

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



Risiken aus Bürgschaften und Garantien

Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18574.601.00188
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	5
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	7
Key facts	8
1 Auftrag und Vorgehen	9
1.1 Ausgangslage	9
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	9
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	9
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	9
1.5 Schlussbesprechung	9
2 Risikobeurteilung Bürgschaften – 9 Milliarden Franken	11
2.1 EUROFIMA – 2,8 Milliarden Franken	11
2.2 Sozialer Wohnungsbau – 3,3 Milliarden Franken.....	12
2.3 Konzessionierte Transportunternehmen (KTU) – 2 Milliarden Franken	14
2.4 Hochseeschiffe – 579 Millionen Franken.....	15
2.5 Pflichtlagerhaltung – 317 Millionen Franken	15
3 Risikobeurteilung Garantieverpflichtungen – 9,3 Milliarden Franken	17
3.1 Garantiekapitalien Entwicklungsbanken – 8297 Millionen Franken	17
3.2 Kreditgarantien gegenüber der SNB für Darlehen an den IWF – 780 Millionen Franken	18
3.3 Leistungsaushilfe Krankenversicherung – 250 Millionen Franken	19
4 Risikobeurteilung offene Rechtsfälle – 665 Millionen Franken	21
5 Risikobeurteilung übriger Eventualverbindlichkeiten – 538 Millionen Franken	22
5.1 Mögliche Geldabflüsse im Liegenschaftsbereich.....	22
5.2 Personalvorsorge Eurocontrol – 111 Millionen Franken.....	23
6 Weitere analysierte Sachverhalte	24
6.1 Vorsorgewerk PUBLICA.....	24
6.2 Regionalpolitik	25
6.3 Heimfallrisiken Immobilien aus Mietverhältnissen der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)	25

6.4	Stiftung Switzerland Innovation	26
7	Zusammenfassung und Schlussfolgerung	28
Anhang 1:	Abkürzungen.....	33

Risiken aus Bürgschaften und Garantien

Finanzdelegation der eidgenössischen Räte

Das Wesentliche in Kürze

Die Finanzdelegation der eidg. Räte hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) mit einer Beurteilung der Risiken im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien beauftragt. Per 1. Januar 2017 betragen die erfassten Eventualverbindlichkeiten und Rückstellungen aus Bürgschaften und Garantien insgesamt 20,1 Milliarden Franken. Die Prüfung zeigt, dass bei Bürgschaften und Garantien in der Höhe von rund 1,1 Milliarden Franken (5 %) im heutigen Umfeld eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass der Bund Zahlungen leisten muss. Insbesondere sind weiterhin die Bundesbürgschaften im Zusammenhang mit der Hochseeschifffahrt von Ausfällen bedroht. Per 31. Dezember 2017 werden dafür voraussichtlich weitere Rückstellungen gebildet. Deren Höhe kann momentan noch nicht verlässlich abgeschätzt werden.

Bei Sachverhalten in Höhe von 4 Milliarden Franken (20 %) wird die Eintretenswahrscheinlichkeit der Risiken mit «mittel» eingestuft. Bei der Mehrzahl der Sachverhalte (15 Milliarden Franken oder 75 %) wird die Eintretenswahrscheinlichkeit mit «tief» beurteilt.

Diese Einschätzung ist eine Momentaufnahme und kann sich verändern. Sie hängt massgeblich von der globalen wie von der lokalen Entwicklung der Wirtschaft und der Finanzmärkte ab. Bürgschaften und Garantien in der Höhe von rund 17,5 Milliarden Franken sind dabei im Fokus. Sollte sich die Finanz- und Wirtschaftslage weltweit oder lokal deutlich negativ entwickeln, können für den Bund Ausfallrisiken mit einem sehr hohen Schadensausmass resultieren. Einen negativen Einfluss können auch politische Entscheide bewirken.

Bürgschaften und Garantien beinhalten generell ein inhärentes Ausfallrisiko. Bei hohen inhärenten Risiken sollten diese beiden Instrumente grundsätzlich zurückhaltend eingesetzt werden. Zudem sollte bei der Vergabe von Bürgschaften auf eine Risikodiversifikation geachtet werden. Dadurch kann die Schadensexposition präventiv gemindert werden.

Risques liés aux cautionnements et aux garanties

Délégation des finances des Chambres fédérales

L'essentiel en bref

La Délégation des finances des Chambres fédérales a chargé le Contrôle fédéral des finances (CDF) d'évaluer les risques liés aux cautionnements et aux garanties. Le 1^{er} janvier 2017, les engagements conditionnels et les provisions découlant de cautionnements et de garanties se montaient à 20,1 milliards de francs au total. Pour des cautionnements et de garanties dont le montant avoisine 1,1 milliard de francs (5 %), l'audit montre que, dans le contexte actuel, la probabilité que la Confédération doive verser de l'argent est grande. Les cautionnements de la Confédération liés à la navigation maritime sont particulièrement exposés à des risques de pertes. Des provisions supplémentaires seront probablement constituées au 31 décembre 2017 dans ce domaine. Leur montant ne peut être chiffré précisément pour l'instant.

Pour des cas portant sur un montant de 4 milliards de francs (20 %), la probabilité des risques est qualifiée de «moyenne». Pour la plupart des cas (15 milliards de francs ou 75 %), cette probabilité est considérée comme «faible».

Cette évaluation est un instantané et peut évoluer. Elle dépend principalement de l'évolution de l'économie et des marchés financiers aux niveaux mondial et local. Des cautionnements et des garanties d'environ 17,5 milliards de francs sont concernés. Si la situation financière et économique devait clairement se détériorer, que ce soit au niveau mondial ou local, les risques de pertes pourraient causer des dommages très importants à la Confédération. Certaines décisions politiques peuvent aussi avoir des conséquences négatives.

Un risque de pertes est généralement inhérent aux cautionnements et aux garanties. Si les risques inhérents sont importants, ces deux instruments devraient être utilisés avec retenue. En outre, l'octroi de cautionnements devrait se faire en fonction d'une diversification des risques, afin de réduire préventivement le risque de dommages.

Texte original en allemand

Rischi da fideiussioni e garanzie

Delegazione delle finanze delle Camere federali

L'essenziale in breve

La Delegazione delle finanze delle Camere federali ha incaricato il Controllo federale delle finanze (CDF) di valutare i rischi legati a fideiussioni e garanzie. Al 1° gennaio 2017 le passività potenziali e gli accantonamenti da fideiussioni e garanzie ammontavano a un totale di 20,1 miliardi di franchi. L'analisi mostra che, per quanto riguarda fideiussioni e garanzie di importo pari a circa 1,1 miliardi di franchi (5 %), nel contesto attuale vi è un'elevata probabilità che la Confederazione sarà chiamata ad effettuare i pagamenti. In particolare, permane il rischio di perdite nell'ambito delle fideiussioni federali legate alla navigazione marittima. È pertanto prevista la costituzione di ulteriori accantonamenti il 31 dicembre 2017, il cui ammontare, al momento, non può essere ancora stimato con certezza.

Riguardo a impegni pari a 4 miliardi di franchi (20 %), vi è una «media» probabilità che si manifestino rischi. Nella maggior parte dei casi (15 miliardi di franchi o 75 %) la probabilità è ritenuta «bassa».

Tale stima si riferisce a una situazione momentanea e può essere soggetta a variazioni. Essa dipende in misura determinante dallo sviluppo globale e anche locale dell'economia e dei mercati finanziari. L'attenzione è rivolta a fideiussioni e garanzie pari a circa 17,5 miliardi di franchi. Se la situazione finanziaria ed economica a livello globale, o locale, dovesse chiaramente peggiorare, questo può comportare gravi perdite per la Confederazione. Anche le decisioni politiche possono influenzare negativamente la situazione.

Fideiussioni e garanzie portano con sé generalmente un rischio di perdite intrinseco, pertanto si consiglia di utilizzare entrambi questi strumenti con parsimonia, se i rischi inerenti sono elevati. All'assegnazione di fideiussioni si dovrebbe prestare attenzione a una diversificazione del rischio, per poter in questo modo ridurre in maniera preventiva l'esposizione a esso.

