5	5.8	4.0	2.7	2.3
Netto-Kosten-Bund:	5.9	5.3	3.2	1.9	1.6
Finanzierungshilfe SECO (wirtschaftliche Erneuerungsgebiete):					
Auszahlungen:	1.3	0.7	1.1	1.8	1.5
Netto-Kosten-Bund:	1.3	0.7	1.1	1.8	1.5
Berghilfe-Bürgschaften:					
Auszahlungen:	1.3	2.9	2.8	1.9	2.5
Netto-Kosten-Bund:	1.2	2.9	2.8	1.8	2.5

Quelle: Antworten Fragebogen

Für die übrigen Bereiche mit Eventualverbindlichkeiten wurden für die letzten 5 Jahre keine Auszahlungen deklariert.

Hinweis: Im Zusammenhang mit der Gewährung von Bürgschaften für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge, welche der Bund seit mehr als 50 Jahren gewährt, musste noch nie eine Bürgschaft honoriert werden.

6.5 Risikomanagement

Es werden verschiedene Massnahmen von den Verwaltungseinheiten vorgekehrt, um Auszahlungsrisiken bei den Eventualverbindlichkeiten zu minimieren. Für die in der Erhebung genannten Eventualverbindlichkeiten werden laut Angaben der Ämter vor der Zusage und während der Laufzeit der Eventualverbindlichkeit durch die Ämter Kontrollen vorgenommen oder diese erfolgen durch Dritte.

- **Risikoträgerfunktion**

Die Risikoträgerfunktion des Bundes wird in keinem der Fälle vergütet. Dies würde gemäss Aussage einiger Interviewpartner auch nicht dem Grundgedanken der Subventionierung entsprechen.

- **Ausfallwahrscheinlichkeit**

Im Voranschlag sind die jährlich budgetierten Ausgaben für sich abzeichnenden Verluste eingestellt. Bis anhin sind jedoch keine Angaben zur längerfristigen Einschätzung der Risiken und der Ausfallwahrscheinlichkeit in Zusammenhang mit eingegangenen Eventualverbindlichkeiten im Anhang der Botschaft zur Staatsrechnung oder an anderer Stelle publiziert.

Zum Grossteil wird das Ausfallrisiko als gering eingestuft. Der Anteil an der Gesamtsumme der eingegangenen Verpflichtungen, der in den nächsten fünf Jahren zur Auszahlung gelangt, wird gemäss den eingegangenen Fragebogen in keinem Bereich auf über 10 Prozent eingeschätzt. Dabei wurde aber darauf hingewiesen, dass solche Schätzungen aufgrund der unsicheren Rahmenbedingungen generell schwierig sind.

- **Notwendigkeit von Rückstellungen**

IPSAS 19 verlangt die Bildung von Rückstellungen bei wahrscheinlichem und zuverlässig einschätzbarem Mittelabfluss aus einem verpflichtenden Ereignis. Da die Grenzen zwischen der Bildung einer Rückstellung oder der Aufführung als Eventualschuld fließend sein können, sollten im Hinblick auf das neue Rechnungsmodell Umsetzungshilfen für die Beurteilung der Notwendigkeit der Bildung von Rückstellungen bereitgestellt werden. Bis anhin wurden keine Rückstellungen gebildet, die auf Bürgschaften oder andere Garantien mit Subventionscharakter zurückzuführen sind.

- **Risikoentschädigung**

Neben der buchhalterischen Behandlung von Bundesgarantien gegenüber den Institutionen des 3. Kreises (vgl. Ziffer 6.1.2) stellt sich die Frage, ob und inwieweit die Risikoträgerfunktion abgegolten werden müsste. Bezüglich dieser Institutionen sollte nach Ansicht der EFK die Erhebung einer Gebühr für die Bundesgarantie geprüft werden; da die Eigenwirtschaftlichkeit ein wichtiger Aspekt für solche Institutionen darstellt.

6.6 Geldwerter Vorteil

Der geldwerte Vorteil, welchen die Begünstigten durch die Eventualverbindlichkeiten des Bundes mit Subventionscharakter erreichen, äussert sich wie folgt:

Die Bundesgarantie versetzt den Empfänger oder die Empfängerin dieser Garantie in die Lage, Kapital zu günstigeren Konditionen aufzunehmen, als dies normalerweise auf den Finanzmärkten möglich wäre. Üblicherweise erhalten die Kreditnehmenden aufgrund der staatlichen Garantie einen niedrigeren Zinssatz, oder sie brauchen weniger Sicherheiten zu leisten. Es ist auch möglich, dass sie einen Zugang zum Kapital erhalten, der ihnen sonst verwehrt bliebe.

