



Bericht des Bundesrates

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen

Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit
des Bundesgesetzes über Finanzhilfen an gewerbeorientierte
Bürgschaftsorganisationen

Bern, 20.11.2013

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|--|-----------|
| 1 | Zusammenfassung | 4 |
| 2 | Ausgangslage | 6 |
| 2.1 | Historischer Überblick bis 2007..... | 7 |
| 2.2 | Das Bürgschaftswesen seit der Revision im Jahr 2007..... | 9 |
| 2.2.1 | Das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens..... | 9 |
| 2.2.2 | Gesetzliche Grundlagen..... | 12 |
| 2.2.3 | Steuerung und Aufsicht des Bundes..... | 13 |
| 2.2.4 | Anerkannte Bürgschaftsorganisationen..... | 14 |
| 2.3 | Die Rolle der Kantone im gewerbeorientierten Bürgschaftswesen..... | 16 |
| 3 | Internationale Aspekte und Vergleich | 17 |
| 3.1 | Vergleichbare Absicherungsinstrumente in anderen Ländern..... | 17 |
| 3.2 | Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz..... | 20 |
| 3.3 | Verhältnis zum europäischen Recht..... | 20 |
| 3.4 | Schlussfolgerungen..... | 22 |
| 3.4.1 | Schlussfolgerungen der Evaluatoren..... | 22 |
| 3.4.2 | Würdigung seitens des Bundes..... | 22 |
| 4 | Marktstellungsanalyse | 23 |
| 4.1 | Beschreibung des Marktes..... | 23 |
| 4.2 | Grösse des Marktes..... | 24 |
| 4.3 | Schlussfolgerungen..... | 26 |
| 4.3.1 | Schlussfolgerungen der Evaluatoren..... | 26 |
| 4.3.2 | Würdigung seitens des Bundes..... | 27 |
| 5 | Wirkungsanalyse | 27 |
| 5.1 | Kundenstruktur..... | 27 |
| 5.2 | Fallbeispiele..... | 30 |
| 5.3 | Wirtschaftlichkeit des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens..... | 32 |
| 5.3.1 | Direkte und indirekte Wirksamkeit..... | 32 |
| 5.3.2 | Finanzielle Auswirkungen auf den Bund..... | 33 |
| 5.3.3 | Analyse der Risikoprämie..... | 35 |
| 5.4 | Schlussfolgerungen..... | 35 |
| 5.4.1 | Schlussfolgerungen der Evaluatoren..... | 35 |
| 5.4.2 | Würdigung seitens des Bundes..... | 36 |
| 6 | Vollzug | 37 |
| 6.1 | Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen durch die Bürgschaftsgenossenschaften..... | 37 |
| 6.2 | Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung..... | 38 |
| 6.2.1 | Zweckmässigkeit der erbrachten Leistungen..... | 38 |
| 6.2.2 | Effiziente und risikobewusste Verwendung der Bundesmittel..... | 39 |
| 6.3 | Aufsicht über die Leistungserbringung durch das SECO..... | 39 |
| 6.4 | Schlussfolgerungen..... | 39 |
| 6.4.1 | Schlussfolgerungen der Evaluatoren..... | 39 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 6.4.2 | Würdigung seitens des Bundes | 43 |
| 7 | Schlussfolgerungen und Prüfung der Anpassungen | 45 |
| 7.1 | Allgemeine Schlussfolgerungen | 45 |
| 7.2 | Prüfung einer Limitenerhöhung | 45 |
| 7.3 | Präzisierungsbedarf bei der Verordnung..... | 46 |
| 8 | Anhang | 48 |
| 8.1 | Bibliographie..... | 48 |
| 8.2 | Abkürzungsverzeichnis..... | 51 |

Abbildungsverzeichnis

| | | |
|---------------------|---|----|
| Abbildung 1: | Das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens..... | 11 |
| Abbildung 2: | Entwicklung Bürgschaftsvolumen und Neubürgschaften seit Reorganisation (Juli 2007)..... | 12 |
| Abbildung 3: | Tätigkeitsgebiete der anerkannten Bürgschaftsorganisationen..... | 15 |
| Abbildung 4: | Durchschnittlicher Bürgschaftsbetrag | 19 |
| Abbildung 5: | Häufigkeit bewilligter Bürgschaftsvolumen (2010-12; ohne SAFFA) | 25 |
| Abbildung 6: | Regionale Verteilung der Dossiers in Prozent | 28 |
| Abbildung 7: | Branchenverteilung in Prozent..... | 29 |
| Abbildung 8: | Nettoverluste und Nettoverlustquote | 34 |

