

Mitteilung

der Landesregierung

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;
hier: Denkschrift 2005 des Rechnungshofs zur Landeshaus-
haltsrechnung von Baden-Württemberg für das Haus-
haltsjahr 2003 (Nr. 21)
– Bürgerschaften zur Förderung der Wirtschaft**

Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 2. Februar 2006 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 13/5068 Teil C Abschnitt XVII):

Die Landesregierung zu ersuchen,

1. die Wirkung des Bürgerschaftsprogramms anhand weniger, aber aussagekräftiger Kennzahlen regelmäßig darzustellen;
2. dem Landtag über das Veranlasste bis 31. Dezember 2006 zu berichten.

Bericht

Mit Schreiben vom 11. Dezember 2006, Az.: I 0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Wegen des besonderen Charakters als sog. Eventualverbindlichkeit sind staatliche Bürgschaften für wirtschaftlich erfolgreiche Länder wie Baden-Württemberg neben den Förderprogrammen das letzte mögliche Instrument der einzelbetrieblichen Wirtschaftsförderung, das herausragt. Bürgschaften sind flexibel, unbürokratisch und nicht zuletzt gerade für den kreditsuchenden Unternehmer sehr diskret. Bürgschaften schonen die öffentlichen Haushalte und zeichnen sich – mit Ausnahme selbsttragender und damit beihilfenfreier Bürgschaftsregelungen – wegen des subsidiären Charakters durch eine grundsätzlich geringe Beihilfenintensität aus.

Bürgschaften sind das am Besten geeignete Instrument, den Zugang von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) zu Krediten zu erleichtern, so wie es nicht zuletzt auch der Europäische Rat in Ziffer 25 seiner Schlussfolgerung

vom März 2005 unter der Überschrift „Neubelebung der Lissabon-Strategie“ gefordert hat. Insbesondere KMU, deren innovative Investitionen von Banken häufig nicht als bankübliche Sicherheit angesehen werden, erhalten durch das Bürgschaftsinstrument eine Möglichkeit, ihre Finanzierungsnachteile auszugleichen.

Im Rahmen der Bürgschaftsprogramme in Baden-Württemberg übernimmt die Bürgschaftsbank Baden-Württemberg Ausfallbürgschaften für Investitions- und Betriebsmittelkredite bis zu 1 Mio. €. Die L-Bank als Förderbank des Landes übernimmt Bürgschaften über 1 Mio. € bis 5 Mio. € (im Betrachtungszeitraum noch bis zu 3 Mio. € – diese Grenze wurde im Juli 2005 heraufgesetzt). Das Land übernimmt Bürgschaften oberhalb von 5 Mio. €.

Mögliche Kennzahlen zur Wirkung der Bürgschaften

Der Rechnungshof regt an, wenige aber aussagekräftige Kennzahlen, „z. B. zur Zahl von Arbeitsplätzen, zur Entwicklung von Lohnsummen oder von Umsätzen, abzubilden. Die Kennzahlen sollten geeignet sein, Indizien für den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des Bürgschaftsprogramms zu liefern“.

a) Statische Kennzahlen zum Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe

Die Erhebung von statischen Kennzahlen zum Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe ist ohne bürokratischen Aufwand möglich. Zu diesem Zeitpunkt können die Zahl der Arbeitsplätze, aufgeschlüsselt nach geschaffenen, gesicherten Auszubildenden geliefert werden. Mit den Arbeitsplätzen ist entsprechend die Lohnsumme verfügbar. Auch die realisierten bzw. geplanten Umsätze bei Bürgschaftsübernahme sind ohne einen zusätzlichen Aufwand abrufbar. Dazu kann auf vorhandene Zahlen zurückgegriffen werden.