Der geldwerte Vorteil bei der Kapitalaufnahme wurde in der Umfrage mit Zinsvorteilen von bis zu 3 Prozent pro Jahr angegeben. In zwei Fällen wird zwar der Zugang zu Kapital vereinfacht, jedoch ergeben sich daraus kaum Zinsvorteile (Berghilfebürgschaften / Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften).

Die Entwicklungsbanken erhalten als Folge der staatlichen Garantien ein erstklassiges Rating. Entsprechend können auf dem Kapitalmarkt die Anleihen zu günstigeren Konditionen aufgenommen werden.

Das Subventionselement, welches durch das Eingehen einer Bürgschaft oder Garantie für den Empfänger oder die Empfängerin entsteht, wird bis anhin nicht als Zusatzinformation im Rahmen der Staatsrechnung oder zuhanden einer anderweitigen Berichterstattung aufgezeigt. In den eingegangenen Antworten zu der Umfrage wurde es auch kaum quantifiziert.

7 Empfehlungen

Die EFK ist sich bewusst, dass im Hinblick auf die Einführung des neuen Rechnungsmodells auch im Bereich der Eventualverbindlichkeiten zur Zeit vieles in Entwicklung und Abklärung befindet.

Im Hinblick auf die Einführung des NRM formuliert sie in Bezug auf Eventualverbindlichkeiten mit Subventionscharakter die folgenden Empfehlungen:

- **Empfehlung 7.1** (Priorität 1)
Bezüglich Vorgehen bei der Erfassung von Eventualverbindlichkeiten sind Weisungen zu erstellen (ab welchem Betrag besteht eine Buchungspflicht, etc.).
- **Empfehlung 7.2** (Priorität 1)
Die Erfassungsprozesse von den Dienststellen bis hin zur Zentralbuchhaltung sind besser bekannt zu machen.
- **Empfehlung 7.3** (Priorität 1)
Im Hinblick auf das neue Rechnungsmodell sind Richtlinien für die Beurteilung, ob und in welchem Umfang die Bildung von Rückstellungen notwendig ist, zu erstellen.
- **Empfehlung 7.4** (Priorität 2)
Es ist zu prüfen, ob Angaben zur Ausfallwahrscheinlichkeit in Zusammenhang mit eingegangenen Eventualverbindlichkeiten erhoben und publiziert werden können und ob das Subventionselement, respektive der geldwerte Vorteil der Eventualverbindlichkeit quantifiziert und ebenfalls publiziert werden kann.
- **Empfehlung 7.5** (Priorität 2)
Es ist zu prüfen, ob die Bundesgarantien an Organisationen des 3. Kreises als Finanzdienstleistungen angemessen abgegolten werden sollten (Frage der Kostentransparenz).

Am 24. Juni 2004 hatte die EFK die Gelegenheit die Resultate der Erhebung mit Vertretern der EFV zu besprechen.

Die EFK dankt den Mitarbeitenden der EFV, den Mitarbeitenden der kontaktierten Stellen der Bundesverwaltung sowie allen interviewten Personen für die angenehmen Zusammenarbeit und für die gewährte Unterstützung.

Interviewpartnerinnen und – partner**Anhang 1****Februar 2003 (Vorabklärungen):***(zum Teil wurden die Gespräche mit mehreren Personen gemeinsam geführt)*

Egger	Bruno	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Stv. Leiter Sektion Pflichtlager
Eichmann Michael		Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Leiter Sektion Recht
Fässler	Martin	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Leiter Sektion Entwicklungspolitik
Hulliger	Jean	Schweizerisches Seeschiffahrtsamt	Direktor
Inderbinden, Dr.	Paul	Eidg. Finanzverwaltung	Stv. Leiter IWF und Internationale Finanzfragen
Murset	Thomas	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Fachstelle Finanzmanagement, Bereich Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit
Rohner	François	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Sektionschef UNO-Entwicklung
Steiger, Dr.	Alois Rafael	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Sektion Multilaterale Angelegenheiten
Stöckli	Markus	Eidg. Finanzverwaltung	Stabssektion

August 2003 – Mai 2004:*(zum Teil wurden die Gespräche mit mehreren Personen gemeinsam geführt)*

