

05.449

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

Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

vom 15. November 2005

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit diesem Bericht unterbreiten wir Ihnen den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen sowie den Entwurf zu einem Bundesbeschluss über einen Rahmenkredit für Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen. Gleichzeitig erhält der Bundesrat Gelegenheit zur Stellungnahme.

Die Kommission beantragt, den beiliegenden Entwürfen zuzustimmen.

15. November 2005

Im Namen der Kommission
Der Präsident: Charles Favre

Übersicht

In der Schweiz bestehen heute zehn so genannte gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften sowie die Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen SAFFA. Gemeinsam verfolgen sie das Ziel, kleinen und mittleren Unternehmen den Fremdkapitalzugang zu erleichtern. Zu diesem Zweck übernehmen sie zur Sicherstellung des vom Unternehmen beanspruchten Bankkredits eine Solidarbürgschaft. Der Bund richtet – gestützt auf den Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften – Finanzhilfen an die gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften aus. Er beteiligt sich einerseits zu 50 respektive 60 Prozent an den eingetretenen Verlusten, andererseits richtet er einen Zuschuss an die allgemeinen Verwaltungskosten der Genossenschaften aus.

Durch die Immobilienkrise Anfang der neunziger Jahre gerieten zahlreiche Bürgschaftsgenossenschaften in finanzielle Schwierigkeiten und mussten saniert werden. Die anschliessend durchgeführte gesamtschweizerische Reorganisation des Bürgschaftswesens konnte in der Folge nicht verhindern, dass das Bürgschaftswesen zunehmend an Bedeutung einbüsste.

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. Nachdem der Bundesrat im Jahr 2003 einen Bericht mit verschiedenen Varianten vorgelegt hatte, entschloss sich die WAK-N dazu, mittels einer parlamentarischen Initiative der Kommission eine neue gesetzliche Regelung für die Unterstützung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften vorzuschlagen. Grundlage dazu bildete ein Konzept für die Neuausrichtung des Bürgschaftswesens, welches Vertreter von Banken und Bürgschaftsgenossenschaften erarbeitet hatten. Die wesentlichen Bestandteile dieses Modells sind die Reduktion der Anzahl Genossenschaften, die Einrichtung einer von den Banken unabhängigen Trägerschaft, die Anhebung des Bürgschaftsbetrags von 150 000 Franken auf 500 000 Franken sowie die Erhöhung der Verlustdeckung durch den Bund auf generell 65 Prozent.

Ein Vorentwurf der WAK-N zu einem Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen wurde 2005 in die Vernehmlassung geschickt. Am 15. November 2005 hat die Kommission den vorliegenden Erlassentwurf mit 15 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

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 2003 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 kleine und mittlere Unternehmen (KMU) in die Wege zu leiten.

An ihrer Sitzung vom 25. Mai 2004 hat die WAK-N entschieden, das Anliegen einer Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens weiter zu verfolgen und hat mit 19 gegen eine Stimme beschlossen, eine parlamentarische Initiative nach Artikel 109 Absatz 1 ParlG auszuarbeiten. Mit dieser Vorgehensweise sollte das Gesetzgebungsverfahren beschleunigt werden. Am 28. Juni 2004 stimmte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates (WAK-S) diesem Entscheid nach Artikel 109 Absatz 3 ParlG einstimmig zu.

Ein Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen wurde am 24. Mai 2005 in die Vernehmlassung geschickt. Nach Kenntnisnahme der Vernehmlassungsergebnisse hat die WAK-N einige Änderungen vorgenommen und schliesslich den vorliegenden Entwurf am 15. November 2005 in der Gesamtabstimmung mit 15 gegen 4 Stimmen bei einer Enthaltungen angenommen.

2 Grundzüge der Vorlage

2.1 Ausgangslage

Das gewerbliche Bürgschaftswesen stellt eine Institution dar, welche kleinen und mittleren Unternehmen (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 («Bürgschaft 2000plus»). 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.

2.2 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 geschäftsblichen 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.

2.3 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 Jahre 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 Risiko-prämie 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.

2.4 Projekt «Finanzierungsplattform KMU»

Das EVD betraute das Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) mit der Umsetzung des WAK-Auftrags vom 13. April 2004. Sämtliche betroffenen Organisationen wurden daraufhin vom seco eingeladen, 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 Parla-

ments angehört, übernahm die Funktion des Entscheidungs- und Steuerungsgremiums. Zwischen Juni und Ende Oktober 2004 fand in diesen Gremien ein intensiver Diskussionsprozess statt.

