

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufsicht über die Einhaltung der strategischen Ziele 2014–2017 des Bundesrates durch die SIFEM AG

Staatssekretariat für Wirtschaft

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.17605.704.00245.005
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	7
Key facts	9
1 Auftrag und Vorgehen	11
1.1 Ausgangslage	11
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	11
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	12
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	13
1.5 Schlussbesprechung	13
2 Die Aufsicht über die SIFEM AG ist gewährleistet	14
2.1 Die strategischen Ziele der SIFEM AG stehen im Einklang mit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit.....	14
2.2 Das SECO setzt geeignete Steuerungsinstrumente ein	15
2.3 Vergleiche mit der DEZA sind nicht opportun	16
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	20
Anhang 2: Abkürzungen	21
Anhang 3: Glossar	22

Prüfung der Aufsicht über die Einhaltung der strategischen Ziele 2014–2017 des Bundesrates durch die SIFEM AG

Staatssekretariat für Wirtschaft

Das Wesentliche in Kürze

Die Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) AG ist eine zu hundert Prozent vom Bund gehaltene Aktiengesellschaft. Deren Zweck ist das Zurverfügungstellen von Risikokapital zugunsten von KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern. Mit dem Management der Fonds und der Direktinvestitionen wurde im Jahr 2011 die OBVIAM DFI AG, ein auf derartige Investitionen spezialisiertes privates Dienstleistungsunternehmen, beauftragt.

Die SIFEM AG wird als rechtlich verselbständigte Einheit der Bundesverwaltung durch den Bundesrat (BR) gemäss den Regeln der Corporate Governance Bund über strategische Zielsetzungen geführt. Das Einhalten dieser Ziele wird durch das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), das den Bund als Alleinaktionär der SIFEM AG vertritt, überwacht.

Das finanzielle Engagement (Bilanzwerte 31. Dezember 2016) des Bundes in der SIFEM AG beträgt 293 Millionen Franken Darlehen und 199 Millionen Franken Beteiligungen. Die SIFEM AG wird in der Staatsrechnung als namhafte Beteiligung aufgeführt.

Die Prüfung der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) sollte feststellen, wie der BR beziehungsweise das SECO gewährleistet, dass die gesetzten strategischen Ziele der SIFEM AG erreicht werden.

Die SECO-Aufsicht über die SIFEM AG ist gewährleistet

Eine wesentliche Grundlage der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz ist die „Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit“. Diese wird vom SECO und der Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit (DEZA) gemeinsam erarbeitet. Dadurch ist die Kohärenz der Zielsetzungen auf dieser Stufe sichergestellt. Die auf den Vorgaben der Botschaft aufgebauten strategischen Ziele des BR für die SIFEM AG werden zwischen dem SECO und dem Verwaltungsrat (VR) SIFEM AG ausgearbeitet. Sie durchlaufen letztendlich eine Ämterkonsultation, sodass alle interessierten Bundesstellen ihre Bemerkungen anbringen können.

Die Steuerungs- und Aufsichtsprozesse über die SIFEM AG sind durch das SECO schriftlich beschrieben worden. Die beschriebenen Massnahmen werden – soweit für die EFK feststellbar – eingehalten. Insbesondere wird der Messung und Maximierung der Wirkung ein hoher Stellenwert zuerkannt. Das Berichtswesen von OBVIAM DFI AG und nachgelagert der SIFEM AG hat eine hohe Qualität.

Die Frage, ob die SIFEM AG mit ihrem Vorgehen Arbeitsplätze effizienter als beispielsweise die DEZA schafft, kann durch die EFK nur in Ansätzen beantwortet werden. Die Zielgebiete, Instrumente und Zielsetzungen der verschiedenen Organisationen sind zu unterschiedlich, als dass ein direkter Vergleich möglich wäre. Eine jüngst publizierte Evaluation zum Thema

attestiert der SIFEM AG allerdings eine hohe Wirkung beim Schaffen von Arbeitsplätzen. Die Verwaltungskosten sind mit 1,05 % der gesamten aktiven Verpflichtungen unter der vom BR gesetzten Maximalhöhe (1,5 %).

Audit de la surveillance du respect des objectifs stratégiques 2014 à 2017 du Conseil fédéral par SIFEM SA

Secrétariat d'État à l'économie

L'essentiel en bref

Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) SA est une société anonyme détenue à 100 % par la Confédération. Son but est de fournir du capital-risque à des PME dans les pays en développement et en transition. En 2011, la gestion du fonds et des investissements directs a été confiée à OBVIAM DFI SA, une entreprise privée spécialisée dans ce genre d'investissements.

SIFEM SA est gérée comme une unité administrative juridiquement autonome de la Confédération par le Conseil fédéral qui lui fixe des objectifs stratégiques selon les règles du gouvernement d'entreprise. Le respect de ces objectifs est surveillé par le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) qui représente la Confédération, actionnaire unique de SIFEM SA.

