



Zusatzabklärung zu den Aussenstellen der gewerblichen Bürgerschaftsgenossenschaften

Ernst & Young AG

Mai 2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Impressum

Herausgeber

Ernst & Young AG im Auftrag von:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort KMU-Politik

Projektbearbeitung

Ernst & Young AG:

Christian Sauter (Projektleitung)

Oliver Dunant

Petra Beck

Kevin Meile

Fabien Aubry

Adresse

Ernst & Young AG

Maagplatz 1

Postfach

CH-8010 Zürich

Tel. +41 58 286 31 11

Fax +41 58 286 30 04

www.ey.ch

© 2013 by Ernst & Young AG

Das Copyright liegt bei Ernst & Young AG und bei den Auftraggebern.

Die Weitergabe des Berichtes oder von Teilen daraus an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: «Quelle: Ernst & Young AG»

Management Summary

Mit der Neukonzeption des gewerblichen Bürgschaftswesens war unter anderem das Ziel verbunden, eine bessere Koordination unter den Bürgschaftsgenossenschaften (BG) und eine stärkere Vereinheitlichung der Vergabepaxis zu erreichen. Gleichzeitig wurden innerhalb der einzelnen BG teilweise dezentrale Strukturen in Form von Aussenstellen beibehalten bzw. geschaffen. Besonders ausgeprägt ist dies im Fall der CRC-PME, bei der die Aussenstellen in eigener Kompetenz über Dossiers bis CHF 150'000 entscheiden können.

Vor diesem Hintergrund hat das SECO Ernst & Young im Februar 2011 beauftragt, im Nachgang zur Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007-2010 eine Zusatzabklärung zu den Aussenstellen der BG durchzuführen. Dabei war zum einen zu prüfen, ob bei einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen - wie in der Anerkennungsverfügung statuiert - einheitliche Vergabeprozesse und -kriterien gewährleistet sind (*Schwerpunkt 1*). Zum anderen sollte die Gesamtstruktur BG - Aussenstellen unter Kosten- sowie Governance-Aspekten beurteilt werden (*Schwerpunkt 2*). Nebst einer Dokumentenanalyse wurden dazu Interviews mit den regionalen BG und ausgewählten Aussenstellen der CRC-PME durchgeführt, bei ausgewählten Aussenstellen der CRC-PME formelle Dossierprüfungen vorgenommen und ein Kostenvergleich zwischen den BG erstellt.

Schwerpunkt 1: Einheitlichkeit der Vergabeprozesse und -kriterien

Bei der CRC-PME hat sich gezeigt, dass die Prüfdossiers auf identischen Vorlagen beruhen bzw. vom Aufbau her weitgehend identisch sind. Mit Blick auf die Qualität und Vollständigkeit der Dokumentation sind allerdings zwischen und auch innerhalb der Aussenstellen Unterschiede festzustellen. Bei den Vergabekriterien hingegen ist innerhalb der CRC-PME keine Einheitlichkeit gewährleistet, da die materiellen Vorgaben offen und nicht messbar formuliert sind und die Aussenstellen über Dossiers bis CHF 150'000 in eigener Kompetenz entscheiden können (2007 - 2011: 73% der Dossiers \leq CHF 150'000). Gleichzeitig findet bei den Dossiers bis CHF 150'000 faktisch kein Controlling durch die CRC-PME statt, obwohl diese gestützt auf das Organisationsreglement die Möglichkeit dazu hätte.

Auch die BG Mitte und OB TG verfügen über keine messbaren Vergabekriterien. Auf eine einheitliche Vergabepaxis von Zentrale und Aussenstellen hat dies jedoch keine direkten Auswirkungen, da deren Aussenstellen über keine eigenen Entscheidungskompetenzen verfügen.

Zur Sicherstellung einheitlicher Vergabekriterien empfehlen die Evaluatoren, im Falle der CRC-PME mit einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen mess- und überprüfbare Vergabekriterien zu definieren (*Empfehlung 1*). Auf dieser Basis könnten bei der CRC-PME bei Bedarf auch neue Delegationsregelungen eingeführt werden. Gleichzeitig wäre sicherzustellen, dass die Zentrale die Umsetzung dieser Kriterien regelmässig überprüft (*Empfehlung 2*) und die Bewilligungsentscheide der Aussenstellen systematischer dokumentiert werden (*Empfehlung 3*).

Bezüglich Datenaustausch ist das von den BG verwendete Informatiksystem dahingehend anzupassen, dass zukünftig Änderungen an Dokumenten und Daten nachverfolgt werden können (*Empfehlung 4*).

Bei der CRC-PME ist das Management der Verluste bzw. das Einholen von Wiedereingängen auf Ebene CRC-PME zu zentralisieren (*Empfehlung 5*). Im Interesse der Einheitlichkeit ist überdies sicherzustellen, dass die Geschäftsführer der einzelnen Aussenstellen über identische Kompetenzen verfügen (*Empfehlung 6*).

Schwerpunkt 2: Beurteilung der Gesamtstruktur BG-Aussenstellen

Unter Schwerpunkt 2 war zum einen zu klären, wie sich die Einrichtung von Aussenstellen auf die **Betriebskosten der BG** auswirkt. Der Kostenvergleich fokussiert auf die einzelnen BG als Gesamtorganisation (inkl. Aussenstellen) und beruht auf Schätzungen und Selbstdeklarationen der einzelnen BG bzw. Aussenstellen. Aus dem Kostenvergleich lässt sich schliessen, dass die Einrichtung von Aussenstellen nicht unbedingt mit höheren Betriebskosten verbunden ist. Auffallend ist jedoch, dass zwischen den einzelnen Aussenstellen der CRC-PME teils grosse Kostenunterschiede bestehen. Will das SECO die betriebliche Effizienz der BG messen und vergleichen, wird empfohlen, verbindliche Vorgaben zur Kosten- und Leistungserfassung für alle BG einzuführen (*Empfehlung 7*).

Zum andern galt es unter Schwerpunkt 2, die Gesamtstruktur BG-Aussenstellen aus **Governance-Sicht** zu beurteilen. Dazu waren die rechtliche Struktur BG - Aussenstellen und die Zusammensetzung der Verwaltungen zu analysieren sowie die Einbindung der Aussenstellen in die kantonalen Wirtschaftsförderungsstrukturen zu beleuchten.

Die Verwaltung der CRC-PME setzt sich weitgehend aus Verwaltungs-Vertretern der Aussenstellen zusammen. Diese personelle Verbindung ist aus Corporate Governance - Sicht nicht unproblematisch und kann unter den Verwaltungs-Mitgliedern der CRC-PME zu Loyalitätskonflikten führen. Um eine Aufsicht der Aussenstellen durch die CRC-PME im Einklang mit dem Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance zu gewährleisten, sollten die Entscheidungsgremien der CRC-PME und der Aussenstellen voneinander personell unabhängig sein (*Empfehlung 8a*). Bei der BG Mitte und OBTG stellt sich diese Frage nicht, da auf Ebene der Aussenstellen keine separaten Verwaltungen bestehen. Unter dem Aspekt der Verantwortlichkeit wird zudem die Grösse der Entscheidungsgremien der CRC-PME sowie deren Aussenstellen Wallis und Genf als suboptimal erachtet, empfohlen wird eine ungerade Anzahl von fünf bis maximal neun Verwaltungsmitgliedern (*Empfehlung 8b*). Alternativ könnten die Bürgschaftsentscheide der CRC-PME einem Ausschuss übertragen werden (*Alternativ-Empfehlung zu 8a und 8b*). Weiter sind Ausstandsregelungen für Verwaltungsmitglieder, die einen Antrag an die CRC-PME vorbereitet haben, festzulegen (*Empfehlung 8c*). Generell bzw. bei allen BG sind die Verwaltungsmitglieder überdies zu verpflichten, den Verwaltungspräsidenten im konkreten Fall über einen allfälligen Interessenkonflikt zu informieren. Die Verwaltung entscheidet, ob das entsprechende Mitglied in den Ausstand treten muss (*Empfehlung 8d*).

Dass die kantonalen Wirtschaftsförderungsaktivitäten und das gewerbliche Bürgschaftswesen je nach Kanton unter einem Dach gebündelt werden, ist zur Nutzung von Synergien sinnvoll. Die Kombination von kantonalen Instrumenten und der gewerblichen Bürgschaft i.A.d. Bundes kann jedoch eine einheitliche Praxis der CRC-PME erschweren. Generell ist zu klären, wie sich das Instrument der kantonalen Rückbürgschaften auf das Bürgschaftswesen des Bundes auswirkt (*Empfehlung 9*).

Fazit

Im Rahmen der Zusatzabklärung war zu beurteilen, mit welchen Auswirkungen die Einrichtung von Aussenstellen für das Gesamtsystem „Bürgschaftswesen“ verbunden ist. Über Aussenstellen kann die Nähe zum Kunden und die lokale Verankerung gefördert werden, was sich grundsätzlich positiv auf die Wirksamkeit des Gesamtsystems auswirkt.

Im Interesse der Wirksamkeit und Effizienz des Gesamtsystems müssen jedoch zum einen die Kompetenzen und Governance so ausgestaltet sein, dass innerhalb der BG eine einheitliche Vergabep Praxis bzw. Risikopolitik gewährleistet ist. Dies gilt insbesondere im Fall einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen. Die Zusatzabklärung hat ergeben, dass die CRC-PME diesen Anforderungen heute nur teilweise genügt. Eine einheitliche Vergabep Praxis innerhalb der CRC-PME kann mit den heutigen Strukturen nicht gewährleistet werden, was der Einheitlichkeit des Gesamtsystems „Bürgschaftswesen“ abträglich ist.

Zum anderen ist sicherzustellen, dass die Einrichtung von Aussenstellen nicht zu einer Verteuerung des Gesamtsystems führt.

Inhalt

Management Summary	2
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Grundlagen der Zusatzabklärung	9
1.1 Ausgangslage und Auftrag	9
1.2 Aufbau des Untersuchungsberichts	9
1.3 Vorgehen.....	10
2 Methodik der Zusatzabklärung	12
2.1 Zusammenspiel der Akteure	12
2.2 Schwerpunkte der Zusatzabklärung	13
2.3 Erhebungsinstrumente.....	14
3 Schwerpunkt 1: Einheitlichkeit der Vergabeprozesse / -kriterien	16
3.1 Aussagen aus der Evaluation	18
3.2 Erwägungen des Evaluators.....	28
4 Schwerpunkt 2: Beurteilung der Gesamtstruktur BG-Aussenstellen - Ebene Kosten	32
4.1 Aussagen aus der Evaluation	32
4.2 Erwägungen des Evaluators.....	38
5 Schwerpunkt 2: Beurteilung der Gesamtstruktur BG-Aussenstellen - Ebene Governance	39
5.1 Aussagen aus der Evaluation	39
5.2 Erwägungen des Evaluators.....	43
Anhang	46
Literaturverzeichnis	46

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen	10
Abbildung 2: Schnittstellen zwischen den Akteuren.....	12
Abbildung 3: Betrag der Bürgschaftsverluste (CHF) und Anzahl Verlustdossiers der CRC PME (2007 - 2010)	21
Abbildung 4: Anzahl bewilligter Dossiers CRC-PME (2007 - 2011)	29
Abbildung 5: Aufteilung Zeitaufwand (Anteil Bürgschaftswesen) 2010 auf Aktivitäten.....	34
Abbildung 6: Kosten in CHF pro geprüftes Dossier (Anteil der Betriebskosten für die Dossierprüfung im Verhältnis zur Anzahl Dossierprüfungen)	36
Abbildung 7: Kosten in CHF pro laufendes Dossier (Anteil der Betriebskosten für das Management laufender Dossiers im Verhältnis zur Anzahl laufender Dossiers)	37
Abbildung 8: Personelle Verbindungen zwischen Verwaltung CRC-PME und Verwaltung Aussenstellen (Stand März 2011)	40
Abbildung 9: Anteile am Genossenschaftskapital der CRC-PME (Stand März 2011)	41

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick Aussenstellen.....	9
Tabelle 2: Überblick Erhebungsinstrumente.....	14
Tabelle 3: Kompetenzverteilung BG - Aussenstellen	16
Tabelle 4: Überblick Betriebskosten 2010 in CHF	33
Tabelle 5: Überblick der erbrachten Leistungen (2010)	35
Tabelle 6: Aktivitäten der Aussenstellen CRC-PME ausserhalb des Bürgerschaftswesens i.A.d. Bundes	41

Abkürzungsverzeichnis

BG	Bürgschaftsgenossenschaft
CCF	Centre de Compétences Financières
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement - petites et moyennes entreprises
CVC	Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement
CVCH	Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FAE	Financer autrement les entreprises
FTE	Full-Time Equivalent
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LADE	Loi sur l'appui au développement économique
LPEC	Loi sur la Politique Economique Cantonale
LV	Leistungsvereinbarung
OBTG	Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft St. Gallen
OVAC	Office valaisan de cautionnement
SAFFA	Ursprünglich: Schweizerische Ausstellung Für Frauenarbeit Heute: BG für die Verbürgung von Bankkrediten an Frauen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft

1 Grundlagen der Zusatzabklärung

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Im Nachgang zur Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007-2010, bei welcher der Fokus auf dem Gesamtsystem und den einzelnen Bürgschaftsgenossenschaften (BG) lag, hat das SECO Ernst & Young im Februar 2011 mit einer Zusatzabklärung zu den Aussenstellen der BG beauftragt.

Abgesehen von der SAFFA verfügen alle BG zumindest über eine Aussenstelle.

Tabelle 1: Überblick Aussenstellen

BG	Aussenstellen (CRC: Antennen)	Juristische Struktur
OBTG	▶ Aarau	▶ Keine eigene Rechtspersönlichkeit
BG Mitte	▶ Reinach / Nordwestschweiz	▶ Keine eigene Rechtspersönlichkeit
	▶ Kerns / Zentralschweiz	▶ Keine eigene Rechtspersönlichkeit
	▶ Alle / Jura	▶ Keine eigene Rechtspersönlichkeit
CRC-PME	▶ Pully / Waadt (Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement CVC)	▶ Genossenschaft
	▶ Sion / Wallis (Office valaisan de cautionnement OVAC)	▶ Genossenschaft
	▶ Carouge / Genf (Financer autrement les entreprises FAE)	▶ Stiftung
	▶ Fontaines / Neuenburg (Sté coopérative Neuchâtel Interface PME)	▶ Genossenschaft
	▶ Freiburg / Freiburg (CRC-PME Fribourg)	▶ Verein
SAFFA	▶ Keine Aussenstelle	

Im Rahmen der Zusatzabklärung soll zum einen geprüft werden, ob in den Aussenstellen einheitliche Vergabeprozesse und -kriterien angewandt werden und wie diese Einheitlichkeit durch die BG gewährleistet wird. Zum anderen ist die Gesamtstruktur BG - Aussenstellen unter Kostenaspekten sowie unter Corporate Governance Aspekten zu beurteilen. Adressat der Zusatzabklärung ist das SECO.

1.2 Aufbau des Untersuchungsberichts

Der Bericht ist in fünf Kapitel gegliedert:

Im ersten Kapitel werden die Grundlagen der Zusatzabklärung wie die Ausgangslage, der Auftrag des SECO an Ernst & Young sowie dessen Ziele und Fokus dargestellt. Des Weiteren wird kurz auf das Vorgehen und die Projektorganisation eingegangen.

Das darauf folgende Kapitel „Methodik der Zusatzabklärung“ beschreibt das Zusammenspiel und die Schnittstellen zwischen den verschiedenen Akteuren im gewerblichen Bürgschaftswesen. Gestützt darauf sowie aufgrund der vorgegebenen Untersuchungsziele werden die zwei inhaltlichen Schwerpunkte und die einzusetzenden Erhebungsinstrumente definiert.