Testo originale in tedesco

Surety and guarantee risks

Finance Delegation of the Federal Assembly

Key facts

The Finance Delegation of the Federal Assembly instructed the Swiss Federal Audit Office (SFAO) to assess the risks associated with sureties and guarantees. As at 1 January 2017, the recognised contingent liabilities and provisions associated with sureties and guarantees totalled CHF 20.1 billion. The audit showed that, in the current environment, there is a high likelihood that the Confederation will have to make payments of approximately CHF 1.1 billion (5%) associated with sureties and guarantees. In particular, federal sureties in connection with oceangoing vessels continue to be threatened by defaults. As at 31 December 2017, additional provisions were expected to be established for this purpose. Their amount cannot yet be reliably estimated.

For matters in the amount of CHF 4 billion (20%), the probability of risks occurring is classified as "medium". In the majority of cases (CHF 15 billion, or 75%), the probability of occurrence is deemed to be "low".

This assessment is a snapshot and can change. It depends to a large extent on the global and local development of the economy and financial markets. The focus is on sureties and guarantees of around CHF 17.5 billion. If the global or even local development of the financial and economic situation was to be decidedly negative, default risks with severe damage could result for the Confederation. Political decisions could also have an adverse effect.

Sureties and guarantees generally involve an inherent risk of default. These two instruments should be used sparingly as a matter of principle in the case of high inherent risks. Moreover, risk diversification should be taken into account when issuing sureties. The exposure to damage can thereby be reduced as a preventive measure.

Original text in German

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Die EFK hat im Auftrag der Finanzdelegation bezüglich der Risiken aus Eventualverbindlichkeiten, insbesondere im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien, eine Prüfung durchgeführt. Sie hat vom 13. November 2017 bis am 8. Dezember 2017 stattgefunden.

Die Prüfung basiert auf den geprüften Zahlen von Ende 2016. Verlässliche Zahlen für 2017 lagen im Zeitpunkt der Prüfung nicht vor.

Zum gleichen Themenkreis – mit anderem Fokus – hatte die EFK bereits 2004 eine Prüfung durchgeführt. Die damals abgegebenen fachlichen Empfehlungen wurden umgesetzt und sind heute Bestandteil der Richtlinien und Weisungen der Eidgenössischen Finanzverwaltung zur Haushalt- und Rechnungsführung Bund.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Ziel der Prüfung war es, die Risiken der bestehenden Eventualverbindlichkeiten zu beurteilen. Es sollte aufgezeigt werden, ob die inhärenten Risiken von den zuständigen Verwaltungseinheiten überwacht werden. Zudem galt es allfällige Risiken zu identifizieren, die zu Ausfällen mit einem hohen Schadensausmass führen können.

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Carole Balli (Revisionsleitung) sowie von Jean-Philippe Ammann, Virginie Bugnon, Andreas Gertsch, Christine Neuhaus und André Vuilleumier durchgeführt.

Die EFK dankt allen kontaktierten Personen für die gewährte wertvolle Unterstützung.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die EFK hat die erforderlichen Auskünfte umgehend erhalten. Die betroffenen Verwaltungseinheiten haben der EFK die gewünschten Unterlagen uneingeschränkt zur Verfügung gestellt.

1.5 Schlussbesprechung

Die hier thematisierten Sachverhalte liegen in der Zuständigkeit von mehreren Verwaltungseinheiten. Die EFK hat in diesem Bericht keine Empfehlungen abgegeben. Deshalb hat sie auch auf die Durchführung einer Schlussbesprechung verzichtet. Aufgrund der Verantwortung für die Bundesrechnung ergibt sich eine Konzentration verschiedener Fragestellungen bei der EFV. Folglich wurde die EFV auf dem Korrespondenzweg um eine generelle Stellungnahme gebeten.

Die EFK dankt den Beteiligten für die gewährte Unterstützung während der Prüfungsarbeiten.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Risikobeurteilung Bürgschaften – 9 Milliarden Franken¹

	Mio. CHF per 1.1.2017	Kapitel
EUROFIMA	2 834	2.1
Sozialer Wohnungsbau	3 258	2.2
Staatsgarantien für KTU	2 020	2.3
Wirtschaftliche Landesversorgung	896	
<i>davon Hochseeschifffahrt</i>	<i>579</i>	<i>2.4</i>
<i>davon Pflichtlagerhaltung</i>	<i>317</i>	<i>2.5</i>

Tabelle 1: Übersicht Bürgschaften per 1.1.2017

2.1 EUROFIMA – 2,8 Milliarden Franken

Sachverhalt

Die Bürgschaft basiert auf dem Abkommen über die Gründung der «Eurofima», Europäische Gesellschaft für die Finanzierung von Eisenbahnmaterial (SR 0.742.105). Die EUROFIMA ist eine Aktiengesellschaft mit Sitz in Basel. Sie unterstützt ihre Aktionäre bei der Finanzierung von Rollmaterialbeschaffungen. Aktionäre sind europäische Staatsbahnen. Auch die SBB ist Aktionärin der EUROFIMA. Sie verfügt bei der EUROFIMA über eine Kreditlimite zum Bezug von Darlehen in der Höhe von insgesamt 5,4 Milliarden US Dollar. Der Bund bürgt zugunsten der SBB im Rahmen der bestehenden Kreditlimite. Per 31. Dezember 2016 hat die SBB Darlehen in der Höhe von 2'834 Millionen Franken bezogen. Sofern die SBB ihren Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit diesen Darlehen nicht nachkommt, muss der Bund diese Verpflichtung übernehmen.

Weiter besitzt die SBB einen Aktienanteil von fünf Prozent an der EUROFIMA. Davon sind 20 Prozent liberiert. Die restlichen 104 Millionen Franken (Bestandteil der 2 834 Millionen Franken) wären zusätzlich aufzubringen, wenn die EUROFIMA selber in finanzielle Schwierigkeiten geraten würde. Auch hier wird die Bundesbürgschaft erst gezogen, wenn die SBB ihrer Verpflichtung nicht selber nachkommen kann.

Risiko

Der Bund muss die Bürgschaften leisten, wenn die SBB ihren Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EUROFIMA nicht nachkommt. Das Ausfallrisiko dieser Bürgschaft ist tief. Der Bund als Eigentümer der SBB ist aktuell über die finanzielle Situation der SBB informiert.

¹ Per 1. Januar 2017 wurden die Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätze des Bundes in ausgewählten Bereichen überarbeitet. Davon betroffen ist auch die Bewertung von Bürgschaften und Garantien. Nachfolgend werden die Werte per 31. Dezember 2016 angegeben, die sich aus der Anwendung der neuen Bewertungsgrundsätze ergeben.

Probleme könnten sich vorab durch veränderte Rahmenbedingungen oder politische Entscheide ergeben. Es besteht hier kein Verpflichtungskredit. Die Bürgschaft wurde eingegangen, bevor dieses Instrument geschaffen wurde. Im Risikomanagement des Bundes wird dieses Risiko nicht geführt. Das Schadensausmass bei Zahlungsschwierigkeit der SBB wäre sehr hoch.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko aus diesen Bürgschaften ist tief. Der Bund ist Eigentümer der SBB und aktuell über die finanzielle Situation der SBB informiert. Allfällige finanzielle Probleme könnten frühzeitig erkannt werden. Das mögliche Schadensausmass ist mit nahezu 3 Milliarden Franken sehr hoch.

Hauptrisiko

Veränderte Rahmenbedingungen im Öffentlichen Verkehr, veranlasst beispielsweise durch politische Entscheidungen.

2.2 Sozialer Wohnungsbau – 3,3 Milliarden Franken

Sachverhalt

Der grösste Teil der Bürgschaften des BWO basiert auf dem Bundesgesetz über die Förderung von preisgünstigem Wohnraum (Wohnraumförderungsgesetz, WFG, SR 842). Er beläuft sich auf rund 3,1 Milliarden Franken oder mehr als 95 Prozent des Gesamtbestandes. Der Rahmenkredit erlaubt für 2015 bis 2021 weitere Verpflichtungen von rund 1,4 Milliarden Franken. In diesem Zeitraum sollen aber auch Rückgaben im Umfang von einer Milliarde Franken erfolgen. Die restlichen Bürgschaften sind unter dem alten Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG, SR 843) vergeben worden. Sie betragen aktuell deutlich weniger als 0,2 Milliarden Franken oder 5 Prozent des Gesamtbestandes. Ihr Bestand nimmt laufend ab. Nachfolgend werden hauptsächlich die Risiken der Bürgschaften nach WFG thematisiert.

