

**Parlamentarische Initiative
Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgerschafts-
wesens (WAK-N)**

**Bericht und Antrag der Kommission für Wirtschaft
und Abgaben des Nationalrates**

vom

Sehr geehrter Herr Präsident,
Sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen gemäss Artikel 114 des Parlamentsgesetzes (ParlG) den vorliegenden Bericht mit Antrag und überweisen ihn gleichzeitig dem Bundesrat zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, dem beiliegenden Beschlussentwurf zuzustimmen.

xx. yyyy 2005

11162

Im Namen der Kommission

Der Präsident: Charles Favre

Bericht

1 Allgemeiner Teil

1.1 Ausgangslage

Das gewerbliche Bürgschaftswesen stellt eine Institution dar, welche KMU den Zugang zu Bankkrediten erleichtern soll. Es ist heute dezentral organisiert und besteht aus zehn rechtlich unabhängigen Bürgschaftsgenossenschaften sowie einer Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen (GBZ). Die regionalen Genossenschaften tätigen Bürgschaften bis zu 500'000 Franken. Für Bürgschaften bis 150'000 Franken erhalten sie vom Bund einen Verlustbeitrag von 50 bis 60 Prozent, die darüber hinausgehenden Beträge bis zu 350'000 Franken können sie bei der GBZ rückverbürgen. Ausserdem gibt es die Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA), für die der Bund ebenfalls 50 Prozent der Verluste übernimmt.

Der Rückgang der Immobilienpreise anfangs der neunziger Jahre, die einsetzenden rezessiven Tendenzen, die notwendigen Strukturanpassungen und Strukturveränderungsprozesse sowie die abnehmende Investitionsintensität vieler KMU haben auch im gewerblichen Bürgschaftswesen zu teilweise massiven Verlusten geführt. Deshalb wurde das gewerbliche Bürgschaftswesen in den Jahren 1996 bis 1998 einer Reorganisation unterzogen. Dabei leisteten sowohl die Banken als auch die Kantone Sanierungsbeiträge und stellten teilweise neues Kapital zur Verfügung. Den Löwenanteil trugen die Grossbanken bei, indem sie auf ihr Anteilscheinkapital in der Höhe von 20 Millionen Franken verzichteten und Bürgschaften zu ihren Gunsten im Betrag von über 100 Millionen Franken zurückgaben. Allerdings zogen sie sich gleichzeitig aus dem gewerblichen Bürgschaftswesen zurück. Nach der finanziellen Sanierung und der per 1. Januar 1999 umgesetzten Reorganisation stagnierte deshalb das Bürgschaftsvolumen auf einem markant tieferen Niveau.

Ende 1999 reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) ein Postulat (99.3577) ein, welches vom Bundesrat eine Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens verlangte. Aufgrund des beantwortenden Berichts des Bundesrates vom 2. Juli 2003¹ und weiterer Abklärungen hat die WAK-N in ihrem Schreiben an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements (EVD) vom 13. April 2004 darum gebeten, bis im Frühjahr 2005 eine Vorlage zu erarbeiten, um den Aufbau einer Finanzierungs-Plattform für förderungswürdige KMU in die Wege zu leiten. Diese soll auf einem leistungsfähigen gewerblichen Bürgschaftswesen aufbauen und dabei den Übergang zu Mezzanine-Finanzierungen ermöglichen. Die finanzielle Bundesbeteiligung in Form eines Bundesbeschlusses sieht die WAK-N auf Stufe des ordentlichen Budgets mit einem Betrag von jährlich höchstens 22 Millionen Franken.

¹ Bericht des Bundesrates betreffend die Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens, 2. Juli 2003

1.2

Geltendes Recht

Im Rahmen der Bundesbeschlüsse über Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung wurde der Bundesrat bereits Mitte der dreissiger Jahre ermächtigt, die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften zu unterstützen. Mit dem noch heute geltenden Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften (SR 951.24) wurde eine neue Rechtsgrundlage geschaffen. Danach übernimmt der Bund 50 bis 60 Prozent allfälliger Bürgschaftsverluste der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften. Die Bürgschaftslimite beträgt 150'000 Franken pro Fall. Ausserdem richtet der Bund Verwaltungskostenbeiträge an die Bürgschaftsgenossenschaften aus. Diese betragen die Hälfte der Aufwendungen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben unerlässlich sind, jedoch höchstens 180'000 Franken pro Jahr. Für die Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizer Frauen (SAFFA) beträgt der Verwaltungskostenbeitrag höchstens 20'000 Franken im Jahr.

Zusätzlich sieht das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR 901.2) eine erhöhte Verlustbeteiligung des Bundes von 90 Prozent für Bürgschaften in Berggebieten vor. Mit 500'000 Franken liegt auch die Bürgschaftslimite höher als bei den Normalbürgschaften. Für die Gewährung von Berghilfebürgschaften zuständig ist die Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen (GBZ) in St. Gallen. Mit den Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft ist das Bürgschaftsgesetz um das Instrument der Zinskostenbeiträge erweitert worden. Diese Massnahme ist am 15. April 1985 in Kraft getreten. Während längstens sechs Jahren können Zinskostenbeiträge bis zu zwei Fünftel des geschäftsüblichen Zinses auf Bankkrediten bis höchstens 500'000 Franken gewährt werden.

Um die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit bei stellenlosen Personen zu fördern, sieht das Bundesgesetz vom 25. Juni 1982 über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG, SR 837.0) sowie die entsprechende Verordnung (AVIV, SR 837.02) vom 31. August 1983 die Möglichkeit vor, bei einer gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaft eine Garantie zu beantragen. Bei einem allfälligen Verlust übernimmt der Bund 60 Prozent, die Arbeitslosenversicherung (ALV) weitere 20 Prozent des Kreditausfalls.