2.4.1 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 Bürgschaftswesens 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.

2.4.2 Ergebnisse und Beschlüsse Mezzanine Finanzierungsformen

Im Bereich der Mezzanine 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 Subventionen analog zu Bürgschaftskrediten kommen nicht in Betracht. Sofern mittelfristig Aussicht auf wirtschaftlichen Erfolg einer privatwirtschaftlichen Initiative zur Bereitstellung Mezzanine 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.

In der Zwischenzeit wurden von privater Seite drei Initiativen für mezzanine Finanzierungsformen weiter entwickelt: Die Handelskammer Waadt bietet mit Unterstützung von privaten Investoren Wachstums- und Nachfolgefinanzierungen für KMU an («BOOST-X»). Die von der Credit Suisse gegründete Anlagestiftung «CSA Mezzanine» vergibt ebenfalls eigenkapitalähnliche Mittel an KMU. Investoren sind dabei Pensionskassen, für welche die Bank ein alternatives Anlagensegment erschliessen will. In Zusammenarbeit mit einigen Kantonalbanken bietet auch die private Stiftung «kmufinance Plus» mezzanine Finanzierungen für KMU an. Die involvierte Bank stellt dabei das Fremdkapital, die Eigentümer das Eigenkapital und die Stiftung das dazwischen liegende mezzanine Kapital zur Verfügung.

2.4.3 Umsetzungsfragen

Wie die Gespräche im Rahmen der Arbeitsgruppe gezeigt haben, ist eine Fortführung respektive ein Ausbau des gewerblichen Bürgschaftswesens 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:

1. Die errechneten freien Mittel der Genossenschaften sind 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.
2. Eine Ende Oktober 2004 vom seco durchgeführte Umfrage bei den wichtigsten Bankengruppen sowie den Bürgschaftsgenossenschaften hat 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.
3. Die Bankenvertreter in der Arbeitsgruppe haben 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.
4. Es gilt sicherzustellen, dass die Ausgaben des Bundes zuverlässig geschätzt werden können und sich im Rahmen der vorgesehenen Budgetbeträge bewegen. Hierzu müssen bundinternen Vorkehrungen getroffen (Verpflichtungskredit) und mit den Organisationen Massnahmen für ein Risikomanagements vereinbart werden (z.B. Plafonierung des Maximalrisikos).
5. Es 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.

6. Das Ziel der Stärkung des Bürgerschaftswesens kann 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.

2.5 Ergebnisse der Vernehmlassung

Die WAK-N führte vom 24. Mai bis 2. September 2005 eine Vernehmlassung zum Vorentwurf für ein Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen durch. Zur Stellungnahme eingeladen wurden die Kantone (inkl. KdK, VDK, FDK), die politischen Parteien, die Spitzenverbände der Wirtschaft, die Bürgerschaftsorganisationen, die grösseren Bankengruppen sowie weitere direkt Interessierte (total 77 Teilnehmer). Es trafen 80 Stellungnahmen ein.

Die Stossrichtung des Vorentwurfs wurde grossmehrheitlich gutgeheissen. In den folgenden Punkten traten Differenzen auf:

1. Beitrag an die Verwaltungskosten: 7 Vernehmlasser (darunter CSP, SVP, eine Mehrheit der Kantonalbanken, Raiffeisenbanken, Gewerkschaftsbund) sprechen sich aus grundsätzlichen Überlegungen gegen Verwaltungskostenbeiträge aus. Bezüglich der Aufteilung zwischen Bund und Kantonen vermissen mehrere Kantone einen klaren Verteilschlüssel. 16 Vernehmlasser (darunter sechs Kantone, FDK, SP, RBA-Holding, Valiant-Holding) fordern, dass der Bund die Verwaltungskosten allein trägt. Sie argumentieren mit der Aufgabenverteilung gemäss NFA und mit der Vermeidung von Bürokratie, welche sich aus der Aufteilung der verhältnismässig geringen Kosten auf Bund und Kantone ergibt.
2. Reduktion der Anzahl Organisationen: Im Bericht der WAK-N zum Gesetzesentwurf wird die Reduktion von heute zehn auf neu drei Organisationen (Ost-/Zentralschweiz inkl. Tessin; Mittelland/Nordwestschweiz; Westschweiz inkl. Wallis) plus die Zentralstelle vorgeschlagen. Kantone, Bürgerschaftsorganisationen und Gewerbeverbände aus der Nordwestschweiz, der Zentralschweiz sowie Genf fordern je eigene Organisationen für ihre Regionen. Die Nähe zu den Kunden stellt nach Meinung dieser Vernehmlasser sowie der CVP einen zentralen Erfolgsfaktor des Bürgerschaftswesens dar.
3. Berücksichtigung gewerbetreibender Frauen: 19 Vernehmlasser (darunter sechs Kantone, SVP, Gewerkschaftsbund) lehnen die explizite Nennung der Frauenanliegen ab. Knapp die Hälfte der Vernehmlasser lehnt es ab,