Die Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger (EGW) hat ihren Sitz in Olten. Sie hat zum Ziel, Gelder für die zinsgünstige Finanzierung von Liegenschaften gemeinnütziger Wohnbauträger zu beschaffen. Dazu gibt sie Anleihen auf dem Kapitalmarkt aus. Diese sind vollumfänglich vom Bund verbürgt. Daraus resultiert für die EGW ein Zinsvorteil. Die von der EGW so beschafften Gelder werden im gleichen Umfang zur Finanzierung von preisgünstigem Wohnraum ausgeliehen. Der Zinsvorteil wird dabei grundsätzlich weitergegeben. Die EGW bilanziert aus dieser Geschäftstätigkeit Anleihen und Forderungen in der Höhe von jeweils 3,1 Milliarden Franken (Stand 31. Dezember 2016). Mit den Ausleihungen sind nach Angaben der EGW 877 Überbauungen in der Schweiz finanziert (Stand Ende 2016 / durchschnittlich 3,5 Millionen Franken pro Überbauung). Es besteht also eine Risikoverteilung auf hunderte von Objekten aber keine Risikodiversifikation.

Wohnbauträger, die ihre Liegenschaft über eine Anleihequote finanzieren wollen, müssen die Bewilligungskriterien der EGW erfüllen. Diese legen im Wesentlichen die Anforderungen hinsichtlich der Kreditfähigkeit und -würdigkeit fest. Beispielsweise ist vorgegeben,

dass Ausleihungen durch Grundpfandtitel auf der zu finanzierenden Liegenschaft sicherzustellen sind. Weiter dürfen die Objekte bis maximal 80 Prozent des Ertragswertes belastet werden. Die Anleiensquote eines Wohnbauträgers darf zudem 10 Prozent des Gesamtbestandes aller ausstehenden Anleihen nicht überschreiten. Wer eine Ausleiher erhalten hat, muss der EGW jährlich verschiedene Unterlagen einreichen. Diese Unterlagen (inkl. Jahresrechnung) sind vorgängig von einer unabhängigen Revisionsgesellschaft zu prüfen. Die Überwachung und die Prüfung der Werthaltigkeit der ausgegebenen Gelder geschieht durch die EGW.

Risiko

Die EGW hat Anleihen in der Höhe von 3,1 Milliarden Franken ausstehend. Diese sind mit Bundesbürgschaften gesichert. Wenn die EGW ihre daraus resultierenden Verpflichtungen (Zinszahlungen und Rückzahlung bei Fälligkeit) nicht erfüllen kann, muss der Bund diese übernehmen. Forderungsausfälle, die im Rahmen eines normalen Geschäftsverlaufes bei der EGW eintreten, führen nicht direkt zu Ziehungen von Bundesbürgschaften. Insbesondere deshalb nicht, weil die Ausleihungen durch ein Grundpfand gesichert sind und die Belehnung maximal 80 Prozent des Ertragswertes beträgt. Eine Liegenschaft könnte noch veräussert und dadurch zur Deckung der Forderungen beigezogen werden. Auch die Risikoverteilung über 877 Überbauungen mindert das Risiko von Bürgschaftsziehungen.

Die EGW wird ihre Verpflichtungen dann nicht mehr erfüllen können und Bürgschaften in Anspruch nehmen, wenn ihre eigenen Forderungen im grossen Ausmass nicht mehr erfüllt werden. Die Frage stellt sich also nach Entwicklungen auf dem schweizerischen Immobilienmarkt, die zu einem gleichzeitigen Ausfall zahlreicher Forderungen der EGW führen könnten. Das BWO wird gemäss eigenen Angaben eine Risikoanalyse des WFG Portfolios durchführen lassen. Daraus soll hervorgehen, welche Auswirkungen bei drastischen Veränderungen auf dem Immobilienmarkt beim BWO zu erwarten wären. Die EFK regt an, in der Analyse auch nach Risikoindikatoren zu fragen, die solche rigorosen Veränderungen anzeigen könnten. Diese könnten dann im Risikomanagement des BWO enthalten sein und überwacht werden. Dadurch können Probleme allenfalls frühzeitig erkannt und Massnahmen zeitgerecht ergriffen werden können.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko aus diesen Bürgschaften wird im heutigen Marktumfeld als mittel beurteilt. Umfangreiche Verwerfungen auf dem Immobilienmarkt (z.B. erhebliche Zinserhöhungen, Platzen einer Immobilienblase) könnten diese Beurteilung ändern. Ein hohes Schadensausmass wäre in diesem Fall möglich. Das BWO veranlasst eine Risikoanalyse im Zusammenhang mit dem WFG Portfolio. Das BWO könnte Risikoindikatoren, die auf grosse Veränderungen auf dem Immobilienmarkt hinweisen könnten, im Risikomanagement führen und überwachen. Auch die Sensitivität, die mit der geographischen Verteilung der Objekte verbunden ist, könnte betrachtet werden.

Hauptrisiko

Umfangreiche Verwerfungen auf dem Immobilienmarkt aufgrund veränderter Marktbedingungen.

2.3 Konzessionierte Transportunternehmen (KTU) – 2 Milliarden Franken

Sachverhalt

Es besteht ein Bürgschaftsrahmenkredit in der Höhe von 11 Milliarden Franken über zehn Jahre. Er läuft Ende 2020 aus. Die gesetzliche Grundlage dazu findet sich im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (SR 745.1). Das BAV überwacht die Bürgschaften. Es ermittelt dazu im Rahmen der jährlichen subventionsrechtlichen Prüfung verschiedene Werte der jeweiligen KTU. Dazu gehören nebst anderen auch Daten zur Entwicklung des Jahresergebnisses und des Eigenkapitals. Damit kann die Bonität überwacht werden. Ergeben sich negative Feststellungen, wird die Situation mit den betroffenen KTU besprochen. Eine Ziehung dieser Bürgschaften ist aus Sicht BAV eher unwahrscheinlich. Die KTU sind während der Konzessionsdauer vor Mitbewerbern geschützt. Ihre Ertragslage ist relativ stabil. Zudem erhalten sie eine Abgeltung zur Deckung ihrer ungedeckten Kosten. Es ist möglich, dass nach Ablauf einer Konzession gewisse Leistungen an einen Dritten übertragen werden. Beispielsweise, wenn der bisherige Leistungserbringer die Ausschreibung verliert. In diesem Fall hat die bisherige KTU aber das Recht, die für die Erbringung der Leistung benötigten Betriebsmittel und deren Finanzierung auf das neue Unternehmen zu übertragen. Der Schuldnerwechsel ist in den Darlehensverträgen explizit vorgesehen. Damit wird das Ausfallrisiko gemindert.

Risiko

Mit einem umfassenden Ausfall von Bürgschaften wäre zu rechnen, wenn die gesetzlichen Grundlagen und somit die Rahmenbedingungen geändert würden. Insbesondere, wenn die KTU keine Abgeltung mehr zur Deckung ihrer ungedeckten Kosten erhalten würden. Sollte das Parlament entscheiden, den bestehenden Bürgschaftsrahmenkredit nicht über 2020 hinaus zu verlängern, stellt sich zudem das Problem der Anschlussfinanzierung. Das BAV prüft mögliche Lösungsansätze. Im Risikomanagement des BAV ist dieses Thema nicht beinhaltet.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko aus diesen Bürgschaften wird aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen als tief eingeschätzt. Ausfälle mit hohem Schadensausmass wären möglich, wenn beispielsweise massgebende Gesetzesänderungen oder eine Marktliberalisierung stattfinden würden. Der aktuelle Rahmenkredit läuft Ende 2020 aus. Sollte dieser nicht verlängert werden, dürften sich für verschiedene KTU Probleme bezüglich einer Anschlussfinanzierung ergeben. Das BAV prüft hierzu mögliche Lösungsansätze.