Tabellenverzeichnis

| | | |
|-------------------|--|----|
| Tabelle 1: | Anteil Bürgschaftsvolumen am BIP, 2011 | 18 |
| Tabelle 2: | Unternehmen und Beschäftigte nach Grössenklassen, 2008 | 24 |
| Tabelle 3: | Kreditvolumen der Banken an Unternehmungen nach Betriebsgrösse und Kreditarten (Ende 2012; in Millionen Franken) | 24 |
| Tabelle 4: | Verteilung der Bürgschaften nach Grösse der Unternehmen | 28 |
| Tabelle 5: | Verteilung der Bürgschaften nach Bewilligungsbetrag..... | 29 |
| Tabelle 6: | Finanzhilfen des Bundes in TCHF, 2008 - 2012 | 34 |

1 Zusammenfassung

KMU bilden die überwältigende Mehrheit der Schweizer Unternehmen. Sie stellen zwei Drittel der Arbeitsplätze und sind damit die Basis unseres Wohlstands. Der Bund will mit seiner KMU-Politik optimale Rahmenbedingungen schaffen.¹ Dabei stehen folgende Ziele im Vordergrund:

- Administrative Entlastung
- Entwicklung des E-Governments
- Erleichterung der Unternehmensfinanzierung
- Verbesserung des Marktzugangs
- Förderung von Forschung, Bildung und Innovation.

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen soll den kleinen und mittleren Unternehmungen den Zugang zu Bankkrediten und damit die Unternehmensfinanzierung erleichtern. Dieses KMU-Förderinstrument steht u.a. durch seine Stellung im Markt auch im Kontext der Politik für den ländlichen Raum und der Regionalpolitik.

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen wurde 2007 einer grundlegenden Revision unterzogen. Rund fünf Jahre später beauftragte das SECO eine externe Wirkungsanalyse als Grundlage einer Gesamtschau. Mit dem vorliegenden Bericht erfolgt eine Rechenschaftsablage über das 2007 reorganisierte Bürgschaftssystem, die Darlegung der Wirkung des Bürgschaftswesens, internationale Vergleiche, eine Marktstellungsanalyse sowie eine Berichterstattung über den Vollzug. Die Evaluationen wurden unter anderem auch als Grundlage für allfällige Gesetzesänderungen durchgeführt.

Internationale Aspekte und Vergleich

Praktisch alle OECD-Länder kennen entsprechende Bürgschaftsinstrumente, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen. Zudem finden sich auch in zahlreichen Nicht-OECD-Ländern Instrumente, bei denen Kredite mit Bürgschaften des Staates hinterlegt sind. Diese wurden insbesondere intensiv eingesetzt, um auf die in manchen Ländern auftretenden Finanzierungsschwierigkeiten während der Finanz- und Wirtschaftskrise seit 2008 zu reagieren.

Die Bürgschaftslimite liegt in der Schweiz mit 500'000 Franken nur in etwa halb so hoch wie der Durchschnitt der Vergleichsländer² mit 1 Million Euro. Auf der anderen Seite liegt der mittlere Betrag einer Einzelbürgschaft in der Schweiz mit 127'437 Franken (104'030 Euro)³ zum Teil deutlich über jenem von anderen Ländern.

Marktstellungsanalyse

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen hat sich seit der Neuorganisation im Jahre 2007 positiv entwickelt, hat sich etabliert und steht heute auf einer soliden Basis. Auf Seiten der Banken und bei KMU geniessen Bürgschaftsorganisationen weitgehend ein gutes Ansehen. Die Bürgschaftsorganisationen arbeiten generell effizient und kundenfreundlich. Die Evaluatoren sehen keine dringende Notwendigkeit für Produkthanpassungen. Trotzdem besteht für das Instrument weiteres Entwicklungspotenzial, wenn dessen Bekanntheit gesteigert werden kann.

¹ WBF (2013)

² Als Vergleichsländer herangezogen wurden Deutschland, Österreich, Frankreich, Italien, Spanien und Portugal.

³ Wechselkurs EUR/CHF August 2013: 1 EUR = 1.225 CHF

Wirkungsanalyse

Das Bürgschaftswesen unterstützt die KMU erfolgreich, indem es KMU ermöglicht, Darlehen zu erhalten, welche die Banken ihnen andernfalls nicht gewähren würden. Damit sichert das Bürgschaftswesen deren Gründung, Nachfolgeregelung und erlaubt die Vergrösserung der Firma. Das Bürgschaftswesen stellt primär ein gewerbepolitisches Förderinstrument mit einer starken Verankerung im ländlichen Raum dar. Ende 2011 boten die mit Bürgschaften unterstützten Firmen insgesamt 22'179 Arbeitsplätze an. Zum gleichen Zeitpunkt wurden 1'774 Lernende beschäftigt. Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen leistet somit auch einen Beitrag zur Berufsbildung. Die Konkursquote der Firmen mit Bürgschaften liegt nur wenig über der Konkursquote aller KMU der entsprechenden Grösse.

