

Die zur Verbesserung der Kapitalversorgung von kleinen und mittleren Unternehmen übernommenen Bürgschaften stellen grundsätzlich ein sinnvolles Instrument zur Förderung der Wirtschaft dar, weil sie den Landeshaushalt in der Regel kaum belasten. Die vorsichtige Praxis bei der Übernahme von Bürgschaften sollte beibehalten werden.

1 Ausgangslage

Die jeweiligen Staatshaushaltsgesetze ermächtigen das FM, Bürgschaften zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen zu übernehmen. Die Übernahme dieser Verpflichtungen ist Bestandteil der allgemeinen Wirtschaftsstrukturpolitik des Landes, wonach die Leistungskraft kleiner und mittlerer Unternehmen gestärkt werden soll.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Kreditversorgung ist ein zentrales Problem der mittelständischen Wirtschaft. Während Großunternehmen Zugang zum Kapitalmarkt und zu zahlreichen Finanzierungsquellen haben, sind kleine und mittlere Unternehmen nahezu ausschließlich auf eine Versorgung durch Bankkredite angewiesen.

Die bei vielen mittelständischen Unternehmen festzustellende mangelhafte Eigenkapitalausstattung und -entwicklung führt zudem zu Benachteiligungen auf dem Kapitalmarkt. Ungünstige Kreditkonditionen sowie das Verlangen hoher, teilweise den vollen Kreditbetrag übersteigender, Sicherheiten führen dazu, dass viele Unternehmen Schwierigkeiten haben, sich am Kapitalmarkt zu finanzieren.

Verbürgt werden Kredite zur Finanzierung

- der Einrichtung oder Erweiterung von Betriebsstätten,
- der Übernahme von Unternehmen oder Betriebsstätten, die von Stilllegung bedroht sind,
- einer Rationalisierung, einer Umstellung oder einer Modernisierung bestehender Betriebsstätten.

Die Übernahme von Bürgschaften zur Unterstützung mittelständischer Unternehmen bedeutet nicht zwingend, dass es sich um Unternehmen in Schwierigkeiten handelt. Die Situation, dass bankübliche Sicherheiten nicht ausreichen, kann sich im Einzelfall auch bei gut gehenden Unternehmen ergeben. Das gilt insbesondere dann, wenn große Investitionen zur Anpassung an geänderte Wettbewerbssituationen anstehen, etwa zur Erweiterung oder Modernisierung oder bei einem größeren Betriebsmittelbedarf. Die Bürgschaft dient in solchen Fällen der Anschubfinanzierung. Hintergrund hierfür ist, dass die Förderung von Anpassungsmaßnahmen oftmals sinnvoller ist als Bürgschaften im drohenden Insolvenzfall.

Die geprüften Bürgschaften zur Förderung der Wirtschaft machen nur einen kleinen Teil der vom Land insgesamt übernommenen Gewährleistungen aus. Diese hatten zum 31.12.2003 folgende Beträge erreicht:

Wirtschaftsförderung

- Inlandsbürgschaften	50,3 Mio. €
- Außenwirtschaft	10,2 Mio. €
- Rückbürgschaften und Rückgarantien	418,1 Mio. €

Förderungswürdige Zwecke außerhalb der Wirtschaftsförderung

- Gemeinnützige und pädagogische Einrichtungen	10,9 Mio. €
- Öffentliche Unternehmen	10.143,2 Mio. €
- Abdeckung von Haftpflichtrisiken nach dem Atomgesetz	52,3 Mio. €
- Sonstige Bürgschaften, Garantien und Gewährleistungen	6,1 Mio. €

Wohnungsbau 204,1 Mio. €

Der Gesamtbetrag der aufgrund der Ermächtigungen der jeweiligen Staatshaushaltsgesetze übernommenen Verpflichtungen beträgt derzeit 10.895,2 Mio. €. Davon entfallen mehr als 93 % auf die Verbürgung von Krediten landeseigener öffentlicher Unternehmen. Zweck dieser Bürgschaften ist es, das günstigere Rating des Landes für Kreditaufnahmen zugunsten dieser Unternehmen zu nutzen.