1.3 Ausarbeiten eines Entwurfs

1.3.1 Projekt Finanzierungs-Plattform des seco

Das vom EVD mit der Umsetzung des WAK-Auftrags betraute Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) lud im Mai 2004 sämtliche betroffenen Organisationen ein, sich im Rahmen einer Arbeitsgruppe an der Erarbeitung eines Konzepts für eine verbesserte KMU-Finanzierung zu beteiligen. In der Folge wurden zwei Expertengruppen zu den Themen "Bürgschaftswesen" sowie "Mezzanine Finanzierungsinstrumente" gebildet. Ein breit abgestützter Lenkungsausschuss, welchem hochrangige Vertreter sämtlicher Bankengruppen, des Bürgschaftswesens, des seco sowie Nationalrat Otto Ineichen als Vertreter des Parlaments angehörten, übernahm die Funktion des Entscheidungs- und Steuerungsgremiums. Zwischen Juni und Ende Oktober 2004 fand in diesen Gremien ein intensiver Diskussionsprozess statt.

1.3.1.1 Handlungsbedarf

In seiner heutigen Form hat das gewerbliche Bürgschaftswesen nach übereinstimmender Meinung von Vertretern des Bürgschaftswesens sowie der Kredit gebenden Banken keine Zukunft. Diese Einschätzung stützt sich im wesentlichen auf folgende Feststellungen, wobei deren Bedeutung von den einzelnen Exponenten unterschiedlich gewichtet wird.

- Nach den grossen Verlusten der neunziger Jahren haben die Banken ihre Kreditvergabepolitik grundsätzlich geändert. Es fand ein Übergang von einer wertorientierten zu einer ertrags- respektive cash-flow-orientierten Betrachtungsweise statt. Mit der Einführung von Rating-Systemen hielt auch das risiko-adjustierte Pricing Einzug. Gemäss den von den Banken angewendeten Bewertungsgrundsätzen beeinflusst eine Bürgschaft als zusätzliche Sicherheit die Bonitätseinstufung eines Kunden grundsätzlich nicht. Die Konditionen für Bürgschaftskredite waren deshalb für den Kreditnehmer nicht vorteilhafter, sondern in der Regel sogar schlechter als für normale Kredite, da er der Bürgschaftsgenossenschaft zusätzlich noch eine Risikoprämie zu entrichten hatte.
- Die Aktivitäten der heutigen zehn Genossenschaften unterscheiden sich aufgrund verschiedener Geschäftspolitiken, uneinheitlicher Gebietsaufteilung sowie der zur Verfügung stehenden Ressourcen erheblich. Der Fördereffekt für die KMU fällt deshalb heute regional unterschiedlich aus. Insgesamt ist er bescheiden, sowohl in bezug auf die Höhe des verbürgten Kreditvolumens (124,7 Millionen Franken per Ende 2004, entspricht 0,8 ‰ der Kreditlimiten an Unternehmen mit weniger als 10 Mitarbeitenden) als auch auf die Anzahl der begünstigten Unternehmen (1938 Bürgschaften per Ende 2004). Es gilt allerdings zu berücksichtigen, dass der verbürgte Kredit in den meisten Fällen die notwendige Voraussetzung zur Realisierung einer umfassenden Finanzierungslösung darstellt. Das durch die Verbürgung ausgelöste Finanzierungsvolumen übersteigt daher den Betrag der Bürgschaft um das Fünf- bis Sechsfache.
- Einzelne Genossenschaften befinden sich infolge hoher Verluste weiterhin in einer finanziell schwierigen Situation. In anderen Fällen kam es in den

vergangenen Jahren - namentlich wegen der unsicheren Zukunft des Systems - zu einer Erosion bei der Trägerschaft oder zur Aufkündigung der Zusammenarbeit durch die Banken. Diese Tendenzen wirkten sich negativ auf die Bonitätseinstufung für die Genossenschaften insgesamt aus, was wiederum zu einem weiteren Rückgang des Geschäftsvolumens beitrug.

- In bezug auf die Bearbeitung der Bürgschaftsgesuche bestehen nach Ansicht der Banken zwischen den einzelnen Genossenschaften Unterschiede hinsichtlich Effizienz und Professionalität.

1.3.1.2 Ergebnisse und Beschlüsse Bürgschaftswesen

Von Beginn weg hatten sich in der Arbeitsgruppe verschiedene Banken gegen eine Rekapitalisierung des heutigen Systems „Bürgschaft 2000plus“ ausgesprochen. Damit war klar, dass ein neues Modell gefunden werden musste, um die Mitwirkung aller Banken erreichen zu können. An seiner Sitzung vom 16. September 2004 einigte sich der Lenkungsausschuss der Arbeitsgruppe auf ein Modell, welches durch eine Reorganisation der heutigen Strukturen erreicht wird. Das Modell beinhaltet folgende Kernelemente:

- Die heute in ihrer Struktur und Grösse sehr unterschiedlichen zehn Genossenschaften werden zusammengefasst zu deren drei für die Regionen Ost-/Zentralschweiz/Tessin, Mittelland/Nordwestschweiz sowie Westschweiz. Die Arbeitsgruppe liess offen, ob die Reorganisation durch Gründung dreier neuer Organisationen oder durch Fusion der bestehenden Genossenschaften erfolgt. Die Zentralstelle bleibt als Koordinationsorgan und als Abwicklungsstelle für Berghilfe-Bürgschaften bestehen.
- Eine Kapitalbeteiligung der Banken stellt keine Voraussetzung zur Benützung des Bürgschaftswesens mehr dar. Angestrebt wird, dass die Bürgschaftsgenossenschaften von allen Banken finanziell unabhängig sind und dass die heute beteiligten Banken auf ihr Anteilscheinkapital (rund 30 Millionen Franken) verzichten. Dagegen sollen die bestehenden Bürgschaften weitergeführt werden. Von den heute beteiligten Banken wird damit ein vergleichbarer Beitrag zur Weiterführung des Systems verlangt, wie ihn die Grossbanken bei ihrem früheren Ausstieg geleistet haben.
- Der Bund erhöht seine Risikodeckung von heute 50 Prozent im Normalfall bzw. 60 Prozent in Sonderfällen auf generell 65 Prozent und dehnt sie auf Bürgschaften von bis höchstens 500'000 Franken aus. Die drei regionalen Genossenschaften werden finanziell so ausgestattet, dass sie das volle Eigenrisiko tragen können. Das bisher zweistufige Modell mit Rückversicherung grösserer Bürgschaftskredite durch die Zentralstelle wird allenfalls auf freiwilliger Basis weitergeführt, um die Genossenschaften bei der notwendigen Eigenmittelunterlegung zu entlasten.
- Bund und Bürgschaftsgenossenschaften prüfen, unter welchen Bedingungen die heutige Form der Solidarbürgschaft durch eine Garantie ersetzt werden könnte.
- Als mittelfristig realistische Zielgrösse wird eine Verdreifachung des Bürgschaftsvolumens von heute rund 125 Millionen Franken (ohne Berghilfebürgschaften) auf rund 400 Millionen Franken unterstellt. Unter

Berücksichtigung des bei den Genossenschaften verbleibenden Eigenrisikos von 35 Prozent und dem heute üblichen Eigenmittelunterlegungssatz von 20 Prozent des Risikos beträgt der dazu notwendige Kapitalbedarf rund 30 Millionen Franken.

- Die jährlichen Verlustbeiträge des Bundes dürften bei Realisierung eines Bürgschaftsvolumens von 400 Millionen Franken (ohne Berghilfebürgschaften) in einer Grössenordnung von 10 Millionen Franken liegen. Diese Schätzung beruht auf einem Verlustanteil des Bundes von 65 Prozent und einer jährlichen Verlustquote von 5 Prozent auf dem Bestand. Zum Vergleich: In der Periode zwischen 1999 und 2004 wendete der Bund für Verlustbeiträge jährlich durchschnittlich 3,5 Millionen Franken auf (ohne Berghilfebürgschaften). Die WAK-N hat demgegenüber in ihrem Auftrag an das EVD einen jährlichen Höchstbetrag auf der Stufe des ordentlichen Bundesbudgets von 22 Millionen Franken festgesetzt.

Gegenüber der heutigen Situation weist das Modell nach Auffassung der Arbeitsgruppe folgende Verbesserungen auf:

- Die Erhöhung der vom Bund mitgetragenen Bürgschaftslimite auf 500'000 Franken sowie des Bundesbeitrags auf 65 Prozent erweitert den Handlungsspielraum der zukünftigen regionalen Bürgschaftsgenossenschaften.
- Alle Bankengruppen (Grossbanken, Kantonalbanken, Regionalbanken, Raiffeisenbanken) haben in Aussicht gestellt, dass ihre Mitglieder bereit sind, ein entsprechendes Instrumentarium zu benützen, wenn das Modell in allen skizzierten Punkten umgesetzt wird.
- Geht man davon aus, dass seitens der KMU eine zusätzliche Nachfrage nach Krediten - zu vergünstigten Konditionen - vorhanden ist, dann erscheint die angestrebte Erhöhung des Volumens mit dem verbreiterten Angebot der Banken und den Mechanismen des Marktes möglich.
- Die Reduktion der Anzahl Genossenschaften sowie die Straffung und Vereinheitlichung der Prozesse erhöhen die Effizienz des Systems und ermöglichen Kosteneinsparungen.
- Die Ausgestaltung der Sicherheiten (im Bedarfsfall direkter Anspruch der Bank gegenüber dem Bund, ev. Garantie statt Solidarbürgschaft) führt zu einer höheren Bonitätseinstufung und dadurch zu besseren Kreditkonditionen für die KMU.

Auf Wunsch der Banken wurde von der Arbeitsgruppe auch ein alternatives Modell der Direktversicherung ausgearbeitet. Im Unterschied zum Bürgschaftsmodell tritt der Bund dabei als direkter Partner der Banken auf, d.h. auf die intermediäre Funktion der Bürgschaftsgenossenschaften wird verzichtet. Die Prüfung und Bewilligung der Gesuche erfolgt demnach durch die Banken selbst. Das Modell bietet nach Ansicht der Banken zahlreiche Vorteile, da es die Effizienz der Entscheidungsprozesse erhöht und geringere Abwicklungskosten aufweist. Im Unterschied zum üblichen Geschäftsmodell einer Versicherung, welches den Ausgleich zwischen "guten" und "schlechten" Risiken beinhaltet, zeichnet sich jedoch auch diese Lösung systembedingt durch eine negative Risikoselektion aus, weshalb sie nicht eigenwirtschaftlich funktionieren kann. Hauptsächlich aufgrund absehbarer regional- und gewerbepolitischer Einwände sah die Arbeitsgruppe von einer Weiterverfolgung dieser Alternative ab.

Im Anschluss an die Arbeiten im Rahmen des Projekts "Finanzierungs-Plattform KMU" bildete sich auf Seite des Bürgerschaftswesens eine Arbeitsgruppe, welcher die Geschäftsführer der drei grössten Genossenschaften angehören. Die Arbeitsgruppe verfolgt das Ziel, auf der Grundlage des skizzierten Modells die Umsetzung der Reorganisation zu konkretisieren und einen Geschäftsplan für die Nachfolgeorganisationen zu entwickeln.