L'engagement financier de la Confédération dans SIFEM SA (valeurs inscrites au bilan au 31 décembre 2016) se monte à 293 millions de francs de prêts et à 199 millions de participations. Dans le compte d'État, SIFEM SA figure parmi les participations importantes.

L'audit du Contrôle fédéral des finances (CDF) a porté sur la manière dont le Conseil fédéral, ou plus précisément le SECO, s'assure que SIFEM SA atteint ses objectifs.

La surveillance de SIFEM SA par le SECO est garantie

La coopération internationale de la Suisse repose essentiellement sur le « Message sur la coopération internationale ». Celui-ci étant élaboré communément par le SECO et la Direction du développement et de la coopération (DDC), la cohérence des objectifs est assurée à ce niveau. Les objectifs stratégiques du Conseil fédéral concernant SIFEM SA, qui se fondent sur les directives fixées dans le message, sont élaborés par le SECO et le conseil d'administration de SIFEM SA. Ils font finalement l'objet d'une procédure de consultation des offices, permettant à toutes les unités administratives concernées de donner leur avis.

Les processus de pilotage et de surveillance de SIFEM SA ont été décrits par le SECO. Selon les observations du CDF, les mesures décrites sont respectées. Une grande importance est notamment accordée à l'évaluation et à la maximisation de l'impact. Le reporting établi par OBVIAM DFI SA et ultérieurement par SIFEM SA est de grande qualité.

Le CDF ne peut pas répondre entièrement à la question de savoir si l'approche de SIFEM SA visant à créer des places de travail est plus efficace que celle de la DDC, par exemple. Les domaines, instruments et objectifs des diverses organisations sont en effet trop différents pour pouvoir les comparer directement. Cependant, une récente évaluation à ce sujet atteste que SIFEM SA a un impact considérable sur la création de places de travail. S'élevant à 1,05 % de l'ensemble des engagements, les coûts administratifs sont inférieurs à la valeur maximale définie par le Conseil fédéral (1,5 %).

Texte original en allemand

Verifica della vigilanza sull'osservanza da parte della SIFEM AG degli obiettivi strategici 2014–2017 del Consiglio federale

Segreteria di Stato dell'economia

L'essenziale in breve

La Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) AG è una società anonima interamente di proprietà della Confederazione. Ha come scopo la messa a disposizione di capitali di rischio a favore di PMI nei Paesi in via di sviluppo e in transizione. Nel 2011 la gestione dei fondi e degli investimenti diretti è stata affidata alla OBVIAM DFI AG, un'impresa privata che fornisce prestazioni di servizi, specializzata in questo tipo di investimenti.

La SIFEM AG è gestita come un'unità giuridicamente indipendente dal Consiglio federale secondo i principi del governo d'impresa della Confederazione. Il Consiglio federale fissa obiettivi strategici per la SIFEM AG, la cui osservanza è controllata dalla Segreteria di Stato dell'economia (SECO) che rappresenta la Confederazione, azionista unica di SIFEM AG.

L'impegno finanziario della Confederazione nei confronti della SIFEM AG (valori di bilancio al 31.12.2016) è di 293 milioni di franchi in mutui e di 199 milioni di franchi in partecipazioni. La SIFEM AG figura nel consuntivo della Confederazione come partecipazione rilevante.

La verifica da parte del Controllo federale delle finanze (CDF) è volta ad accertare in che modo il Consiglio federale, o più precisamente la SECO, garantiscono il raggiungimento degli obiettivi strategici da parte della SIFEM AG.

La vigilanza della SECO sulla SIFEM AG è garantita

Un'importante base per la cooperazione internazionale della Svizzera è il "Messaggio concernente la cooperazione internazionale", che viene elaborato dalla SECO insieme alla Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC). Ciò assicura la coerenza degli obiettivi a questo livello. Gli obiettivi strategici del Consiglio federale per la SIFEM AG, che si basano sulle direttive del messaggio, vengono elaborati dalla SECO e dal consiglio di amministrazione della SIFEM AG. Sono infine sottoposti alla consultazione degli uffici affinché tutti i servizi federali interessati possano esprimere il proprio parere.

I processi di gestione e di vigilanza sulla SIFEM AG sono stabiliti per iscritto dalla SECO. Per quanto il CDF ha potuto constatare, i processi descritti vengono rispettati. In particolare viene riconosciuta una grande importanza alla misurazione e alla massimizzazione dell'efficacia. I rapporti della OBVIAM DFI AG, sui quali si basa la SIFEM AG, sono di qualità elevata.

La questione di verificare se le procedure seguite dalla SIFEM AG consentano di creare posti di lavoro in modo più efficace rispetto a quelle, ad esempio, della DSC, può essere chiarita solo in parte dal CDF. L'ambito degli obiettivi, gli strumenti e gli obiettivi stessi delle varie organizzazioni sono troppo diversi per poter essere confrontati direttamente. Tuttavia, una valutazione pubblicata di recente su questo tema conferma la grande

efficacia della SIFEM AG nel creare posti di lavoro. I costi amministrativi, pari all'1,05 per cento degli impegni attivi totali, sono inferiori all'importo massimo stabilito dal Consiglio federale (1,5 per cento).