Im dritten bis fünften Kapitel werden die Untersuchungsergebnisse anhand der definierten Schwerpunkte präsentiert und interpretiert.

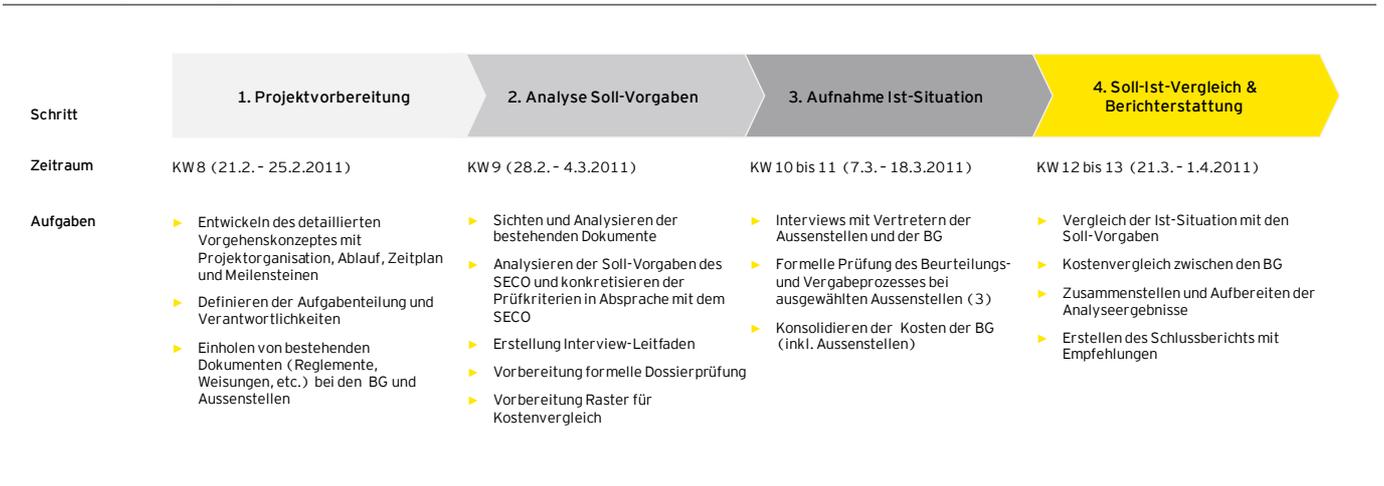
1.3 Vorgehen

Ablauf der Abklärung

Nach der Projektinitialisierung wurden mit den BG sowie Aussenstellen Interviews und formelle Dossierprüfungen vereinbart. Aufgrund der bereits durchgeführten Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens im zweiten Halbjahr 2010 lagen die meisten Dokumente und Unterlagen (wie z.B. Anerkennungsverfügungen oder Reglemente) bereits vor. Somit konnten die Soll-Vorgaben rasch ermittelt sowie die Grundlage für die Interviews und formellen Dossierprüfungen gelegt werden. Im Verlauf des dritten Projektschrittes wurde die Ist-Situation mittels der erwähnten Instrumente aufgenommen und zusätzlich eine Kostenanalyse durchgeführt.

Nach Abschluss der Erhebungen erfolgten die Analyse und die umfassende Darstellung der Ergebnisse im vorliegenden Untersuchungsbericht.

Abbildung 1: Vorgehen



Projektorganisation

Die Evaluation wurde von einem interdisziplinären Team von Ernst & Young durchgeführt. Christian Sauter übernahm die Projektleitung, Olivier Dunant (verantwortlicher Partner) war zuständig für die Qualitätssicherung. Das Projektteam bestand aus Petra Beck, Kevin Meile und Fabien Aubry.

Die Zusatzabklärung wurde durch Martin Godel, Ressortleiter KMU-Politik des SECO, in Auftrag gegeben.

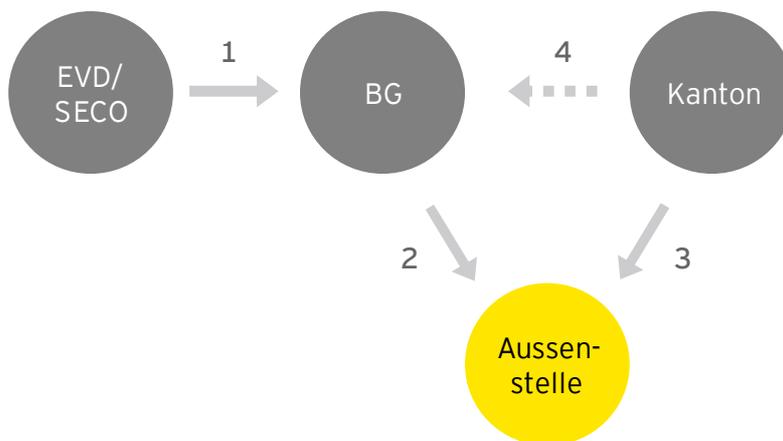
Frau Denise Delapraz, wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort KMU-Politik SECO, stand dem Projektteam von Ernst & Young in fachlichen und organisatorischen Fragen zur Seite.

2 Methodik der Zusatzabklärung

2.1 Zusammenspiel der Akteure

Für die Analyse wird bei den verschiedenen relevanten Akteuren bzw. den Schnittstellen zwischen diesen Akteuren angesetzt:

Abbildung 2: Schnittstellen zwischen den Akteuren



- 1) Das EVD/SECO entscheidet über die Anerkennung der gewerblichen BG (mittels Anerkennungsverfügung). Die Anerkennungs Voraussetzungen sind in Art. 4 des Bundesgesetzes Bürgschaftswesen festgehalten¹ und werden in den Anerkennungsverfügungen konkretisiert (u.a. in Bezug auf die Einrichtung von Aussenstellen, vgl. 2)).
- 2) Die BG können im Rahmen der Anerkennungsverfügungen Aussenstellen einrichten. In den Anerkennungsverfügungen werden mit Blick auf die Aussenstellen folgende Auflagen festgehalten:
 - ▶ Die BG richten die zur Marktbearbeitung betriebswirtschaftlich notwendigen Aussenstellen ein.
 - ▶ Regionalpolitisch motivierte Leistungen und Strukturen sind vom nutzniessenden Kanton vollumfänglich abzugelten.

¹ Gemäss Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes Bürgschaftswesen werden Organisationen anerkannt, die:

- nicht gewinnorientiert betrieben werden;
- Unternehmen aller Branchen offen stehen;
- rechtlich und wirtschaftlich unabhängig vom Darlehensgeber sind;
- professionell und effizient geführt werden; und
- überkantonale tätig sind.

Abs. 2 hält fest, dass der Bundesrat die Zahl der anerkannten Organisationen beschränken kann und diese in der Bestimmung ihrer Organisationsform frei sind.

- ▶ Im Falle einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen sind identische Vergabeprozesse und -kriterien innerhalb der Gesamtorganisation zu gewährleisten. Zudem ist ein Verfahren vorzusehen, um bei Schwierigkeiten eine entsprechende Kompetenzdelegation zurücknehmen zu können.²

Gemäss Art. 9 des Bundesgesetzes Bürgschaftswesen obliegt es dem EVD, die Einhaltung der in den Anerkennungsverfügungen verankerten Voraussetzungen und Auflagen zu überwachen.

- 3) Für die Einrichtung und Finanzierung von Aussenstellen spielen die Kantone eine wesentliche Rolle. Gewisse Aussenstellen erbringen auch Leistungen im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderung und werden durch die betreffenden Kantone entsprechend entschädigt.
- 4) Zwischen Kantonen und BG bestehen unterschiedlich enge Beziehungen. Die einzelnen BG haben mit verschiedenen Kantonen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen (betreffend finanzieller Beiträge sowie Delegation von kantonalen Wirtschaftsförderungsaufgaben an die BG, vgl. 3)).

2.2 Schwerpunkte der Zusatzabklärung

Die im vorangehenden Kapitel aufgezeigten Schnittstellen sollen nun anhand zweier Schwerpunkte untersucht werden:

Schwerpunkt 1:
Einheitlichkeit der
Vergabeprozesse / -kriterien

Innerhalb von Schwerpunkt 1 ist zu untersuchen, ob die Forderung nach einheitlichen Vergabeprozessen und -kriterien im Falle einer Kompetenzdelegation an die Aussenstellen eingehalten wird (vgl. Anerkennungsverfügung). Dafür ist zu prüfen, welche Vorgaben die BG den Aussenstellen machen und ob diese in der Praxis umgesetzt werden.

Unter Schwerpunkt 1 sollen zudem die Prozesse des Managements der laufenden Dossiers sowie des Managements der Verluste / Wiedereingänge ebenfalls unter dem Aspekt der Einheitlichkeit beleuchtet werden.

Schwerpunkt 2:
Beurteilung der
Gesamtstruktur BG -
Aussenstellen

Im Rahmen von Schwerpunkt 2 ist die Gesamtstruktur BG - Aussenstellen unter Kosten-Aspekten einerseits sowie unter Governance-Aspekten andererseits zu beurteilen. Hinsichtlich der Betriebskosten ist zu untersuchen, wie sich die Einrichtung von Aussenstellen kostenseitig auswirkt. Dazu soll ein Kostenvergleich zwischen den vier BG durchgeführt werden. Unter Governance-Aspekten ist die juristische Struktur und Organisation sowie die Rolle der Kantone zu analysieren.

Untersuchungsumfang

Die Zusatzabklärung umfasst alle anerkannten BG mit Aussenstellen (CRC-PME, BG Mitte, OB TG). Die SAFFA ist nur im Rahmen des Kostenvergleichs zu berücksichtigen.

² Diese Bestimmung ist nur in der Anerkennungsverfügung der CRC-PME festgehalten, da in den Anerkennungsverfügungen der anderen BG keine Kompetenzdelegation an allfällige Aussenstellen vorgesehen ist.

2.3 Erhebungsinstrumente

Überblick

Für die Beurteilung der beiden Untersuchungsschwerpunkte wurde - je nach Fragestellungen und Erkenntniszielen - auf unterschiedliche Erhebungsinstrumente zurückgegriffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, mit welchen Erhebungsinstrumenten welche Themen der beiden Schwerpunkte untersucht wurden.

Tabelle 2: Überblick Erhebungsinstrumente

Erhebungsinstrument	Schwerpunkt 1	Schwerpunkt 2	
	Einheitlichkeit	Betriebskosten	Governance
A - Qualitative Dokumentenanalyse	X	X	X
B - Interviews mit BG	X		X
C - Formelle Dossierprüfung vor Ort	X		
D - Betriebskosten-Analyse bei den BG		X	

Im Folgenden wird auf das Vorgehen bei den einzelnen Erhebungsinstrumenten eingegangen.

Erhebungsinstrument A:
Qualitative
Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse hatte zum Ziel, die bestehenden Informationen und Daten zur Zusammenarbeit der verschiedenen Akteure sowie zu den Vorgaben des EVD/SECO systematisch aufzubereiten. Sie diente als Grundlage für die Anwendung der übrigen Evaluationsinstrumente und ermöglichte zudem eine Vertiefung und Verifizierung ausgewählter Aspekte.

Erhebungsinstrument B:
Interviews mit BG

Die Interviews dienten primär dazu, die Soll-Vorgaben für den Vergabeprozess (inkl. Vergabekriterien) der BG an die Aussenstellen aufzunehmen.

In einem ersten Schritt wurde mit den drei regionalen BG je ein Interview durchgeführt. Dabei wurden die Soll-Vorgaben der BG diskutiert und der Vergabeprozess aus BG-Sicht aufgenommen. Dazu gehörten auch Vorgaben zur Dossier-Ablage und zur Datenverwaltung/-zugriff sowie die Abläufe der internen Kommunikation.

In einem zweiten Schritt wurden Interviews mit den Aussenstellen durchgeführt. Diese bezweckten, die tatsächlichen Abläufe aus Sicht der Aussenstellen mit den Soll-Vorgaben und Angaben der BG zu vergleichen.

Erhebungsinstrument C:
Formelle Dossierprüfung vor
Ort

Mit einer formellen Dossierprüfung vor Ort wurde anhand von ausgewählten Dossiers verifiziert, ob die Vorgaben an die Beurteilungs- und Vergabeprozesse von den Aussenstellen eingehalten werden.³ Geprüft wurde dabei insbesondere, ob allfällige Berichtsvorlagen der Zentrale verwendet werden, ob die Dossiers sämtliche verlangten Informationen enthalten (Vollständigkeit) und wie die Ausführlichkeit und Qualität der Dokumentation ausfallen.

Die Aussenstellen wurden über die Dossierauswahl im Voraus informiert, damit diese die verlangten Dokumente zeitgerecht bereitstellen konnten.

Die Dossierprüfungen fanden vor Ort statt und nahmen pro Aussenstelle rund einen Tag in Anspruch. Die Dossierprüfungen wurden ausschliesslich bei drei ausgewählten Aussenstellen (Antennen) der CRC-PME durchgeführt. Dieses besondere Augenmerk auf die CRC-PME gründet darauf, dass die CRC-PME über eine wesentlich heterogenere Struktur als die anderen BG und die Aussenstellen (Antennen) über eigene Bewilligungskompetenzen verfügen.

Erhebungsinstrument D:
Betriebskosten-Analyse bei
den BG

Für die Betriebskostenanalyse wurde ein einheitliches Excel-Formular vorbereitet. Darin hatten alle BG und die Antennen der CRC-PME ihre Betriebskosten, aufgeschlüsselt nach verschiedenen Positionen, aufzuführen. Um die Betriebskosten der BG von denjenigen Kosten abzugrenzen, die nicht i.V.m. dem gewerblichen Bürgschaftswesen, sondern für weitere Tätigkeiten im Auftrag von einzelnen Kantonen anfallen, wurde zusätzlich die Aufteilung der Arbeitszeit erfasst.

Grundlage der Analyse sind die Betriebskosten (ohne Verluste aus Bürgschaftsverpflichtungen) aus dem Jahr 2010.

³ Bei der Dossierprüfung wurden in Absprache mit dem SECO ausschliesslich formelle Aspekte geprüft (formelle Dossierprüfung). Eine materielle Dossierprüfung, bei der die Vergabeentscheide materiell überprüft werden, fand nicht statt; eine solche war jedoch im Rahmen der Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007 - 2010 erfolgt.

3 Schwerpunkt 1: Einheitlichkeit der Vergabeprozesse / -kriterien

Einführung und Übersicht

In diesem Kapitel soll das Zusammenspiel zwischen den BG und deren Aussenstellen unter dem Aspekt der Einheitlichkeit geprüft werden. Im Vordergrund steht dabei der Prozess der Gesuchsprüfung und des Vergabeentscheides, gleichzeitig ist jedoch auch der Prozess des Managements der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge zu beleuchten.

Die Aussenstellen der einzelnen BG sind unterschiedlich stark in die erwähnten Prozesse involviert, wie folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 3: Kompetenzverteilung BG - Aussenstellen⁴

		BG	Aussenstelle
Gesuchsprüfung und Vergabeentscheid	BG Mitte	<ul style="list-style-type: none"> Sämtliche Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> Entgegennahme des Gesuchs Durchführung Gesuchsprüfung / Erstellung Prüfungsbericht (inkl. Empfehlung)
	CRC-PME	<ul style="list-style-type: none"> Vergabeentscheid für Dossiers > CHF 150'000 Ausstellung Bürgschaftsvertrag für alle Dossiers 	<ul style="list-style-type: none"> Entgegennahme des Gesuchs Durchführung Gesuchsprüfung / Erstellung Prüfungsbericht Vergabeentscheid <ul style="list-style-type: none"> - Vergabeentscheid für Dossiers bis CHF 150'000 - Empfehlung z.H. CRC-PME für Dossiers über CHF 150'000
	OBTG	<ul style="list-style-type: none"> Sämtliche Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> Die Aussenstelle der OB TG ist keine eigenständige Einheit und vollumfänglich Teil der OB TG. Es besteht somit keine Kompetenzaufteilung im Rahmen der Dossierprüfung. Es besteht ausschliesslich eine regionale Aufteilung, da sie Bürgschaftsgesuche aus dem Kanton Aargau betreut und prüft.