die Bürgschaftsgenossenschaft der Schweizer Frauen SAFFA im Gesetz namentlich zu erwähnen.

4. Finanzhilfe des Bundes subsidiär zu Kantonen: Die Verknüpfung der Finanzhilfe des Bundes mit entsprechenden Leistungen der Kantone wird von 11 Kantonen ganz oder teilweise abgelehnt. Als Gründe angeführt werden das Fehlen von einzelbetrieblichen kantonalen Fördermassnahmen, ein Widerspruch zur Aufgabenteilung des NFA sowie die befürchtete Erhöhung der kantonalen Leistungen.
5. Bankenunabhängige Trägerschaft: 18 Vernehmlasser (darunter acht Kantone, CVP, SVP, Raiffeisenbanken, Gewerkschaftsbund) sprechen sich ganz oder teilweise gegen eine von den Banken unabhängige Trägerschaft aus. Sie erachten es als wichtig, dass das bankenspezifische Know-how erhalten bleibt. Es wird auch befürchtet, dass die Kooperation mit den Banken erschwert wird.
6. Umfang der Verlustdeckung: Es liegen mehrere Abänderungsanträge hinsichtlich der Höhe der Verlustbeteiligung vor (Höhe des Beteiligungssatzes resp. Obergrenze des Bürgschaftsbetrags).
7. Nachrangige Darlehen: 11 Vernehmlasser (darunter fünf Kantone, CVP, SVP, eine Mehrheit der Kantonalkassen, Raiffeisenbanken, Gewerkschaftsbund) lehnen die für den Ausnahmefall vorgesehene Gewährung von nachrangigen Darlehen an die Organisationen ab.

2.6 **Vorschlag der Kommission**

Der Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen zum Kapitalmarkt muss nach Ansicht der Kommission verbessert werden. Verschiedene Faktoren können sich bei diesen Betrieben negativ auf deren Kreditwürdigkeit auswirken: mangelndes Know-how für die Erstellung der von den Banken verlangten Dokumentationen, fehlende Sicherheiten, geringfügige Kapitalbedürfnisse, keine vorliegenden Vergleichszahlen aus Vorperioden bei Start-up-Firmen. Die weite Verbreitung von standardisierten Kredit-Rating-Verfahren sowie die bevorstehende Einführung der neuen Eigenmittelvorschriften für die Banken («Basel II») kann nach Meinung der Kommission dazu führen, dass bei der Kreditvergabe den spezifischen Belangen der KMU zu wenig Rechnung getragen wird. In der Absicht, einer möglichen Benachteiligung entgegenzuwirken, hält die Kommission deshalb die Tätigkeit der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften für förderungswürdig. Die Wirksamkeit dieses Instruments muss allerdings erhöht werden. Die Kommission anerkennt die dazu im Rahmen einer Arbeitsgruppe von Gewerbe, Banken und Kantonen gemeinsam erarbeiteten Lösungsvorschläge. Um diese Bemühungen zu unterstützen und gleichzeitig die Umsetzung der angestrebten Restrukturierung und Professionalisierung zu forcieren, erachtet es die Kommission für notwendig, die Finanzhilfen an die gewerblichen Bürgschaftsorganisationen auf eine neue Gesetzesgrundlage zu stellen. Sie beantragt daher, den Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften aufzuheben und durch ein neues Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen zu ersetzen.

3

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 (Abs. 1) und Gegenstand (Abs. 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 stellose 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 koordiniert werden und kommt prinzipiell subsidiär zu diesen zum Einsatz. Anzustreben ist ferner eine angemessene finanzielle Beteiligung der Kantone.