b) Dynamische Kennzahl: Ausfallquote

Ohne bürokratischen Aufwand kann nach dem Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe die Ausfallquote ermittelt werden. Die Ausfallquote ist nicht nur fiskalisch sondern auch gesamtwirtschaftlich bei den Bürgschaften die wichtigste dynamische Kennzahl. So tritt in Baden-Württemberg, über die Jahre gerechnet, nur bei 2 % der Bürgschaften tatsächlich der Ausfall ein, d. h. die Eventualverbindlichkeit wird zu einer echten Verbindlichkeit. Damit wird nachträglich der wichtigste Gradmesser für die fiskalische Belastung des Haushalts durch Bürgschaftsprogramme geliefert.

c) Weitere dynamische Kennzahlen sind flächendeckend nicht einfach ermittelbar

Problematisch bleiben weitere dynamische Unternehmenskennzahlen etwa für die Arbeitsplätze bzw. die Lohnsumme oder den Umsatz, die über das Bürgschaftsprogramm für einen späteren Zeitpunkt erhoben werden sollen. Dazu ist der Rechnungshof der Auffassung, dass nach Aussagen von Hausbanken „aufgrund der im Rahmen der Kreditüberwachung bekannt gewordenen Informationen entsprechende Daten ohne zusätzlichen Erhebungsaufwand bereitgestellt werden“ könnten.

Die Auffassung des Rechnungshofs, dass dynamische Kennzahlen unbürokratisch über die Hausbanken erhoben werden können, wird sowohl von der Bürgschaftsbank als auch der L-Bank nicht geteilt.

Nach der Statistik der Bürgschaftsbank Baden-Württemberg werden die Bürgschaften im Schnitt nur bis zum fünften Jahr als Sicherheit gebraucht. Das heißt mehr als die Hälfte aller Bürgschaften werden innerhalb der ersten

fünf Jahre zurückgegeben. Aufgrund dieser Tatsache macht es wenig Sinn, etwa über die Hausbanken bei den Unternehmen flächendeckend Informationen zu sammeln bzw. nach einem gewissen Zeitraum nachzufassen, zumal wenn die Bürgschaft vorzeitig zurückgegeben wird.

Die Gefahr ist groß, dass eine dynamische Informationsverpflichtung zu Arbeitsplätzen und Umsatz von vielen Unternehmen missverstanden wird, weil sie befürchten, dass im Nachhinein die Diskretion über die Bürgschaft aufgehoben wird. Aus verständlichen Gründen wollen die Unternehmen am liebsten nicht daran erinnert werden, dass sie eine staatliche Bürgschaft in Anspruch nehmen bzw. in Anspruch genommen haben.

Hinzu kommt, dass aus im Verlauf der Sicherungsphase erhobenen Kennzahlen nur *ceteris paribus*, d. h. unter sonst gleichen Bedingungen Rückschlüsse auf die Wirkung einer Bürgschaft gezogen werden können. Andere Faktoren, wie etwa das konjunkturelle Umfeld, die Auswirkungen der Globalisierung oder Fehlentscheidungen des Managements sind i. d. R. deutlich ausschlaggebender als eine staatliche Bürgschaft. Die Bedeutung einer monokausalen Kennzahl mit Bezug auf die Bürgschaft wird insoweit als sehr gering eingeschätzt.

Nicht zuletzt wird dazu auf ein Gutachten der Universität Trier vom April 2006 verwiesen. In diesem Gutachten, unter dem Titel „Der Gesamtwirtschaftliche Nutzen der deutschen Bürgschaftsbanken“, hat diese eine umfassende Untersuchung zur Wirkung staatlicher Bürgschaften vorgelegt. Um zu dynamischen Kennzahlen zu kommen, wäre es bei dieser Untersuchung sehr nahe gelegen, entsprechend dem Vorschlag des Rechnungshofs, bei den Hausbanken unbürokratisch und ohne erheblichen Aufwand Kennzahlen zu erheben. Darauf wollten selbst die Verfasser der Trierer Untersuchung – vom Verband der Bürgschaftsbanken unterstützt – nicht zurückgreifen, weil sie offensichtlich der Meinung waren, dass diese Kennzahlen nicht geeignet sind. Die vom Rechnungshof vorgeschlagene einfache Methode stand überhaupt nicht zur Diskussion.