1.3.1.3 Ergebnisse und Beschlüsse Mezzanine Finanzierungsformen

Im Bereich der Mezzaninen Finanzierungen gelangte die Arbeitsgruppe zum Ergebnis, dass eine wirkungsvolle KMU-Finanzierung mit zusätzlichem Eigenkapital durch spezielle Vehikel bereitgestellt werden muss, die wirtschaftlich eigenständig sind und sich mittelfristig im Kapitalmarkt finanzieren können. Solche Vehikel eignen sich grundsätzlich nicht für Förderzwecke der öffentlichen Hand, und direkte Subventionslösungen analog zu Bürgerschaftskrediten kommen nicht in Betracht. Sofern mittelfristig Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg einer privatwirtschaftlichen Initiative zur Bereitstellung Mezzaniner Finanzierungen besteht sowie deren Förderung politisch erwünscht ist (Schliessen einer Angebotslücke für KMU), kann eine direkte finanzielle Beteiligung des Bundes in der Startphase geprüft werden.

Die Mehrheit der Arbeitsgruppe lehnt direkte finanzielle Fördermassnahmen durch den Bund zum heutigen Zeitpunkt ab und will die Entstehung geeigneter Instrumente und Anlagevehikel dem Markt überlassen. Ein Handlungsbedarf auf Ebene Bund besteht jedoch darin, die Rahmenbedingungen für Mezzanine Finanzierungen und für KMU zu verbessern.

Kein Handlungsbedarf für den Bund besteht nach Auffassung der Arbeitsgruppe auch bezüglich Coaching. Grundsätzlich müssen die unternehmerischen Aufgaben in KMU, v.a. im gewerblichen Bereich, intern gelöst werden können. Eine Unterstützung durch Coaching muss sich aufgrund der spezifischen Unternehmenssituation inhaltlich und finanziell rechtfertigen.

1.3.2 Kommissionsinitiative

In ihrer Sitzung vom 25. Mai 2004 hat sich die WAK-N dafür ausgesprochen, das Anliegen einer Stärkung des gewerblichen Bürgerschaftswesens in Form einer parlamentarischen Initiative der Kommission (Kommissionsinitiative) weiter zu verfolgen. Für dieses Vorgehen sprach insbesondere, dass die Frist bis zur parlamentarischen Beratung verkürzt werden kann.

Gemäss neuem Parlamentsgesetz bedarf der Beschluss der Kommission, einer Initiative Folge zu geben, der Zustimmung der zuständigen Kommission des anderen Rats. Die Schwesterkommission des Ständerats behandelte das Geschäft anlässlich ihrer Sitzung am 28. Juni 2004. Sie hiess die Vorlage einstimmig gut.

1.3.3 Umsetzungsfragen

Wie die Gespräche im Rahmen der Arbeitsgruppe gezeigt haben, ist eine Fortführung respektive ein Ausbau des gewerblichen Bürgerschaftswesens nur realisierbar, wenn einerseits das System in Zukunft wirtschaftlich von den Banken unabhängig ist sowie andererseits eine allfällige Rekapitalisierung keine namhaften Beiträge erfordert und ohne Mithilfe der Banken durchgeführt werden kann. Ziel muss es deshalb einerseits sein, die Kapitalbasis der heute zehn Genossenschaften zu erhalten resp. diese für den Ausbau der drei weiterbestehenden Organisationen zu verwenden. Zur Erhaltung des Kapitals sowie zur Verwirklichung der angestrebten Unabhängigkeit bedarf es der Bereitschaft der heute beteiligten Banken, auf ihre Kapitalanteile in der Höhe von rund 30 Millionen Franken zu verzichten. Unter Annahme eines vollständigen Kapitalverzichts seitens der Banken hat eine Hochrechnung auf Basis der mutmasslichen Eigenkapitalsituation per Ende 2004 ergeben, dass alle Genossenschaften zusammen über mittelfristig verfügbare freie Eigenmittel im Umfang von rund 40 Millionen Franken verfügen. Damit würde der zur Realisierung des Zielvolumens von 400 Millionen Franken erforderliche Eigenmittelbedarf um rund 10 Millionen Franken übertroffen.

Dennoch ist die Umsetzung des Modells mit den folgenden Schwierigkeiten verbunden:

Erstens sind die errechneten freien Mittel der Genossenschaften regional unterschiedlich verteilt und konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Ostschweizerische Bürgschafts- und Treuhandgenossenschaft (OBTG) sowie die Zentralstelle (GBZ). Demgegenüber könnte die neue Organisation für das Mittelland das Wachstum nicht aus eigener Kraft bewältigen und weist folglich einen Rekapitalisierungsbedarf von rund 8 Millionen Franken auf. Ein Transfer der freien Mittel zwischen den neuen Organisationen erscheint angesichts der regionalen Verankerung der Anteilseigner und im Hinblick auf den geforderten Kapitalverzicht nicht opportun.

Zweitens hat eine Ende Oktober 2004 vom seco durchgeführte Umfrage bei den wichtigsten Bankengruppen sowie den Bürgschaftsgenossenschaften ergeben, dass eine nicht zu vernachlässigende Anzahl beider Organisationen sich weigert, den verlangten Massnahmen bedingungslos zuzustimmen. Während sich die Opposition bei den Bürgschaftsgenossenschaften in Anbetracht des erhöhten Verlustbeitrags des Bundes kaum als dauerhaft erweisen dürfte, muss vor allem bei einzelnen Kantonalbanken noch Überzeugungsarbeit geleistet werden.

Drittens haben die Bankenvertreter in der Arbeitsgruppe darauf gedrängt, Möglichkeiten für eine Ablösung des heutigen Sicherungsinstruments der Solidarbürgschaft durch eine Garantie zu prüfen. Im Unterschied zur Bürgschaft, liegt der Leistungspflicht bei der Garantie kein konkretes Schuldverhältnis zugrunde (nicht akzessorisch). Dies bedeutet, dass der Gläubiger die Bezahlung des garantierten Betrags verlangen kann, ohne dass nachgewiesen werden muss, dass der Inhaber der Hauptschuld insolvent ist.