Testo originale in tedesco

Audit of supervision of compliance with 2014 to 2017 Federal Council strategic objectives by SIFEM AG

State Secretariat for Economic Affairs

Key facts

The Swiss Investment Fund for Emerging Markets (SIFEM) AG is a company limited by shares, wholly owned by the Confederation. The purpose of SIFEM AG is the provision of risk capital to SMEs in developing and transition countries. In 2011, the management of the fund and direct investments has been assigned to OBVIAM DFI AG, a private service company specialized in this type of investment.

SIFEM AG is managed as a legally independent unit in the Federal Administration by the Federal Council in accordance with the rules of the Confederation's corporate governance via strategic objectives. Compliance with these objectives is monitored by the State Secretariat for Economic Affairs (SECO), which represents the Confederation, sole shareholder of SIFEM AG.

The financial commitment (31 December 2016 balance sheet) of the Confederation in SIFEM AG amounts to CHF 293 million and CHF 199 million of holdings. SIFEM AG is listed in the state financial statements as a significant interest.

The audit by the Swiss Federal Audit Office (SFAO) should establish how the Federal Council or SECO guarantees that the set strategic objectives of SIFEM AG are achieved.

SECO supervision of SIFEM AG is ensured

An important basis of Switzerland's international cooperation is the "Dispatch on Switzerland's international cooperation". This is jointly drawn up by SECO and the Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC). The coherence of the objectives at this level is thereby ensured. The strategic objectives of the Federal Council for SIFEM AG which are structured on the guidelines of the dispatch, are prepared by SECO and the SIFEM AG Governing Board. They finally go through an office consultation so that all interested federal offices can provide their comments.

The control and monitoring processes of SIFEM AG have been described in writing by SECO. As far as the SFAO can ascertain, the measures described have been complied with. Great importance is accorded to measuring and maximising the impact in particular. OBVIAM DFI AG's reporting and subsequently that of SIFEM AG are of a high quality.

The question as to whether SIFEM AG creates jobs more efficiently with its approach than for example the SDC does can only be partly answered by the SFAO. The target areas, instruments and objectives of the various organisations are too diverse to allow a direct comparison to be made. An evaluation published recently on the topic acknowledges SIFEM AG's high level of effectiveness in creating jobs. The administrative costs at 1.05% of the total active commitments are below the maximum limit (1.5%) set by the Federal Council.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Wir danken der EFK für die gute Zusammenarbeit bei der Durchführung der Prüfung. Von den positiven Resultaten des Berichts haben wir mit Befriedigung Kenntnis genommen. Der Bericht bestätigt die Auffassung des Bundesrates, dass die SIFEM ein integraler Bestandteil der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit ist. Die SIFEM trägt dazu bei, zentrale Ziele der Botschaft zur Internationalen Zusammenarbeit 2017-2020 in Ergänzung der klassischen Instrumente von DEZA und SECO auf wirksame und kosteneffiziente Weise zu erreichen. Der Bericht anerkennt auch die solide Arbeit auf allen Ebenen, welche die professionelle Führung, Steuerung und Aufsicht der SIFEM seit ihrer Etablierung gewährleistet. Das SECO, der Verwaltungsrat und die Firma Obviam werden sich auch weiterhin nach Kräften dafür einsetzen, dass die SIFEM in allen Bereichen die höchsten Standards erfüllt.

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Das SIFEM-Management (Swiss Investment Fund for Emerging Markets) wurde im Jahr 2005 als privat gehaltene Aktiengesellschaft gegründet, um im Rahmen einer Übergangslösung die vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) getätigten Investitionen in spezialisierte Risikokapital-Fonds zur Finanzierung von KMU in Entwicklungs- und Transitionsländern zu verwalten. 2010 wurde vom Bundesrat (BR) beschlossen, die Investitionen an die SIFEM auszulagern. Durch eine neue Firmierung als SIFEM AG und die Kapitalisierung durch den Bund (über den Voranschlag 2011) konnte die Übergangsphase beendet werden und der heutige Zustand wurde erreicht.

Die Geschäftsführung der SIFEM AG wurde zur gleichen Zeit an ein privates Dienstleistungsunternehmen, der OBVIAM DFI AG, übertragen. Die damals erfolgte freihändige Vergabe des Auftrages wurde inzwischen durch eine im selektiven Verfahren durchgeführte Beschaffung des Dienstleisters beschaffungsrechtlich richtiggestellt. Den Zuschlag erhielt – da einzige Anbieterin – erneut die OBVIAM DFI AG.

Die SIFEM AG wird als rechtlich verselbständigte Einheit der Bundesverwaltung durch den BR über strategische Zielsetzungen geführt. Die aktuellen Zielsetzungen umfassen die Jahre 2014–2017. Das Einhalten dieser Ziele wird durch die Eignerstelle, das SECO, überwacht.