Hauptrisiko

Änderung der gesetzlichen Rahmenbedingungen und / oder eine grundlegende Änderung im Markt.

2.4 Hochseeschiffe – 579 Millionen Franken

Sachverhalt

Der Bund vergibt auf Basis des Bundesgesetzes über die wirtschaftliche Landesversorgung (SR 531) Bürgschaften an Banken, die den Erwerb von Schweizer Hochseeschiffen finanzieren. Per Ende 2016 mussten 215 Millionen Franken an Rückstellungen verbucht werden. Der Bund musste 2017 im Rahmen dieser Bürgschaften Zahlungen an die Banken leisten. Es bestehen weitere Bürgschaften in der Höhe von 579 Millionen Franken.

Risiko

Die Marktsituation für Schweizer Hochseeschiffe ist weiterhin sehr angespannt. Die Situation im Zusammenhang mit diesen Bürgschaften wird laufend überwacht. Voraussichtlich werden per Ende 2017 weitere Rückstellungen gebildet. Der Rückstellungsbetrag ist momentan noch nicht zuverlässig geschätzt worden. Das Ausfallrisiko und das mögliche Schadensausmass sind hoch.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko aus diesen Bürgschaften sowie das Schadensausmass sind hoch. Die Situation wird von den zuständigen Parteien im Bund laufend verfolgt. Per Ende 2017 werden mit hoher Wahrscheinlichkeit weitere Rückstellungen gebildet. Momentan ist noch keine definitive Aussage zur Höhe der notwendigen Rückstellung möglich.

Hauptrisiko

Weiter anhaltende schlechte Marktsituation.

2.5 Pflichtlagerhaltung – 317 Millionen Franken

Sachverhalt

Die Vergabe von Bürgschaften basiert auf dem Bundesgesetz über die wirtschaftliche Landesversorgung (SR 531). Es besteht kein Rahmenkredit. Das System basiert auf der Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft: Über die Zusammensetzung und den Umfang von Pflichtlagern entscheidet der Bund. Die Lagerbestände werden von privaten Unternehmen gehalten und sind in deren Eigentum.

Gemäss Auskunft vom BWL existieren zur Zeit etwas mehr als 300 Verträge zur Pflichtlagerhaltung. Zur erleichterten Finanzierung der Pflichtlager hat der Bund an etwa 25 Finanzinstitute Garantien in der Höhe von insgesamt rund 300 Millionen Franken abgegeben. Die Überwachung dieser Garantien erfolgt in erster Linie durch die Banken. Sie haben die Kredite vergeben. Das BWL erwartet von ihnen eine geschäftsübliche Kreditkontrolle. Im Falle von Verschlechterungen der Bonität hat die Bank das BWL zu informieren. Dieses Vorgehen ist in den Verträgen vereinbart.

Risiko

Garantierte Pflichtlagerdarlehen werden grundsätzlich bis zu 90 Prozent des massgebenden Warenwertes gewährt. Der Bund hat ein Aussonderungsrecht und ein Pfandrecht. Er hat für seine gesicherten Forderungen die Stellung eines nicht betreibenden Pfandgläubigers im ersten Rang. Nach Aussage des BWL stehen den rund 300 Millionen Franken an Eventualverbindlichkeiten auf Basis des für die Bürgschaft massgebenden Warenwertes effektive Warenwerte in der Höhe von ungefähr 3 Milliarden Franken gegenüber. Die Pflichtlager werden vom BWL inspiziert. Ausfälle von einzelnen Bürgschaften sind möglich. Es ist aber grundsätzlich davon auszugehen, dass durch eine Pfandverwertung die Ansprüche des Bundes vollumfänglich gedeckt werden können. Somit ist das Schadensausmass tief.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko aus diesen Garantien ist mittel. Aufgrund des Pfandrechts und des Aussonderungsrechtes geht im Falle eines Konkurses das Eigentum der Waren auf den Bund über. Durch die Verwertung des Pfandes sollte er den finanziellen Schaden ausgleichen können. Das Schadensausmass ist folglich tief.

Hauptrisiko

Ausfall der Bürgschaftsnehmer aufgrund ihrer eigenen wirtschaftlichen Situation.

3 Risikobeurteilung Garantieverpflichtungen – 9,3 Milliarden Franken

	Mio. CHF per 1.1.2017	Kapitel
Garantiekapitalien Entwicklungsbanken	8297	3.1
Kreditgarantien gegenüber der SNB	780	3.2
Leistungsaushilfe Krankenversicherung	250	3.3

Tabelle 2: Übersicht Garantieverpflichtungen per 1.1.2017

3.1 Garantiekapitalien Entwicklungsbanken – 8297 Millionen Franken

Sachverhalt

Die Rechtsgrundlage für diese Garantien findet sich im Bundesgesetz über die internationale Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe (SR 974.0). Der Bund beteiligt sich im Rahmen der multilateralen Entwicklungshilfe der Schweiz an Entwicklungsbanken. Die Anschaffungskosten dieser Beteiligungen betragen rund 694 Millionen Franken. Die wertberichtigungsfreie Bilanzierung dieser Beteiligungen in der Bundesrechnung erfolgt seit dem 1. Januar 2017. In Verbindung mit diesen Beteiligungen werden auch Garantiekapitalien gezeichnet. Diese Garantiekapitalien sind insbesondere zur Deckung von Verlusten der Banken abrufbar. Sie dienen aber auch zur Verbesserung der Ratings dieser Banken auf dem Finanzmarkt. Die Beteiligungen werden im EDA resp. im SECO überwacht. Dabei werden die Jahresrechnungen der Entwicklungsbanken ausgewertet. Sinkende Kapitaldecken der Banken könnten frühzeitig erkannt werden. In solchen Situationen würden aber zuerst ordentliche Kapitalerhöhungen veranlasst. Erst wenn dies misslingt, würden Garantiekapitalien abgerufen. Alle Garantiegeber haben grundsätzlich ein grosses Interesse daran, keine Garantien leisten zu müssen. Deshalb wird auch bei den Investitionen risikobewusst vorgegangen.

Risiko

Die Ratings der Banken sind meist sehr gut. Dies aber nicht zuletzt auch aufgrund der gezeichneten Garantiekapitalien. Das Risiko eines Abrufes wird als gering beurteilt. Die Banken sind gut finanziert. Ausfälle werden vorab bei einer regionalen oder globalen Wirtschafts- und Finanzkrise möglich.

Beurteilung

Das Risiko, dass Garantiekapitalien abgerufen werden, ist tief. Das Risiko würde sich im Rahmen einer regionalen oder globalen Wirtschafts- und Finanzkrise deutlich erhöhen. Im Risikomanagement könnte dieser Punkt überwacht werden (z. B. BIP, Verschuldung privater und öffentlicher Haushalte, Zinsniveau).

Hauptrisiko

Entstehen einer regionalen oder globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

3.2 Kreditgarantien gegenüber der SNB für Darlehen an den IWF – 780 Millionen Franken

Sachverhalt

Die Schweiz beteiligt sich mit Krediten am Treuhandfonds des IWF für ärmere Länder (PRGT). Basis dafür bildet das Bundesgesetz über die internationale Währungshilfe (SR 941.13). Die SNB finanziert den Beitrag des Bundes. Der Bund garantiert der SNB die fristgerechte Rückzahlung der Kredite (inkl. Zinszahlungen). Für die Kredite wurden 2011 und 2017 zwei Verpflichtungskredite von insgesamt 1,75 Milliarden Franken eingestellt. Damit können bis Ende 2024 Verpflichtungen eingegangen werden. Diese sind bis spätestens 2034 rückzahlbar. Gegenwärtig können rund 70 Länder auf PRGT-Darlehen des IWF Treuhandfonds zurückgreifen. Der Bund hat sich aktuell mit 780 Millionen Franken verpflichtet. Weitere Darlehen können noch ausgegeben werden.