Die in den Firmen beschäftigten Mitarbeitenden zahlen via ihre Einkommenssteuern ca. 13 Millionen Franken direkte Bundessteuern. Zudem erhält der Bund laut den Evaluatoren von den unterstützten Firmen rund 13 Millionen Franken an Unternehmensgewinnsteuern pro Jahr. Die generierte Wertschöpfung der unterstützten Firmen beträgt rund 1.7 Milliarden Franken. Die Firmen fragen zudem um Vorleistungen nach, was zu einer zusätzlichen, induzierten Wertschöpfung führt.

Die Mitnahmeeffekte sind bei diesem Instrument insgesamt klein. KMU nutzen Bürgschaften meist nur dann, wenn sonst keine Finanzierungen gewährt würden. Andererseits dürften die Verdrängungseffekte recht gross sein. Langfristig würden die entsprechenden Arbeitsplätze ohne die Existenz der mit Bürgschaften unterstützten Firmen gesamtschweizerisch betrachtet trotzdem existieren, allerdings nicht notwendigerweise bei den entsprechenden Kleinunternehmen und wohl auch nicht in den betroffenen Regionen.

Über zehn Prozent der seit 2007 gewährten Bürgschaften schöpft das heutige Limit von 500'000 CHF aus.

Vollzug

Die Vollzugsevaluation hat verschiedene positive Aspekte des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens aufgezeigt, gleichzeitig aber auch auf Schwachstellen und Verbesserungspotenzial aufmerksam gemacht. Die vom Bund bei der Lancierung des neuen Bürgschaftswesens im Jahre 2007 gesetzten quantitativen Zielvorgaben wurden erfüllt. Das Vertrauen in das Bürgschaftswesen konnte gestärkt werden.

Von den 29 Empfehlungen der Evaluatoren konnten bis heute 20 umgesetzt oder teilweise umgesetzt werden. Zahlreiche Empfehlungen konnten in die neuen Finanzhilfeverträge 2012-2015 integriert werden. So wurde u.a. ein Controlling, Reporting und Monitoring System eingeführt.

Schlussfolgerungen und Prüfung von Anpassungen

Die Evaluatoren ziehen insgesamt eine positive Bilanz über die Wirksamkeit des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens. Auch der Bundesrat stellt fest, dass sich das Bürgschaftswesen positiv entwickelt hat und auf einer guten und soliden Grundlage steht.

Im Rahmen der Evaluation hat der Bundesrat auch die Frage einer Erhöhung der heutigen Bürgschaftslimite von 500'000 Franken eingehend prüfen lassen. Die verschiedenen Evaluationen konnten dabei die Notwendigkeit einer Limitenerhöhung nicht einheitlich aufzeigen. Verschiedene Studien des SECO wie auch die Arbeitsgruppe "Kreditmarkt KMU" des Bundes und verschiedener Wirtschaftsverbände kommen zum Schluss, dass der Kreditmarkt KMU insgesamt funktioniert. Bei einem insgesamt funktionierenden Kreditmarkt für KMU ist von einem Ausbau staatlicher Interventionen grundsätzlich abzusehen. Auch wenn die Limite seit 1999 unverändert geblieben ist, wäre diese teuerungsbedingt mit rund 550'000 Franken heute nur unwesentlich höher.

Weiter wurde seitens der Bürgschaftsorganisationen vereinzelt die Frage einer Rekapitalisierungsgarantie des Bundes für die Bürgschaftsorganisationen sowie eine Erhöhung des Verwaltungskostenbeitrages als Vorbedingung für eine Limitenerhöhung aufgeworfen. Dies würde jedoch einem grösseren Systemausbau gleichkommen, für den der Bundesrat zum heutigen Zeitpunkt unter der erwähnten Situation auf dem KMU-Kreditmarkt weder eine Veranlassung noch eine Notwendigkeit sieht. Der Bundesrat lehnt deshalb aus den erwähnten Gründen eine Limitenerhöhung ab.

Unabhängig von der Frage der Bürgschaftslimite drängen sich technische Anpassungen in der Verordnung auf, um gewisse Präzisierungen und Anpassungen an die heutige Realität vorzunehmen. Der Bundesrat beauftragt deshalb mit dem vorliegenden Bericht das Departement WBF eine entsprechende Verordnungsänderung vorzubereiten.

2 Ausgangslage

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen soll kleinen und mittleren Unternehmungen den Zugang zu Bankkrediten erleichtern. Gesetzliche Grundlagen für das revidierte Bürgschaftswesen bilden das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen⁴ sowie die Verordnung über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen.⁵ Die Verordnung wird durch die entsprechenden Erläuterungen vom 28. Februar 2007 präzisiert.