Das derzeitige finanzielle Engagement des Bundes in der SIFEM AG beträgt zu Bilanzwerten per 31. Dezember 2016¹:

- Darlehen: 293 Millionen Franken
- Beteiligungen: 199 Millionen Franken.

Mit dem Voranschlag 2018 werden die eidgenössischen Räte darüber zu befinden haben, ob das der SIFEM AG gewährte Bundesdarlehen von nominal 375 Millionen Franken in Aktienkapital umgewandelt werden kann. Diese Fragestellung wurde im Rahmen der Prüfung der EFK nicht untersucht.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Comment le Conseil fédéral (CF), respectivement le SECO, s'assurent-ils que les activités de la SIFEM SA permettent véritablement de créer des emplois durables et à des conditions décentes dans les pays et les régions prioritaires de la coopération suisse au développement, cela de manière cohérente et efficiente par rapport aux activités bilatérales de la Direction du développement et de la coopération (DDC) et du SECO?

L'analyse du Contrôle fédéral des finances (CDF) se concentrera sur un examen critique des différents rapports récemment produits par le CF sur l'atteinte des objectifs et comprend les sous-questions suivantes:

¹ Staatsrechnung 2016, Band 1, Kapitel 38, Wesentliche Beteiligungen des Bundes

- Les objectifs stratégiques du CF sont-ils cohérents avec la coopération au développement de la Suisse (durabilité, concentration géographique)?
- Les moyens utilisés par le CF pour vérifier l'atteinte des objectifs par la SIFEM SA sont-ils suffisants pour identifier les éventuels écarts (évaluation, controlling)? En présence desdits écarts, le CF est-il en mesure de remettre en cause objectivement l'atteinte des objectifs?
- Cette double externalisation des tâches (SECO → SIFEM, SIFEM → OBVIAM) permet-elle véritablement d'atteindre les objectifs de création d'emplois durables avec plus d'efficacité que les autres outils de la coopération et du développement (du type microcrédit via la DDC comme dans le Programme Afrique du Nord en Tunisie)?

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Andreas Baumann, Daniel Hasler und Peter König (Revisionsleitung) vom 22. Mai bis 23. Juni 2017 durchgeführt.

Die Ergebnisse der Prüfung basieren auf:

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, bundesinterne und -externe Berichterstattungen, Studien bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, Sessions- und Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse etc. Soweit nicht öffentlich zugänglich, wurden der EFK die Dokumente vom SECO, der DEZA, der SIFEM AG oder der OBVIAM DFI AG zur Verfügung gestellt.

Modul 2: Interviews

Insgesamt führte die EFK neun Interviews. Befragt wurden Vertreter des SECO, der DEZA, der SIFEM AG und der OBVIAM DFI AG.

Die Interviews dienten der Vertiefung von Erkenntnissen aus der Dokumentenanalyse oder zur Klärung von Fragen, welche sich aus Modul 1 ergeben haben. Aus den Interviews heraus wurden teilweise weitere Dokumente verlangt und abgeliefert (Nachweisdokumente).

Modul 3: Analysen und Review im Prüfteam

Die Erkenntnisse aus den Modulen 1 und 2 wurden im Team besprochen und beurteilt. Ziel war, die individuelle Wahrnehmung der Sachverhalte zu verifizieren und eine einheitliche Meinung zu erarbeiten. Diese wird in diesem Bericht dargelegt.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die verlangten Unterlagen wurden der EFK vollständig und fristgerecht zur Verfügung gestellt. Die gewünschten Interviewpartner standen zu Verfügung und erteilten offen Auskunft.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 5. Juli 2017 statt. Teilgenommen haben:

SECO:

Leistungsbereichsleiter WE

Leiter Operationen WEOP

Wissenschaftlicher Mitarbeiter WEIF

Leiterin Interne Revision

EFK:

Mandatsleiterin

Revisionsleiter

Prüfungsexperte

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Die Aufsicht über die SIFEM AG ist gewährleistet

Die Gesamtheit der vom SECO getroffenen Massnahmen sind aus Sicht der EFK geeignet, die Aufsicht über die SIFEM AG im Sinne der Vorgaben der Corporate Governance Bund wirkungsvoll wahrzunehmen.

2.1 Die strategischen Ziele der SIFEM AG stehen im Einklang mit der schweizerischen Entwicklungszusammenarbeit

Feststellungen

Die „Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe“ bildet die gesetzliche Grundlage, auf welcher der BR der SIFEM AG die strategischen Ziele vorgibt.

Die eidgenössischen Räte befinden alle vier Jahre über die Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit. Diese gibt der SIFEM AG weitere Elemente, zum Beispiel die Schwerpunktländer vor. Die Botschaft wird gemeinsam durch das SECO und die DEZA ausgearbeitet.

Neben den Gesetzesgrundlagen und dem politischen Willen gilt es, bei der Definition der strategischen Ziele die Vorgaben der Corporate Governance Bund zu berücksichtigen.