2 Feststellungen

2.1 Aufbau- und Ablauforganisation

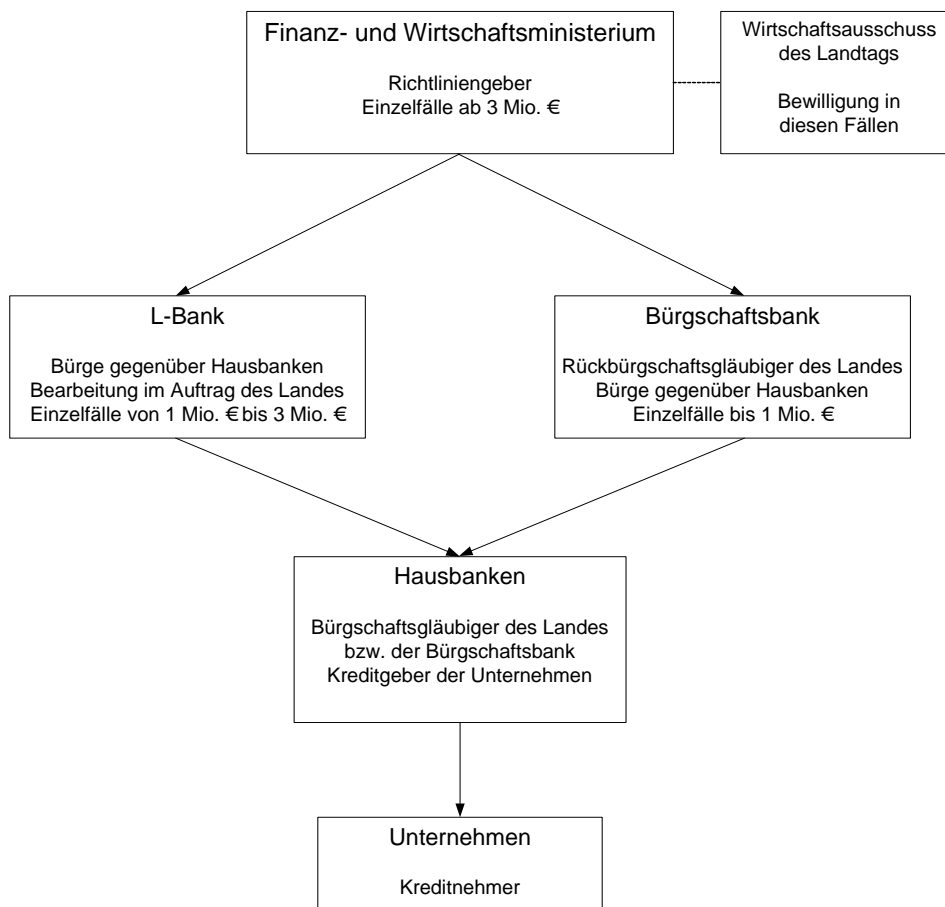
Mit der Bearbeitung, Überwachung und Abwicklung der Bürgschaften sind FM, WM, Landeskreditbank Baden-Württemberg - Förderbank (L-Bank), Bürgschaftsbank Baden-Württemberg GmbH (Bürgschaftsbank) und Hausbanken betraut.

Aufgrund der bestehenden Aufgabenverteilung übernimmt das Land Bürgschaften ab einer Haftungssumme von 3 Mio. €, die L-Bank von 1 Mio. € bis 3 Mio. € und die Bürgschaftsbank bis zur Höhe von 1 Mio. €.

Das Schaubild verdeutlicht Aufgabenstellung und -verteilung der beteiligten Stellen.

Schaubild

Aufbau- und Ablauforganisation



Das Land bürgt unmittelbar, wenn die Haftungssumme 3 Mio. € übersteigt und für Forderungen aus einer der Bürgschaftsbank gewährten Rückbürgschaft. Die Ministerien betreuen Einzelfälle, wenn der Wirtschaftsausschuss des Landtags zu beteiligen ist.