⁴ Die Tabelle dient zur Übersicht und beinhaltet diejenigen Kompetenzen, die für die zu untersuchenden Schwerpunkte als besonders relevant erachtet werden. Sie stellt keine abschliessende Aufzählung der Kompetenzen von BG und Aussenstellen dar.

		BG	Aussenstelle
Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge	BG Mitte	<ul style="list-style-type: none"> Sämtliche Kompetenzen 	<ul style="list-style-type: none"> Keine. Der Geschäftsführer der BG Mitte kann jedoch einzelne Aufgaben an die Aussenstellen, zwecks Abklärungen vor Ort (z.B. Erstellung Verlustrapport), delegieren.
	CRC-PME	<ul style="list-style-type: none"> Einholen Jahresabschlüsse Risiko-Klassifizierung (in Absprache mit Antenne) 	<ul style="list-style-type: none"> Risiko-Klassifizierung (in Absprache mit BG) und je nach Klassifizierung vertiefte Risikoanalyse Erstellung Verlustrapport Einholen Wiedereingänge
	OBTG	<ul style="list-style-type: none"> Sämtliche Kompetenzen Wiedereingänge und Verluste werden ausschliesslich von der Geschäftsstelle in St. Gallen betreut. 	<p>Für in Aarau betreute Bürgschaften:</p> <ul style="list-style-type: none"> Einholen Jahresabschlüsse Risikoklassifizierung

Hintergrund

In der Anerkennungsverfügung der CRC-PME wird vom EVD als Bedingung festgehalten, dass im Falle einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen identische Vergabeprozesse und -kriterien innerhalb der Gesamtorganisation zu gewährleisten sind (vgl. Kap. 2.1). Zudem ist gemäss Anerkennungsverfügung ein Verfahren vorzusehen, um bei Schwierigkeiten eine entsprechende Kompetenzdelegation zurücknehmen zu können.⁵

Gleichzeitig enthält die Verordnung Bürgschaftswesen materielle Kriterien zur Bürgschaftsvergabe (insbesondere Art. 4 Sorgfaltspflicht) sowie generelle Verpflichtungen in Bezug auf die Überprüfung von Bürgschaftsnehmerinnen und Bürgschaftsnehmern und die Wiedereingänge (vgl. Art. 8 und 9), die von allen BG zu beachten sind.

Untersuchungsfragen

- ▶ Wie ist die Kompetenzverteilung zwischen BG und Aussenstellen geregelt
 - bei der Bürgschaftsvergabe?
 - beim Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge?
- ▶ Existieren Vorgaben der BG an die Aussenstellen für
 - die Bürgschaftsvergabe (einheitliche Vergabeprozesse und -kriterien)?
 - das Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge?
- ▶ Wie gewährleistet die BG, dass die Aussenstellen die entsprechenden Vorgaben einhalten?

⁵ vgl. Anerkennungsverfügung CRC-PME, S.3.

3.1 Aussagen aus der Evaluation

3.1.1 CRC-PME

3.1.1.1 Bürgschaftsvergabe

Kompetenzaufteilung BG -
Aussenstellen

Die Kompetenzaufteilung ist im Organisationsregelement der CRC-PME sowie in den Zusammenarbeitsverträgen zwischen der CRC-PME und den einzelnen Aussenstellen verankert. Diese Zusammenarbeitsverträge sind für alle Aussenstellen der CRC-PME identisch.

Die Aussenstellen der CRC-PME sind zuständig für die Entgegennahmen und Prüfung der Bürgschaftsgesuche in ihrer Region. Der erste Kundenkontakt findet ausschliesslich über die Aussenstellen statt bzw. sämtliche Bürgschaftsgesuche gelangen über die Aussenstellen an die CRC-PME, die CRC-PME nimmt keine Bürgschaftsgesuche entgegen.

Die Aussenstelle trifft auf Grund einer ersten Prüfung eine Vorselektion, indem aussichtslose Dossiers direkt abgelehnt werden.⁶ Anschliessend führt die Aussenstelle (Geschäftsführer oder Berichterstatter) eine Dossierprüfung durch und verfasst einen entsprechenden Prüfungsbericht, welcher der Verwaltung⁷ der Aussenstellen unterbreitet wird. Je nach Aussenstelle gibt der Geschäftsführer bzw. Berichterstatter eine Empfehlung zuhanden der Verwaltung ab.

Mit Blick auf den Bewilligungsentscheid ist zwischen zwei Fällen zu unterscheiden:

- ▶ **Gesuche bis CHF 150'000:** Die Verwaltungen aller Aussenstellen verfügen über die Zuständigkeit, abschliessend über Gesuche bis CHF 150'000 zu entscheiden. Diese Kompetenzdelegation ist entsprechend in den Zusammenarbeitsverträgen zwischen der CRC-PME und den Aussenstellen verankert.⁸

Die CRC-PME wird von den Aussenstellen über die entsprechenden Entscheide informiert bzw. sie nimmt von diesen Entscheiden Kenntnis. Art. 35 des Organisationsreglements der CRC-PME sieht vor, dass bei Meinungsverschiedenheit im Zusammenhang mit einem entsprechenden Vergabeentscheid von der CRC-PME eine entsprechende Rückmeldung an die Aussenstelle erfolgt. Bei zu weitgehender Anwendung der Vorschriften und bei wiederholten Meinungsverschiedenheiten kann die Verwaltung der CRC-PME gemäss Organisationsregelement die delegierte Entscheidkompetenz der Aussenstelle einschränken oder aufheben.

⁶ Diese Dossiers werden nicht im Informatiksystem erfasst und erscheinen folglich auch nicht in den Statistiken.

⁷ Bei der Aussenstelle Genf handelt es sich um eine Stiftung mit einem Stiftungsrat. Im Folgenden wird für alle Aussenstellen der Begriff „Verwaltung“ verwendet, wobei der Stiftungsrat der Antenne Genf mitgemeint ist.

⁸ Kompetenzdelegation der CRC-PME an die Aussenstellen zum Entscheid über Dossiers bis CHF 150'000: Die Aussenstellen Genf und Wallis verfügen seit Gründung der CRC-PME (2007), die Aussenstellen Neuenburg und Waadt seit November 2008 und die Aussenstelle Fribourg seit September 2009 über eine entsprechende Kompetenz.

- ▶ **Gesuche über CHF 150'000:** Der Entscheid für Gesuche über CHF 150'000 obliegt der Verwaltung der CRC-PME. Die Verwaltung der Aussenstelle gibt dazu eine Empfehlung z.H. der CRC-PME ab. Der Verwaltung der CRC-PME werden nur diejenigen Gesuche unterbreitet, bei denen die Verwaltung der Aussenstelle zu einer positiven Empfehlung gelangt. Eine negative Empfehlung durch die Verwaltung der Aussenstelle führt hingegen zu einer Ablehnung des Gesuchs (ohne Entscheid der Verwaltung der CRC-PME).

Die formelle Bürgschaftsvergabe bzw. der Vertragsabschluss mit dem Kunden erfolgt in jedem Fall über die CRC-PME.

Vorgaben BG - Aussenstellen

Bei den Vorgaben der CRC-PME an die Aussenstellen ist zwischen materiellen und formellen Vorgaben zu unterscheiden:

Materielle Vorgaben (Vergabekriterien), die von den Aussenstellen sowie von der CRC-PME zu beachten sind, sind im Sinne von Grundvoraussetzungen in den Artikeln 42 und 43 des Organisationsreglements CRC-PME festgehalten. Dabei handelt es sich um allgemein gehaltene Vorgaben, die insbesondere die finanzielle Tragbarkeit bzw. Kreditwürdigkeit und -fähigkeit des Unternehmens sowie die Kompetenz / Qualifikation des Managements betreffen.⁹

Diese Grundvoraussetzungen wurden jedoch nicht weiter konkretisiert bzw. es bestehen keine „harten“ finanziellen Mindestvoraussetzungen (z.B. Eigenkapitalquote), die für eine Bürgschaftsvergabe erfüllt sein müssen. Entscheidend für den Vergabeentscheid ist letztlich der subjektive Gesamteindruck.

⁹ Gemäss Art. 42 Organisationsreglement CRC-PME gelten für die Bürgschaftsvergabe folgende Grundvoraussetzungen:

- Der Gestuchsteller ist sowohl professionell als auch persönlich kreditwürdig.
- Die finanzielle Struktur des Unternehmens ist gesund oder es wurden entsprechende Sanierungsmassnahmen eingeleitet.
- Die Lebensfähigkeit des Unternehmens ist gegeben.
- Das Unternehmen ist in der Lage, sich zu entwickeln und sein Fortbestand wird als gesichert erachtet.
- Das Unternehmen strebt grundsätzlich einen Wettbewerbsvorteil an.
- Der Business Plan weist keine wesentlichen Verzerrungen / Unstimmigkeiten auf.
- Das Unternehmen berücksichtigt allfällige Gesamtarbeitsverträge oder lokale Gegebenheiten.
- Die Geschäftstätigkeit berücksichtigt die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung.

Demgegenüber sind Gesuche gemäss Art. 43 Organisationsreglement CRC-PME in folgenden Fällen abzulehnen:

- Falls der Kredit bzw. die Bürgschaft zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung des Unternehmens dient.
- Falls sich ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befindet und strukturelle Defizite, die seine Lebensfähigkeit gefährden, aufweist. Hingegen ist ein Engagement der CRC-PME denkbar, falls ein überzeugender Sanierungsplan vorliegt.
- Falls die Produktionsmittel, das Vertriebesnetz oder die geographische Ausrichtung nicht mit der Aktivität des Unternehmens abgestimmt sind.
- Falls die Geschäftsführung bedeutende Schwachstellen aufweist bzw. Schlüsselstellen im Unternehmen schwach besetzt erscheinen.
- Falls der Gestuchsteller bereits von einer Bürgschaft profitiert.

Umsetzung

► Ebene CRC-PME

Formelle Vorgaben: Für den Prüfbericht müssen die Aussenstellen eine Berichtsvorlage der CRC-PME verwenden. Darin werden die verschiedenen Informationen vorgegeben, die im Rahmen der Dossierprüfung von den Aussenstellen abzuklären und zu dokumentieren sind.

Auf Ebene CRC-PME interessiert insbesondere, wie diese die Umsetzung der Vorgaben durch die Aussenstellen sicherstellt.

- **Gesuche bis CHF 150'000 (Entscheidkompetenz Aussenstellen):** Die CRC-PME wird von den Aussenstellen über die Bewilligungsentscheide, welche diese in eigener Kompetenz fällen können, durch Zustellung des Prüfberichtes informiert bzw. sie nimmt von diesen Entscheiden Kenntnis.^{10,11} Diese Entscheide werden von der CRC-PME nicht in Frage gestellt, auch wenn sie dazu gestützt auf Art. 35 des Organisationsreglements der CRC-PME die Möglichkeit hätte. Somit findet bei Gesuchen bis CHF 150'000 durch die CRC-PME keine systematische materielle Kontrolle der Vergabeentscheide der Aussenstellen und damit der Einhaltung der Vergabekriterien durch die Aussenstellen statt.

Zur Kontrolle der Vollständigkeit der getroffenen Entscheide stellt die CRC-PME den Aussenstellen jedes Quartal eine Liste mit den bewilligten Dossiers zu, die von der Verwaltung der Aussenstellen zu unterschreiben ist.

- **Gesuche über CHF 150'000 (Entscheidkompetenz CRC-PME):** Die Verwaltung der CRC-PME stützt sich für seine Vergabeentscheide (Gesuche über CHF 150'000) auf die Dossierprüfung bzw. den Prüfbericht der Aussenstellen. Die Aussenstellen übermitteln der CRC-PME den Prüfbericht (inkl. Empfehlung der Verwaltung der Antenne) sowie in einzelnen Fällen zusätzliche Informationen (z.B. Businessplan).

Die Verwaltung der CRC-PME studiert die von den Aussenstellen unterbreiteten Dossiers. Anlässlich der Verwaltungssitzungen werden die Dossiers durch den Geschäftsführer der zuständigen Aussenstelle präsentiert, diskutiert und bei Bedarf zusätzliche Informationen (an die Adresse des Geschäftsführers der Antenne, der Verwaltungsvertretung der Antenne oder an die CRC-PME) nachgefragt.

Häufig folgt die Verwaltung der CRC-PME der Empfehlung der Verwaltung der Aussenstellen (erst acht Dossiers wurden seit 2007 von der Verwaltung der CRC-PME abgelehnt).

Im diesem Zusammenhang ist zudem auf die „Commission de suivi“, die aus drei Verwaltungsmitgliedern der CRC-PME sowie sämtlichen Geschäftsführern der Aussenstellen und CRC-PME besteht, hinzuweisen. Diese Arbeitsgruppe hat den

¹⁰ Früher (2007/2008) forderte die CRC-PME bei den Aussenstellen auch die entsprechenden Protokolle der Verwaltungssitzungen an, um die internen Abläufe der Aussenstellen zu überprüfen. Da diese Abläufe heute bekannt sind, wird dies heute nicht mehr gemacht.

¹¹ Im Falle von negativen Entscheiden / Empfehlungen der Verwaltung der Aussenstellen (Dossiers unter und über CHF 150'000) erfolgt die Information an die CRC-PME via das gemeinsame Informatiksystem. Ein entsprechender Protokollauszug der Aussenstellen wird von der CRC-PME nicht eingefordert.

Auftrag, die Vergabepraxis innerhalb der CRC-PME weiterzuentwickeln und zu koordinieren und Massnahmen zu entwickeln, um eine einheitlichere Dossierbehandlung durch die Antennen zu erreichen.

Die Verwaltung der CRC-PME entscheidet zunehmend selten auf schriftlichem bzw. elektronischem Weg über Bewilligungsgesuche.

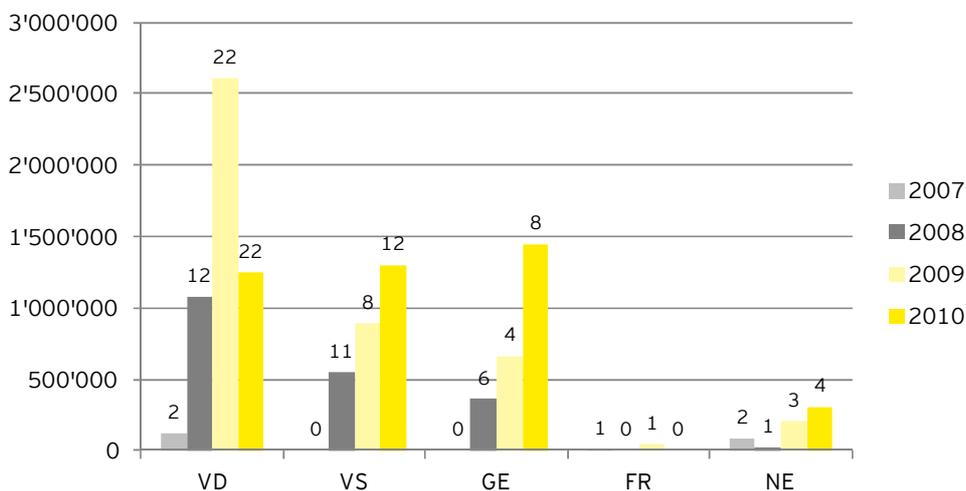
► Ebene Aussenstellen

Die Praxis der Aussenstellen wird anhand der drei Aussenstellen Genf, Waadt und Wallis, bei denen Interviews und formelle Dossierprüfungen¹² durchgeführt wurden, beurteilt. Von Interesse ist dabei in erster Linie, ob die Vorgaben der CRC-PME von den Aussenstellen eingehalten werden. Zudem soll auf Besonderheiten der einzelnen Aussenstellen hingewiesen werden.