Das Vorgehen für das Ausarbeiten der strategischen Ziele wurde auf Anregung der internen Revision SECO im Aufsichts- und Controllingkonzept SIFEM AG beschrieben.

Der Erarbeitung neuer strategischer Ziele gehen ein Strategieworkshop des Verwaltungsrates (VR) und bei Bedarf eine vertiefte Wirkungsevaluation zur SIFEM AG voraus. Rechtzeitig im letzten Jahr der laufenden Strategieperiode erstellt das Ressort Privatsektorförderung im SECO erste Entwürfe der neuen Ziele. Fortgeschrittene Entwürfe bzw. der Endentwurf werden formell mit dem VR und schliesslich mit der SECO-Geschäftsleitung konsultiert. Im Anschluss an die ordentliche Ämterkonsultation erfolgt das Verfahren gemäss Kompetenzzentrum amtliche Veröffentlichungen (KAV), da die strategischen Ziele nach der Genehmigung durch den BR im Bundesblatt veröffentlicht werden.

Beurteilung

Das Ausarbeiten der strategischen Ziele für eine ausgelagerte Einheit durch die Eignerstelle entspricht den Vorgaben der Corporate Governance Bund. Der EFK erscheint es als korrekt und notwendig, dass diese Ziele zwischen der Eignerstelle und der ausgelagerten Einheit (SIFEM AG) abgesprochen werden. Weitere interessierte oder betroffene Stellen können sich danach im Rahmen der Ämterkonsultation zu den Zielsetzungen äussern.

Aus dem Abgleich der strategischen Ziele des BR für die SIFEM AG und den generellen Strategien der internationalen Zusammenarbeit gemäss entsprechender Botschaft 2013–2016 gehen nach Ansicht der EFK keine Differenzen hervor. Die strategischen Ziele der SIFEM AG werden als kohärent zu den generellen Zielen der internationalen Entwicklungszusammenarbeit betrachtet.

Die geführten Gespräche weisen ebenfalls nicht darauf hin, dass derzeit die strategischen Ziele oder deren Umsetzung zu Konflikten mit der generellen Strategie der internationalen Zusammenarbeit der Schweiz führen.

Die EFK wertet die vorliegenden Fakten dahingehend, dass die strategischen Ziele der SIFEM AG und deren Umsetzung in Einklang mit der strategischen Ausrichtung der Schweiz bei der internationalen Zusammenarbeit stehen.

2.2 Das SECO setzt geeignete Steuerungsinstrumente ein

Die gesamtheitliche Steuerung und Aufsicht ist institutionalisiert

Das Herzstück für die wirkungsvolle und durchgehende Steuerung der SIFEM AG als Entwicklungsfinanzierungsgesellschaft des Bundes stellt das Controlling- und Aufsichtskonzept SIFEM AG (Controllingkonzept) des SECO dar. Das Dokument weist in 19 einzeln ausgeführten Prozessen und den damit verbundenen Instrumenten das Zusammenspiel zwischen den einzelnen Institutionen und Aufsichtsgremien sehr verständlich dar. Die klare Rollenteilung in Übereinstimmung mit den Good-Governance-Grundsätzen des Bundes bildet die Grundlage für das angewandte Managementsystem. Insbesondere im Investment Committee, der VR-Ausschuss welcher die Investitionsentscheide fällt, werden die relevanten Informationen in der jeweiligen „Decision Note“ bis auf Stufe Einzelinvestment aufgeführt und besprochen. Mit regelmässigem Austausch durch Portfolioreviews und periodischen Controllinggesprächen werden die Investitionen seitens SECO nach erfolgtem Einstieg sorgfältig überwacht. Im Tagesgeschäft erfolgt die Steuerung durch VR SIFEM AG als auch der OBVIAM DFI AG mittels den operativen Hilfsmitteln wie beispielsweise Quartalsberichten, Besuchen vor Ort oder Einsitz in Aufsichtsgremien der Fonds. Aufgrund der stichprobenweisen Prüfungen konnte sich die EFK von der effektiven Anwendung der vorgesehenen Instrumente bei den einzelnen Einrichtungen überzeugen.

Die Durchgängigkeit ist trotz mehrstufiger Organisation gegeben

Dem SECO kommt in seiner Funktion als Eignerstelle eine Schlüsselfunktion zu. Es erhält alle Informationen aus dem Investment Committee und ist über den laufenden Geschäftsgang bei der OBVIAM DFI AG sehr gut im Bild. Der intensive Austausch mit OBVIAM DFI AG und die periodische Einberufung der Portfolioreviews und Controllinggesprächen erlauben es dem SECO, ein genaues Bild über den Gang der Entwicklung zu haben. Diese Nähe zum Tagesgeschäft und die gut ausgebauten Instrumente ermöglichen es ihm, dem BR einerseits ein realistisches Bild über die Zielerreichung abzugeben. Andererseits kann das SECO in seiner Funktion als Eignerstelle bei Bedarf selber korrigierend eingreifen.