Die L-Bank hat die Aufgabe, das Land bei der Erfüllung seiner öffentlichen Aufgaben zu unterstützen sowie im Interesse des Landes liegende Maßnahmen zu finanzieren und durchzuführen. Dazu gehört auch die Wirtschaftsförderung unter besonderer Berücksichtigung des Mittelstandes. Hierbei hat sie die Grundsätze und Ziele der staatlichen Förderpolitik zu beachten. Die L-Bank kann alle Geschäfte eingehen, die zur Erfüllung ihrer Aufgaben zweckmäßig sind. Insbesondere kann sie Bürgschaftsverträge abschließen.

Weil die von der L-Bank gewährten Bürgschaften ins eigene Obligo übernommen werden, führen mögliche Inanspruchnahmen daraus zu keinen unmittelbaren Belastungen des Landeshaushalts. Mittelbare Belastungen entstehen allerdings insoweit, als sich Ausfälle auf die Ertragssituation der L-Bank und damit letztendlich negativ auf den Bankbeitrag auswirken.

Darüber hinaus hat die Landesregierung von der im Gesetz über die L-Bank verankerten Möglichkeit Gebrauch gemacht, Aufgaben durch Rechtsverordnung

im Einzelnen zuzuweisen und mit Verordnung des FM vom 18.12.1997 die Zuständigkeit der L-Bank für die Abwicklung von Rückbürgschaftsverpflichtungen des Bundes und des Landes gegenüber der Bürgschaftsbank konkretisiert.

Der L-Bank obliegen danach insbesondere

- die Wahrnehmung der Interessen des Bundes und des Landes bei Ausfällen,
- die Leistung von Ausfallzahlungen bei Bundes- und Landesbürgschaften,
- die Verfolgung von Regressforderungen des Bundes, des Landes und der Bürgschaftsbank, solange die Bürgschaftsbank diese Aufgabe nicht selbst wahrnimmt und
- die Abführung von Zahlungseingängen an Bund, Land und Bürgschaftsbank.

Des Weiteren wurde in dieser Verordnung festgehalten, dass die L-Bank auch für die Bearbeitung, Überwachung und Abwicklung von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen des Landes zuständig ist.

Die Bürgschaftsbank ist eine Selbsthilfeeinrichtung der Wirtschaft im Sinne des Gesetzes zur Mittelstandsförderung. Gründer und Träger sind die Selbstverwaltungsorganisationen der Wirtschaft, d. h. Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Fachverbände der Wirtschaft sowie die Spitzeninstitute des Kreditgewerbes und einige Versicherungsunternehmen.

Das Land ist an der Bürgschaftsbank zwar nicht beteiligt, unterstützt deren Arbeit jedoch durch die Übernahme einer Rückbürgschaft in Höhe von rd. 319 Mio. €. Die Finanzierungsanteile aus dieser Rückbürgschaft zugunsten der Bürgschaftsbank verteilen sich auf den Bund mit 39 %, das Land mit 26 % und die Bürgschaftsbank mit 35 % Eigenanteil. Diese Rückbürgschaft nimmt der Bürgschaftsbank damit einen erheblichen Teil ihres Risikos ab.

Die Bürgschaften werden im so genannten Hausbankenverfahren vergeben. Das bedeutet, dass Antragsteller nicht direkt Kredite erhalten, sondern das benötigte Darlehen bei ihrer Hausbank beantragen.

Bürgschaften werden von Hausbanken indes nur ausnahmsweise bei Finanzierungen eingeplant. Gründe für diesen eher zurückhaltenden Einsatz sind zum einen das nach wie vor bestehende Restrisiko aus dem nicht verbürgten Teil des jeweiligen Kredits, zum anderen der Ausfluss einer gewissen Fürsorge, die beispielsweise verhindern soll, dass Existenzgründer im Falle eines Scheiterns in eine persönlich schwierige finanzielle Lage geraten.

Der Hausbank kommt als Ansprechpartnerin für die Finanzierung von Investitionsvorhaben kleiner und mittlerer Unternehmen eine große Bedeutung zu. Die Kenntnis der Verhältnisse vor Ort ist für die Beurteilung einer sachgerechten Finanzierung zudem außerordentlich wichtig. Durch das Filialnetz der Banken und Sparkassen sowie die damit vorhandene Präsenz in der Fläche ist gewährleistet, dass ein Vorhaben anhand der gegebenen lokalen Fakten beurteilt und begleitet wird.