Umsetzung der materiellen Vorgaben: Da im Rahmen der vorliegenden Untersuchung die Dossiers nur formell geprüft wurden, ist für die Umsetzung der materiellen Vorgaben auf die Erkenntnisse der Evaluation 2010 zu verweisen. Bei der damals vorgenommenen materiellen Dossierprüfung hat sich gezeigt, dass die Grundvoraussetzungen gemäss Organisationsreglement bei den analysierten Dossiers teilweise nicht erfüllt waren.

Auch die Tatsache, dass bei den Dossiers aus den einzelnen Kantonen bzw. der einzelnen Aussenstellen unterschiedlich häufig bzw. unterschiedlich hohe Verluste eingetreten sind (vgl. folgende Abbildung), weist auf gewisse Unterschiede bei der Vergabepraxis unter den Aussenstellen hin.

Abbildung 3: Betrag der Bürgschaftsverluste (CHF) und Anzahl Verlustdossiers der CRC PME (2007 - 2010)¹³



¹² Bei den formellen Dossierprüfungen wurden die Dossiers in Papierform geprüft. Dokumente und Informationen, die allenfalls nur elektronisch vorhanden sind, konnten demnach i.d.R. nicht berücksichtigt werden.

¹³ Gemäss Angaben der CRC-PME vom 11.4.2011

Umsetzung der formellen Vorgaben: Bei allen geprüften Dossiers, die seit der Neulancierung des Bürgschaftswesens erstellt wurden, stützte sich der Prüfbericht auf die Berichtsvorlage der CRC-PME. Die untersuchten Prüfberichte waren zudem weitgehend vollständig in dem Sinn, dass sämtliche der vorgegebenen Rubriken bearbeitet wurden.

Die Qualität und Ausführlichkeit der Analyse und Dokumentation fallen jedoch sowohl zwischen als auch innerhalb der einzelnen Aussenstellen unterschiedlich aus. Dies gilt insbesondere für die finanzielle Analyse des Unternehmens sowie für die Marktanalyse und Beurteilung der Qualifikation des Managements. Die Dossiers der Aussenstelle Genf weisen - soweit dies auf Grund einer formellen Dossierprüfung beurteilt werden kann - detailliertere finanzielle Analysen aus als die der anderen beiden Aussenstellen.

Die Entscheidungsbegründung der Verwaltung der Aussenstellen ist in den Dossiers unterschiedlich ausführlich dokumentiert. Zusätzliche Informationen, die im Rahmen der Verwaltungssitzungen präsentiert wurden und in die Überlegungen der Verwaltung einfließen, sind nur teilweise in den Dossiers enthalten.

Weitere Erkenntnisse auf Ebene Aussenstellen

- ▶ **Allgemein:** Je nach Aussenstelle wird unterschiedlich eingeschätzt, welche Bedeutung der Empfehlung des Geschäftsführers zukommt. Insbesondere wird ein Dossier mit einer negativen Empfehlung des Geschäftsführers je nach Aussenstelle noch der Verwaltung zum Entscheid vorgelegt oder es kann direkt vom Geschäftsführer abgelehnt werden. Die Unterstützung eines Dossiers durch den Geschäftsführer wird je nach Aussenstelle als entscheidend eingeschätzt, um in der Verwaltung eine Zustimmung zu erreichen.
- ▶ **Aussenstelle Genf:** Die Aussenstelle Genf hat Vorlagen für einen Business Plan entwickelt, die von den Kunden für ein Bürgschaftsgesuch zu verwenden sind. Damit soll eine einheitliche Dokumentation sichergestellt werden. Sämtliche Prüfberichte werden nebst dem Berichterstatter durch den Geschäftsführer visiert. Bei Dossiers mit komplexen bzw. ausserordentlichen Sachverhalten holt die Aussenstelle häufig eine externe Expertise ein. Diese Expertise wird ebenfalls der Verwaltung der Aussenstelle bzw. der CRC-PME als Entscheidungsgrundlage zugestellt. Die Dossiers der Aussenstelle Genf enthalten in der Regel zwei Checklisten, mit denen die notwendigen Dossierbestandteile dokumentiert und überprüft werden.
- ▶ **Aussenstelle Wallis:** Im Gegensatz zur Aussenstelle Genf und Waadt gibt der Berichterstatter / Geschäftsführer der Aussenstelle Wallis keine formelle Empfehlung zu den geprüften Dossiers z.H. der Verwaltung der Aussenstelle ab. Dabei ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die CRC-PME keine Vorgabe macht, ob der Berichterstatter / Geschäftsführer eine Empfehlung abgeben soll bzw. muss. Sämtliche Sitzungen der Verwaltung der OVAC werden physisch durchgeführt, es findet keine Entscheidungsfindung auf schriftlichem bzw. elektronischem Weg statt.
- ▶ **Aussenstelle Waadt:** Die Aussenstelle Waadt hat im vergangenen Jahr entschieden, nur noch im Notfall auf schriftlichem / elektronischem Weg

Bewilligungsentscheide zu fällen, und die entsprechenden Entscheide an der nächsten physischen Sitzung zu überprüfen. Seit kurzem werden die Hauptargumente der Diskussion innerhalb der Verwaltung systematisch im Prüfbericht festgehalten, um eine gewisse Rückverfolgbarkeit des Vergabeentscheides zu gewährleisten.

Datenaustausch

Die CRC-PME und deren Aussenstellen verwenden das gleiche Informatiksystem wie die BG Mitte sowie die OB TG. Die Kundendaten sowie die Informationen zum Gegenstand des Bürgschaftsgesuchs werden durch die Aussenstellen ins Informatiksystem eingegeben. Für die Eingabe der vertraglichen Informationen (z.B. bewilligte Bürgschaftshöhe, Informationen zur Rückversicherung, weitere Garantien) ist anschliessend die CRC-PME zuständig. Nicht geprüft werden konnte, wie die Zugriffsrechte zwischen der CRC-PME und den Aussenstellen geregelt sind. Das System verfügt über kein Protokoll, das den Nachvollzug von Änderungen zulässt. Da die BG Mitte und die OB TG das gleiche Informatiksystem verwenden, sind sie ebenfalls von dieser Schwachstelle betroffen.

Die CRC-PME und die Aussenstellen haben einen gemeinsamen geschützten Server (CITRIX), was den Datenaustausch wesentlich erleichtert. Der Zugang der Mitarbeiter der Aussenstellen zur gemeinsamen Datenbank und zu den auf dem Server gespeicherten Dokumenten ist jedoch eingeschränkt. Beispielsweise haben die Aussenstellen nur ein Leserecht für die vertraglichen Dokumente zwischen der CRC-PME und den Kunden.

Die definitiven, von der zuständigen Verwaltung unterzeichneten Prüfberichte sind von den Aussenstellen (Dossiers bis CHF 150'000) bzw. der CRC-PME (Dossiers über CHF 150'000) auf dem gemeinsamen Server abzulegen. Sämtliche Änderungen an den Dossiers, die sich auf Grund der Diskussion in der zuständigen Verwaltung ergeben, sind in der elektronischen Version nachzuführen. Im Rahmen der Zusatzabklärung konnte jedoch nicht geprüft werden, ob dies von den Aussenstellen bzw. der CRC-PME so umgesetzt wird.

Nebst den Prüfberichten sind weitere relevante Kundeninformationen, die i.R. der Dossierprüfung zusammengetragen wurden, ebenfalls von den Aussenstellen zu archivieren, während die CRC-PME für die Archivierung aller vertraglichen Dokumente verantwortlich ist. In der gemeinsamen Datenbank werden während dem Bürgschaftsverlauf zudem die Jahresabschlüsse der Kunden abgelegt. Die abgelehnten Dossiers sind ebenfalls auf dem gemeinsamen Server archiviert.

3.1.1.2 Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge

Kompetenzaufteilung BG - Aussenstellen

Änderungen an laufenden Dossiers: Die Kompetenzaufteilung für Änderungen an laufenden Dossiers (z.B. bezüglich Amortisationszahlungen) ist analog zum Vergabeprozess ausgestaltet: Änderungen an Dossiers bis CHF 150'000 können von den Aussenstellen entschieden werden, während Änderungen an Dossiers über CHF 150'000 in der Kompetenz der CRC-PME liegen.

Überwachung der laufenden Dossiers: Die Überwachung der laufenden Dossiers erfolgt in enger Zusammenarbeit zwischen der CRC-PME und den Aussenstellen. Die CRC-PME ist verantwortlich für das Einholen der Jahresabschlüsse beim Kunden und für das Einholen der Kontensaldi bei den Banken bzw. diese werden der CRC-PME von den Banken zugestellt. Die Analyse der Kontensaldi bzw. der

Jahresabschlüsse ist sowohl Aufgabe der Aussenstellen als auch der CRC-PME und dient als Basis für die Risikoeinstufung der Kunden. Diese Einstufung erfolgt in enger Absprache zwischen CRC-PME und Aussenstellen. Je nach Einstufung des Kunden wird das Dossier mehr oder weniger eng überwacht. Im Falle eines erhöhten Risikos (gemäss „Directives Risques et Provisions“) haben die Aussenstellen eine vertiefte Analyse vorzunehmen. Die intensive Begleitung der Kunden mit erhöhtem Risiko obliegt ebenfalls den Aussenstellen.

Verlustbericht: Gemäss der von der CRC-PME erlassenen „Directives contentieux“ sind die Aussenstellen für die Verfassung des Verlustberichtes zuständig.

Wiedereingänge: Gemäss der von der CRC-PME erlassenen „Directives contentieux“ ist die Beschaffung der Wiedereingänge Aufgabe der Aussenstellen.

Vorgaben BG - Aussenstellen

Änderungen an laufenden Dossiers: Für Änderungen hat die CRC-PME ebenfalls eine Vorlage definiert, welche die Aussenstellen für Änderungsgesuche benutzen müssen.

Überwachung der laufenden Dossiers: Die CRC-PME hat eine „Directives Risques et Provisions“ erlassen, die von den Aussenstellen im Zusammenhang mit dem Management der laufenden Dossiers zu beachten ist. Darin sind die Kompetenzaufteilung zwischen Aussenstellen und CRC-PME konkretisiert sowie die Kriterien für die Risiko-Einstufung und das Vorgehen bei den verschiedenen Risiko-Kategorien festgehalten.

Verlustbericht: Die Antennen sind gemäss der „Directives contentieux“ verpflichtet, innerhalb 30 Tagen nach Eintritt des Verlustes der CRC-PME einen Verlustbericht zuzustellen. Die CRC-PME hat eine Vorlage für den Verlustbericht definiert, auf die sich die Berichte der Aussenstellen stützen müssen.

Wiedereingänge: Abgesehen vom im gesamtschweizerischen Businessplan verankerten Richtwert existiert keine quantitative Zielgrösse, die von den Aussenstellen erreicht werden muss. Allerdings sind die Aussenstellen gemäss der im November 2008 in Kraft getretenen „Directives contentieux“ der CRC-PME verpflichtet, im Verlustfall alles zu unternehmen, um die Interessen der CRC-PME zu wahren. Die Antennen haben die CRC-PME halbjährlich über den Stand der Wiedereingänge zu informieren.

Umsetzung

Überwachung der laufenden Dossiers: Auf Ebene CRC-PME wird der Verwaltung jedes Quartal eine Liste mit Dossiers sämtlicher Aussenstellen mit erhöhtem Risiko vorgelegt. Auf Ebene der Aussenstellen findet ebenfalls ein Monitoring statt. Zu erwähnen ist insbesondere die Aussenstelle Genf: Diese hat einen ausführlichen Raster für die Überwachung der laufenden Dossiers entwickelt, der wöchentlich auf Ebene Geschäftsstelle diskutiert und monatlich der Verwaltung der Aussenstelle präsentiert wird.

Änderungen an laufenden Dossiers: In diesem Bereich fällt auf, dass die Geschäftsführer der Aussenstellen über unterschiedliche Kompetenzen verfügen. Während sich die Entscheidkompetenz der Geschäftsführer der Aussenstellen Genf und Wallis auf die Verschiebung der Amortisationszahlung bis um 6 Monate beschränkt, kann der Geschäftsführer der Aussenstelle Waadt u.a. in eigener Kompetenz über die Erhöhung der Bürgschaftslimite um bis zu CHF 75'000 (max. bis auf ursprüngliche Bürgschaftshöhe (d.h. max. bis auf CHF 150'000)) sowie über die Verschiebung / Änderung des Amortisationsplanes entscheiden.

Verlustbericht: Die Aussenstellen verfassen die Verlustberichte, diese werden über die CRC-PME an das SECO weitergeleitet. Die CRC-PME fungiert hier primär als Verbindungsstelle zwischen Aussenstellen und SECO, die Verlustrapporte werden von der CRC-PME nicht mehr im Detail geprüft. Die Verlustdossiers werden von der zuständigen Verwaltung (Gesuche bis CHF 150'000: Aussenstellen, Gesuche über CHF 150'000: CRC-PME) erörtert und reflektiert.

Gemäss den untersuchten Verlustdossiers werden die Vorgaben der CRC-PME eingehalten, d.h. in den geprüften Dossiers lag ein Verlustrapport gemäss Vorlage der CRC-PME vor.

Wiedereingänge: Das Management der Wiedereingänge wird regelmässig im Rahmen der „Commission de suivi“ der CRC-PME behandelt, u.a. auch die Frage der Definition von quantitativen Zielgrössen für Wiedereingänge.

3.1.2 BG Mitte

3.1.2.1 Bürgschaftsvergabe

Kompetenzaufteilung
BG - Aussenstellen

Die Aufgaben und Kompetenzen der Aussenstellen sind in den jeweiligen Verträgen zwischen der BG Mitte und den Mandatsträgern festgehalten und umfassen zusammengefasst folgende Punkte:

- ▶ Führung der regionalen Aussenstelle in allen Belangen;
- ▶ Geschäftsbesorgung wie insbesondere Entgegennahme und Prüfung der Bürgschaftsgesuche aus der betreffenden Region / Erstellung von Prüfberichten (Rapporten) z.H. der Geschäftsstelle;
- ▶ Pflege der Beziehungen zu lokalen Banken, Behörden und Verbänden.

Die regionale Aufteilung ist jedoch nicht exklusiv. Die Direktion der Geschäftsstelle hat das Recht, Bürgschaftsgesuche aus den betreffenden Regionen den Aussenstellen abzunehmen und selbst zu prüfen. Zusätzlich haben die Direktion und die Organe der BG Mitte das Recht, weitere Aufgaben und Aktivitäten an die Aussenstellen zu delegieren.

Bei allen Dossiers finden bereits zu Beginn Absprachen zwischen der Aussenstelle und der Geschäftsstelle der BG Mitte statt, ob das Dossier weitergehend geprüft werden soll. Die Aussenstellen nehmen die Dossierprüfung vor und geben im Prüfbericht an die Geschäftsstelle eine Empfehlung ab, sie haben jedoch keine Entscheidkompetenz. Die Dossiers werden anschliessend an die Geschäftsstelle gesendet (Prüfbericht über Intranet, sämtliche anderen Original-Dokumente per Post). Bei der BG Mitte erfolgt eine abschliessende Begutachtung im Sinne des 4-Augen-Prinzips. Bei Bedarf werden bei den Aussenstellen Konkretisierungen oder zusätzliche Informationen einverlangt.