Die Aufsichtsfunktion ist bis auf Stufe Bundesrat gewährleistet

Die Verantwortung über die Umsetzung der vorgegebenen strategischen Ziele der SIFEM AG hat der VR. Die in der Strategie des BR vorgegebenen Ziele werden bis auf die operative Stufe kongruent heruntergebrochen. Die aus den strategischen Vorgaben abgeleiteten operationalisierten Ziele der SIFEM AG und deren Erreichungsgrad werden im Geschäftsbericht SIFEM AG jeweils jährlich offengelegt. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips wird der BR nur bei besonderen Vorkommnissen, mindestens aber jährlich durch das SECO und den VR SIFEM AG, über die Zielerreichung informiert.

Beurteilung

Die Steuerungs- und Aufsichtsprozesse sind im Controlling- und Aufsichtskonzept SIFEM AG des SECO anschaulich beschrieben. Das Konzept berücksichtigt die für verselbständigte Einheiten des Bundes relevanten Grundsätze und ist praxisnah angelegt. Der Umstand, dass darin alle Ebenen von der operativen OBVIAM DFI AG bis hin zu BR und Parlament abgedeckt werden, zeigt, dass das Dokument das „Gesamtsystem SIFEM AG“ integrativ berücksichtigt. Die EFK ist der Meinung, dass damit eine sehr gute Grundlage für eine wirkungsvolle Steuerung geschaffen wurde.

Die im Controllingkonzept aufgeführten Instrumente werden aufgrund unserer Prüfungen in der Praxis auch entsprechend angewendet. Dabei ist sich der VR SIFEM AG den Risiken bewusst und verfolgt die Engagements eng.

Etwas ungewohnt erscheint die Einstufung der strategischen Risiken im Aufsichts- und Controllingkonzept des SECO über die SIFEM AG selbst. Damit bei der Anpassung der Einschätzung nicht das ganze Dokument angeglichen werden muss, würde sich die Ausgliederung dieses Teils in ein separates Dokument und die Integration in den ordentlichen Risikodialog anbieten.

Dem Messen und Maximieren der entfalteten Wirkung wird zu Recht einen hohen Stellenwert zuerkannt. Seitens des SECO als auch der SIFEM AG wird der Fokus darauf gelegt, dass die OBVIAM DFI AG mit entsprechenden Instrumenten die Vorgaben erfüllt. Dem Effekt, dass besonders bei aussichtsreichen Projekten eine Verdrängung von privaten Investoren durch öffentliche Gelder droht, ist man sich im VR bewusst und beschränkt sich auf die Rolle des Ankerinvestors. Die in Gesprächen geäußerte Befürchtung, dass aufgrund starker Zunahme der Mittel der Entwicklungsfinanzierer anderer Länder (beispielsweise Grossbritannien und Niederlande) die SIFEM AG an relativen Einfluss in den Steuerungsgremien der Fonds verliert, kann die EFK nachvollziehen. Ob dadurch auch Einbussen bezüglich der generellen Wirksamkeit der Investitionen von SIFEM einhergehen, hat die EFK nicht geprüft.

Die eingerichteten Instrumente und bestehenden Kontakte erlauben es nach Ansicht der EFK dem BR, seiner Aufsichtsfunktion genügend nachzukommen.

2.3 Vergleiche mit der DEZA sind nicht opportun

Das Engagement in Mikrokrediten ist bei der SIFEM AG und bei der DEZA bescheiden

Sowohl die DEZA als auch die SIFEM AG sind in Mikrokreditfonds engagiert. Das Volumen des Engagements ist jedoch bei beiden Organisationen gering (2015: SIFEM AG rund 30 Millionen USD, DEZA rund 14 Millionen Franken). Für den VR SIFEM AG haben Mikrokredite keine Priorität, da dieses Feld sehr gut durch private Investoren abgedeckt sei.

Die Auslagerung der Aufgaben an die OBVIAM DFI AG ist sinnvoll

Die Kaskade BR (als Eigner) bis hin zur OBVIAM DFI AG (mit dem operativen Geschäft beauftragte Stelle) kann vereinfacht wie folgt dargestellt werden:

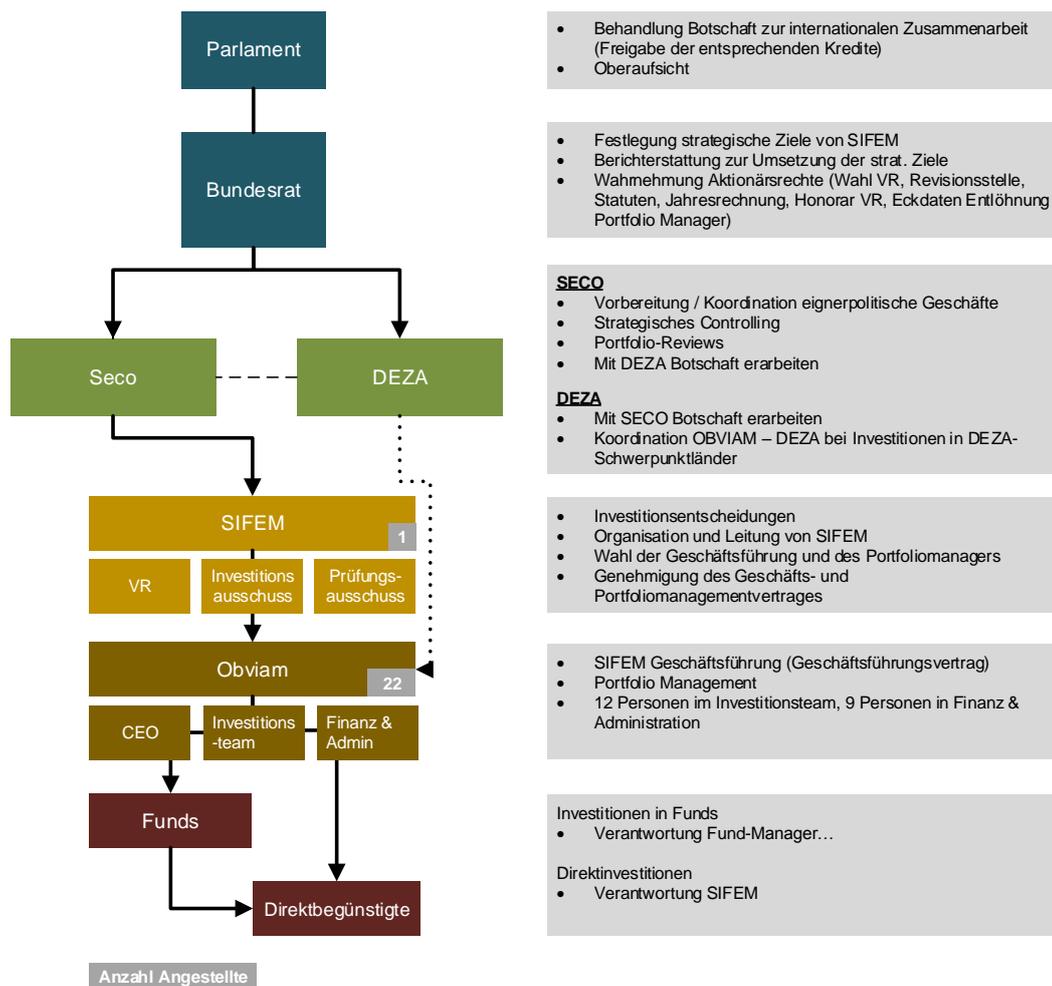


Abbildung 1: Schematische Darstellung Kaskade BR bis OBVIAM DFI AG

Folgende Hinweise erscheinen der EFK wichtig:

- Zwischen dem SECO und der DEZA besteht eine enge Zusammenarbeit beim Erstellen der Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit.
- Zwischen der DEZA und OBVIAM erfolgt eine Koordination bei vorgesehenen Investitionen in DEZA-Schwerpunktländer
- Das SECO kommuniziert sowohl mit SIFEM als auch mit der OBVIAM DFI AG direkt (in Abbildung 1 nicht dargestellt).

Die oben dargestellte Organisation wurde mit BR-Beschluss vom 5. März 2010 geschaffen. Im Antrag zu diesem Beschluss stellte das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD (heute WBF) die Auslagerung der Geschäftsführung an eine externe private Firma in Aussicht. Als Gründe wurden die Effizienz, die unabhängige Verwaltung Mittel Dritter (Ko-Investitionen) und der sich daraus ergebende Ausschluss der Haftung durch den Bund genannt.

Schon im BR-Antrag und auch in den Verträgen zwischen der SIFEM AG und der OBVIAM DFI AG wird der Kostenseite eine hohe Bedeutung zugemessen. Die maximale Höhe der Verwaltungskosten wird im Verhältnis zu den aktiven Verpflichtungen angegeben. Diese sind auf 1,5 Prozent limitiert. Im Jahr 2015 erreichten diese gemäss Geschäftsbericht der

SIFEM AG 0,96 Prozent, 2016 1,05 Prozent. Es bestehen zudem klare Regeln darüber, welche Höhe Saläre und Prämien/Boni erreichen dürfen.

Obwohl auch andere Entwicklungsfinanzierer ihre Verwaltungskosten in ähnlicher Art ausweisen, ist ein Vergleich nicht ohne weiteres möglich. Grund dafür sind primär die bei einigen europäischen Entwicklungsfinanzierern vorhandenen Aussennetze, welche höhere Verwaltungskosten erzeugen.