Adamek	Erich	Eidg. Finanzverwaltung	Vizedirektor
Baumgartner	Urs	Eidg. Finanzverwaltung	Leiter Stabssektion
Brügger	Thomas	Eidg. Finanzverwaltung	Leiter Sektion Finanzdienst I
Egger	Bruno	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Stv. Leiter Sektion Pflichtlager
Häusermann	Simon	Staatssekretariat für Wirtschaft	Bürgschaftswesen
Hofer	Walter	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Stv. Leiter Bereich Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit
Jeanneret, Dr.	Philippe	Staatssekretariat für Wirtschaft	Chef du secteur Politique PME
Mordasini	Remo	Staatssekretariat für Wirtschaft	Stv. Ressortleiter Regional- und Raumordnungspolitik
Murset	Thomas	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Fachstelle Finanzmanagement, Bereich Entwicklungspolitik und multilaterale Zusammenarbeit
Rohner	François	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Sektionschef UNO-Entwicklung
Saurer, Dr.	Peter	Eidg. Finanzverwaltung	Stv. Direktor

Schärer	Kurt	Staatssekretariat für Wirtschaft	Leiter der Ressorts ERG - Exportförderung
Witmer, Dr.	Urs	Eidg. Finanzverwaltung	Leiter Sektion Finanzdienst III
Zatta	Marco	Staatssekretariat für Wirtschaft	Secteur Politique PME

Adressaten der schriftlichen Umfrage

Anhang 2

DST	Abkürzung	Dienststellenbezeichnung	Adresse	PLZ	Ort
013	EFV/F+RW	EFV/F+RW			
023	SKB	Sparkasse Bundespersonals	Christoffelgasse 5	3003	Bern
041	ZI	Zentrale Inkassostelle	Christoffelgasse 5	3003	Bern
042	V+S	Anlagen- und Schuldendienst	Bernerhof	3003	Bern
062	Hyp	Finanz- und Rechnungswesen Sektion Hypothekendarlehen	Christoffelgasse 5	3003	Bern
101	ER	Administratives und Finanzen F+RW	Bernerhof	3003	Bern
103	BR	Bundesrat p.Adr. F+RW / A+F	Bernerhof	3003	Bern
104	BK	Bundeskanzlei	Bundeshaus-West	3003	Bern
105	TF	Tribunal fédéral		1000	Lausanne 14
106	EVG	Eidg. Versicherungsgericht	Schweizerhofquai 6	6004	Luzern
107	ER	Bundesstrafgericht	Bundeshaus West	3003	Bern
201	GS EDA	Direktion für Ressourcen und Aussennetz	Freiburgstr. 130	3003	Bern
202	DEZA	EDA, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit	Freiburgstr. 130	3003	Bern
301	GS EDI	Generalsekretariat EDI	Inselgasse	3003	Bern
303	GFM	Büro für die Gleichstellung von Frau und Mann	Schwarztorstr. 51	3003	Bern
305	BAR	Schweiz. Bundesarchiv	Archivstr. 24	3003	Bern
306	BAK	Bundesamt für Kultur	Hallwylstr. 15	3003	Bern
311	MeteoSchiweiz	Bundesamt für Meteorologie und Klimatologie	Krähbühlstr. 58	8044	Zürich
316	BAG	Bundesamt für Gesundheit	Bollwerk 27	3003	Bern
317	BFS	Bundesamt für Statistik	Espace de l'Europe 10	2010	Neuchâtel
318	BSV	Bundesamt für Sozialversicherung	Effingerstr. 20	3003	Bern
321	BAMV	Bundesamt für Militärversicherung	Postfach 8715	3003	Bern
326	GWF	Gruppe für Wissenschaft und Forschung	Hallwylstr. 4	3003	Bern
327	BBW	Bundesamt für Bildung und Wissenschaft	Hallwylstr. 4	3003	Bern
385	IDZ EDI	Informatikdienstleistungs- zentrum des EDI	Güterstrasse 24	3003	Bern
401	GS EJPD	Generalsekretariat EJPD	Taubenstr. 16	3003	Bern
402	BJ	Bundesamt für Justiz	Bundeshaus-West	3003	Bern
403	BAP	Bundesamt für Polizei	Nussbaumstr. 29	3003	Bern
404	IMES	Bundesamt für Zuwanderung, Integration und Auswanderung	Quellenweg 15	3003	Bern
405	BA	Bundesanwaltschaft	Taubenstr. 16	3003	Bern
406	BPV	Bundesamt für Privatversicherungen	Taubenstr. 16	3003	Bern
413	ISDC	Institut Suisse de droit comparé	Dorigny	1015	Lausanne
414	METAS	Bundesamt für Metrologie und Akkreditierung	Lindenweg 50	3084	Wabern
415	BFF	Bundesamt für Flüchtlinge	Quellenweg 6	3003	Bern
416	ARK	Schweiz. Asylrekurs- kommission	Webergutstr. 5	3052	Zollikofen
417	ESBK	Eidg. Spielbankenkommission	Eigerplatz 1	3003	Bern
485	ISC EJPD	Informatik Service Center EJPD	Industriestr. 1	3003	Bern-Zollikofen
500	GS	Generalsekretariat VBS	Bernastr. 28	3003	Bern
504	BASPO	Bundesamt für Sport		2532	Magglingen
506	BABS	Bundesamt für Bevölkerungsschutz	Monbijoustr. 51A	3003	Bern
507	DSP	Direktion für Sicherheitspolitik p.Adr. GS VBS		3003	Bern
509	NAZ	Nationale Alarmzentrale p/Adr. GS VBS	Bernastr. 28	3003	Bern