Gemäss Artikel 11 des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen erstattet der Bundesrat der Bundesversammlung regelmässig Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dieses Gesetzes. Ziele dieser erstmaligen ausführlichen Berichterstattung sind einerseits eine Rechenschaftsablage über das reorganisierte Bürgschaftssystem, die Darlegung der Wirkung des Bürgschaftswesens, ein internationaler Vergleich sowie eine Berichterstattung über den Vollzug aus externen Evaluationen.⁶ Die übliche Berichterstattung erfolgt jeweils im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung.⁷

Nicht Gegenstand dieses Berichts ist das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum⁸, die AVIG-Bürgschaften, die gemäss Arbeitslosenversicherungsgesetz als Unterstützung zur Förderung der selbständigen Erwerbstätigkeit⁹ gewährt werden können, sowie Bürgschaften des Bundes in Rahmen des CO₂-Gesetzes¹⁰ (sogenannter Technologiefonds). Ebenfalls nicht Gegenstand des Berichts sind die Angebote der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit SGH gemäss Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft¹¹.

Der vorliegende Bericht behandelt zudem nicht den Kreditmarkt der KMU, sondern das Instrument des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens als Nischenprodukt im Kreditmarkt für KMU.

⁴ SR 951.25

⁵ SR 951.251

⁶ Die Berichterstattung basiert auf fünf externen Studien, welche die Wirkung [B,S,S. (2013)], die Marktstellung [HSG-KMU (2013)], den Vollzug [Ernst & Young (2010), Ernst & Young (2011)] sowie das Schweizer Bürgschaftswesen im internationalen Vergleich [PwC (2013)] untersuchten.

⁷ Bundesrat (2011)

⁸ SR 901.2

⁹ SR 837.0, Art. 71

¹⁰ SR 641.71

¹¹ SR 935.12

2.1 Historischer Überblick bis 2007

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen ist ein traditionsreiches Instrument, das sich ursprünglich auf einen Bundesbeschluss von 1949¹² stützte. Allerdings wurde der Bundesrat bereits Mitte der dreissiger Jahre des letzten Jahrhunderts im Rahmen der Massnahmen zur Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung ermächtigt, die gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften zu unterstützen.¹³ Mit dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949 über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften wurde eine stabile Rechtsgrundlage geschaffen. Danach übernahm der Bund 50 bis 60 Prozent von allfälligen Bürgschaftsverlusten der gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften für Bürgschaften bis zu 150'000 Franken.

Später wurden zwei weitere Instrumente eingeführt, die aber nicht Bestandteil dieses Berichts sind:

1. Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum¹⁴ sieht eine erhöhte Verlustbeteiligung des Bundes von 90 Prozent für Bürgschaften in Berggebieten vor. Mit 500'000 Franken lag bei der Einführung auch die Höchstlimite des Bundes höher als bei den Bürgschaften gemäss Bundesbeschluss.
2. Um die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit bei stellenlosen Personen zu fördern, sieht das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (AVIG) vom 25. Juni 1982¹⁵ sowie die entsprechende Verordnung vom 31. August 1983¹⁶ die Möglichkeit vor, bei einer gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaft eine Garantie bis zum Höchstbetrag von höchstens 90 Taggeldern zu beantragen. Bei einem allfälligen Verlust übernimmt die Arbeitslosenversicherung (ALV) 20 Prozent der Kreditsumme. Der Taggeldanspruch des Versicherten wird in diesem Fall um den vom Ausgleichsfonds bezahlten Betrag herabgesetzt.

Seit der Einführung des Instruments bis 1987 wurde die Verlustdeckung des Bundes von ursprünglich 6'000 Franken auf 80'000 Franken erhöht. Ab 1976 war zusätzlich, d.h. kumulativ die Vergabe einer Berghilfebürgschaft in der Höhe von 500'000 Franken möglich. Ab 1987 bot sich den Bürgschaftsgenossenschaften neben der Verlustdeckung durch den Bund in der Höhe von 150'000 Franken zusätzlich die Möglichkeit bei der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen (GBZ) eine Verlustübernahme von 300'000 Franken zusichern zu lassen. Die mögliche Bürgschaftslimite für die Bürgschaftsorganisationen betrug somit ab 1987 450'000 Franken mit der Option zusätzlich und kumulativ eine Berghilfebürgschaft in der Höhe von 500'000 Franken zu vergeben.

Die Krise im Immobiliensektor Anfang der 90er Jahre stürzte den gesamten Schweizer Kreditmarkt in eine schwere Krise und zog auch die gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen in Mitleidenschaft. Angesichts des Wertzerfalls der Immobilienportefeuilles sowie der Verschlechterung der allgemeinen wirtschaftlichen Lage sahen sich sowohl die Bürgschaftsgenossenschaften als auch die Banken mit hohen Verlusten konfrontiert.

Die massiv gestiegenen Bürgschaftsverluste machten eine Sanierung der meisten gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften durch die jeweiligen Kapitalgeber notwendig. Durch den Verzicht auf ihre Kapitalbeteiligungen und teilweise die Kreditgarantien trugen die Grossbanken einerseits massgeblich zur finanziellen Gesundung der Bürgschaftsgenossen-

¹² AS 1949 II 1657, SR 951.24

¹³ Virchaux (1983)

¹⁴ SR 901.2

¹⁵ SR 837.0, Art. 71

¹⁶ SR 837.02

schaften bei, kündigten aber andererseits gleichzeitig ihren Ausstieg aus dem gewerbeorientierten Bürgschaftswesen an.