Aufgrund der Revision des Währungshilfegesetzes (WHG, SR 941.13, in Kraft seit 1. November 2017) wurde das EFD ermächtigt, die SNB zu beauftragen, dem IWF nach Inkraftsetzung der Änderung des Währungshilfegesetzes eine Kreditlinie von 8,5 Milliarden Franken zu eröffnen. Zu diesem Zweck kann eine entsprechende Vereinbarung mit dem IWF abgeschlossen werden. Gemäss Art. 6 Abs. 4 WHG garantiert der Bund der SNB die fristgerechte Erfüllung der von ihr abgeschlossenen Vereinbarungen. Per Ende 2017 wurde die Kreditlinie noch nicht beansprucht.

Risiko

Die Überwachung der Risiken liegt in erster Linie beim IWF. IWF-Kredite und die Auszahlung von Kredittranchen an Länder unterliegen einer Genehmigungspflicht durch den IWF-Exekutivrat. Im IWF-Exekutivrat nimmt die Schweiz Einsitz. Die Formulierung der Position der Schweiz wird gemeinsam durch das Staatssekretariat für internationale Finanzfragen (SIF) und die SNB vorgenommen. SIF und SNB prüfen dabei auch die Gesuche von Ländern für PRGT-Darlehen sowie die Finanzen von PRGT und IWF insgesamt.

Der IWF ist bis jetzt allen seinen Verpflichtungen gegenüber den Gläubigern seiner Treuhandfonds nachgekommen. Die Nichtbedienung von IWF-Krediten durch ein Schuldnerland hätte einen grossen Reputationsverlust zur Folge. Bei diesen Ländern würden dadurch auch Finanzierungen und Hilfszahlungen von Dritten negativ beeinflusst. Ein Kreditausfall bei einem Land käme zudem nicht direkt einem Verlust der Schweiz gleich. Ausstände gegenüber

dem PRGT sind durch ein Reservekonto innerhalb der PRGT bis zu rund 50 Prozent abgedeckt. Ein Ausfall könnte im Zusammenhang mit einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auftreten. Dies wenn die Wahrscheinlichkeit steigt, dass viele Länder gleichzeitig und über längere Zeit ihren Verpflichtungen nicht nachkommen. SIF und SNB beobachten die Situation in Bezug auf solche Risiken regelmässig.

Beurteilung

Das Risiko, dass der Bund im Zusammenhang mit diesen Garantien Zahlungen leisten müssen, ist tief. Das Risiko erhöht sich im Rahmen von einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise deutlich. Im Risikomanagement könnte dieser Punkt überwacht werden (z. B. BIP, Verschuldung privater und öffentlicher Haushalte, Zinsniveau).

Hauptrisiko

Entstehen einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

3.3 Leistungsaushilfe Krankenversicherung – 250 Millionen Franken

Sachverhalt

Versicherten EU/EFTA-Bürgern wird im Rahmen der Freizügigkeitsabkommen der Bezug von Gesundheitsdienstleistungen in der Schweiz erleichtert. Die Gemeinsame Einrichtung KVG (GE KVG) übernimmt dabei Kosten der Leistungsaushilfe. Sie kann diese anschliessend bei den EU/EFTA-Staaten in Rechnung stellen. Damit die GE KVG zur Leistung der Zahlungen genügend Mittel zur Verfügung hat, muss sie sich am Kapitalmarkt verschulden. Die Zinsen für diese Schulden muss gemäss gesetzlichen Vorgaben der Bund übernehmen. Damit die Zinslast möglichst tief bleibt, gibt der Bund für diese Kredite Garantien ab.

Risiko

Schuldner gegenüber der GE KVG sind etwas mehr als 30 EU/EFTA-Staaten. Im Allgemeinen kann deshalb von einer guten Bonität und einem geringen Ausfallrisiko ausgegangen werden. Dennoch weisen nicht alle Staaten die gleiche Bonität auf. Das BAG und das BSV überwachen zusammen mit der GE KVG die Entwicklung der Zahlungsausstände kritischer Staaten. Welche Staaten als kritisch gelten, legen sie auf Basis des Länderratings von Moody's fest. Die GE KVG erstellt für die Überwachung einen Situationsbericht über die offenen Forderungen gegenüber den verschiedenen EU/EFTA-Staaten. Das Reporting per 30. September 2017 zeigt, dass von den insgesamt 251 Millionen Franken offenen Forderungen knapp 13 Millionen Franken fällig sind. Kritisch beurteilt werden aktuell die Forderungen gegenüber [REDACTED]. Mit verschiedenen Massnahmen wird versucht, die Werthaltigkeit der Forderungen zu sichern. Der finanzielle Ausfallbetrag («worst case») beträgt per 30. September 2017 gem. GE KVG knapp 13 Millionen Franken.

Damit die Bundesbürgschaft tatsächlich beansprucht würde, müssten die Forderungen gegenüber den EU-Staaten in grossem Ausmass ausfallen. Basierend auf dem aktuellen Situationsbericht mit einem möglichen Ausfall von 13 Millionen Franken erscheint das Risiko

einer Bürgschaftsziehung momentan gering. Fraglich ist jedoch, welche Auswirkungen eine europaweite Verschlechterung der Bonität zahlreicher Staaten zur Folge hätte. Die Bonität der einzelnen Länder könnte deshalb im Risikomanagement des Bundes überwacht werden.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko im Zusammenhang mit diesen Bürgschaften ist tief. Das Risiko erhöht sich, wenn vermehrt EU-Staaten mit Zahlungsschwierigkeiten festgestellt würden resp. die Zahlungen tatsächlich nicht mehr geleistet würden. Die Bonität der Länder könnte im Risikomanagement des Bundes überwacht werden.

Hauptrisiko

Entstehen einer globalen Finanz- und Wirtschaftskrise.

4 Risikobeurteilung offene Rechtsfälle – 665 Millionen Franken

Sachverhalt

Der Bund weist Eventualverbindlichkeiten im Zusammenhang mit offenen Rechtsfällen aus (665 Millionen Franken). Details zu den einzelnen Positionen finden sich in der Staatsrechnung 2016, Band 1, Anhang zur Jahresrechnung, Ziffer 63 – Weitere Erläuterungen. Die einzelnen Fälle sind bei Gericht hängig. Zahlungen müssen geleistet werden, wenn das zuständige Gericht entscheidet, dass der Bund diese leisten muss. Jährlich zum Bilanzstichtag muss die Wahrscheinlichkeit des Mittelabflusses für jeden offenen Rechtsfall beurteilt werden. Solange der Bund davon ausgeht, dass er mit weniger als 50 Prozent Wahrscheinlichkeit eine Zahlung leisten muss, werden solche Sachverhalte als Eventualverbindlichkeiten ausgewiesen. Wenn der Bund zu mehr als 50 Prozent mit einer Zahlung rechnet, ist eine Rückstellung zu bilden. Die Höhe der Rückstellungen für offene Rechtsfälle bildet Bestandteil der jährlichen Abschlussprüfung durch die EFK.

Risiko

Der Bund kann auf die Gerichtsurteile keinen Einfluss nehmen. Das Risiko oder die Wahrscheinlichkeit, eine Zahlung leisten zu müssen, kann dementsprechend nicht beeinflusst werden. Aus diesem Grund werden diese Positionen in diesem Bericht auch nicht ausführlicher thematisiert. Das Risiko einer Zahlung wird vom Bund in den einzelnen Fällen aber als tief eingeschätzt. Ansonsten hätte eine Rückstellung erfasst werden müssen.

Beurteilung

Das Risiko, für die offenen Rechtsfälle Zahlungen leisten zu müssen, wird vom Bund als tief eingeschätzt. Wäre die Einschätzung anders, hätte eine Rückstellung gebildet werden müssen. Im Bereich der offenen Rechtsfälle kann die Risikoexposition grundsätzlich nicht beeinflusst werden.

Hauptrisiko

Für den Bund negative Gerichtsentscheide.