Mit Hilfe der Bürgschaften werden die begünstigten Unternehmen in die Lage versetzt, Gelder aufzunehmen, um ihren Geschäftsbereich ausweiten oder überhaupt weiter im Geschäft bleiben zu können, anstatt umstrukturiert oder gar aufgelöst zu werden.

Allein mit den im Jahr 2003 übernommenen Bürgschaften wurden Investitionen in einer geschätzten Höhe von 650 Mio. € ermöglicht.

Im Rahmen der Untersuchung wurden 50 Bürgschaften näher beleuchtet. Beanstandungen ergaben sich nicht.

2.2 Volumen

Die vom Land, von der L-Bank und von der Bürgschaftsbank zur Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen übernommenen Bürgschaften erreichten zum 31.12.2003 das in Übersicht 1 dargestellte Volumen.

Übersicht 1

Volumen (in Mio. €)

Land	42,4
L-Bank	254,1
Bürgschaftsbank	922,5
Summe	1.219,0

2.3 Ausfälle

Nach § 39 LHO dürfen Bürgschaften, Garantien und sonstige Gewährleistungen nicht übernommen werden, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Landes gerechnet werden muss.

Gleichwohl muss erfahrungsgemäß regelmäßig damit gerechnet werden, aus den Gewährleistungsverpflichtungen in Anspruch genommen zu werden.

Im Jahr 2003 wurden, abzüglich der Einnahmen aus der Verwertung von Sicherheiten, Ausfallzahlungen lt. Übersicht 2 geleistet.

Übersicht 2

Netto-Ausfälle (in Mio. €)

Art der Bürgschaft	Betrag
Einzelbürgschaften Land	0,0
Bürgschaften der L-Bank (entsprechende Minderung des Ertrags der L-Bank)	2,4
Rückbürgschaft gegenüber der Bürgschaftsbank (Landesanteil)	10,1

Aus den vom Land bzw. von der L-Bank im Jahr 2003 geleisteten Netto-Ausfallzahlungen errechnen sich Ausfallquoten von 0 % bei Landesbürgschaften, von 1,0 % bei Bürgschaften der L-Bank und von 1,1 % bei Bürgschaften der Bürgschaftsbank. Über mehrere Jahre hinweg betrachtet ergaben sich Durchschnittswerte von unter 2 %.

3 Bewertung und Empfehlung

3.1 Bürgschaften als Instrument der Wirtschaftsförderung

Der RH sieht in den zur Verbesserung der Kapitalversorgung gewährten Bürgschaften grundsätzlich sinnvolle Instrumente zur Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Sie unterstützen diese Unternehmen vor allem darin, dass diese trotz der zunehmend schwieriger werdenden Kreditversorgung Fremdkapital erhalten können.

Befragte Hausbanken und Unternehmen bewerteten die Bürgschaften ebenfalls als ein für die jeweiligen Einzelfälle sehr wirksames Instrument der Wirtschaftsförderung. Ohne Unterstützung durch Bürgschaften hätten viele Vorhaben nicht - oder nicht im geplanten Umfang - verwirklicht werden können.

3.2 Ausfallzahlungen

Der RH verkennt nicht, dass Bürgschaften systemimmanent regelmäßig die Gefahr bergen, in Anspruch genommen zu werden. Er hält die über mehrere Jahre hinweg festzustellende durchschnittliche Ausfallquote von weniger als 2 % für noch vertretbar. Sie belegt, dass sowohl Hausbanken als auch Land, L-Bank und Bürgschaftsbank grundsätzlich einen risikobewussten Umgang mit dem Förderinstrument Bürgschaft praktizieren.

Ausnahmen davon wurden nur in den Jahren von 1993 bis 1996 und 1998 festgestellt. Die damalige Praxis, großzügig Landesbürgschaften zu gewähren, hatte zur Folge, dass dafür rd. 91 % aller seit Gründung des Landes geleisteten Ausfallzahlungen anfielen.

Dies bestätigt den RH in seiner Ansicht, dass eine risikoreiche Unterstützung von nicht oder wenig tragfähigen Geschäftskonzepten mit Hilfe von Bürgschaften weder für Hausbanken noch für Unternehmen Sinn macht.