Der markante Rückgang des Bürgschaftsvolumens nach dem Ausstieg der Grossbanken von rund 400 Millionen Franken 1995 auf noch knapp 200 Millionen Ende der 90er Jahre sowie eine generell erhöhte Risikoaversion in der Kreditvergabepolitik gaben Anlass, das Bürgschaftswesen grundsätzlich zu hinterfragen. In Zusammenarbeit mit dem Beratungsbüro BHP wurde deshalb 1995 eine Strukturanalyse¹⁷ erstellt. Die Schwächen des Bürgschaftswesens wurden identifiziert und ein neues Modell entwickelt. Dabei galt es, einen Ausgleich zu finden zwischen den Effizienzkriterien (Vereinfachung des Systems, Vereinheitlichung der Abläufe, systematischere Handhabung, Verbesserung der Kontrolle, etc.) und der dezentralen, föderalistischen Struktur des Bürgschaftswesens. Nach einem langwierigen Prozess wurde anfangs 1999 die neue Organisation „Bürgschaft2000plus“ gebildet.

„Bürgschaft2000plus“¹⁸ war ein Netzwerk zwischen der GBZ und neun rechtlich unabhängigen gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften¹⁹ (nicht beteiligt war die Bürgschaftsgenossenschaft Genf). Überstieg die benötigte Bürgschaft 150'000 Franken konnte die Bürgschaftsgenossenschaft bei der GBZ die Zusicherung einer Verlustübernahme von maximal weiteren 350'000 Franken einholen. Das Verlustrisiko des Bundes blieb unverändert bei 50 respektive 60 Prozent der ersten 150'000 Franken. Die KMU konnten so von einer maximalen Bürgschaft von 500'000 Franken profitieren.²⁰ Zusätzlich bestand die Möglichkeit kumulativ eine Berghilfebürgschaft in der Höhe von 500'000 Franken zu vergeben. In diesen Fällen konnten KMU bis 1 Million Franken verbürgte Kredite erhalten.

Unabhängig vom Netzwerk „Bürgschaft2000plus“ tätig war die SAFFA, die Bürgschaftsorganisation für Frauen. Seit ihrer Gründung im Jahr 1932 war die Anzahl der jährlich bewilligten Bürgschaftsgesuche von anfänglich rund 50 bewilligten Gesuchen kontinuierlich rückläufig bis ins Jahr 1997, in dem nur gerade ein Gesuch bewilligt wurde. Nach einer Professionalisierung der Strukturen nahmen die bewilligten Gesuche wieder zu.

Die in den Jahren 1997 bis 1999 erfolgte Restrukturierung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens reichte nicht aus, um die Grossbanken zur Rückkehr ins System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens zu bewegen.²¹ Dies führte zu einer Stagnation beim Bürgschaftsvolumen.

Angesichts dieser Entwicklung reichte die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) am 16. November 1999 ein Postulat betreffend die Stärkung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens²² ein. Darin lud sie den Bundesrat ein, den eidgenössischen Räten Bericht und Antrag zur Stärkung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens zu unterbreiten. Insbesondere sollte eine Erhöhung des Engagements des Bundes bei Bürgschaftsverlusten und mittels nachrangiger Darlehen an die gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften geprüft werden.

Der vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO 2001 beauftragte externe Experte Dr. Renatus Gallati kam in seiner Studie²³ betreffend die KMU-Finanzierung zum Schluss, dass das neue System „Bürgschaft2000plus“ zwar weiterhin einige strukturelle Defizite besass (uneinheitliche räumliche Gebietsaufteilung, uneinheitliche Praxis bei der Prüfung der Gesuche). Er

¹⁷ Hanser, Kuster (1995)

¹⁸ Begleitgruppe ‚Bürgschaft 2000‘ (1996)

¹⁹ Regionale Bürgschaftsgenossenschaft Basel, Ostschweiz, Bern, Solothurn, Freiburg, Luzern, Waadt, Neuenburg, Wallis

²⁰ 500'000 Franken im Jahr 1999 entsprechen 2012 inflationsbereinigt 551'050 Franken.

²¹ WBF (1999)

²² Po. 99.3577

²³ Gallati (2001)

bewertete das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens aber grundsätzlich als tauglich und wichtig für die Finanzierung der KMU.