Viertens gilt es sicherzustellen, dass die Ausgaben des Bundes zuverlässig geschätzt werden können und sich im Rahmen der vorgesehenen Budgetbeträge bewegen. Hierzu müssen bundintern Vorkehrungen getroffen (Verpflichtungskredit) und mit den Organisationen Massnahmen für ein Risikomanagements vereinbart werden (z.B. Plafonierung des Maximalrisikos).

Fünftens stellt sich die Frage, auf welche Weise die Verwaltungskosten der Organisationen gedeckt werden. Es handelt sich dabei im Wesentlichen um diejenigen Kosten, welche durch die Gesuchsprüfung, die Überwachung der Positionen sowie durch die Einbringung der Wiedereingänge entstehen. Die Erhebung von kostendeckenden Gebühren ist nach Auffassung der Vertreter des Bürgschaftswesens nicht möglich, da dies die Konditionen für Bürgschaftskredite erheblich verschlechtern würde. Neben dem Bund beteiligten sich bisher namentlich die Kantone an den Verwaltungskosten der Bürgschaftsgenossenschaften.

Das Ziel der Stärkung des Bürgschaftswesens kann sechstens nur gemeinsam mit den Kantonen erreicht werden. Einerseits besteht bezüglich der zugrunde liegenden Absicht weitgehende Übereinstimmung mit den Interessen der kantonalen Wirtschaftsförderung. Verschiedene Kantone haben deshalb bisher den Genossenschaften zusätzliche Mittel für weitergehende Fördermassnahmen zur Verfügung gestellt. Andererseits sind Kantone (und Gemeinden) massgeblich am Kapital der Genossenschaften beteiligt. Ihnen kommt deshalb eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Kapitalbasis zu. Die Kantone haben mit einem Vertreter in der Arbeitsgruppe am Projekt partizipiert. Sie wurden ebenfalls regelmässig über den Stand der Arbeiten orientiert. Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen, wie sie der in die Vernehmlassung geschickte Vorentwurf beinhaltet, wurden indessen nicht vorgängig mit den Kantonen besprochen, was mit den engen terminlichen Vorgaben begründet werden kann.

1.4 Antrag der Kommission

1.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

1.6 Inkrafttreten

2 **Besonderer Teil**

2.1 **Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

Titel und Ingress

Das Gesetz stützt sich auf Artikel 103 BV (Strukturpolitik) ab: "Der Bund kann wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige und Berufe fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Er kann nötigenfalls vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abweichen."

Art. 1 Grundsatz

In diesem Artikel werden Zweck (Absatz 1) und Gegenstand (Absatz 2) der Förderung umschrieben.

Art. 2 Förderungsgrundsätze

Der Artikel hält die allgemeinen Grundsätze fest. Das Instrument soll landesweit zum Einsatz kommen, wobei grundsätzlich alle Klein- und Mittelbetriebe davon profitieren sollen (Bst. b).

Bestimmung c betont den Förderungsbedarf für Projekte von Frauen und von Personen, welche eine selbständige Erwerbstätigkeit anstreben. Geringfügige Kapitalbedürfnisse und fehlende Sicherheiten wirken sich in solchen Fällen häufig erschwerend auf den Kapitalzugang aus. Gestützt auf diese Bestimmung ist insbesondere eine Anerkennung der Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizer Frauen (SAFFA) möglich. Die SAFFA verfolgt seit ihrer Gründung vor gut 70 Jahren die Anliegen der Frauenbewegung. Gemäss geltendem Bundesbeschluss hat sie ebenso wie die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften Anspruch auf Bundeshilfe. Für stellenlose Personen, welche die Aufnahme einer selbstständigen Erwerbstätigkeit planen, besteht weiterhin die Möglichkeit, eine Bürgschaft nach AVIG zu beantragen.

Die Erleichterung der Finanzierungsbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe stellt keine alleinige Bundesaufgabe dar. Die Bundeshilfe muss deshalb mit vergleichbaren Massnahmen der Kantone und Gemeinden koordiniert werden und kommt prinzipiell subsidiär zu diesen zum Einsatz. Anzustreben ist ferner eine angemessene finanzielle Beteiligung von Kantonen und Gemeinden.

Art. 3 Empfänger von Finanzhilfen

Der Artikel legt den Kreis der begünstigten Organisationen fest. Massgeblich sind deren Tätigkeitsbereich sowie die amtliche Anerkennung.

In Anspruch genommen werden kann eine Unterstützung, sofern Sicherheiten in Form von Solidarbürgschaften bereitgestellt werden. Der Einsatz einer Garantie als Alternative wurde im Rahmen eines externen Gutachtens geprüft. Dieses weist darauf hin, dass bei einer Garantie Rechte und Pflichten in bezug auf die vereinbarte Leistung in einem privatrechtlichen Vertrag festgelegt werden müssen, wogegen diese bei der Bürgschaft im Obligationenrecht umschrieben sind. Aus Sicht der Bürgschaftsgenossenschaften sowie des Bundes, welche beide einen Teil des

Risikos tragen, wird es unerlässlich sein, dass auch ein Garantievertrag Bedingungen enthält, welche sich auf ein zugrunde liegendes Schuldverhältnis beziehen (z.B. Informationspflicht des Garantienehmers). Eine solche Form der Garantie würde demnach eine gewisse Ähnlichkeit mit einer Bürgschaft aufweisen. Diese Nähe zur Bürgschaft birgt einerseits die Gefahr, dass die Vereinbarung im Streitfall vom Richter als solche qualifiziert würde und, sofern die erforderlichen Formvorschriften für eine Bürgschaft nicht eingehalten sind, für nichtig erklärt würde. Andererseits verspricht eine Garantie dieser Ausprägung keine nennenswerte Erleichterung der Geschäftsabwicklung, wie sie von den Banken gefordert wurde.