510	GST	Generalstab		3003 Bern
530	HEER	HEER		3003 Bern
540	GR	Gruppe Rüstung	Kasernenstr. 19	3003 Bern
560	LW	Luftwaffe	Papiermühlestr. 20	3003 Bern
570	BLT	Bundesamt für Landestopographie	Seftigenstr. 264	3084 Wabern
585	IDZ VBS	Direktion Informatik VBS	Papiermühlestr. 20	3003 Bern
600	GS EFD	Generalsekretariat EFD	Bernerhof	3003 Bern
601	EFV	Eidg. Finanzverwaltung F+RW, Administratives + Finanzen	Bernerhof	3003 Bern
602	ZAS	Zentrale Ausgleichsstelle	Av. Edmond-Vaucher 18	1211 Genève 2
602	EAK	Eidg. Ausgleichskasse	Av. Edmond-Vaucher 18	1211 Genève 2
603		Swissmint	Bernastr. 28	3003 Bern
605	ESTV	Eidg. Steuerverwaltung	Eigerstr. 65	3003 Bern
606	EZV	Eidg. Oberzolldirektion	Monbijoustr. 40	3003 Bern
609	BIT	Bundesamt für Informatik und Telekommunikation	Monbijoustr. 74	3003 Bern
611	EFK	Eidg. Finanzkontrolle	Monbijoustr. 45	3003 Bern
612	EBK	Eidg. Bankenkommission	Schwanengasse 12	3001 Bern
614	EPA	Eidg. Personalamt	Eigerstr. 71	3003 Bern
620	BBL	Bundesamt für Bauten und Logistik	Holzikofenweg 36	3003 Bern
622	BPV	Bundesamt für Privatversicherungen	Taubenstr. 16	3003 Bern
701	GS EVD	Generalsekretariat EVD	Theaterplatz 8	3003 Bern
704	seco	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Bundesgasse 8	3003 Bern
706	BBT	Bundesamt für Berufsbildung und Technologie	Effingerstr. 27	3003 Bern
708	BLW	Bundesamt für Landwirtschaft	Mattenhofstr. 5	3003 Bern
710		Geschäftseinheit Landwirtschaftliche Forschung	Mattenhofstr. 5	3003 Bern
720	BVET	Bundesamt für Veterinärwesen	Schwarzenburgstr. 161	3097 Liebefeld
721	IVI	Institut für Viruskrankheiten und Immunprophylaxe	Sensemattstr. 293	3147 Mittelhäusern
724	BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung	Belpstr. 53	3003 Bern
725	BWO	Bundesamt für Wohnungswesen	Storchengasse 6	2540 Grenchen
727	WEKO	Sekretariat der Wettbewerbskommission	Monbijoustr. 43	3003 Bern
730	REKO EVD	Rekurskommission EVD		3202 Frauenkappelen
735	ZIVI	Zivildienst Zentralstelle, Aarestube	Uttigenstr. 19	3600 Thun
785	IDZ EVD	ISCeco	Güterstr. 24	3003 Bern
801	GS UVEK	Generalsekretariat UVEK	Bundeshaus Nord	3003 Bern
802	BAV	Bundesamt für Verkehr	Bundeshaus Nord	3003 Bern
803	BAZL	Bundesamt für Zivilluftfahrt	Maulbeerstr. 9	3003 Bern
804	BWG	Bundesamt für Wasser und Geologie	Postfach	2501 Biel
805	BFE	Bundesamt für Energie	Worbentalstr. 32	3003 Bern
806	ASTRA	Bundesamt für Strassen	Worbentalstr. 68	3003 Bern
808	BAKOM	Bundesamt für Kommunikation	Postfach 1003	2501 Biel
810	BUWAL	Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft	Papiermühlestr. 172	3003 Bern
812	ARE	Bundesamt für Raumentwicklung		3003 Bern
815	HSK	Hauptabteilung für die Sicherheit der Kernanlagen		5232 Villigen-HSK
820	REKO UVEK	Rekurskommission UVEK p/Adr. GS UVEK	Bundeshaus Nord	3003 Bern

African Development Bank: Annual Report 2002.

Algemene Rekenkamer: 25 945, Garanties van het Rijk, 1998.