In Beantwortung des Postulats der WAK-N veröffentlichte der Bundesrat am 2. Juli 2003 einen Bericht²⁴ und am 31. März 2004 einen Zusatzbericht.²⁵ Darin wurden verschiedene Varianten vorgeschlagen, welche von einem Ausstieg bis zu einer Stärkung und Rekapitalisierung des Systems reichten. Die WAK-N entschloss sich in der Folge dazu, mittels einer parlamentarischen Initiative²⁶ eine neue gesetzliche Regelung für die Unterstützung der gewerbeorientierten Bürgschaftsgenossenschaften vorzuschlagen.²⁷ Im Rahmen einer Arbeitsgruppe beteiligten sich die interessierten Kreise (Banken, Bürgschaftsorganisationen, Wirtschaftsverbände und SECO) an der Erarbeitung eines Konzepts für eine verbesserte KMU-Finanzierung.²⁸ Diese Initiative führte zum Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen.²⁹ Das neue System trat im Juli 2007 in Kraft.

2.2 Das Bürgschaftswesen seit der Revision im Jahr 2007

2.2.1 Das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens

Das im Juli 2007 in Kraft getretene Bundesgesetz³⁰ enthält folgende Anpassungen und neue Elemente:

- a) Die Beteiligung des Bundes an den Bürgschaftsverlusten der Bürgschaftsorganisationen wurde von 50 oder 60 Prozent allgemein auf 65 Prozent erhöht.
- b) Die maximale Limite für die Verlustbeteiligung des Bundes wurde von 150'000 Franken auf 500'000 Franken angehoben. Aus Sicht der nachfragenden KMU blieb die Höchstlimite grundsätzlich unverändert. Die Möglichkeit der Kumulation mit einer Berghilfebürgschaft wurde ausgeschlossen, was in den betroffenen Fällen zu einer Reduktion der kumulierten Höchstlimite von 1 Million auf 500'000 Franken führte.³¹
- c) Die Beiträge des Bundes an die Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen wurden von gut 200'000 Franken auf maximal 3 Millionen Franken pro Jahr erhöht.
- d) Die Zahl der anerkannten Bürgschaftsorganisationen wurde von zehn auf vier reduziert: die Coopérative romande de cautionnement – PME (Cautionnement romand), die Bürgschaftsgenossenschaft Mitte (BG Mitte), die Bürgschaftsgenossenschaft Ost (BG Ost)³² sowie die Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA).
- e) Ein Rahmenkredit von zehn Millionen Franken wurde bereitgestellt, um die Genossenschaften bei der Rekapitalisierung zu unterstützen. Davon wurden acht Millionen Franken für rückzahlbare nachrangige Darlehen verwendet. Diese gingen mit sieben Millionen Franken an die BG Mitte (aufgeteilt in zwei nachrangige Darlehen von drei bzw. vier Millionen Franken) und eine Million Franken an den Cautionnement romand.
- f) Für die Finanzierung der vom Bund übernommenen Bürgschaftsverluste wurde für die Periode 2007-2010 ein Rahmenkredit von 30 Millionen Franken bereitgestellt.

²⁴ Bundesrat (2003)

²⁵ Bundesrat (2004)

²⁶ Pa.Iv. 05.449

²⁷ WAK-N (2005), Bundesrat (2006/1)

²⁸ Arbeitsgruppe des SECO (2004)

²⁹ SR 951.25

³⁰ WBF (2007)

³¹ SR 951.251, Art. 4, Abs. 2

³² Seit 2013 heisst die ehemalige OBTG neu BG Ost.

- g) Im Gesetz wurde das Volumen der Bürgschaften, welche von der Verlustdeckung durch den Bund profitieren, gesamthaft auf netto 600 Millionen Franken begrenzt.³³ Dies entspricht brutto einem maximalen Bürgschaftsvolumen von 923 Millionen Franken. Die Mittel für die Verlustdeckung werden jeweils im Voranschlag und Finanzplan eingestellt.

Diese Veränderungen zwangen die drei regionalen BG zu organisatorischen Anpassungen. Insbesondere der Cautionnement romand war vor grosse Herausforderungen gestellt, da in der Westschweiz bzw. in den Kantonen Fribourg, Waadt, Wallis, Neuenburg und Genf bis 2007 fünf separate BG bestanden. Um für die Westschweiz die geforderte Reduktion der Anzahl Organisationen zu erreichen, wurde eine neue Genossenschaft – der Cautionnement romand – gegründet. Unter dem Dach des Cautionnement romand wurden in allen fünf Kantonen Aussenstellen (so genannte Antennen) eingerichtet, wobei es sich dabei weitgehend um neue Strukturen (inkl. Personal) handelte: Die Mehrheit der ehemaligen kantonalen Genossenschaften wurde aufgelöst (Fribourg, Neuenburg, Genf) und es wurden in diesen Kantonen neue Organisationen als Aussenstellen gegründet. Die ehemaligen Genossenschaften der Kantone Waadt und Wallis erfuhren wesentliche Veränderungen und wurden anschliessend als Aussenstelle weitergeführt.