Art. 4 Anerkennungsvoraussetzungen

Diese Bestimmung nennt die Voraussetzungen, von welchen die Anerkennung durch das EVD abhängig gemacht wird (vgl. Artikel 9). Mittels der organisatorischen und geschäftspolitischen Anforderungen soll einerseits eine gesetzliche Grundlage für die vorgeschlagene Reorganisation des Bürgschaftswesens und die Reduktion der Anzahl Genossenschaften geschaffen werden. Andererseits lässt es das Gesetz grundsätzlich offen, welche Organisationen zu den Empfängern von Finanzhilfen zählen werden. Grundsätzlich ist am Konzept der Arbeitsgruppe festzuhalten. Dieses sieht drei regionale Organisationen mit den geographischen Zuständigkeitsgebieten Ost-/Zentralschweiz/Tessin, Mittelland/Nordwestschweiz sowie Westschweiz vor. Weitergeführt werden soll ausserdem die Zentralstelle in St. Gallen, welche für die Abwicklung der Berghilfebürgschaften sowie als Abrechnungsstelle gegenüber Bund dienen wird. Auch die Möglichkeit der Rückversicherung von Engagements bei der Zentralstelle soll bestehen bleiben. Damit lässt sich der Eigenmittelbedarf der Bürgschaftsorganisationen reduzieren.

Absatz 2 eröffnet dem Bundesrat die Möglichkeit, die Anzahl der anerkannten Organisationen zu beschränken.

Art. 5 Finanzhilfen

Der Artikel legt fest, in welcher Form die Finanzhilfen gewährt werden. Neben Beiträgen zur Deckung der Bürgschaftsverluste sowie der allgemeinen Verwaltungskosten (Absatz 1), lässt Absatz 2 in Ausnahmefällen die Gewährung von nachrangigen Darlehen zu. Eine solche Massnahme kann erwogen werden, falls sie zur Erreichung des Förderziels gemäss Artikel 1 und 2 notwendig erscheint und die Bereitstellung der erforderlichen Mittel nicht auf andere Weise (durch Kapitaleigner respektive direkt Begünstigte) erfolgen kann. Ferner muss Gewähr bestehen, dass damit die unterstützten Organisationen den Förderauftrag längerfristig aus eigener Kraft erfüllen können. Im Sinne von Artikel 8 Abs. 1 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990² ist bei der Ausrichtung von Finanzhilfen generell auf eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu achten.

² SR 616.1

Art. 6 Bürgschaftsverluste

In diesem Artikel wird das Ausmass der Bundesunterstützung in bezug auf die Übernahme von Bürgschaftsverlusten der Organisationen festgelegt.

Der Bund verpflichtet sich, die Organisationen für Verluste aus Bürgschaften bis höchstens 500'000 Franken zu entschädigen. Der Bundesbeitrag entspricht dabei 65 Prozent des Ausfalls. Gemäss heutigen Bestimmungen beträgt die Beteiligung an den Bürgschaftsverlusten 50 resp. 60 Prozent, höchstens jedoch 75'000 resp. 90'000 Franken.

Unabhängig von diesem Bundesgesetz bleibt die Übernahme von Verlusten durch den Bund für Berghilfebürgschaften im Umfang von 90 Prozent gemäss dem Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten (SR 901.2) bestehen. Ebenfalls unverändert bleibt der Deckungsbeitrag der Arbeitslosenversicherung für Bürgschaften zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit nach Artikel 71a-71d AVIG (SR 837.0) im Umfang von 20 Prozent.

Art. 7 Verwaltungskosten

Auch eine straffere Organisation des Bürgschaftswesens wird nach Meinung seiner Vertreter nicht dazu führen, dass das System kostendeckend betrieben werden kann. Die dazu erforderliche vollständige Überwälzung der Verwaltungskosten auf den Bürgschaftsnehmer würde zu einer massiven Verschlechterung der Konditionen führen, da zusätzlich zum Fremdkapitalzins Bürgschaftsprämien von rund 3 Prozent verlangt werden müssten (heute 1,25 bis 2 Prozent). Aus Sicht des Bürgschaftsgenossenschaften können höhere Zuschläge nur bedingt mit tendenziell günstigeren Zinskonditionen der Banken für verbürgte Kredite rechtfertigt werden. Ihrer Meinung nach sollte in bezug auf die Kreditkonditionen kein Einfluss auf die Banken genommen werden, da sonst die "guten" Geschäfte ohne Bürgschaft abgewickelt werden.

Artikel 7 schafft die Voraussetzung, dass der Bund Finanzhilfen zur Deckung des verbleibenden Defizits ausrichten kann. Voraussetzung bildet eine zumutbare Kostenbeteiligung des Bürgschaftsnehmers sowie der Kantone. In der Verordnung festzulegen sind Ausmass und Berechnungsgrundlage des Bundesbeitrags. Dabei ist grundsätzlich von einer gleich hohen Beteiligung von Bund und Kantonen am Fehlbetrag auszugehen. Leistungen der Kantone, welche den Bürgschaftsorganisationen in anderer Form zufließen (kantonale Verlustübernahmen, Beteiligung am Anteilscheinkapital, Übernahme von Risikoprämien und Gesuchsprüfungskosten), sind zu berücksichtigen.