5 Risikobeurteilung übriger Eventualverbindlichkeiten – 538 Millionen Franken

	Mio. CHF per 1.1.2017	Kapitel
Liegenschaftsbereich	427	5.1
Personalvorsorge Eurocontrol	111	5.2

Tabelle 3: Übersicht übriger Eventualverbindlichkeiten per 1.1.2017

5.1 Mögliche Geldabflüsse im Liegenschaftsbereich

Sachverhalt

Die Eventualverbindlichkeiten stehen im Zusammenhang mit möglichen Mittelabflüssen für die Bereinigung von Altlasten und Lärmsanierungen. Die Kosten werden erst zuverlässig geschätzt, wenn konkrete Sanierungsprojekte bestehen. Danach werden Rückstellungen bilanziert. Bis zur Erarbeitung von konkreten Projekten bleiben diese Risiken in den Eventualverbindlichkeiten. Es ist unklar, wann die Verpflichtungen tatsächlich übernommen werden müssen.

Risiko

Die Kosten für die Altlastenbereinigung und Lärmsanierungen müssen in konkreten Fällen zumindest anteilmässig übernommen werden. Es besteht also eine hohe Eintretenswahrscheinlichkeit. Die Kosten werden aber verteilt über die Jahre und auf verschiedene Projekte anfallen. Die Bundesrechnung dürfte deshalb jährlich nicht erheblich beeinflusst werden. Zudem werden die Projekte bei ihrem Anfall budgetier- und auch planbar.

Beurteilung

Das Schadensausmass eines einzelnen Falles ist mittel, die Eintretenswahrscheinlichkeit aber hoch. Die Belastung der Bundesrechnung erfolgt voraussichtlich verteilt über mehrere Jahre.

Hauptrisiko

Politische Entscheidungen zur Sanierung und Gesetzesänderungen sowie Sicherstellung der Gesetzeskonformität.

5.2 Personalvorsorge Eurocontrol – 111 Millionen Franken

Sachverhalt

Die europäische Organisation zur Sicherung der Luftfahrt (Eurocontrol) dient der zentralen Koordination der Luftverkehrskontrolle in Europa. Eurocontrol hat rund 1900 Mitarbeitende in vier europäischen Ländern. Die Schweiz ist Mitglied bei der Eurocontrol und muss deshalb einen Teil der Kosten übernehmen (rund 2 Prozent der Gesamtkosten).

Eurocontrol erstellt ihre Jahresrechnung nach den International Financial Reporting Standards (IFRS). Danach sind Personalvorsorgeverpflichtungen zu Gunsten der Mitarbeitenden als Rückstellungen zu erfassen. Total bilanziert die Eurocontrol diesbezüglich Rückstellungen in der Höhe von 5,3 Milliarden Euro (per 31.12.2016). Ein Teil dieser Verpflichtung ist von den Mitgliedstaaten effektiv beizubringen (698 Millionen Euro). Nach Abzug dieses Amortisationsbeitrages beträgt die Rückstellung der Eurocontrol 4,6 Milliarden Euro. 111 Millionen Franken oder 2,3 % davon ergeben die Eventualverbindlichkeit des Bundes.

Risiko

Es handelt sich grundsätzlich um die Personalvorsorgeverbindlichkeit der Eurocontrol gegenüber ihren Mitarbeitenden. Diese ist nach versicherungsmathematischen Grundsätzen berechnet. Normalerweise kommt es bei solchen Personalvorsorgeverbindlichkeiten nicht zu direkten Zahlungen durch die Mitgliedstaaten. Möglich sind Zahlungen, wenn die Pensionskasse der Eurocontrol in finanzielle Schwierigkeiten geraten würde und ihre zugesicherten Leistungen nicht mehr erbringen könnte. Das Risiko, dass der Bund hier eine Zahlung leisten muss, ist gegenwärtig gering.

Beurteilung

Die jährliche Neuberechnung der Rückstellung bei der Eurocontrol beeinflusst den Kostenanteil des Bundes und die Höhe der Eventualverbindlichkeit. Das Risiko, dass im Zusammenhang mit den Personalvorsorgeverbindlichkeiten der Eurocontrol tatsächlich Zahlungen geleistet werden müssen, wird als tief eingeschätzt.

Hauptrisiko

Finanzielle Schwierigkeiten der Pensionskasse Eurocontrol.

6 Weitere analysierte Sachverhalte

	Mio. CHF per 1.1.2017	Kapitel
Vorsorgewerk PUBLICA	320	6.1
Regionalpolitik	20	6.2
Heimfallrisiken Immobilien aus Mietverhältnissen EPFL	0	6.3
Stiftung Switzerland Inno- vation	0	6.4

Tabelle 4: Übersicht weiterer betrachteter Sachverhalte per 1.1.2017

6.1 Vorsorgewerk PUBLICA

Sachverhalt

Bei der Ausfinanzierung des Vorsorgewerkes PUBLICA im 2003 wurde die Rückstellung zur Langlebigkeit nicht auf den aktuellsten technischen Grundlagen berechnet. Beim Vorsorgewerk Bund besteht deshalb eine Deckungslücke in der Höhe von 320 Millionen Franken. Der Bundesrat hat diese Deckungslücke mit einem Bundesratsbeschluss am 18. Mai 2011 akzeptiert. Im Rahmen der Personalvorsorgeverbindlichkeiten des Bundes (rund 12 Milliarden Franken) ist auch diese Verpflichtung bilanziert. Im Falle einer Unterdeckung des Vorsorgewerkes Bund wird der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Mittel zur Schliessung dieser Deckungslücke beantragen.

Risiko

Wenn der Deckungsgrad des Vorsorgewerkes Bund unter 100 Prozent liegt, muss die Zahlung an das Vorsorgewerk Bund geleistet resp. vorgängig bei den eidgenössischen Räten beantragt werden. Die EFK erfragt jährlich den Deckungsgrad. Das Risiko, dass diese Einlage geleistet werden muss, ist hoch.

Beurteilung

Die Eintretenswahrscheinlichkeit dieses Risikos ist hoch. Aufgrund der Situation an den Finanzmärkten und der vereinbarten Leistungen nehmen die Deckungsgrade zumeist ab. Momentan liegt der Deckungsgrad noch über 100 Prozent.

Hauptrisiko

Der Deckungsgrad des Vorsorgewerkes Bund fällt unter 100 Prozent. Ursachen: Anhaltend tiefes Zinsumfeld, zugesicherte Leistungen und / oder negative Entwicklung am Kapitalmarkt.

6.2 Regionalpolitik

Sachverhalt

In der Schweiz gibt es vier vom SECO anerkannte Bürgschaftsgenossenschaften. Diese fördern entwicklungsfähige Klein- und Mittelunternehmen (KMU) durch die Gewährung von Bürgschaften. Die Bürgschaften sollen den KMU die Aufnahme von Bankdarlehen erleichtern. Grundlage für diese Tätigkeit ist das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (SR 951.25). Der Bund selber vergibt keine Bürgschaften. Er übernimmt aber 65 Prozent der Verluste, die den Bürgschaftsgenossenschaften in ihrem Bürgschaftsgeschäft entstanden sind.

Risiko

Der maximale Kreditrahmen pro verbürgtes Darlehen beträgt 500 000 Franken. Im Vergleich zum Bürgschaftsvolumen von rund 160 Millionen Franken ist dies eine relativ kleine Summe. Dadurch entsteht eine gute Risikodiversifikation. Der Bund hat für das Ausfallrisiko bei diesen Bürgschaften eine Rückstellung in der Höhe von 20 Millionen Franken eingebucht. Diese dürfte den Risiken angepasst sein und der bestmöglichen Schätzung entsprechen. Die Höhe der Rückstellung wird jährlich geprüft.

Beurteilung

Das Ausfallrisiko ist tief. Kleinere Verluste müssen jährlich übernommen werden. Diese entstehen aufgrund der Natur dieses Geschäftes. Es ist aber nicht mit wesentlichen Ausfällen zu rechnen, die die Höhe der Rückstellung deutlich übersteigen würden. Diese könnte sich aber aufgrund einer Finanz- und Wirtschaftskrise ergeben.

Hauptrisiko

Entstehen einer Finanz- und Wirtschaftskrise.

6.3 Heimfallrisiken Immobilien aus Mietverhältnissen der Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (EPFL)

Sachverhalt

Die EPFL hat die beiden einfachen Gesellschaften „Société pour le Quartier de l’Innovation de l’EPFL – SQIE“ und „Société pour le Quartier Nord de l’EPFL – SQNE“ unter ihrer Kontrolle. Diese Gesellschaften haben Finanzierungsverträge zum Bau des „Quartier de l’Innovation de l’EPFL“ und des „Quartier Nord de l’EPFL“ abgeschlossen. Die erstellten „Quartiers“ werden im Rahmen eines Finanzierungsleasings von den Gesellschaften gemietet und betrieben. Beide Verträge beinhalten Heimfallklauseln.