Eine *Minderheit* (Baader, Bühler, Gysin Hans-Rudolf, Leu, Miesch, Rime, Schibli, Theiler, Walter, Wandfluh, Zuppiger) spricht sich für die Streichung der Bestimmungen a und c aus. Im Gesetz soll keine Vorzugsbehandlung von bestimmten Landesregionen und Bevölkerungsgruppen verankert werden. Demgegenüber vertritt die Mehrheit der Kommission die Meinung, dass die in diesen beiden Bestimmungen zum Ausdruck gebrachten allgemeinen Förderungsgrundsätze dem Anliegen der Vorlage entsprechen.

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. Art. 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. Die Mehrheit der Kommission will es dem Entscheid des Bundesrates überlassen, wieviele Organisationen anerkannt werden. Die Art und Weise, wie diese Organisationen ihre Tätigkeit organisieren, soll ihnen überlassen bleiben.

Eine *Minderheit* (Baader, Bühler, Gysin Hans-Rudolf, Miesch, Rime, Schibli, Theiler, Walter, Wandfluh, Zuppiger) verlangt, dass in Absatz 2 die Anzahl der vom Bundesrat anerkannten Organisationen auf drei zu beschränken ist.

Art. 5 Finanzhilfen

Der Artikel legt fest, in welcher Form die Finanzhilfen gewährt werden. Neben Beiträgen zur Deckung der Bürgschaftsverluste sowie der allgemeinen Verwaltungskosten (Abs. 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 Absatz 1 des Bundesgesetzes vom 5. Oktober 1990¹ über Finanzhilfen und Abgeltungen ist bei der Ausrichtung von Finanzhilfen generell auf eine sinnvolle Aufgaben- und Lastenverteilung zwischen Bund und Kantonen zu achten.

Eine *Minderheit* (Baader, Bühler, Leu, Miesch, Schibli, Walter, Wandfluh, Zuppiger) verlangt die Streichung von Absatz 1 Buchstabe b. Die Verwaltungskosten sollen vom Bürgschaftsnehmer getragen werden. Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit stellen Beiträge an die Verwaltungskosten eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren des Systems dar. Eine kostendeckende Beteiligung der Bürgschaftsnehmer würde den von den Banken in Aussicht gestellten Zinsnachlass auf den verbürgten Krediten kompensieren. Damit würde die beabsichtigte Stärkung des Bürgschaftswesens in Frage gestellt.

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 respektive 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

¹ SR 616.1

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 Anteilsscheinkapital, Übernahme von Risikoprämien und Gesuchsprüfungskosten), sind zu berücksichtigen.

Entsprechend dem Antrag auf Streichung von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b verlangt eine *Minderheit* (Baader, Bühler, Leu, Miesch, Schibli, Walter, Wandfluh, Zuppiger) die Streichung von Artikel 7.

Art. 8 Finanzierung

Neben den im Voranschlag eingestellten Mitteln sind gemäss Artikel 25 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 1989² über den eidgenössischen Finanzhaushalt für Eventualverpflichtungen aus der Übernahme von Bürgschaftsverlusten gemäss Artikel 5 Absatz 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 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 Erlassstitel 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.

4 **Finanzielle Auswirkungen**

Das mit der Vorlage verbundene finanzielle Engagement des Bundes umfasst einerseits die laufende Ausgaben (Verwaltungskostenzuschüsse, im Voranschlag eingestellte Mittel für die Übernahme von Bürgschaftsverlusten) sowie andererseits Eventualverbindlichkeiten für zukünftig mögliche Zahlungen (maximale Höhe des durch den Bund gedeckten Ausfallrisikos, Finanzierungsrahmen für nachrangige Darlehen oder Kapitalbeteiligungen). Der nachstehend wiedergegebene Finanzierungsbedarf berücksichtigt ausschliesslich Verpflichtungen, welche dem Bund aus der Übernahme von Verlusten im Umfang von 65 Prozent sowie durch die Förderung der entsprechenden Organisationen mittels finanziellen Zuwendungen entstehen. Darin nicht enthalten sind Bundesleistungen für Berghilfebürgschaften sowie die Beiträge der Arbeitslosenversicherung für Bürgschaften nach dem AVIG. Diese beiden Instrumente beruhen je auf einer eigenen Rechtsgrundlage und verfügen somit über einen eigenen Finanzierungsrahmen.