Art. 8 Finanzierung

Neben den im Voranschlag eingestellten Mitteln sind gemäss Artikel 25 des Bundesgesetzes über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 6. Oktober 1989³ für Eventualverpflichtungen aus der Übernahme von Bürgschaftsverlusten gemäss Artikel 5 Abs. 1 sowie aus der Gewährung von nachrangigen Darlehen gemäss Artikel 5 Absatz 2 Verpflichtungskredite zu sprechen. Verpflichtungskredite setzen den Höchstbetrag fest, bis zu welchem der Bund finanzielle Verpflichtungen

³ SR 611.0

eingehen kann. Potentielle Verluste aus laufenden Bürgschaften, zu deren Deckung der Bund gemäss geltendem Bundesbeschluss verpflichtet ist, sind in diesen Krediten nicht enthalten.

Art. 9 Anerkennung und Überwachung

Finanzhilfen nach dem vorliegenden Gesetz werden ausschliesslich an Organisationen ausgerichtet, welche nach Überprüfung ihrer Geschäftstätigkeit vom Eidg. Volkswirtschaftsdepartement anerkannt wurden. Die Anerkennung erfolgt in Form einer Verfügung des Departements und kann mit Bedingungen und Auflagen verbunden werden. Ein Beispiel für solche Auflagen, wozu die Details in einer Verordnung zu regeln sind, wäre die Limitierung des Maximalrisikos für den Bund durch eine zeitlich befristete Begrenzung des Bürgschaftsbestands.

Das Departement überprüft regelmässig die Einhaltung der gesetzlichen Voraussetzungen. Es kann einer Organisation die Anerkennung entziehen, wenn diese Anforderungen nicht mehr erfüllt sind oder wenn die Organisation die verlangten Angaben nicht zur Verfügung stellt.

Art. 10 Rechtsschutz

Gegen Verfügungen und Beschwerdeentscheide des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements kann Rekurs bei der Rekurskommission EVD eingelegt werden.

Art. 11

Im Sinne einer Wirkungsorientierung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verlangt Artikel 170 der neuen Bundesverfassung eine Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen. Angesichts der Dynamik des Kreditmarkts sowie der bevorstehenden Änderungen der Rahmenbedingungen (Basel II) erscheint eine regelmässige Überprüfung im vorliegenden Fall zweckmässig.

Art. 12 Vollzug

Dieser Artikel regelt die Zuständigkeiten beim Vollzug des Gesetzes.

Art. 13 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Mit Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes wird der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 (SR 951.24) aufgehoben.

Verbunden mit dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes sind Änderungen betreffend den Erlassitel im Arbeitslosenversicherungsgesetz (SR 837.0) sowie im Bundesgesetz über Berghilfebürgschaften (SR 901.2).

Art. 14 Übergangsbestimmungen

Im Rahmen einer Übergangsbestimmung garantiert der Bund seine Übernahme der Verluste aus Bürgschaften, welche vor Inkrafttreten dieses Gesetzes eingegangen wurden. Der Bund leistet in diesem Fall seinen Beitrag unabhängig davon, ob sich die begünstigten Genossenschaften an der geplanten Reorganisation beteiligen oder nicht.

3.2 Verwaltungskosten

Wie fünfjährige Planerfolgsrechnungen für die drei neuen Organisationen zeigen, werden diese auch nach der teilweisen Verlustübernahme durch den Bund nicht über ausgeglichene Rechnungen verfügen. Unter Verwendung von identischen Annahmen bezüglich der Zunahme des Bürgerschaftsbestandes sowie unter der Voraussetzung, dass dieses Geschäftsvolumen in Zukunft durch nur noch drei Geschäftstellen abgewickelt wird (ergänzend dazu besteht eine freiwillige Rückversicherung durch die Zentralsstelle), resultiert ein jährlicher Fehlbetrag von mindestens drei Millionen Franken, welcher mittels Verwaltungskostenbeiträgen zu decken ist.

3.3 Rekapitalisierung

Gemäss Berechnungen der Arbeitsgruppe verfügen zwei der drei neuen Organisationen über ausreichende Eigenmittel, um die angestrebte Zunahme des Bürgerschaftsbestands zu bewältigen. Vorausgesetzt wird allerdings, dass das heutige Kapital der Genossenschaften erhalten bleibt, was einerseits einen vollständigen Kapitalverzicht seitens der beteiligten Banken sowie andererseits den Zusammenschluss der heutigen Genossenschaften und die Einbringung ihrer frei werdenden Mittel erfordert. Unter diesen Voraussetzungen zeichnet sich ein Rekapitalisierungsbedarf einzig für die Organisation Mittelland ab. Da die heute in diesem Gebiet tätigen Genossenschaften eine sehr aktive Geschäftspolitik verfolgen, verfügen sie nur in beschränktem Ausmass über Mittelreserven, welche einen weiteren Ausbau der Aktivitäten zuliessen. Zur Realisierung des in den ersten fünf Jahren vorgesehenen Volumens besteht somit ein Rekapitalisierungsbedarf von rund 8 Millionen Franken, welcher zumindest teilweise vom Bund zu tragen wäre.

Neben der kurzfristigen Deckung der Kapitallücke in der Organisation Mittelland könnte der Bund bei sich abzeichnenden finanziellen Schwierigkeiten einer geförderten Organisation als "Lender of last resort" auftreten. Aus Sicht der Banken würde sich damit die Bonitätseinstufung der Organisationen massgeblich verbessern, was sich in günstigeren Konditionen für den verbürgten Kreditanteil niederschlagen würde.

Als Beitrag an eine Rekapitalisierung kann der Bund nachrangige Darlehen an einzelne Organisationen oder an die Zentralsstelle gewähren.

3.4 Finanzierungbedarf

Die Gesamtkosten, welche sich aus dem von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Modell ergeben, sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt. Neben jährlich wiederkehrenden Aufwendungen für Bürgschaftsverluste und Verwaltungskosten bis zu 14 Millionen Franken muss ein einmaliger Beitrag an die Rekapitalisierung einkalkuliert werden.