Gleichzeitig erfuhr die GBZ eine Neuausrichtung. Sie bietet den regionalen Organisationen seit Mitte 2007 ein so genanntes Risikosplitting an, bei dem diese ihre Bürgschaften bis maximal CHF 500'000 bei der GBZ auf freiwilliger Basis zur Hälfte rückversichern können. Im Gegensatz zu früher vergibt die GBZ keine direkten Bürgschaften mehr, sondern versteht ihren Auftrag in der Ergänzung der Tätigkeit der regionalen Organisationen. Zwischen dem Bund und der GBZ bestehen bezüglich des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens seit Anfang 2010 keine Geschäftsbeziehungen oder Aufsichtsfunktionen mehr.

Bürgschaften gemäss Gesetz können nur von den vier anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften BG Ost, BG Mitte, Cautionnement romand und SAFFA vergeben werden (vgl. Abbildung 1). Die Bürgschaftsorganisationen haben zusätzlich mit einzelnen Kantonen Leistungsvereinbarungen unterzeichnet, mit denen sie die kantonalen Wirtschaftsförderungen im Bereich KMU-Finanzierungen ergänzen und unterstützen. Gewisse Kantone stellen zusätzlich einen mit kantonalen Mitteln gespiesenen Fonds zur Verfügung, mit dem Projekte von kantonalen oder regionaler Wichtigkeit unterstützt werden können.³⁴

Den Bürgschaftsnehmern werden von der Bürgschaftsorganisation die Gesuchsprüfungskosten sowie eine Risikoprämie auf den jährlich verbürgten Betrag verrechnet. Dank der Bürgschaft erhält der Bürgschaftsnehmer einen Bankkredit, den er sonst sehr wahrscheinlich nicht bekommen hätte. Falls der Bankkredit die Bürgschaftssumme nicht übersteigt, trägt die Bank praktisch kein Verlustrisiko. Es verbleibt das Ausfallrisiko der Bürgschaftsorganisationen über ihren Anteil von 35 Prozent. Ende 2012 übertrafen jedoch deren eigene Mittel die eingegangenen Verpflichtungen. Gemäss Cautionnement romand ist der verbürgte Kredit in der Regel brutto, d.h. vor Risikoprämie, um rund 2 Prozentpunkte günstiger als analoge Kredite ohne Bürgschaft.³⁵

Das Instrument des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens ist im heutigen Marktumfeld nicht durch ein Marktversagen auf den Kreditmärkten begründet. Mehrere Studien des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO haben in den letzten Jahren gezeigt, dass der Kreditmarkt für KMU in der Schweiz insgesamt funktioniert.³⁶ Dies hat der Bundesrat 2009 auch in einem Bericht an die WAK-N bekräftigt.³⁷ Vielmehr ist das Bürgschaftswesen ein Nischen-

³³ SR 951.25, Art. 8, Abs. 2

³⁴ Kapitel 2.3

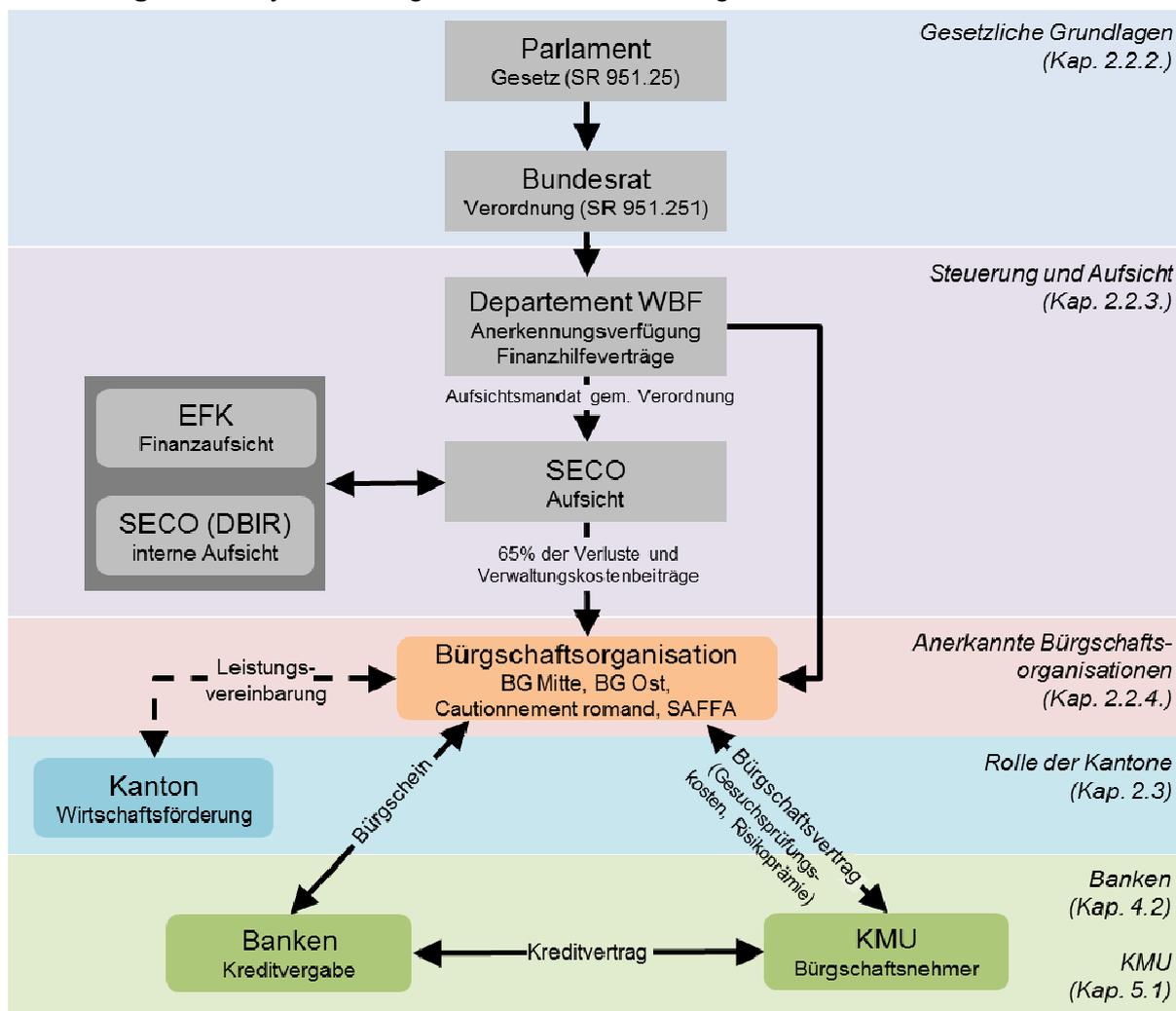
³⁵ Cautionnement romand (2013)