Eine gemeinsam vom SECO und der DEZA in Auftrag gegebene Evaluation der Wirksamkeit der Massnahmen im Feld der Beschäftigung stellt den Massnahmen der SIFEM AG ein gutes Zeugnis aus. Die Verfasser des Berichts² vergleichen das Stellenwachstum in den von der SIFEM AG unterstützten Firmen (9,7 Prozent) mit dem Jobwachstum der betreffenden Volkswirtschaften (0,1 Prozent).

Der Bericht zeigt aber auch, dass die Leistungen der DEZA und der SIFEM AG nicht direkt verglichen werden können, da die Massnahmen und Zielsetzungen zu unterschiedlich sind.

Beurteilung

Mikrofinanzierungen sind ein etabliertes Instrument in der internationalen Zusammenarbeit. Dass ein solches sowohl von der SIFEM AG als auch von der DEZA eingesetzt wird, erstaunt nicht, und erscheint der EFK als richtig.

Die SIFEM AG und die DEZA sind sich bewusst, dass Mikrofinanzierungen bereits in hohem Masse durch private Finanzierungsgesellschaften angeboten werden, weshalb das entsprechende Engagement beider Orts gering und meist sehr spezifisch ausgerichtet ist. Weitere Vergleiche zwischen der DEZA und der SIFEM AG sind aus Sicht der EFK nicht möglich, da die Hintergründe einer Investition in Mikrokredite im Einzelfall beurteilt werden müssen. Ein Rückschluss auf die Effizienz der Organisationen über den Vergleich einzelner Investitionen ist nicht möglich.

Die Auslagerung der Entwicklungsfinanzierung an die SIFEM AG und die gleichzeitige Vergabe des Mandates an die OBVIAM DFI AG erscheinen auf den ersten Blick umständlich und wenig effizient. Die vorgebrachten Argumente für diese Kaskadierung

- Unabhängigkeit, um auch private Mittel generieren zu können
- Haftungsreduktion des Staates
- Effizienz durch Spezialisierung

sind für die EFK schlüssig und nachvollziehbar. Zudem wird ein ähnliches Modell von nahezu allen europäischen Entwicklungsfinanzierern eingesetzt.

Die von der SIFEM AG im Geschäftsbericht 2016 ausgewiesenen Verwaltungskosten von 1,05 Prozent der aktiven Verpflichtungen (2015: 0,96 Prozent) erscheinen der EFK als plausibel und angemessen.

Sowohl die strategischen Zielsetzungen des BR als auch die Verträge zwischen der SIFEM AG und der OBVIAM DFI AG enthalten Bestimmungen zur maximalen Lohn- und Prämien-

² Report on Effectiveness, Swiss International Cooperation in the Field of Employment 2005–2014 DEZA / SECO, Juni 2017

höhe. Diese sind aus Sicht der EFK geeignet, um Kostenexzesse zu verhindern. Der Geschäftsbericht der SIFEM AG weist die entsprechenden Zahlen aus und kommentiert sie. Die Transparenz ist somit gewährleistet.

Ob durch die doppelte Auslagerung SIFEM AG – OBVIAM DFI AG letztendlich das Ziel „Schaffen von nachhaltigen Arbeitsplätzen“ effizienter als durch andere Organisationsformen erreicht werden kann, vermag die EFK nicht zu beantworten. Die Ergebnisse der gemeinsam vom SECO und der DEZA durchgeführten Evaluation zeigen jedoch, dass die aktuelle Situation erfolgreich zur Schaffung von Arbeitsplätzen beiträgt.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (OV-WBF, SR 172.216.1)

Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0)

Verordnung über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.01)

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.1)

Bundesgesetz über die Zusammenarbeit mit den Staaten Osteuropas (SR 974.11)

Parlamentarische Vorstösse

Postulat 16.3913, Finanzkommission Nationalrat: „SIFEM AG. Antrag des Bundesrates auf Umwandlung des Bundesdarlehens in Aktienkapital“

Botschaften

16.022 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2017–2020 vom 17. Februar 2016, BBl 2015 2417

12.029 – Botschaft zur internationalen Zusammenarbeit 2013–2016 vom 15. Februar 2012, BBl 2011 1627

Anhang 2: Abkürzungen

BR	Bundesrat
CF	Conseil fédéral

DEZA	Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit
DDC	Direction du développement et de la coopération

DFI	Development Finance Institution
-----	---------------------------------

EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
-----	--------------------------------

SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
------	----------------------------------

SIFEM (AG)	Swiss Investment Fund for Emerging Markets
------------	--

VR	Verwaltungsrat
----	----------------

WBF	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (Vorgänger des WBF)

Anhang 3: Glossar

Mikrokredite	Mikrokredite sind Kleinkredite von einer Geldeinheit bis zu einigen tausend Geldeinheiten an Kleingewerbetreibende, überwiegend in Entwicklungsländern. Sie sind neben Mikroversicherungen und micro savings eine wesentliche Mikrofinanzdienstleistung. Die Kredite werden in der Regel von spezialisierten Finanzdienstleistern und nichtstaatlichen Organisationen meist zur Förderung der Entwicklung vergeben.
--------------	---

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).