4.1 **Bürgschaftsverluste**

Den Berechnungen der zukünftigen Höhe der Bundesbeiträge zur Deckung der Bürgschaftsverluste liegen die folgenden Annahmen zugrunde:

1. Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens innert zwei Jahren sowie Verdreifachung innert fünf Jahren: Zu dieser Einschätzung trägt einerseits die erwartete Zunahme der Geschäfte infolge des Wiedereinstiegs der Grossbanken bei, welche nach wie vor Marktführer bei den Krediten an Unternehmen mit weniger als zehn Mitarbeitenden sind. Ein erfolgreicher Relaunch des Bürgschaftswesens dürfte andererseits auch zur Steigerung der Nachfrage von Seite der heute beteiligten Banken führen. Wegen den unklaren Perspektiven des Bürgschaftswesens haben diese in den vergangenen Jahren zunehmend Zurückhaltung geübt. Zu erwähnen ist ausserdem der

angekündigte Strategiewechsel der Raiffeisenbanken, welche bisher auf eine aktive Zusammenarbeit mit den Genossenschaften verzichtet haben. Auch die Heraufsetzung des Höchstbetrags der verbürgten Hauptschuld von heute 150 000 Franken auf 500 000 Franken wird tendenziell zu einer Ausweitung des Volumens führen. Dies deshalb, weil die Risikoprämien infolge der erhöhten Bundesdeckung signifikant gesenkt werden können.

2. *Ausfallwahrscheinlichkeit jährlich 5 Prozent des Bestandes:* Diese Annahme entspricht einer vorsichtigen Schätzung aufgrund der Entwicklung der Verlustsituation seit 2000. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Wiedereingänge beträgt die Nettoverlustrate 4,25 Prozent.

3. *Lineare Abnahme des Altbestandes an Bürgschaften innerhalb von 8 Jahren.* Die Verluste aus diesen Bürgschaften werden weiterhin nach geltendem Bundesbeschluss gedeckt.

Gestützt auf diese Annahmen ist mit jährlichen Kosten von bis zu 13 Millionen Franken (ohne Wiedereingänge) zu rechnen.

4.2 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 Bürgschaftsbestandes sowie unter der Voraussetzung, dass dieses Geschäftsvolumen in Zukunft durch nur noch drei Geschäftstellen abgewickelt wird (ergänzend dazu besteht eine freiwillige Rückversicherung durch die Zentralstelle), resultiert ein jährlicher Fehlbetrag von mindestens 3 Millionen Franken, welcher mittels Verwaltungskostenbeiträgen zu decken ist.

4.3 Rekapitalisierung

Gemäss Berechnungen der Arbeitsgruppe verfügen zwei der drei neuen Organisationen über ausreichende Eigenmittel, um die angestrebte Zunahme des Bürgschaftsbestands 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 zulassen. 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 Kapitulücke 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 Zentralstelle gewähren.

4.4 Finanzierungbedarf

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

Jahr	0	1	2	3	4	5	6	7	8
Bürgerschaftsbestand	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							

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

Bisher haben sich neben dem Bund vor allem die Kantone massgeblich an der Deckung der laufenden Kosten der Bürgerschafts-genossenschaften 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 Bürgerschaftsverlusten, die Übernahme von Risikoprämien und Gesuchsprüfungskosten oder à fonds perdu-Beiträge.

Angesichts dieses Bedarfs beantragt die Kommission, für die erste Vierjahresperiode einen Rahmenkredit von 30 Millionen Franken zur Deckung des Bundesanteils an den Bürgerschaftsverlusten und einen weiteren Rahmenkredit von 10 Millionen Franken für allfällige nachrangige Rekapitalisierungsdarlehen vorzusehen.

4.5 Ausgabenbremse

Gemäss Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, welche neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte (Ausgabenbremse). Sowohl der Rahmenkredit von 30 Millionen Franken für die Deckung von Bürgerschaftsverlusten

als auch der Rahmenkredit von 10 Millionen Franken für nachrangige Darlehen fallen unter diese Bestimmung.

5 Verhältnis zum europäischen Recht

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 Bürgerschaftsverpflichtungen 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 5 Prozent des Bestandes beträgt das Gesamtzuschussäquivalent somit rund 30 Millionen Franken (Verlustanteil Bund netto 65 Prozent abzüglich Wiedereingänge, Risikoprämie 1,25 Prozent, Diskontierungszinssatz 3 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 unterlie-