Der von der Geschäftsstelle überprüfte Bericht wird anschliessend im E-Voting-System, das von externen Zugriffen geschützt ist, zur Abstimmung aufgeschaltet. Als Entscheidungsgrundlage dienen der Rapport, weitere vorhandenen Dokumente sowie allenfalls im E-Voting zusätzlich aufgeführte Erläuterungen der Geschäftsstelle sowie der abstimmenden Verwaltungs-Mitglieder. Ein vierköpfiges Bewilligungsgremium bestehend aus dem Präsidenten und den beiden Vizepräsidenten sowie einem Mitglied der Verwaltung aus der Region des

Gesuchstellers stimmt über die Bewilligung ab. Bei Gleichstand hat der Präsident den Stichentscheid.

Vorgaben BG - Aussenstellen **Materielle Vorgaben (Vergabekriterien)** für die Aussenstellen erübrigen sich im Fall der BG Mitte, da die Aussenstellen über keine Entscheidkompetenz verfügen.¹⁴

Formelle Vorgaben: Für die Aussenstellen gelten dieselben Grundsätze und Regeln wie für die Geschäftsstelle der BG Mitte. Die Aussenstellen haben sich somit auch an die Statuten und das Bürgschaftsreglement der BG Mitte zu halten. Im Bürgschaftsreglement wird der Ablauf der Dossierprüfung erläutert und die Verwendung des standardisierten Prüfberichts der BG Mitte sowie des Leitfadens für die Prüfung vor Ort vorgeschrieben.

Jedes eingehende Bürgschaftsgesuch von der BG Mitte erhält eine Laufnummer. Die Aussenstellen sind verpflichtet, für jedes Dossier eine solche Laufnummer bei der Geschäftsstelle zu lösen. Dies erlaubt der Geschäftsstelle den Status der eingegangenen Gesuche zu überwachen (Dokumentation in Excel: Laufnummer, Firma, Betrag, etc.) und zu intervenieren, sofern ein Gesuch längere Zeit nicht zum Entscheid an die BG Mitte weitergegeben wurde.

Umsetzung Zwischen den Aussenstellen und der Geschäftsstelle der BG Mitte (insbesondere Geschäftsführer) wird ein regelmässiger Kontakt gepflegt. Kritische Dossiers werden individuell besprochen. Nebst regelmässigen telefonischen Absprachen trifft sich der Geschäftsführer ein- bis zweimal pro Monat mit den Mandatsträgern der Aussenstellen. Daneben findet jährlich eine Klausurtagung statt, bei der wichtige Themen zwischen Aussenstellen und Geschäftsstelle besprochen werden. Damit soll eine professionelle und konsistente Behandlung der Dossiers gewährleistet werden.

Datenaustausch Der Datenaustausch erfolgt einerseits über ein gesichertes Intranet, worin die Rapporte ausgetauscht und schliesslich dem Vorstand zur Abstimmung vorgelegt werden. Im Intranet haben alle Vorstandsmitglieder und die Geschäftsstelle der BG Mitte Zugriff (mit unterschiedlich definierten Zugriffs- resp. Bearbeitungsbefugnissen) auf die Daten. Andererseits werden die Original-Dokumente der Dossiers von den Aussenstellen per Post an die Geschäftsstelle zur physischen Archivierung gesandt.

3.1.2.2 Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge

Nach erfolgter Gesuchsgenehmigung durch den Vorstand haben die Aussenstellen mit den Dossiers in Bezug auf die Abwicklung, Kontrolle, das Einholen der Abschlüsse und Saldi, die Verlustadministrierung und auf die Wiedereingänge nichts mehr direkt zu tun. Diese Aufgaben werden ausschliesslich durch die Geschäftsstelle in Burgdorf wahrgenommen, ausser es werden - in Einzelfällen - durch die Direktion den Aussenstellen Aufträge für Zusatzabklärungen vor Ort, insbesondere für Sistierungsgesuche oder bei Verlusten und Wiedereingängen, erteilt. Sofern bei einem Verlust die Aussenstelle beauftragt wird, genauere Abklärungen vorzunehmen, berichtet diese schriftlich über die gewonnenen

¹⁴ Mit Blick auf die Vergabekriterien der BG Mitte ist darauf hinzuweisen, dass diese gemäss den Erkenntnissen der Evaluation 2010 nach ihren eigenen Kriterien verfährt, die jedoch nicht schriftlich festgelegt sind.

Erkenntnisse. Die Geschäftsstelle in Burgdorf erstellt anschliessend den Verlustrapport zuhanden des SECO.

3.1.3 OB TG

3.1.3.1 Bürgschaftsvergabe

Kompetenzaufteilung
BG - Aussenstellen

Die Aussenstelle in Aarau ist vollumfänglich Teil der OB TG und stellt weder organisatorisch noch juristisch eine separate Einheit dar. Die Aussenstelle ist somit als zusätzliches Büro zu verstehen, das zwar räumlich getrennt ist, aber über keinerlei Eigenständigkeit verfügt. Auch personell besteht keine Trennung, indem dieselben Mitarbeitenden sowohl in St. Gallen wie auch in Aarau tätig sind.

Die Aussenstelle in Aarau verfügt somit im Rahmen der Dossierprüfung über die gleichen Kompetenzen bzw. nimmt die gleichen Aufgaben wahr wie die Geschäftsstelle in St. Gallen. Die Aussenstelle nimmt Bürgschaftsgesuche entgegen und prüft sie. Nach Abschluss der Prüfung leitet die Aussenstelle die Dossiers und die erstellten Prüfberichte an den Geschäftsführer nach St. Gallen weiter, wo die Unterlagen durch den Geschäftsführer überprüft und dem Vorstand zur Entscheidung vorgelegt werden.

Vorgaben BG - Aussenstellen

Materielle Vorgaben (Vergabekriterien) für die Aussenstelle erübrigen sich im Fall der OB TG, da die Aussenstelle über keine Entscheidkompetenz verfügt.¹⁵

Formelle Vorgaben: Für die Aussenstelle gelten die gleichen Vorgaben wie für die Geschäftsstelle. Die Mitarbeitenden vor Ort haben ebenfalls gemäss dem vorgegebenen Prüfraster der OB TG vorzugehen und den Prüfbericht entsprechend zu erstellen.

Umsetzung durch die
Aussenstellen

Die Einhaltung der geltenden Vorgaben soll durch eine rotierende Belegung der Aussenstelle gewährleistet werden. Die Belegung wird von der Geschäftsstelle aus geplant und koordiniert. Die Mitarbeitenden der OB TG wechseln sich zusätzlich mit einem Freelancer (2010 waren es noch zwei Freelancer) im Rotationsprinzip ab, da ansonsten nicht genügend Ressourcen verfügbar wären.

Zu schwierigen Dossiers findet eine Absprache mit dem Geschäftsführer statt. Zudem versucht der Geschäftsführer, mindestens einmal pro Woche in Aarau zu sein.

Datenaustausch

Die Datenhaltung (physisch wie elektronisch) erfolgt zentral in der Geschäftsstelle in St. Gallen. Die Aussenstelle in Aarau hat aus Gründen der Datensicherheit keinen Zugriff auf die zentrale Dossier-Datenbank (MS Access). Die Aussenstelle verfügt ausschliesslich über einen Internetzugang für Recherchen im Rahmen der Dossierprüfung.

¹⁵ Mit Blick auf die Vergabekriterien der OB TG ist darauf hinzuweisen, dass diese gemäss den Erkenntnissen der Evaluation 2010 nur rudimentär im internen Bürgschaftsregelement schriftlich festgelegt sind.

3.1.3.2 Management der laufenden Dossiers und der Verluste / Wiedereingänge

Laufende Dossiers, die in Aarau geprüft wurden, werden ebenfalls in der Aussenstelle (resp. von der betreffenden Person, gemäss dem Rotationsplan) betreut. Dies bedeutet, dass sie/er die Jahresrechnungen und Abschlüsse einfordert, entgegennimmt und prüft, sowie allenfalls Rücksprache mit dem Unternehmen nimmt. Die Dokumente werden dann an die Geschäftsstelle in St.Gallen zur Archivierung weitergeleitet. Der Kunde hat somit nur einen und immer den gleichen Kontakt in der OBTG.

Verluste und Wiedereingänge werden hingegen vollständig zentral in der Geschäftsstelle in St. Gallen verwaltet.

3.2 Erwägungen des Evaluators

Mit der Neukonzeption des gewerblichen Bürgschaftswesens wurde die Anzahl an staatlich anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften (BG) auf vier reduziert (OBTG, BG Mitte, CRC-PME und SAFFA). Damit war unter anderem das Ziel verbunden, eine bessere Koordination unter den BG und eine stärkere Vereinheitlichung der Vergabepaxis zu erreichen. Gleichzeitig wurden innerhalb der einzelnen BG teilweise dezentrale Strukturen in Form von Aussenstellen beibehalten bzw. geschaffen. Besonders ausgeprägt ist dies im Fall der CRC-PME, bei der die Aussenstellen über die Kompetenz verfügen, über Dossiers bis CHF 150'000 abschliessend zu entscheiden. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob die heutigen Strukturen der BG mit dem Ziel einer stärkeren Vereinheitlichung und Koordination vereinbar sind.

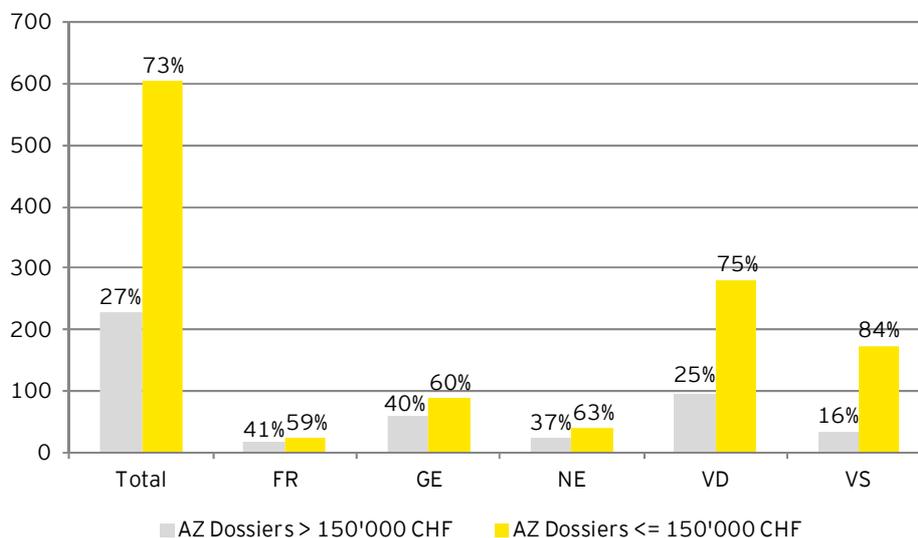
Bürgschaftsvergabe

Bei der **CRC-PME** hat sich aus der formellen Dossierprüfung gezeigt, dass die Prüfberichte auf identischen Vorlagen beruhen bzw. vom Aufbau her weitgehend identisch sind. Soweit sich dies auf Grundlage einer formellen Dossierprüfung beurteilen lässt, bestehen zwischen den Aussenstellen demnach keine wesentlichen Unterschiede beim Prozessablauf. Die CRC-PME hat verschiedene formelle Vorgaben definiert und diese werden durch die Aussenstellen weitgehend umgesetzt. Bei der Qualität und Vollständigkeit der Dokumentation sind allerdings zwischen und auch innerhalb der Aussenstellen Unterschiede festzustellen.

Hingegen ist innerhalb der CRC-PME nicht gewährleistet, dass identische Vergabekriterien angewendet werden: Da die materiellen Vorgaben offen und nicht messbar formuliert sind und die Aussenstellen über Dossiers bis CHF 150'000 in eigener Kompetenz entscheiden können, verfügen die Aussenstellen über einen grossen Handlungsspielraum. Gleichzeitig findet bei den Dossiers bis CHF 150'000 faktisch kein Controlling durch die CRC-PME statt, obwohl diese gestützt auf das Organisationsreglement die Möglichkeit dazu hätte. In diesem Zusammenhang ist auch auf die Erkenntnisse aus der materiellen Dossierprüfung i.R. der Evaluation 2010 hinzuweisen, wonach die materiellen Grundvoraussetzungen gemäss Organisationsreglement bei den geprüften Dossiers teilweise nicht erfüllt waren.

Der Handlungsspielraum der Aussenstellen wird verdeutlicht durch die Tatsache, dass seit der Neulancierung des Bürgschaftswesens über 70 Prozent der Dossiers unter bzw. bei CHF 150'000 lagen, wie folgende Abbildung zeigt.

Abbildung 4: Anzahl bewilligter Dossiers CRC-PME (2007 - 2011)¹⁶



Gemäss der CRC-PME wird eine einheitliche Praxis unter anderem über die personelle Komponente (Einsitznahme von Verwaltungs-Mitgliedern der Aussenstellen in der Verwaltung der CRC-PME) gewährleistet. Eine Qualitätskontrolle der Vergabepaxis der Aussenstellen hat nach Ansicht der CRC-PME einzig über die Verlustquote zu erfolgen, wobei sich dazu auf Grund der kurzen Zeitdauer seit Gründung der CRC-PME im 2007 allerdings noch keine Schlüsse ziehen lassen. Aus Sicht der Evaluatoren ist die Verlustquote zur Qualitätskontrolle nicht geeignet, da diese nur eine nachträgliche und damit eine zu späte Kontrolle ermöglicht. Zudem wird die Einsitznahme von Verwaltungs-Mitgliedern der Aussenstellen in der Verwaltung der CRC-PME aus Corporate Governance Überlegungen als problematisch erachtet (vgl. Kap. 5).

Insgesamt genügen die heutigen Vorgaben sowie das heutige Controlling nicht, um innerhalb einer dezentralen Struktur wie der CRC-PME eine einheitliche Vergabepaxis zu gewährleisten. Zur Sicherstellung einer einheitlichen Vergabepaxis sind grundsätzlich zwei Ansätze denkbar: Ein Ansatz besteht darin, die Entscheidkompetenzen der Aussenstellen einzuschränken bzw. zurückzunehmen, so dass sämtliche Dossiers auf Ebene der CRC-PME und damit durch dasselbe Gremium entschieden werden. Ein anderer Ansatz besteht darin, die Vorgaben an die Aussenstellen im Sinn von mess- und überprüfbaren Kenngrössen zu konkretisieren und ein konsequentes Controlling durch die CRC-PME sicherzustellen. Dazu gehört auch, die Begründung der Entscheide der Verwaltungs-Mitglieder der Aussenstellen systematischer zu dokumentieren.

Auch bei der **BG Mitte** und **OBTG** sind die materiellen Vergabekriterien nicht bzw. nur rudimentär schriftlich festgehalten bzw. konkretisiert. Bei diesen beiden BG ist dies unter dem Aspekt der Einheitlichkeit insofern weniger problematisch, als deren Aussenstellen über keine eigenen Entscheidkompetenzen verfügen.

¹⁶ Gemäss Angaben der CRC-PME vom 7.3.2011

Im Interesse des Gesamtsystems bzw. einer schweizweit einheitlicheren Vergabepraxis wäre es aus Sicht der Evaluatoren jedoch grundsätzlich empfehlenswert, die Vergabekriterien zu konkretisieren bzw. finanzielle Mindeststandards festzulegen.