Um zu gesamtwirtschaftlich verlässlichen Daten mit dynamischem Charakter zu kommen, wurde stattdessen eine sehr komplexe Untersuchung durchgeführt und verschiedene wissenschaftliche Methoden kombiniert. Letztlich wird deshalb über das Trierer Gutachten bestätigt, dass es keine einfache und verlässliche Methode zur Erfassung weiterer aussagkräftiger Kennzahlen für das Bürgschaftsprogramm gibt.

Im Übrigen wird der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Bürgschaftsprogramme durch das Trierer Gutachten eindeutig nachgewiesen.

d) Dynamische Kennzahl über ein Rating bei der L-Bank

Obwohl, wie durch das Trierer Gutachten bestätigt, einfach ermittelte Kennzahlen sehr fragwürdig sind, könnte die L-Bank ihr bankinternes Rating als dynamische Kennzahl anbieten. Allerdings wird es erst ab einem Bürgschaftsvolumen von 1.500 Tsd. € durchgeführt. Unter dieser Grenze findet bei der L-Bank derzeit kein Rating statt, aus der eine dynamische Kennzahl entwickelt werden könnte.

Die L-Bank plant jedoch, ihr Rating umzustellen. Vermutlich wird ab 2008 ein Rating bei allen L-Bank-Bürgschaften zum Einsatz kommen. Damit könnte die Kennzahl zur Entwicklung der Bonität aller Unternehmen geliefert werden, die L-Bank-Bürgschaften in Anspruch genommen haben. Das Rating der L-Bank könnte sich nicht zuletzt auch deshalb empfehlen, weil es unbürokratisch und ohne großen Aufwand durchgeführt werden kann.

e) Dynamische Kennzahlen über eine Stichprobe bei der Bürgschaftsbank

Derzeit erfolgt bei der Bürgschaftsbank bei Bürgschaftsvergaben unter 150 Tsd. € kein internes Rating. Damit werden immerhin 76 % aller Fälle – mit einem finanziellen Anteil von 27 % – nicht erfasst. Das soll auch in Zukunft nicht geändert werden, zumal die Bürgschaftsbank auch darauf hinweist, dass die hausinternen Ratingziffern nur sehr bedingt mit den Ratingziffern anderer Institute vergleichbar sind. Ihr Rating sei für eine flächendeckende Betrachtung insoweit auch wenig aussagefähig, so die Bürgschaftsbank.

Alternativ bietet die Bürgschaftsbank an, über eine statistisch relevante Stichprobe, die das Portfolio der Bürgschaftsbank bezüglich Wirtschaftszweige und Engagementgröße abbildet, einmal jährlich die vom Rechnungshof gewünschten Kennzahlen (Arbeitsplätze, Lohnsumme, Umsätze) zu liefern.

Ausblick

Die EU-Kommission ist im Augenblick dabei, im Rahmen der Novellierung der De-minimis-Freistellungs-Verordnung das Bürgschaftsinstrument als sog. nicht transparente Beihilfe einzuordnen. Damit würden sich die Möglichkeiten für Staats- und – insbesondere aber auch für Kommunalbürgschaften – drastisch reduzieren.

Die neue De-minimis-Freistellungs-Verordnung wird aller Voraussicht nach mit Beginn des nächsten Jahres in Kraft treten. Nach den vorliegenden Entwürfen wären staatliche Bürgschaften dann nur noch für KMU und nur bis zu einem Betrag von 1,36 Mio. € ohne Notifizierung bei der EU-Kommission möglich. L-Bank-Bürgschaften über 1,36 Mio. € und erst recht Landesbürgschaften über 5 Mio. € wird es aufgrund des Beihilfeverbots des Artikel 87 EGV nur noch in den von der EU-Kommission zu genehmigenden Ausnahmefällen geben. Wenn diese Grenze letztlich von der EU-Kommission festgelegt wird, so würde sich damit der Wunsch des Rechnungshofs nach möglichen Kennzahlen für staatliche Bürgschaften über 1,36 Mio. € von selbst erledigen.