Asian Development Bank: Annual Report 2002.

Bundesamt für Wohnungswesen: Bundeshilfe gemäss WEG in den Jahren 2002 und 2003, April 2002.

Bundesrechnungshof: Bundesbürgschaften, in: Ergebnisbericht 2002, S. 101.

CEB: Report of the Governor, Financial Year 2002.

Cour des Comptes: Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget et l'exercice 2000, Chapitre II, Les engagements hors bilan.

Cour des Comptes : Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget et l'exercice 2001, p. 6644, Les engagements de l'état.

Délegation des finances des Chambres fédérales: Rapport aux commissions des finances du Conseil national et du Conseil des Etats sur son activité en 1994/1995, p. 371/372.

Der Delegierte für wirtschaftliche Landesversorgung: Richtlinien für die Gewährung von Bürgschaften zur Finanzierung von Seeschiffen unter Schweizer Flagge vom 25. Juni 2002.

Eidgenössische Finanzverwaltung: Handbuch für Rechnungsführer, Wegleitung über den Kassen-, Zahlungs- und Buchhaltungsdienst (KZB), Stand März 2004.

Eidg. Finanzverwaltung: Info NRM BPR, Nr. 1, Januar 2003.

Eidg. Finanzverwaltung: Neues Rechnungsmodell Bund, Bericht zum Grundmodell NRM, 9. September 2002.

Eidgenössisches Kassen- und Rechnungswesen, EFV: Führung der Ordnungskonten unter dem Bilanzstrich, 30. November 1994.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement: Neue Regionalpolitik (NRP), Gesetz und Erläuternder Bericht, April 2004.

Huissoud Michel: Staatshaftung, das unterschätzte Risiko, in: Der Schweizerische Treuhänder 12/02.

IFAC: Public Sector Accounting, 2003, abgerufen unter: www.ifac.org, 21.1.2003.

IFAC: IPSAS 19, Provisions, Contingent Liabilities and Contingent Assets, International Public Sector Accounting Standard, Oktober 2002.

IMF: The IMF's Poverty Reduction and Growth Facility (PRGF), A Factsheet, September 2002.

Inter-American Development Bank: Annual Report 2002.

International Accounting Standards Board: International Accounting Standards 2001 (Deutsche Ausgabe, Schäffer-Poeschel, Stuttgart, November 2001.

Intosai: Staatsschuldenausschuss, Leitfaden zur Vorlage von Berichten über die Staatsschuld, Abschlussbericht, Mai 2000.

KPMG: IAS, International Accounting Standards in der schweizerischen Praxis, März 2001.

Müller Josef: Schweizer Schiffe auf hoher See, in: Die Internationale Wochenzeitung für Verkehrswirtschaft, Nr. 27/2002, S. 5.

Landesrechnungshof Brandenburg: Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen, Jahresbericht 2002, S. 39 – 42.

Mattes Martin, Bergmann Andreas: Verbesserte Transparenz durch International Public Sector Accounting Standards? In: Der Schweizer Treuhänder 8/02.

New Zealand: Statutes of New Zealand, Public Finance Act, 1989.

New Zealand: Budget 2003, Economic and fiscal update, 15 may 2003.

Polackova Brixi Hanna, Schick Allen: Government at Risk, The World Bank, 2002.

Rechnungshof von Berlin: Bedenkliche Entwicklung der Bürgschaftsverpflichtungen und hoher Schaden Berlins infolge einer ungenügend geprüften Bürgschaftszusage, in: Jahresbericht 2002, S. 186 – 192.

Republik Österreich: Bundesrechnungsabschluss für das Jahr 2002, Band 1 Bericht zum Bundesrechnungsabschluss, Bericht zu den Bundeshaftungen, S. 234 ff.

Schaerer Barbara: Haftung des Bundes für Dritte als "wachsendes Risiko", in: Der Schweizer Treuhänder 12/02.

Schweizerische Kammer der Wirtschaftsprüfer, Steuer, und Treuhandexperten: Schweizer Handbuch der Wirtschaftsprüfer 1998, Band 1 und 2.

Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen (Subventionsbericht) vom 25. Juni 1997, 97.043.

Schweizerischer Bundesrat: Bericht des Bundesrates über die Prüfung der Bundessubventionen, zweiter Teil (Subventionsbericht 2. Teil) vom 14. April 1999. 99.037.

Staatssekretariat für Wirtschaft: Bundes-Fördermassnahmen zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete Fact Sheet, abgerufen 1. März 2004.

Unveröffentlichte Datenquellen:

Eidg. Finanzverwaltung: Bestandesaufnahme der Risiken der Schweizerischen Eidgenossenschaft, unveröffentlicht, Juni 2003.