Risiko

Für den Bund besteht das Risiko, dass er (in frühestens 30 Jahren nach Inbetriebnahme) die beiden „Quartiers“ zu bereits festgelegten Preisen übernehmen muss. Dieser Preis liegt bei

79 Prozent des Anschaffungswertes. Er ist gebunden an den Landesindex der Konsumentenpreise. Der vereinbarte Übernahmepreis wird aus heutiger Betrachtungsweise deutlich über dem dann realisierbaren Marktwert liegen. Momentan ist noch nicht geklärt, wie dieser Sachverhalt in der Bundesrechnung unter Berücksichtigung der geltenden Rechnungslegungsnormen abgebildet werden kann. Zu viele Variablen können den Entscheid noch beeinflussen. Eine Neustrukturierung der Finanzierung respektive eine vorzeitige Sanierung durch den Bund und den ETH-Bereich im Rahmen einer politischen Entscheidungsfindung kann hier massgebenden Einfluss haben.

Beurteilung

Es ist schwierig, die geltenden Bedingungen abzuschätzen, die letztlich zum Entscheid führen, ob der Heimfall eintritt oder nicht. Aus heutiger Perspektive wird aber für die Rechnungslegung davon ausgegangen, dass der Bund in etwa 25 Jahren die beiden «Quartiers» zu einem überhöhten Preis (rund 200 Millionen Franken zu hoch) wird übernehmen müssen.

Hauptrisiko

Entwicklung auf dem Immobilienmarkt und politische Entscheidungen.

6.4 Stiftung Switzerland Innovation

Sachverhalt

Die Schweiz unterstützt die Schaffung eines Schweizerischen Innovationsparks (Bundesgesetz über die Förderung der Forschung und der Innovation, FIG, SR 420.1). Für die Errichtung des Innovationsparks wurde die Stiftung «Switzerland Innovation» (nachfolgend Stiftung) gegründet. Der Bund unterstützt diese Stiftung nicht mit direkten Finanzierungen, aber beispielsweise mit der Abgabe von Bürgschaften. Ein Zusatzvertrag regelt die Details des Bürgschaftswesens. Der Bundesrat und die Stiftung haben diesen abgeschlossen. Ziel ist es, Innovationsvorhaben mit günstigen Konditionen für zweckgebundene Darlehen zu fördern. Dabei können nur Darlehen verbürgt werden, die der Realisierung von Forschungsinfrastrukturen, technologischen Plattformen oder technischen Einrichtungen an den Standorten dienen. Der Bund hat für solche Bürgschaften momentan 150 Millionen Franken freigegeben. Bis jetzt wurden keine Bürgschaften vergeben. In einer Leistungsvereinbarung zwischen dem SBFI und der Stiftung ist geregelt, dass die Stiftung für die Risikobeurteilung und die Überwachung der Bürgschaften zuständig ist. Das SBFI entscheidet über die Vergabe.

Risiko

Die Risiken sind durch die Vergabekriterien eingeschränkt. Maximal 25 Prozent der möglichen Bürgschaften dürfen auf einen Standortträger oder deren Tochterunternehmen vergeben werden. Eine Bürgschaft darf höchstens 30 Millionen Franken betragen. Dadurch entsteht eine Risikodiversifikation. Die Bürgschaftssumme darf weiter höchstens 80 Prozent der Finanzierungssumme betragen und die Laufzeit ist auf 10 Jahre beschränkt. Für die

Überwachung der Bürgschaften ist die Stiftung zuständig. Sie erhält dazu jährlich verschiedene Unterlagen der Bürgschaftsnehmer. Diese ermöglichen die Beurteilung der finanziellen Situation. Das SBFI erhält den Abschluss der Stiftung. Investitionen in Innovationsvorhaben sind grundsätzlich risikobehaftet. Es ist im Voraus nicht abschätzbar, ob eine Investition den gewünschten Erfolg bringt. Entscheidend ist der wirtschaftliche Erfolg der geförderten Institution.

Beurteilung

Die Ausfallrisiken des Bundes werden als mittel eingeschätzt. Dies vorab auch aufgrund der geplanten Risikodiversifikation auf verschiedene Bürgschaftsnehmer. Die eigentliche Risikoüberwachung liegt bei der Stiftung. Der Bund sieht aber alle geplanten Bürgschaftsvereinbarungen und entscheidet über deren Vergabe. Die Zuständigkeiten sind klar geregelt. Momentan besteht noch kein Risiko, da noch keine Bürgschaftsverpflichtungen bestehen.

Hauptrisiko

Wirtschaftlicher Erfolg der Bürgschaftsnehmer und deren Innovationen.

7 Zusammenfassung und Schlussfolgerung

Der Bund ist in zahlreichen Bereichen durch die Vergabe von Bürgschaften, Garantien oder gleichgelagerten Sachverhalten finanziellen Risiken ausgesetzt.

Die Prüfung zeigt auf, dass bei Sachverhalten in Höhe von 1099 Millionen Franken (5 %) im aktuellen Umfeld eine hohe Eintretenswahrscheinlichkeit der Risiken besteht. Bei Sachverhalten in Höhe von 4022 Millionen Franken (20 %) wird die Eintretenswahrscheinlichkeit mit mittel eingestuft, bei der Mehrzahl der Sachverhalte (14 957 Millionen Franken / 75 %) mit tief.

Im Zusammenhang mit Bürgschaften und Garantien geht der Bund das inhärente Ausfallrisiko direkt bei Vertragsunterzeichnung ein. Ab 1. Januar 2018 sind solche Verträge ab 100 000 Franken durch zwei Personen zu unterschreiben. Diese Anpassung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG, SR 172.010) hat sich aus einer Empfehlung der EFK ergeben. Wichtig ist, die zukünftigen möglichen Ausfallrisiken («worst case») bereits vor Vertragsunterzeichnung abzuschätzen. Bei hohen inhärenten Risiken sollten diese Instrumente nicht zu exzessiv verwendet werden. Zudem ist zu berücksichtigen, dass sich die Risikosituation bei langjährigen Geschäften über die Zeitachse betrachtet auch vollständig verändern kann. Inhärente Risiken aus diesen Geschäften sind regelmässig zu überwachen. Dabei sind einerseits die Eintretenswahrscheinlichkeit und andererseits das Schadensausmass zu beurteilen. Bei Bedarf sind Massnahmen zu ergreifen, um einen drohenden Schaden zu minimieren.

Das Hauptrisiko liegt bei der lokalen und globalen Entwicklung der Wirtschaft und der Finanzmärkte. Weitere Risiken sind politische Entscheidungen sowie nicht beeinflussbare Entscheide der Justiz.

Nachfolgend werden die verschiedenen Positionen nach Eintretenswahrscheinlichkeit getrennt tabellarisch aufgeführt:

Sachverhalte mit hohem Eintretensrisiko und hohem Schadensausmass

Bei einzelnen Gegebenheiten besteht aktuell ein hohes Ausfallrisiko. Dieses ergibt sich vorab durch die aktuelle Marktsituation:

	Mio. CHF per 1.1.2017	Eintretens- wahrschein- lichkeit	Schadens- ausmass	Hauptrisiko
Bürgschaften Hochsee- schiffahrt (Kapitel 2.4)	579	hoch	hoch	Aktuelles Marktumfeld
Vorsorgewerk PUBLICA (Kapitel 6.1)	320	hoch	hoch	Aktuelles Marktumfeld
Heimfallrisiken Immo- bilien aus Mietverhältnis- sen EPFL (Kapitel 6.3)	200	hoch	hoch	Entwicklun- gen auf dem Immobilien- markt und auf der politi- schen Ebene.