Datenaustausch

Mit dem heutigen Informatiksystem der drei regionalen BG können Änderungen nicht nachverfolgt werden. Dies ist in Bezug auf die Transparenz und Verantwortlichkeit problematisch: Es lässt sich nicht überprüfen, wer wann eine Änderung an einem Dokument vorgenommen hat und ob die entsprechenden Zuständigkeiten zur Änderung eines Dokumentes bzw. von Daten eingehalten wurden. Zudem wird dem SECO dadurch die Wahrnehmung ihrer Aufsichtsaufgaben erschwert.

Management der laufenden
Dossiers und Verluste /
Wiedereingänge

Bei der **CRC-PME** erfolgt die Überwachung der laufenden Dossiers gemeinsam durch die CRC-PME und die Aussenstellen. Die CRC-PME hat hierzu klare Vorgaben an die Aussenstellen definiert. Unter dem Aspekt der Einheitlichkeit ist jedoch problematisch, dass die Geschäftsführer der Aussenstellen in Bezug auf die Änderungen an laufenden Dossiers über unterschiedliche Kompetenzen verfügen.

Im Bereich des Managements der Verluste (v.a. Verlustberichterstattung) und der Wiedereingänge verfügen die Aussenstellen über weitgehende Kompetenzen bzw. einen grossen Handlungsspielraum.¹⁷ Aus Sicht der Evaluatoren besteht daher im Bereich des Managements der Verluste und Wiedereingänge ebenfalls das Risiko, dass keine einheitliche Praxis gewährleistet werden kann. Analog zum Vergabeprozess könnte diesem Risiko entweder über eine Kompetenzverschiebung hin zur CRC-PME oder über konkretere Vorgaben und ein engeres Controlling durch die CRC-PME entgegen gewirkt werden.

<p>Empfehlungen:</p> <p><i>Materielle Vergabekriterien und Controlling</i></p> <p>1) Um innerhalb der CRC-PME einheitliche Vergabekriterien gemäss Anerkennungsverfügung sicherzustellen, ist es im Falle einer Kompetenzdelegation an Aussenstellen unabdingbar, auf <i>Ebene BG mess- und überprüfbare Kriterien</i> für die Bürgschaftsvergabe festzulegen.¹⁸ Solche mess- und überprüfbaren Kriterien würden es erlauben, die Gesuche in verschiedene Risikostufen einzuteilen. Dementsprechend könnten auch neue Delegationsregelungen eingeführt werden, die den Aussenstellen weiterhin erlauben, über Gesuche mit tiefem Risiko alleine abschliessend zu entscheiden. Solche</p>	<p>Adressaten:</p> <p><i>CRC-PME</i></p>
--	---

¹⁷ Den Aussenstellen der **BG Mitte** und **OBTG** kommt hingegen in Bezug auf das Management der laufenden Dossiers sowie der Verluste / Wiedereingänge eine marginale Rolle zu, weshalb an dieser Stelle nicht weiter auf diese beiden BG eingegangen wird.

¹⁸ An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass beispielsweise das Centre de Compétences Financières des Kantons Wallis (verantwortlich für operativen Bereich der Walliser Aussenstelle) für die Vergabe von Bürgschaften im Auftrag des Kantons gewisse finanzielle Mindestkriterien wie beispielsweise eine Mindesteigenkapital-Quote definiert hat (vgl. Vademecum der Finanzhilfen CCF, S. 3f.).

<p>Kriterienkataloge werden heute von den meisten Banken verwendet. Im Bereich der öffentlichen Hand setzt die Eidgenössische Alkoholverwaltung ein entsprechendes Risiko-Rating für Steuerschuldner ein.¹⁹</p>	
<p>2) Die CRC-PME sollte die Umsetzung dieser Kriterien zudem regelmässig überprüfen (z.B. regelmässige stichprobenweise Überprüfung der Dossiers, die in Eigenkompetenz von Aussenstelle entschieden wurden) und sicherstellen, dass die Entscheidkompetenzen der Aussenstelle bei Nicht-Einhalten eingeschränkt bzw. zurückgenommen werden.</p>	CRC-PME
<p>3) In diesem Zusammenhang sollten auch die Bewilligungsentscheide der Aussenstellen der CRC-PME besser bzw. systematischer dokumentiert werden (vgl. Empfehlung i.R.d. Evaluation 2010).</p>	CRC-PME
<p>Datenaustausch</p>	
<p>4) Das von den BG verwendete Informatiksystem ist dahingehend anzupassen, dass zukünftig Änderungen an Dokumenten und Daten nachverfolgt werden können.</p>	SECO / alle BG
<p>Management der laufenden Dossiers und Verluste / Wiedereingänge</p>	
<p>5) Das Management der Verluste bzw. das Einholen von Wiedereingängen sollte auf Ebene CRC-PME zentralisiert werden (d.h. keine Kompetenzdelegation an Aussenstellen), um Synergien zu nutzen und das erforderliche Know-how sicherzustellen.</p>	CRC-PME
<p>6) Im Interesse der Einheitlichkeit ist sicherzustellen, dass die Geschäftsführer der einzelnen Aussenstellen über identische Kompetenzen verfügen (insbesondere bezüglich Änderungen an laufenden Dossiers).</p>	CRC-PME

¹⁹ vgl. Projekt Ratingprozesse für Steuerlager, Eidgenössische Alkoholverwaltung EAV, Arbeitsbericht von Ernst & Young, 2008.

4 Schwerpunkt 2: Beurteilung der Gesamtstruktur BG-Aussenstellen - Ebene Kosten

Hintergrund	Gemäss Artikel 4 des Bundesgesetzes Bürgschaftswesen sind die BG in der Wahl ihrer Organisationsstruktur frei. Artikel 4 hält jedoch gleichzeitig als Bedingung fest, dass eine BG professionell und effizient geführt werden muss. Zur Beurteilung der Effizienz ²⁰ sollen die BG bezüglich des Kosten-Leistungsverhältnisses analysiert werden.
Untersuchungsfrage	► Wie wirkt sich die Einrichtung von Aussenstellen auf die Betriebskosten der Bürgschaftsgenossenschaften aus?

4.1 Aussagen aus der Evaluation

Betriebskosten	<p>Ausgangslage der Analyse bilden die "reinen" Betriebskosten, die im Zusammenhang mit dem gewerblichen Bürgschaftswesen entstehen. Verluste, Wiedereingänge, Kosten für die Rückversicherung bei der GBZ sowie Rückstellungen auf bewilligten Bürgschaften werden dabei nicht berücksichtigt. Zudem sind diejenigen Betriebskosten, die für Aktivitäten der BG ausserhalb des gewerblichen Bürgschaftswesens anfallen, abzugrenzen.</p> <p>Im Fokus der Analyse stehen die einzelnen BG als Gesamtorganisation (d.h. inklusive Aussenstellen). Die Betriebskosten der Aussenstellen der CRC-PME, die im Gegensatz zu den Aussenstellen der BG Mitte und OB TG nicht in der Rechnung der Zentrale enthalten sind, werden folglich mit den Betriebskosten der CRC-PME konsolidiert. Sämtliche Angaben beruhen auf Schätzungen und Selbstdeklarationen der entsprechenden BG bzw. der Aussenstellen. Diese verfügen über keine detaillierten Arbeitszeiterfassungen bzw. Produktkostenrechnungen. Folglich beruhen insbesondere die Angaben der BG, welcher Zeitanteil für die einzelnen Aktivitäten aufgewendet wird, auf groben Schätzungen.</p> <p>Der folgende Überblick zeigt die absoluten Betriebskosten von 2010 gemäss den Angaben der jeweiligen BG bzw. Aussenstellen. Die Betriebskosten der CRC-PME liegen am höchsten, gefolgt von der BG Mitte und OB TG. Die SAFFA weist mit Abstand die geringsten Betriebskosten auf.</p> <p>Es fällt auf, dass die gesamten Betriebskosten sowie der Anteil des Bürgschaftswesens der OB TG und der BG Mitte sehr nahe beieinander liegen. Die Betriebskosten der CRC-PME sind gut CHF 2.4 Mio. höher, wobei CHF 1 Mio. für Aufgaben ausserhalb des gewerblichen Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes entstehen. Es zeigt sich, dass bei den Aussenstellen in den Kantonen Genf und Wallis ein relativ hoher Anteil der Betriebskosten durch Aufgaben ausserhalb des gewerblichen Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes verursacht wird (vgl. Kap. 5.1.1).</p>
----------------	---

²⁰ Effizienz beschreibt das Verhältnis zwischen dem erreichten Ergebnis und den eingesetzten Ressourcen.

Tabelle 4: Überblick Betriebskosten 2010 in CHF

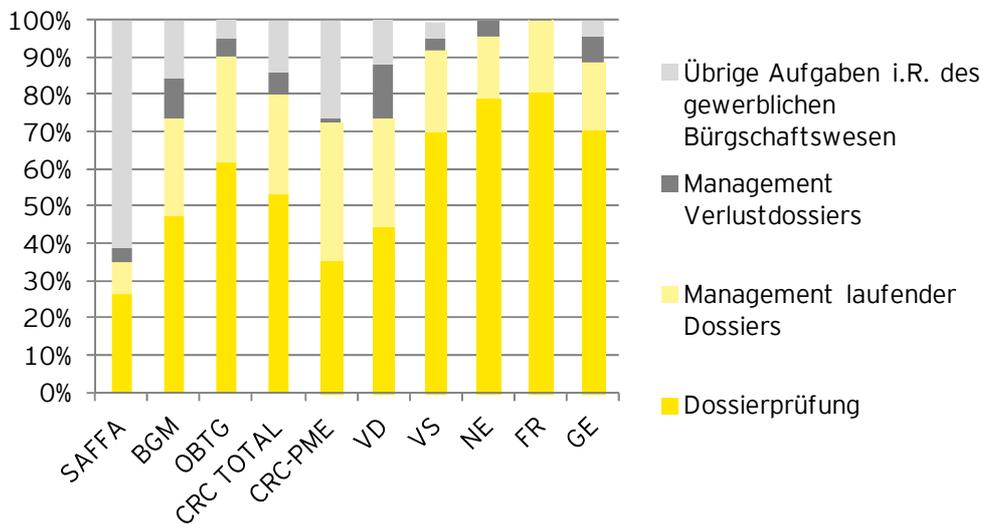
BG / Aussenstelle	Gesamte Betriebskosten 2010	Anteil Bürgerschaftswesen	Anteil übrige Aufgaben
SAFFA	150'793.55	150'793.55	-
BG Mitte	1'354'700.00	1'286'965.00	67'735.00
OBTG	1'347'500.00	1'300'011.01	47'488.99
CRC Total	3'731'045.05	2'675'202.55	1'055'842.50
CRC-PME	928'395.36	928'395.36	-
Antenne VD	593'197.53	577'722.81	15'474.72
Antenne VS	368'121.00	256'000.02	112'120.98
Antenne NE	65'061.00	65'061.00	-
Antenne FR	56'731.00	56'731.00	-
Antenne GE	1'719'539.16	791'292.36	928'246.80

An dieser Stelle ist darauf hinzuweisen, dass die CRC-PME nur einen Teil der Betriebskosten der Aussenstellen trägt (2010: Total CHF 359'788.89, was einem Anteil an den bürgerschaftsrelevanten Kosten der Aussenstellen von rund 21% entspricht): Sie entschädigt die Aussenstellen mit jährlich CHF 200 pro laufendes Dossier sowie 60% der Gesuchsprüfungsgebühren (1.2% des verbürgten Kredits) pro analysiertes und akzeptiertes Gesuch. In den Anerkennungsverfügungen wird denn auch vorgeschrieben, dass die Aussenstellen von den Kantonen zu finanzieren sind, wenn diese nicht aus betriebswirtschaftlichen sondern regionalpolitischen Gründen eingerichtet werden (vgl. dazu Abb. 7).

Zeitaufwand

Die folgende Grafik zeigt, wie sich der Zeitaufwand (nur Anteil Bürgerschaftswesen) auf die verschiedenen Aktivitäten der BG bzw. Aussenstellen verteilt.

Abbildung 5: Aufteilung Zeitaufwand (Anteil Bürgerschaftswesen) 2010 auf Aktivitäten²¹



Bezüglich der Dossierprüfung ergibt sich ein unterschiedliches Bild, die SAFFA wendet den geringsten Zeitanteil dafür auf. Beim Management der Verlustdossiers fällt auf, dass die BG Mitte vergleichsweise viele Ressourcen einsetzt. Bei den übrigen Aufgaben (bspw. Öffentlichkeitsarbeit) treten ebenfalls grosse Unterschiede auf, wobei der Anteil bei der OB TG verglichen mit der SAFFA, BG Mitte und CRC-PME am tiefsten liegt.

Die vergleichsweise geringen Anteile für das Management laufender Dossiers bei den Aussenstellen Valais, Neuchâtel, Fribourg und Genf sind unter anderem darauf zurückzuführen, dass ein Teil dieser Arbeit durch die Zentrale bzw. die CRC-PME geleistet wird. Entsprechend steigen bei den Aussenstellen dadurch die prozentualen Anteile der übrigen Aktivitäten.

Leistungen

Die reine Kosten- und Zeitanalyse zeigt noch nicht, ob eine bestimmte BG bzw. Organisationsform effizient ist. Deshalb wurden zusätzlich die erbrachten Leistungen der BG sowie der Aussenstellen der CRC-PME für das Jahr 2010 erfasst.

²¹ Die Aufteilung wurde anhand der prozentualen Angaben zur jeweils verwendeten Zeit berechnet.

Tabelle 5: Überblick der erbrachten Leistungen (2010)²²

BG / Aussenstelle	Anzahl geprüfte Dossiers (= bewilligte und abgelehnte Gesuche) ²³	Anzahl laufende Dossiers	Anzahl Verlustdossiers
SAFFA	30	73	1
BG Mitte	135	342	14
OBTG	214	415	4
CRC Total	289	824	46
CRC-PME	-	-	-
Antenne VD	128	394	22
Antenne VS	49	210	12
Antenne NE	28	66	4
Antenne FR	17	44	-
Antenne GE	67	110	8

Dabei wird ersichtlich, dass 2010 die CRC-PME am meisten Dossiers geprüft hat und auch über die meisten laufenden Dossiers verfügt.