Eidg. Finanzverwaltung: Neues Rechnungsmodell Bund (NRM), Business Process Reengineering (BPR), Arbeitspapier Rückstellungen und Eventualverpflichtungen, Ausgabe vom 26. Februar 2003.

Eidg. Finanzverwaltung: NRM – BPR, Liste der offenen Fachfragen zur Rechnungslegung, Version 2.0 vom 23.12.2002.

Eidg. Finanzverwaltung: Zusatzdokumentation Staatsrechnung 2002.

Schweizerischer Bundesrat: Beschluss vom 15. Januar 2003 betreffend die Haftung der Organe öffentlich-rechtlicher und vom Bund beherrschter Unternehmen, Überprüfung und Änderung des Verantwortlichkeitsgesetzes sowie der Spezialgesetze.

Eidg. Finanzverwaltung: Staatsrechnungskonten, Ausdrücke der Aktiven und Passiven der Ordnungskonten (Gruppe 96) 1996, 2000, 2001, 2002, 2003.

Abkommen über die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung, in Kraft getreten für die Schweiz am 29. Mai 1992, SR 0.979.2.

Bundesbeschluss über die Wohnungsfürsorge für Bundespersonal, 7.10.1947.

Bundesbeschluss betreffend Änderung des Bundesbeschlusses über Wohnungsfürsorge für das Bundespersonal vom 27.1.1958.

Bundesgesetz vom 14. März 1958 über die Verantwortlichkeit des Bundes sowie seiner Behördemitglieder und Beamten (Verantwortlichkeitsgesetz), SR 170.32.

Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (Landesversorgungsgesetz, LVG) vom 8. Oktober 1982 (Stand 5. Juni 2001). SR 531.

Verordnung über die allgemeinen Grundsätze der Vorratshaltung (Vorratshaltungsverordnung) vom 6. Juli 1983 (Stand 4. Februar 2003), SR 531.211.

Verordnung über die Verbürgung von Darlehen zur Finanzierung schweizerischer Hochseeschiffe vom 14. Juni 2002, SR 531.44.

Bundesbeschluss über einen Bürgschafts-Rahmenkredit für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 4. Juni 1992 und Änderung vom 7. Oktober 1997.

Bundesbeschluss über die Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 5. Juni 2002.

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltsgesetz, FHG) vom 6. Oktober 1989 (Stand 25. März 2003), SR 611.0.

Finanzhaushaltsverordnung (FHV) vom 11. Juni 1990 (Stand am 25. März 2003), SR 611.01.

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 12. März 2001.), SR 616.1.

Verordnung über die Förderung privater Investitionen im Energiebereich (Energieinvestitionsverordnung) vom 2. Juni 1997 (Stand am 24. Juni 1997), SR 730.111.

Verordnung über die Krankenversicherung vom 27. Juni 1995, SR 832.102.

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (Stand am 2. August 2000), SR 843.

Verordnung zum Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (VWEG) vom 30. November 1981 (Stand am 19. Dezember 2000), SR 843.1.

Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG) vom 21. März 2003, SR 842.

Bundesbeschluss über Massnahmen zur Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau- und Eigentumsförderung vom 20. September 1999.

Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskosten in Berggebieten vom 25. Juni 1976 (Stand am 1. Februar 2002), SR 901.2.

Verordnung über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten vom 22. Dezember 1976 (Stand am 12. Dezember 2000), SR 901.21.

Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (Stand 1. Februar 2000), SR 935.12.

Bundesbeschluss über die Beteiligung der Schweiz an der verlängerten Erweiterten Strukturanpassungsfazilität beim Internationalen Währungsfonds (ESAF-Beteiligungsbeschluss) vom 3. Februar 1995, SR 941.152.

Bundesbeschluss über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften vom 22. Juni 1949, SR 951.24.

Ausführungsverordnung zum Bundesbeschluss über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften vom 9. Dezember 1949 (Stand am 1. Februar 2002), SR 951.241.

Verordnung betreffend die Übernahme von Verlusten bei Bürgschaften mit erhöhtem Risiko vom 15. Oktober 1998 (Stand am 24. November 1998), SR 951.241.7.

Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 6. Oktober 1995 (Stand am 14. August 2001), SR 951.93.

Verordnung über die Hilfe zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete vom 10. Juni 1996 (Stand am 11. Dezember 2001), SR 951.931.

Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods vom 4. Oktober 1991 (Stand am 26. November 2002), SR 979.1.

Botschaften/Berichte:

Botschaft zu einem Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 15. Dezember 1986, 86.069.

Botschaft betreffend die Beteiligung der Schweiz an der verlängerten Erweiterten Strukturanpassungsfazilität des Internationalen Währungsfonds (ESAF II) vom 29. Juni 1994, 94.065.