Tabelle 5: Übersicht Sachverhalte mit hohem Eintretensrisiko per 1.1.2017

In Bezug auf die obige Tabelle ist festzuhalten,

- dass die 320 Millionen Franken im Zusammenhang mit dem Vorsorgewerk PUBLICA in den Personalvorsorgeverpflichtungen enthalten und somit passiviert sind;
- dass im Zusammenhang mit den Bürgschaften Hochseeschiffahrt die Bildung von Rückstellungen für den Abschluss per 31. Dezember 2017 erwartet wird. Der genaue Betrag ist momentan noch nicht verlässlich schätzbar;
- dass die Verpflichtung für den Heimfall der Immobilien aus Mietverhältnissen EPFL über 200 Millionen Franken einer heutigen Schätzung entspricht. Der Schaden wird voraussichtlich erst in rund 25 Jahren eintreten. Bis dahin können noch die heutigen Einschätzungen durch verschiedene Variablen überholt werden. Wie dieses Risiko in der Bundesrechnung abzubilden ist, wird im Moment noch geklärt. Zumindest ist von einer finanziellen Zusicherung für den Übernahmepreis bei Heimfall auszugehen.

Mit der Bildung von Rückstellungen werden die hohen Ausfallrisiken in Übereinstimmung mit den Rechnungslegungsgrundsätzen in der Bundesrechnung berücksichtigt.

Sachverhalte mit mittlerem Eintretensrisiko aber tiefem Schadensausmass

Es existieren Vereinbarungen, bei denen aktuell ein mittleres Ausfallrisiko besteht. Das Schadensausmass wird als tief eingeschätzt.

	Mio. CHF per 1.1.2017	Eintretens- wahr- schein- lichkeit	Schadens- ausmass	Hauptrisiko
Liegenschaftsbereich (Kapitel 5.1)	427	mittel	tief	Politische Ent- scheidungen
Pflichtlagerhaltung (Ka- pitel 2.5)	317	mittel	tief	Wirtschaftli- che Situation der Pflichtla- gerhalter
Stiftung Switzerland In- novation (Kapitel 6.4)	0	mittel	tief	Wirtschaftli- cher Erfolg bei Innovatio- nen

Tabelle 6: Sachverhalte mit mittlerem Eintretensrisiko per 1.1.2017

Diese Einschätzung basiert auf unterschiedlichen Faktoren:

- Beim Liegenschaftsbereich besteht meist noch ein Verhandlungsspielraum bezüglich der Höhe der effektiven Kosten. Zudem werden nicht alle Risiken im gleichen Jahr eintreten. Zuerst müssen konkrete «Sanierungsprojekte» erarbeitet werden. Dadurch wird der Schaden auf budgetierbar.
- Bei der Pflichtlagerhaltung bestehen Pfandrechte. Damit sollte der Verlust ausgeglichen werden können. Wichtig ist in diesen Bereichen, vorab bei der Regionalpolitik, eine Beobachtung der Marktentwicklung. Verwerfungen auf den Finanzmärkten könnten trotz Risikodiversifikation zu umfassenden Verlusten führen.
- Bei der Stiftung Switzerland Innovation wurden im Moment noch keine Bürgschaften eingegangen. Die geplante Risikodiversifikation sollte das Schadensausmass zukünftig verringern.

Sachverhalt mit mittlerem Eintretensrisiko aber hohem Schadensausmass

Es existiert ein Bereich, bei dem aktuell ein mittleres Ausfallrisiko besteht. Das Schadensausmass wird hingegen als hoch eingeschätzt.

	Mio. CHF per 1.1.2017	Eintretens- wahr- schein- lichkeit	Schadens- ausmass	Hauptrisiko
Sozialer Wohnungsbau (Kapitel 2.2)	3 258	mittel	hoch	Allgemeine Finanz- und Wirtschaftssi- tuation

Tabelle 7: Sachverhalte mit tiefem Eintretensrisiko per 1.1.2017

Massgebend ist hier die Entwicklung auf dem schweizerischen Immobilienmarkt, welche ihrerseits wesentlich von der allgemeinen Entwicklung der Finanz- und Wirtschaftssituation abhängt (Zinsänderungsrisiko, Konjunktur).

Sachverhalte mit tiefem Eintretensrisiko aber hohem Schadensausmass

In einzelnen Fällen steht der Bund einem mittleren bis hohen Schadensausmass gegenüber (total rund 14,3 Milliarden Franken). Bei diesen Fällen wird das Ausfallrisiko momentan als tief eingeschätzt:

	Mio. CHF per 1.1.2017	Eintretens- wahr- schein- lichkeit	Schadens- ausmass	Hauptrisiko
EUROFIMA (Kapitel 2.1)	2 834	tief	hoch	Allgemeine Finanz- und Wirtschaftssi- tuation
Staatsgarantien KTU (Kapitel 2.3)	2 020	tief	hoch	
Garantiekapitalien Ent- wicklungsbanken (Kapi- tel 3.1)	8 297	tief	hoch	
Kreditgarantie gegen- über der SNB (Kapitel 3.2)	780	tief	hoch	
Leistungsaushilfe Kran- kenversicherung (Kapi- tel 3.3)	250	tief	mittel	
Personalvorsorge Euro- control (Kapitel 5.2)	111	tief	mittel	

Tabelle 8: Sachverhalte mit tiefem Eintretensrisiko per 1.1.2017

Bei diesen Sachverhalten basiert das momentan als tief beurteilte Ausfallrisiko auf makroökonomischen Gegebenheiten oder auf gesetzlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen. Globale Verwerfungen auf den Finanzmärkten oder Änderungen von gesetzlichen Rahmenbedingungen könnten diese Einschätzung massgeblich ändern. In diesen Fällen ist die Beobachtung von makroökonomischen und politischen Risikoindikatoren zentral. Es handelt sich beispielsweise um geplante Gesetzesänderungen und ihre Auswirkungen, generelle Entwicklungen auf dem schweizerischen Immobilienmarkt, beim Zinsniveau, bei der Verschuldung privater und öffentlicher Haushalte, beim BIP-Wachstum. Die Risikoindikatoren könnten anzeigen, wann sich die Grundlagen / Rahmenbedingungen in diesen Bereichen nachhaltig verändern. Diese Risikoindikatoren könnten in einem strategischen Risikomanagement des Bundes geführt werden. Anschliessend wären die Entwicklungen und deren Auswirkungen auf die «Geschäftsbereiche» des Bundes zu beurteilen.

Andere Sachverhalte

Zwei Sachverhalte werden nachfolgend separat aufgeführt:

	Mio. CHF per 1.1.2017	Eintretens- wahr- schein- lichkeit	Schadens- ausmass	
Offene Rechtsfälle (Kapitel 4)	665	tief	mittel	Keine direkte Beeinflussung möglich
Regionalpolitik (Kapitel 6.2)	20	mittel	tief	Allgemeine Finanz- und Wirtschaftssituation

Tabelle 9: Eintretensrisiko anderer Sachverhalte per 1.1.2017

Der Ausgang von offenen Rechtsfällen kann nicht beeinflusst werden. Das Risiko eines negativen Urteils für den Bund wird als tief eingeschätzt. Würde ein negatives Urteil mit mehr als 50 Prozent erwartet, müsste eine Rückstellung gebildet werden.

Bei der Regionalpolitik müssen immer wieder kleinere Zahlungen geleistet werden. Es handelt sich dabei aber nicht um Bürgschaftszahlungen, sondern um Verlustübernahmen. Das Risiko wird durch eine Rückstellung von 20 Millionen Franken in der Bundesrechnung berücksichtigt. Zudem sind die erwarteten Ausfallzahlungen im Finanzplan sowie im Voranschlag enthalten.

Anhang 1: Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BIP	Bruttoinlandprodukt
BWL	Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung
BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
CHF	Schweizer Franken
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGW	Emissionszentrale für gemeinnützige Wohnbauträger
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
EU	Europäische Union
GE KVG	Gemeinsame Einrichtung Krankenversicherungsgesetz
IFRS	International Financial Reporting Standards
IWF	Internationaler Währungsfonds
KMU	Klein- und Mittelunternehmen
KTU	Konzessionierte Transportunternehmen
PRGT	Poverty Reduction and Growth Trust
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SNB	Schweizerische Nationalbank
SR	Systematische Rechtssammlung
WFG	Wohnbauförderungsgesetz