Seit 1999 haben Unternehmensinsolvenzen in Deutschland stark zugenommen. Von diesem negativen Trend sind auch durch Bürgschaften unterstützte Unternehmen nicht ausgenommen.

In welchem Umfang künftig aus bereits gewährten Bürgschaften Zahlungen zu leisten sind, lässt sich weder abschätzen noch beeinflussen. Nicht auszuschließen ist aber, dass die bereits länger anhaltende ungünstige Konjunkturlage zu deutlich höheren Ausfallzahlungen führen könnte.

Angesichts der schwierigen Haushaltslage des Landes gewinnt deshalb die Frage, in welchem Umfang sich das Land künftig engagieren kann und in welcher Höhe Haushaltsmittel dafür bereitgestellt werden können, zunehmend an Bedeutung.

3.3 Evaluierung des Bürgschaftsprogramms

Nach dem Gesetz zur Mittelstandsförderung soll die Landesregierung dem Landtag in regelmäßigen Zeitabständen über die Entwicklung der mittelständischen Wirtschaft berichten. Der Bericht soll sich auch auf die getroffenen Fördermaßnahmen und deren Auswirkungen (Erfolgskontrolle) erstrecken. Zur Sicherstellung der Effizienz der Förderprogramme und -maßnahmen sollen diese evaluiert werden.

Mit dem aktuellen Mittelstandsbericht aus dem Jahr 2000 wird dieser Vorgabe allerdings nur insoweit nachgekommen, als die Fallzahl und das Volumen der übernommenen Bürgschaften genannt werden. Zusätzlich wird darauf hingewiesen, dass diese Fallzahl auf hohem Niveau tendenziell steigend sei.

Nach Auffassung des RH können diese Angaben eine ausreichende Evaluierung des Bürgschaftsprogramms nicht ersetzen.

Bürgschaften sollen nicht nur die Leistungskraft einzelner Unternehmen stärken, sondern auch zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes beitragen. Das ergibt sich aus § 1 des Gesetzes zur Mittelstandsförderung. Erst diese erwartete positive Wirkung rechtfertigt, soweit die übrigen Bewilligungsvoraussetzungen erfüllt sind, grundsätzlich das Eingehen des Risikos, das jeder Bürgschaft eigen ist.

Bisher wird indes nicht geprüft, ob dieser jeweils erwartete positive Effekt eingetreten ist. Eine Messung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens einer gewährten Bürgschaft wäre auch mit vertretbarem Aufwand nicht zu leisten. Eine Darstellung der Wirkung mittels geeigneter Kennzahlen (Arbeitsplätze, Umsatzentwicklung u. a.) sollte dem Begünstigten aber abverlangt werden, weil sonst das Kriterium „Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Landes“ nicht ernsthaft beachtet wird.

Der RH regt die Erarbeitung von wenigen, aber aussagekräftigen Kennzahlen an, z. B. zur Zahl von Arbeitsplätzen, zur Entwicklung von Lohnsummen, zur Entwicklung von Umsätzen usw. Die Kennzahlen sollten geeignet sein, Indizien für den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des Bürgschaftsprogramms zu liefern. Diese Indizien sollten bei den jeweils einzuplanenden Haushaltsmitteln berücksichtigt werden.

Nach Aussagen von Hausbanken könnten aufgrund der im Rahmen der Kreditüberwachung bekannt gewordenen Informationen entsprechende Daten ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand bereitgestellt werden.

4 Stellungnahme der Ministerien

Finanzministerium und Wirtschaftsministerium haben keine Einwendungen erhoben.

5 Schlussbemerkung

Bürgschaften haben den Vorteil, die Haushalte der jeweiligen Bürgen nur dann zu belasten, wenn Vorhaben scheitern. Die festgestellte Ausfallquote belegt, dass dies selten der Fall ist. Die eher restriktive Handhabung hinsichtlich der Übernahme von Bürgschaften sollte beibehalten werden.

Wegen der Probleme der mittelständischen Wirtschaft, eine angemessene Eigenkapitaldecke zu erreichen, dürfte die Bedeutung der Bürgschaften in Zukunft eher zunehmen. Falls das Land dementsprechend das Bürgschaftsvolumen ausweitet, sollte dies zulasten weniger effektiver Förderprogramme erfolgen.