Botschaft über die Beteiligung der Schweiz an der Kapitalerhöhung der Interamerikanischen, der Asiatischen und der Afrikanischen Entwicklungsbank sowie der Interamerikanischen Investitionsgesellschaft und der Multilateralen Investitionsgarantie-Agentur vom 31. Mai 1995, 95.041.

Botschaft zum Bundesbeschluss über Massnahmen zur Bereinigung und Minderung der Verluste und Zahlungsrisiken aus der Wohnbau und Eigentumsförderung und zur Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) vom 24. Februar 1999.

Botschaft betreffend den Bundesbeschluss über die Erneuerung des Bürgschafts-Rahmenkredits für die Sicherung eines ausreichenden Bestandes an Hochseeschiffen unter Schweizer Flagge vom 7. November 2001, 01.070.

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 99/1+2 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 12. Januar 2000, 00.007.

Botschaft über die Verbesserung von Struktur und Qualität des Angebotes des Schweizer Tourismus vom 20. September 2002, 02.072.

Botschaft über die Weiterführung der Finanzierung von wirtschafts- und handelspolitischen Massnahmen im Rahmen der Entwicklungszusammenarbeit vom 20. November 2002, 02.086.

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2000 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 10. Januar 2000.

Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2002 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 15. Januar 2003.

Empfehlung 7.1 Weisungen über die Erfassung von Eventualverbindlichkeiten

Im heutigen Handbuch für Rechnungsführer ist das Nachführen der Ordnungskonten und damit auch die Behandlung von Eventualverpflichtungen und –forderungen detailliert beschrieben (Ziff. 270.60). Unter NRM werden die entsprechenden Erläuterungen, Weisungen und Checklisten im Handbuch über die Haushalt- und Rechnungsführung enthalten sein. Im NRM Begleitprojekt „Internes Kontrollsystem IKS“ wird zudem dem Gebot nach einer laufenden Aktualisierung von Weisungen und Checklisten besonderes Gewicht beigemessen.

Im Projekt NRM ist geplant, ein separates Fachpapier zu den Eventualverbindlichkeiten zu erstellen (Tatbestand, Merkmale, Abgrenzung zu den Rückstellungen, Offenlegung).

Empfehlung 7.2 Erfassungsprozess

Das Reportingsystem zwischen den Dienststellen und dem zentralen Rechnungswesen wird im neuen Handbuch Haushalt- und Rechnungsführung geregelt werden. Nebst der Organisation des administrativen Erfassungsprozesses wird der Information und Sensibilisierung der Verantwortlichen bei den Verwaltungseinheiten besonderes Gewicht beigemessen, damit neue Tatbestände in diesem Bereich rechtzeitig erkannt und in die Finanzberichterstattung aufgenommen werden.

Empfehlung 7.3 Notwendigkeit von Rückstellungen

Im NRM-Fachpapier über Rückstellungen (Version 1.11 vom 22.7.2004), das vom Lenkungsausschuss NRM am 1. Juli 2004 abgenommen worden ist und im Einklang mit den IPSAS-Normen steht, wird der Abgrenzung zwischen Rückstellungen und Eventualverbindlichkeiten besondere Aufmerksamkeit geschenkt. In einer tabellarischen Übersicht sind die materiellen Merkmale der einzelnen passiven Bilanzpositionen übersichtlich festgehalten.

Eine Eventualverbindlichkeit

- stellt eine mögliche Verbindlichkeit aus einem vergangenen Ereignis dar, wobei die Existenz der Verbindlichkeit erst durch ein zukünftiges Ereignis bestätigt werden muss. Der Eintritt dieses Ereignisses kann nicht beeinflusst werden.
- beinhaltet eine bestehende Verbindlichkeit aus einem vergangenen Ereignis, die jedoch nicht passiviert ist, da mutmasslich keine Leistung zur Begleichung der Verpflichtung zu erbringen ist, die Eintretenswahrscheinlichkeit gering ist oder die Höhe der Verpflichtung nicht zuverlässig geschätzt werden kann.

In Zweifelsfällen ist bei der Entscheidung, ob eine Rückstellung gebildet werden muss, die Wahrscheinlichkeit der Erfüllung der Verpflichtung zu eruieren. Eine Rückstellung wird gebildet, wenn die Eintretenswahrscheinlichkeit des Mittelabflusses über fünfzig Prozent beträgt. Andernfalls ist eine Eventualverbindlichkeit im Anhang der Jahresrechnung offen zu legen.