Tabelle: Finanzierungsbedarf heute (Jahr 0 = 2003) und in den Folgejahren

Jahr	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bürgschaftsbestand	122.7	196.9	271.1	316.3	361.5	406.7	406.7	406.7	406.7
- davon Risiko Bund	63.8	114.0	164.3	195.7	227.0	258.4	260.4	262.4	264.4
Verlustanteil Bund	3.2	5.7	8.2	9.8	11.4	12.9	13.0	13.1	13.2
./. Wiedereingänge (Anteil Bund)	0.5	0.9	1.2	1.5	1.7	1.9	2.0	2.0	2.0
Nettoverlust Bund	2.7	4.8	7.0	8.3	9.7	11.0	11.0	11.1	11.2
Verwaltungskosten	0.9	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Total Kosten / Jahr	3.6	7.8	10.0	11.3	12.7	14.0	14.0	14.1	14.2
Rekapitalisierung		8.0							

Bisher haben sich neben dem Bund vor allem die Kantone massgeblich an der Deckung der laufenden Kosten der Bürgschaftsgenossenschaften beteiligt. So leisteten sie im Jahr 2004 Verwaltungskostenbeiträge von knapp 0,7 Millionen Franken. Bei mehreren Genossenschaften übernehmen die betroffenen Kantone weitergehende Förderleistungen wie einen zusätzlichen Beitrag an die Deckung von Bürgschaftsverlusten, die Übernahme von Risikoprämien und Gesuchsprüfungskosten oder à fonds perdu-Beiträge.

Die vorgeschlagenen Massnahmen sind vereinbar mit den Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Gemeinschaft (EG), insbesondere mit Artikel 23, Absatz 1 iii des Abkommens vom 22. Juli 1972 (SR 0.632.401) zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Mit diesen Bestimmungen soll verhindert werden, dass massive Subventionen schweizerischen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, durch den diese ihren Export in die Europäische Union erhöhen könnten. Die vorgesehenen Finanzhilfen aus Bürgschaftsverpflichtungen richten sich an sehr kleine Unternehmen. Da solche Unternehmen in den meisten Fällen nicht auf internationalen Märkten tätig sind und die Beihilfen bescheiden sind, werden die vorgeschlagenen Unterstützungsmassnahmen den Wettbewerb oder den Handel der Schweiz mit den Nachbarländern nicht beeinträchtigen.

Die vorgeschlagenen Massnahmen stehen nicht im Widerspruch zu den Regeln, welche die EG im Bereich der staatlichen Beihilfen erlassen hat. Diese sehen einerseits für KMU eine besondere Behandlung vor und definieren andererseits eine Schwelle für geringfügige, sogenannte "De-minimis"-Beihilfen. In der Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften (AB C 71 vom 11.3.2000, S. 14 ff.) werden die Methoden zur Berechnung des Barzuschussäquivalents festgehalten. Für staatliche Garantieregelungen besteht diese Kennziffer aus der Differenz zwischen dem staatlich garantierten Kreditbetrag mal die Ausfallwahrscheinlichkeit abzüglich der von den Garantienehmern entrichteten Risikoprämien. Die Jahreszuschussäquivalente sind mit Hilfe eines Referenzsatzes auf ihren Barwert abzuzinsen und dann zum Gesamtzuschussäquivalent zu addieren. Bei Annahme eines innerhalb von zehn Jahren linear abnehmenden Bestands an Bürgschaften von 400 Millionen Franken sowie einer jährlichen Verlustrate von fünf Prozent des Bestandes beträgt das Gesamtzuschussäquivalent somit rund 30 Millionen Franken (Verlustanteil Bund netto 65 Prozent abzüglich Wiedereingänge, Risikoprämie 1,25 Prozent, Diskontierungszinssatz drei Prozent).

In jedem Fall bleiben diese Beihilfen unter den in der EG geltenden Höchstsätzen für staatliche Beihilfen zugunsten von KMU. Für Investitionsbeihilfen liegen diese Höchstgrenzen ("Bruttobeihilfeintensität") nach Artikel 4 der Verordnung (EG) 70/2001 der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen (AB L 10 vom 13.1.2001, S. 33 ff.) bei 15 Prozent für kleine und bei 7,5 Prozent für mittlere Unternehmen. Die Bruttobeihilfeintensität bringt das Verhältnis zwischen den gesamten Investitionskosten und dem Gesamtzuschussäquivalent zum Ausdruck. Geht man davon aus, dass das verbürgte Kreditvolumen einen Drittel der gesamten Investitionskosten ausmacht, so beträgt die Bruttobeihilfeintensität im oben geschilderten Beispiel 2,5 Prozent.

Schliesslich fallen Beihilfen, welche während einer Drei-Jahres-Periode den Betrag von 100'000 Euro respektive ungefähr 150'000 Franken pro Unternehmen nicht übersteigen, ebenfalls nicht unter Artikel 87 Absatz 1 des EG-Vertrags und unterliegen folglich nicht den Unterrichts- und Stillhalteverpflichtungen entsprechend Artikel 88 Absatz 3 des Vertrags (Artikel 2 der Verordnung (EG) 69/2001 der Kommission betreffend die Anwendung der Artikel 87 und 88 des EG-Vertrages über De-minimis-Beihilfen, AB L 10 vom 13.1.2001, S. 30 ff.). Auch bei

einer Erhöhung der Verlustdeckung des Bundes wird dieser Höchstwert pro Unternehmen in der Regel nicht überschritten werden, da es sich in der Mehrzahl weiterhin um kleinere Bürgschaften handeln wird und da sich das Verlustrisiko des Bundes durch die Amortisationszahlungen kontinuierlich verringern wird.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der skizzierte Lösungsansatz mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Im Übrigen bestehen in fast allen EU-Mitgliedsländer vergleichbare staatliche Beihilfen.