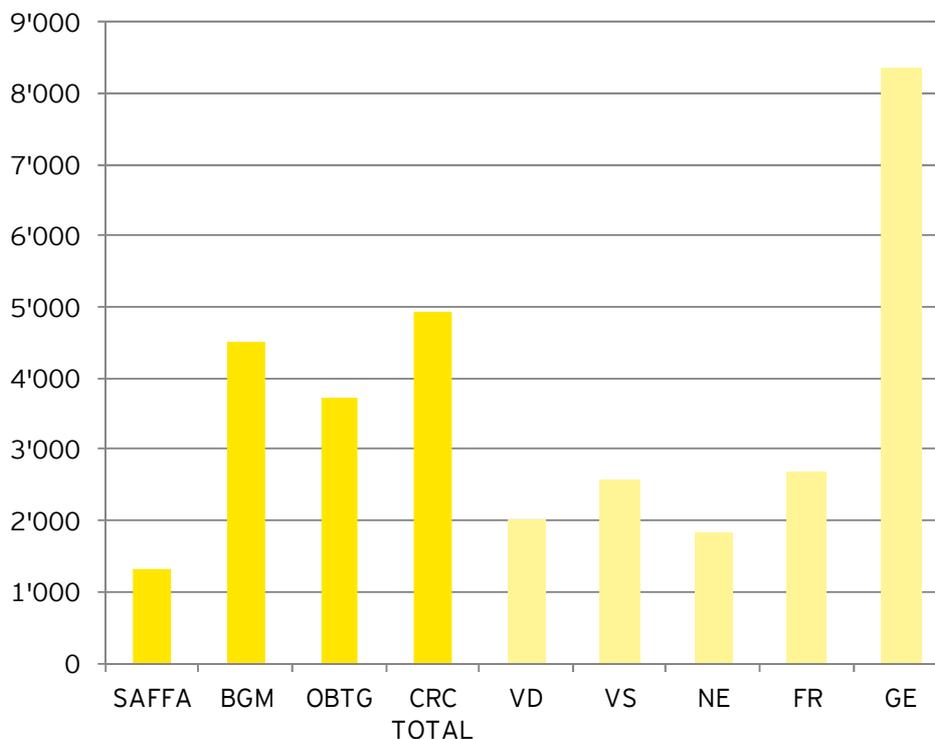
Gegenüberstellung Kosten - Die Gegenüberstellung der Kosten zu den erbrachten Leistungen soll nun Hinweise Leistungen

Leistungen
Die Kosten pro geprüftes bzw. laufendes Dossier lassen sich durch den Einbezug des aufgewendeten Zeitanteils für die betreffenden Aktivitäten herleiten. Ausgangslage sind somit nicht die gesamten Betriebskosten des Bürgerschaftswesens pro BG, sondern nur der Anteil für die betreffende Aktivität. Dazu werden die gesamten Betriebskosten des Bürgerschaftswesens pro BG gemäss dem Zeitanteil, der für die einzelnen Aktivitäten aufgewendet wird, aufgeteilt. Dadurch werden keine aktivitätsfremden Kosten in die Berechnung einbezogen.

²² Quelle: Jahresreporting 2010 an das SECO.

²³ Zurückgezogene Dossiers werden nicht berücksichtigt, da diese den Prüf- und Vergabeprozess unterschiedlich weit durchlaufen haben.

Abbildung 6: Kosten in CHF pro geprüftes Dossier (Anteil der Betriebskosten für die Dossierprüfung im Verhältnis zur Anzahl Dossierprüfungen)²⁴



Werden die durch die Dossierprüfung verursachten Betriebskosten mit der **Anzahl Dossierprüfungen** ins Verhältnis gesetzt (Abb. 5), bewegen sich die Kosten der drei regionalen BG zwischen CHF 3'700 (OBTG) und CHF 4'900 (CRC-PME) pro geprüftes Dossier.

Die vergleichsweise hohen Kosten bei der CRC-PME werden jedoch insbesondere durch die Aussenstelle in Genf verursacht. Die übrigen Aussenstellen der CRC-PME bewegen sich im Gegensatz dazu tiefer als die OBTG oder BG Mitte. Das Ergebnis der Aussenstelle Genf lässt sich unter anderem damit erklären, dass diese - wie sich aus der formellen Dossierprüfung gezeigt hat - über sehr formalisierte Abläufe verfügt und einen relativ hohen Personalbestand aufweist (vgl. Abb. 9).

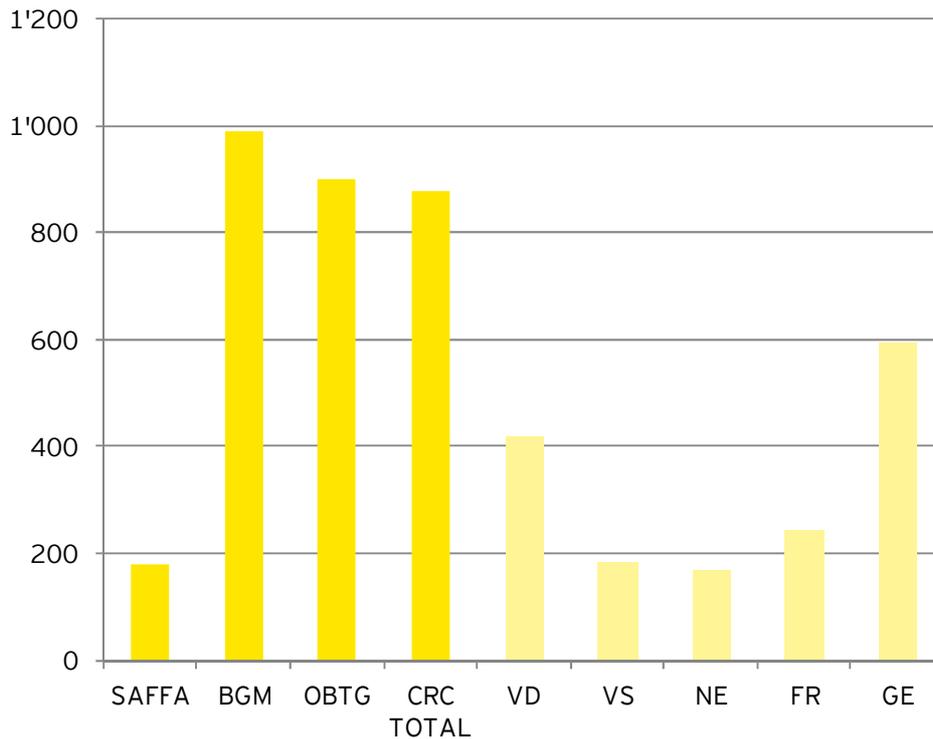
Die SAFFA weist die geringsten Kosten pro geprüftes Dossier auf. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass bei der SAFFA viele Arbeiten ehrenamtlich geleistet werden.

An dieser Stelle ist nochmals zu betonen, dass sämtliche Angaben auf Schätzungen und Selbstdeklarationen der entsprechenden BG bzw. der Aussenstellen beruhen. Allgemein sind die vergleichsweise starken Schwankungen ein Hinweis darauf, dass die Schätzungen nicht überall gleich zuverlässig vorgenommen werden konnten.

²⁴ Die Kosten der Zentrale der CRC-PME wurden unter „CRC TOTAL“ einbezogen und nicht separat dargestellt, da sie selbst keine Dossiers von Grund auf prüft.

Die analoge Analyse der Kosten pro laufendes Dossier ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Abbildung 7: Kosten in CHF pro laufendes Dossier (Anteil der Betriebskosten für das Management laufender Dossiers im Verhältnis zur Anzahl laufender Dossiers)²⁵



Zwischen den drei regionalen BG CRC-PME, OBTG und BG Mitte treten in Bezug auf die **Kosten pro laufendes Dossier** geringere Unterschiede auf als bei den Kosten pro geprüftes Dossier. Die SAFFA ist im Vergleich wesentlich günstiger, was sich wiederum durch den hohen Anteil an unentgeltlicher Arbeit begründen lässt. Bei der CRC-PME ist anzumerken, dass die Zentrale einen grossen Teil der Arbeit beim Management der laufenden Dossiers übernimmt. Aus diesem Grund ist das CRC-PME Total höher als jede einzelne Aussenstelle. Dennoch lassen sich unter den einzelnen Aussenstellen wiederum grosse Unterschiede ausmachen.

²⁵ Die Kosten der Zentrale der CRC-PME wurden unter „CRC TOTAL“ einbezogen, aber nicht separat dargestellt.

4.2 Erwägungen des Evaluators

Gemäss den Ergebnissen des Kostenvergleichs, der auf den Schätzungen und Selbstdeklaration der BG bzw. Aussenstellen beruht, ist die Einrichtung von Aussenstellen nicht unbedingt mit höheren Betriebskosten verbunden. Zwar erweist sich die SAFFA als zentral organisierte BG durchgehend als kostengünstigste BG, und auch die OB TG mit nur einer Aussenstelle weist v.a. bei der Dossierprüfung tendenziell geringere Kosten auf als die BG Mitte und die CRC-PME. In Bezug auf die BG Mitte (drei Aussenstellen) und die CRC-PME (fünf Aussenstellen mit je eigener Verwaltung) zeigt sich hingegen kein klares Bild, die BG Mitte weist in der Tendenz sogar höhere Kosten auf. Zudem fällt bei der CRC-PME auf, dass die Aussenstelle Genf die mit Abstand höchsten Kosten verursacht und dadurch die Gesamtkosten der CRC-PME wesentlich beeinflusst. Die hohen Kostenunterschiede innerhalb der CRC-PME weisen auch daraufhin, dass die Dossierprüfung und auch das Management der laufenden Dossiers innerhalb der CRC-PME in unterschiedlichen Intensitäten durchgeführt werden.

<p>Empfehlungen</p> <p>7) Will das SECO die betriebliche Effizienz der BG (inkl. Aussenstellen) messen und vergleichen, sollten verbindliche Vorgaben zur Kosten- und Leistungserfassung für alle BG eingeführt und Indikatoren für den Vergleich unter den BG definiert werden. Die so erfassten Kosten- und Leistungsdaten müssten dem SECO in regelmässigen Zeitabständen übermittelt werden.</p>	<p>Adressaten:</p> <p>SECO</p>
--	---------------------------------------

5 Schwerpunkt 2: Beurteilung der Gesamtstruktur BG-Aussenstellen - Ebene Governance

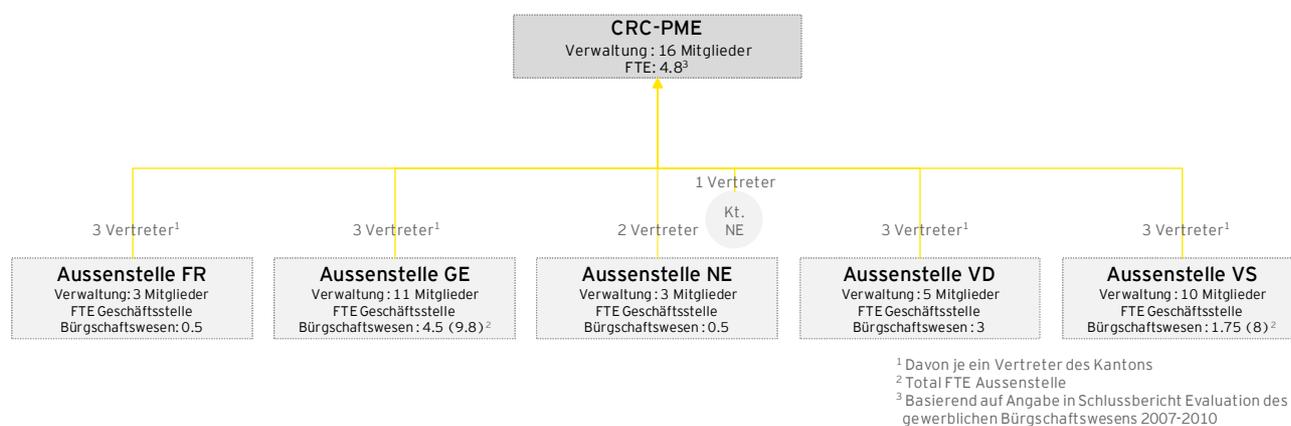
Hintergrund	Um die Gesamtstruktur BG-Aussenstellen unter Governance-Aspekten zu beurteilen, ist zum einen die rechtliche Struktur BG - Aussenstellen und die Zusammensetzung der Verwaltungen zu vertiefen. Zum anderen ist die Einbindung der Aussenstellen in die kantonalen Wirtschaftsförderungsstrukturen zu beleuchten.
Untersuchungsfragen	<ul style="list-style-type: none">▶ In welchem (juristischen) Verhältnis stehen die Aussenstellen zur BG? Wie ist die Zusammenarbeit zwischen der BG und den Aussenstellen rechtlich ausgestaltet?▶ Wie ist die Verwaltung der BG zusammengesetzt? Sind die Aussenstellen in der Verwaltung der BG vertreten?▶ Erbringen die Aussenstellen nebst dem gewerblichen Bürgschaftswesen Aufgaben im Auftrag der kantonalen Wirtschaftsförderung?

5.1 Aussagen aus der Evaluation

5.1.1 CRC-PME

Rechtliche Struktur	<p>Die fünf Aussenstellen der CRC-PME stellen rechtlich selbständige Einheiten dar. Rechtsgrundlage der Zusammenarbeit bilden je gleich lautende Zusammenarbeitsverträge, welche die CRC-PME mit den einzelnen Aussenstellen abgeschlossen hat.</p> <p>Die CRC-PME ist den Aussenstellen hierarchisch übergeordnet. Gemäss Statuten anerkennt die Verwaltung der CRC-PME die kantonalen Aussenstellen und definiert deren Mandat und Kompetenzen (insbesondere Entscheidkompetenzen (vgl. Art. 15 lit. 11)). Die Verwaltung der CRC-PME erarbeitet die Reglemente der CRC-PME, die insbesondere die Aufgaben und Kompetenzen der Geschäftsstelle und Geschäftsführung der CRC-PME sowie der kantonalen Aussenstellen regeln (vgl. Art. 15 lit. 7).</p>
Zusammensetzung Verwaltung	<p>Jede Aussenstelle verfügt über eine eigene Verwaltung, dessen Mitgliederzahl je nach Aussenstelle unterschiedlich ist (vgl. folgende Abbildung).</p> <p>Die Verwaltung der CRC-PME setzt sich aus je 3 Mitgliedern pro Kanton (1 Kantonsvertreter und 2 Wirtschaftsvertreter) sowie dem Präsidenten zusammen (insgesamt 16 Mitglieder). Gemäss Art. 14 der Statuten der CRC-PME muss die Mehrheit der Verwaltung der CRC-PME aus Vertretern der beteiligten Genossenschaftler bestehen. Zurzeit sind 14 der insgesamt 16 Verwaltungs-Mitglieder der CRC-PME gleichzeitig Verwaltungs-Mitglieder einer Aussenstelle.</p> <p>Unter den Aspekten der Verantwortlichkeit und Effizienz wird zudem die Grösse der Entscheidungsgremien der CRC-PME sowie der Aussenstellen Wallis und Genf als problematisch erachtet. Aus Corporate Governance Sicht wird eine Mitgliederzahl von fünf bis maximal neun empfohlen, wobei in jedem Fall eine ungerade Anzahl zu wählen ist.</p>

Abbildung 8: Personelle Verbindungen zwischen Verwaltung CRC-PME und Verwaltung Aussenstellen (Stand März 2011)

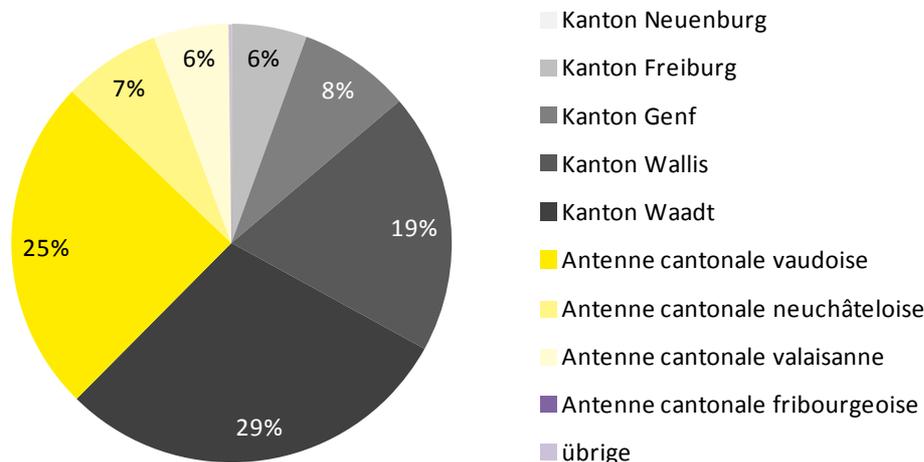


Finanzielle Struktur

Die CRC-PME verfügt über ein Genossenschaftskapital von rund CHF 18 Mio.. Das Genossenschaftskapital der CRC-PME wird mehrheitlich direkt durch die Kantone (62%) gestellt. Die restlichen 38% entfallen auf die Aussenstellen, an denen die entsprechenden Kantone wiederum finanziell beteiligt sind. Die übrigen Genosschafter machen mit CHF 32'000 (0.18%) einen vernachlässigbaren Anteil aus.