Empfehlung 7.4 Erhebung der Ausfallwahrscheinlichkeit und Quantifizierung von geldwerten Vorteilen

Die Dienststellen haben in Ihrer Umfrage die Ausfallwahrscheinlichkeit als gering eingestuft und darauf hingewiesen, dass eine Schätzung aufgrund unsicherer Rahmenbedingungen generell schwierig sei. Dieser Beurteilung können wir uns anschliessen und sind daher der Ansicht, auf eine Publizierung ungesicherter Schätzwerte sollte eher verzichtet werden.

Wir teilen die Auffassung, dass Eventualverbindlichkeiten grundsätzlich Subventionscharakter haben. Die Ermittlung der geldwerten Vorteile dürfte allerdings äusserst schwer fallen, zumal diese oft gar nicht bei der Stelle anfallen, der eine Bürgschaft, Defizitgarantie o.ä. gewährt wird. Bei den Pflichtlager-Wechselgarantien z.B. dürfte der Vorteil bei den Konsumenten liegen, welche die Kosten der Pflichtlagerhaltung nur teilweise über die von den Pflichtlagerhaltern verlangten Preise finanzieren. Im Fall der Entwicklungsbanken dürfte der Nutzen bzw. geldwerte Vorteil in den Ländern anfallen, in den diese Banken Entwicklungsprojekte finanzieren. Auch bei der klassischen Subvention stellt sich diese Inzidenz-Problematik in zahlreichen Fällen, weshalb wir in der Subventionsüberprüfung konsequent nur die Empfangenden erheben (und nicht die Nutzniessenden). Trotz dieser Schwierigkeiten sind wir bereit, zusammen mit der EFK die Möglichkeit zu prüfen, in die Subventionsüberprüfung auf geeignete Weise gegebenenfalls auch die Eventualverbindlichkeiten einzubeziehen.

Empfehlung 7.5 Abgeltung der Bundesgarantien an Organisationen des 3. Kreises

Unter Punkt 6.1.2 wird in einem Exkurs eine Institution des 3. Kreises am Beispiel der ERG (zukünftig SERV) dargestellt. Die Frage, ob eine „implizite Ausfallgarantie“ bereits eine Eventualverpflichtung darstellt, werden wir im Rahmen der Erstellung des NRM - Fachpapiers prüfen.

Unter dem Titel "Risikoentschädigung" wird auf die Institutionen des 3. Kreises (SERV) verwiesen und ausgeführt, dass die Erhebung einer Gebühr für die Bundesgarantie geprüft werden soll, "da die Eigenwirtschaftlichkeit ein wichtiger Aspekt für solche Institutionen darstellt". Diese Ausführungen greifen zu kurz. Insbesondere bei der ERG (künftig SERV) sind neben der Eigenwirtschaftlichkeit auch die Grundsätze der Subsidiarität (keine Marktverzerrung aufgrund der Bundesgarantie) sowie der internationalen Wettbewerbsfähigkeit (keine Benachteiligung gegenüber ausländischen ERGs) relevant für die Frage, ob die Bundesgarantie abgegolten werden soll oder nicht. Zudem ist zu berücksichtigen, ob und wie die Bundesgarantie ausgestaltet ist. Bei der SERV wären dies marktmässig verzinsten und rückzahlbare Darlehen.

Was den 3. Kreis generell anbetrifft, ist festzustellen, dass sich die Aufgabenträger des 3. Kreises keineswegs durch Eigenwirtschaftlichkeit charakterisieren lassen; diese ist sogar eher die Ausnahme. Im weiteren sind uns bei den Anstalten des 3. Kreises - mit Ausnahme der SERV - auch keine Bundesgarantien bekannt, es sei denn man wolle die Ausfallhaftung nach Artikel 19 VG als solche bezeichnen. Dafür Abgeltungen zu verlangen, halten wir indes für problematisch, ja gar kontraproduktiv, könnten diese doch als eine Art Versicherungsprämie betrachtet werden, was sie keinesfalls sein darf. Die Strategie der EFV geht gerade in eine andere Richtung: Für die Verantwortlichkeit der Mitglieder der Organe sollen sinngemäss die Bestimmungen des Aktienrechts gelten (Artikel 752-760 OR) und das Verantwortlichkeitsgesetz keine Anwendung finden. Den ausge-

lagerten Einheiten wird zudem auch eine Versicherungspflicht auferlegt, so dass die Kosten für die Risikotragung von den Leistungsbezügern bzw. -bestellern getragen werden. Die Abgeltung von Bundesgarantien ist somit kein generelles Problem bei Organisationen des 3. Kreises, sondern eine Frage, die sich nur in Einzelfällen wie bei der SERV stellt, und dort aufgrund der je spezifischen Situation und Zielsetzungen beantwortet werden muss.