Die CRC-PME ist folglich auf finanzieller Ebene eng mit den Kantonen verbunden, womit sich auch die Einsitznahme der fünf Kantonsvertreter in der Verwaltung der CRC-PME begründen lässt.

Abbildung 9: Anteile am Genossenschaftskapital der CRC-PME (Stand März 2011)²⁶



Aktivitäten ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes

Verschiedene Aussenstellen der CRC-PME übernehmen - nebst dem Auftrag als Aussenstelle der CRC-PME - Aktivitäten im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderung:

Tabelle 6: Aktivitäten der Aussenstellen CRC-PME ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes

Aussenstelle	Aktivitäten ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes
VD - Coopérative vaudoise de promotion du cautionnement CVC	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Nebst gewerblichen Bürgschaften i.A. des Bundes bietet die CVC i.A. der Coopérative vaudoise de cautionnement hypothécaire CVCH Bürgschaften für Hypothekarkredite für Privatpersonen an. ▶ Der Kanton Waadt stellt für Bürgschaften der CVC bzw. CRC-PME zudem eine Rückversicherung für Unternehmen / Vorhaben mit einem hohen Arbeitsplatz-Potential (insbesondere Start-Ups) zur Verfügung (gestützt auf das „Loi sur l'appui au développement économique (LADE)“ vom 12. Juni 2007).
VS - Office valaisan de cautionnement OVAC	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die OVAC besteht einzig aus einer Verwaltung. Der gesamte operative Bereich der OVAC ist per Mandat an das Centre de Compétences Financières CCF ausgelagert. Die OVAC bietet nebst dem gewerblichen Bürgschaftswesen i.A. des Bundes auch Baugarantien an (ebenfalls an CCF ausgelagert). ▶ Nebst dem OVAC-Mandat erbringt die CCF (gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Wallis) verschiedene Finanz- und Beratungsdienstleistungen für Unternehmen i.R.d. Loi sur la Politique Economique Cantonale LPEC. Diese Dienstleistungen umfassen insbesondere Unterstützung bei der Beschaffung von Fremdkapital (u.a. über Bürgschaften), zur Verfügung stellen von Eigenkapital,

²⁶ Gemäss Angaben der CRC-PME vom 31. März 2011.

	<p>Coaching und Durchführung von Finanzanalysen. Der CCF soll damit den KMU im Kanton Wallis als „Eingangspforte“ für Finanzierungsfragen dienen.</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Bürgschaftsprodukte i.A. des Kantons Wallis und i.A. des Bundes werden selten kombiniert.
GE - Financer autrement les entreprises (FAE)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Die FAE erbringt - nebst ihrem Auftrag als Aussenstelle der CRC-PME - folgende Aktivitäten (gestützt auf eine Leistungsvereinbarung mit dem Kanton Genf): Vergabe von Bürgschaften, Beteiligung am Gesellschaftskapital, Finanzierung von Audit-/Coaching-/Evaluationsmandaten, Factoring (seit 2009). ▶ Die Bürgschaftsprodukte i.A. des Kantons Genf und i.A. des Bundes sind komplementär und werden je nach Bedürfnis des Kunden häufig kombiniert
Fontaines (Neuenburg) und Fribourg (Fribourg)	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Keine Aktivitäten ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes

5.1.2 OB TG

Rechtliche Struktur	Die Aussenstelle der OB TG ist vollumfänglich Teil der OB TG bzw. stellt weder organisatorisch noch rechtlich eine separate Einheit dar.
Zusammensetzung Verwaltung	Die Aussenstelle verfügt über keine eigene Verwaltung. Die Verwaltung der OB TG setzt sich aus 6 Mitgliedern zusammen. Als Entscheidgremium (Bürgschaften) fungiert ein Verwaltungs-Ausschuss, dem 3 Mitglieder (Präsident, Vizepräsident, weiteres Verwaltungsmitglied) angehören.
Aktivitäten ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes	Die Aussenstelle als solche übt keine Aktivitäten ausserhalb des Bürgschaftswesens i.A.d. Bundes aus. Die OB TG als Gesamtorganisation hingegen prüft und überwacht zum einen i.A. des Kantons Graubünden (auf Basis einer LV) Anfragen für Darlehen, die der Kanton im Rahmen der Wirtschaftsförderung vergibt. Zum anderen stellt der Kanton St.Gallen (auf Basis einer LV) für Bürgschaften der OB TG bzw. des Bundes Zusatzbürgschaften sowie Zinskostenbeiträge zur Verfügung. ²⁷

5.1.3 BG Mitte

Rechtliche Struktur	Die Aussenstellen der BG Mitte stellen keine rechtlich selbständigen Einheiten dar. Die Betreiber der Aussenstellen sind im Mandatsverhältnis mit der Führung der Aussenstelle beauftragt (Vertrag zwischen BG Mitte und Betreiber (natürliche Person)). Sie haben keine Funktion in der Verwaltung der BG Mitte.
Zusammensetzung Verwaltung	Die Aussenstellen verfügen über keine eigene Verwaltung. Die Verwaltung der BG Mitte besteht aus 8 Mitgliedern. Als Entscheidgremium (Bürgschaften) dient eine dreiköpfiger Verwaltungs-Ausschuss, dem der Präsident, Vizepräsident sowie ein Vertreter der betreffenden Region ²⁸ angehören.

²⁷ Mit den Kantonen Glarus und Tessin arbeitet die OB TG in ähnlicher Form zusammen wie mit dem Kanton Graubünden, allerdings bestehen mit diesen Kantonen keine LV.

²⁸ Gemäss Statuten der BG Mitte ist bei der Wahl der Verwaltungsmitglieder auf deren geographische Herkunft angemessen Rücksicht zu nehmen.

Aktivitäten ausserhalb des Bürgerschaftswesens i.A.d. Bundes

Die Aussenstellen als solche üben keine Aktivitäten ausserhalb des Bürgerschaftswesens i.A.d. Bundes aus. Die BG Mitte als Gesamtorganisation nimmt jedoch insbesondere im Auftrag der Kantone Bern und Jura weitergehende Aufgaben wahr (gestützt auf entsprechende Leistungsvereinbarungen). Diese beiden Kantone stellen einen Fonds zur Unterstützung von Bürgschaften an kantonal / regional bedeutende Projekte zur Verfügung, über welche Bürgschaften der BG Mitte bzw. des Bundes an Unternehmen aus dem entsprechenden Kanton (teilweise) abgesichert werden können. Ebenso übt die BG Mitte für diese Kantone gewisse Marketingaktivitäten im Bereich der kantonalen Wirtschaftsförderung aus, ähnliche Leistungsvereinbarungen bestehen mit den Kantonen Solothurn sowie Nid- und Obwalden.

5.2 Erwägungen des Evaluators

Rechtliche Struktur / Zusammensetzung Verwaltung

Die Verwaltung der CRC-PME setzt sich - abgesehen von einem Mitglied - aus Verwaltungs-Vertretern der Aussenstellen zusammen. Während über die Einsitznahme von Vertretern der Aussenstellen in der Verwaltung der CRC-PME der Informationsfluss zwischen den beiden Ebenen gefördert wird, ist diese personelle Verbindung aus Corporate Governance - Sicht nicht unproblematisch.²⁹ Denn die heutige Struktur führt dazu, dass die Verwaltungs-Mitglieder der Aussenstellen in der Verwaltung der CRC-PME „ihre“ Dossiers bzw. die Empfehlungen ihrer Aussenstellen vertreten. Dadurch können unter den Verwaltungs-Mitgliedern der CRC-PME Loyalitätskonflikte entstehen und die Objektivität der Entscheide beeinträchtigt werden.

Die Aussenstellen sind der CRC-PME hierarchisch unterstellt, der CRC-PME kommt gegenüber den Aussenstellen folglich eine Aufsichtsfunktion zu. Um diese Aufsichtsfunktion im Einklang mit dem Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance wahrnehmen zu können, sollten die Entscheidgremien der CRC-PME und der Aussenstellen voneinander personell unabhängig sein.

Bei der BG Mitte und OBTG stellt sich diese Frage nicht, da auf Ebene der Aussenstellen keine separaten Verwaltungen bestehen.

Aktivitäten ausserhalb des Bürgerschaftswesens i.A.d. Bundes

Dass die kantonalen Wirtschaftsförderungsaktivitäten und das gewerblichen Bürgerschaftswesen je nach Kanton unter einem Dach (Stichwort One-stop-shop) gebündelt werden und die Aussenstellen dadurch teilweise in die kantonale Wirtschaftsförderung eingebunden sind (z.B. OVAC / CCF, FAE), ist eine Folge der föderalistischen Kompetenzordnung und zur Nutzung von Synergien und des Know-hows sinnvoll.

Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass die Kombination von kantonalen Instrumenten und der gewerblichen Bürgschaft i.A.d. Bundes eine einheitliche Praxis der CRC-PME erschweren und allenfalls auch zu Interessenskonflikten führen kann. Beispielsweise setzt die CCF die gewerbliche Bürgschaft des Bundes bewusst für Gewerbebetriebe ein, während z.B. für eine Unterstützung von

²⁹ vgl. Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, economiesuisse - Verband der Schweizer Unternehmen, Juli 2002 (aktualisiert 2007). Der Swiss NPO-Code sowie der Swiss Foundation Code enthalten ähnliche Empfehlungen. Auch die folgenden Ausführungen / Empfehlungen betreffend Corporate Governance stützen sich auf diese Quellen ab.

Unternehmen im Bereich neuer Technologien auf die kantonale Bürgschaft zurückgegriffen wird; bei der CVC und FAE hingegen findet diese „Branchen-Trennung“ nicht statt. Die FAE verfügt zudem beispielsweise über die Möglichkeit, die Bürgschaft i.A.d. Bundes mit einer kantonalen Bürgschaft zu kombinieren und damit über die Limite von CHF 500'000 hinaus zu gehen; diese Möglichkeit besteht bei der CVC nicht und die OVAC / CCF macht davon aus verschiedenen Gründen kaum Gebrauch. Weiter birgt das Bestehen einer kantonalen Rückbürgschaft (vgl. CVC) einen Anreiz, weitergehende Risiken einzugehen.

Bei der BG Mitte und der OBTG, die ebenfalls über einzelne kantonale Instrumente verfügen, stellt sich diese Problematik weniger, da diese beiden BG zentral bzw. von einem Entscheidgremium gesteuert werden.

Empfehlungen	Adressaten:
8) Die Führungsstrukturen der BG sind so auszugestalten, dass sie mit den Anforderungen an eine Good Corporate Governance im Einklang stehen. ³⁰	
a) Zum einen ist die personelle Unabhängigkeit der Entscheidgremien auf Ebene Zentrale und Aussenstellen zu gewährleisten. Dies betrifft insbesondere die CRC-PME, da die Aussenstellen der anderen BG über kein separates Entscheidgremium verfügen: Die Entscheidgremien der CRC-PME und der Aussenstellen sollten voneinander personell unabhängig sein, um eine Aufsicht der CRC-PME über die Aussenstellen im Einklang mit den Anforderungen an eine Good Corporate Governance zu gewährleisten. Die Anzahl Vertreter der Aussenstellen in der Verwaltung der CRC-PME sollte daher auf weniger als die Hälfte der Verwaltungs-Mitglieder beschränkt werden.	CRC-PME
b) Zum anderen wird der CRC-PME empfohlen, die Anzahl der Verwaltungs-Mitglieder auf fünf bis maximal neun zu beschränken.	CRC-PME
<i>Alternativ-Empfehlung zu a) und b): Entscheide der CRC-PME über Bürgschaften sind in einem Ausschuss zu entscheiden, wo die Mehrheit der Mitglieder weder der Geschäftsführung der CRC-PME noch der Geschäftsführung oder Verwaltung der Aussenstellen angehören.</i>	

³⁰ vgl. Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, economiesuisse - Verband der Schweizer Unternehmen, Juli 2002 (aktualisiert 2007). Der Swiss NPO-Code sowie der Swiss Foundation Code enthalten ähnliche Empfehlungen.

Auch die folgenden Ausführungen / Empfehlungen betreffend Corporate Governance stützen sich auf diese Quellen ab.

c) Zusätzlich wird empfohlen, in den Statuten oder Richtlinien Ausstandsregelungen für Verwaltungsmitglieder, die einen bestimmten Antrag an die Verwaltung der CRC-PME vorbereitet oder daran mitgearbeitet haben, festzulegen.	<i>CRC-PME</i>
d) In Anlehnung an den Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance sind die Verwaltungsmitglieder zu verpflichten, den Verwaltungspräsidenten im konkreten Fall über einen allfälligen Interessenkonflikt zu informieren. Die Verwaltung entscheidet, ob das entsprechende Mitglied im konkreten Fall in den Ausstand treten muss.	<i>Alle BG</i>
9) Mit Blick auf die Schnittstellen zu kantonalen Förderinstrumenten ist durch das SECO und die BG zu klären, wie sich das Instrument der kantonalen Rückbürgschaften auf das Bürgschaftswesen des Bundes auswirkt und ob (Fehl-)Anreize damit verbunden sind.	<i>SECO / alle BG</i>

Anhang

Literaturverzeichnis

Rechtliche Grundlagen

- ▶ SR 220: Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), Zwanzigster Titel: Die Bürgschaft, Art. 492 bis Art. 512.
- ▶ SR 951.25: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (im Bericht zitiert als Bundesgesetz Bürgschaftswesen)
- ▶ SR 951.251: Verordnung vom 28. Februar 2007 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (im Bericht zitiert als Verordnung Bürgschaftswesen)
- ▶ Verfügungen des EVD betreffend Anerkennung als gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisation der OBTG, BG Mitte, CRC-PME und SAFFA. (im Bericht zitiert als Anerkennungsverfügungen)
- ▶ Leistungsvereinbarungen der BG mit den Kantonen.
- ▶ Zusammenarbeitsverträge der CRC-PME mit den Aussenstellen Fribourg, Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis
- ▶ Statuten und Organisationsreglemente der BG.
- ▶ Directives Risques et Provisions CRC-PME vom 20. März 2009
- ▶ Directives Contentieux CRC-PME vom 21. November 2008

Berichte und weitere Dokumente

- ▶ Businessplan - Gewerbliches Bürgschaftswesen der Schweiz, Februar 2007.
- ▶ Geschäftsberichte der BG der Jahre 2007 bis 2009 bzw. 2010 (soweit verfügbar).
- ▶ Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007 - 2010, Schlussbericht Ernst & Young, Oktober 2010 (im Bericht zitiert als: Evaluation 2010).
- ▶ Vademecum der Finanzhilfen, Centre de Compétences Financières CCF, Version vom 16. November 2010
Download unter: <http://www.ccf-valais.ch/pdf/ReglementD.pdf>

- ▶ Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, economiesuisse - Verband der Schweizer Unternehmen, Juli 2002 (aktualisiert 2007) (zitiert als: Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance).
- ▶ Swiss NPO-Code, Corporate Governance - Richtlinien für Nonprofit-Organisationen in der Schweiz, Konferenz der Präsidentinnen und Präsidenten grosser Hilfswerke, 31. März 2006 (zitiert als: Swiss NPO-Code).
- ▶ Swiss Foundation Code 2009 (mit Kommentar), Grundsätze und Empfehlungen zur Gründung und Führung von Förderstiftungen, Sprecher / Egger / Janssen (zitiert als: Swiss Foundation Code).

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Standortförderung

KMU-Politik

Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Tel. +41 31 322 28 71, Fax +41 31 323 12 11

www.seco.admin.ch, www.kmu.admin.ch