³⁶ M.I.S. Trend (2009/A), M.I.S. Trend (2009/B), M.I.S. Trend (2010) und M.I.S. Trend (2013)

³⁷ Bundesrat (2009)

produkt im KMU-Kreditmarkt, das im heutigen Marktumfeld in erster Linie als KMU-Förderinstrument zu verstehen ist.

Abbildung 1: Das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens



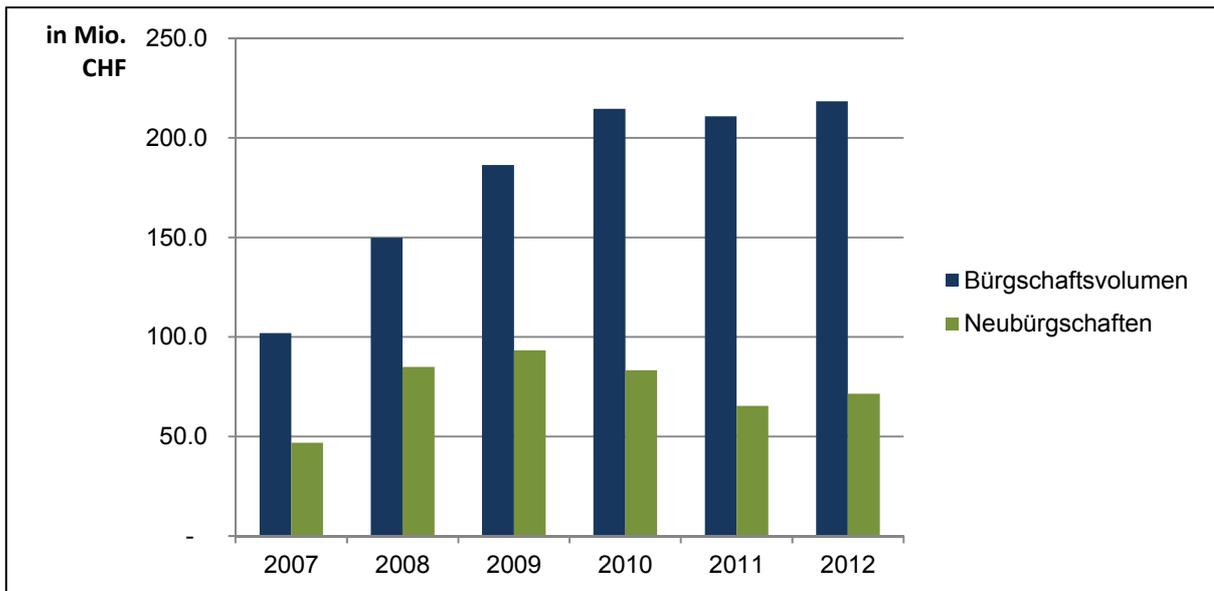
Quelle: SECO, eigene Darstellung³⁸

Seit der Neuorganisation des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens 2007 hat sich das Instrument sehr positiv entwickelt.³⁹ Das Vertrauen in das Bürgschaftswesen konnte – insbesondere bei den Banken – gestärkt werden. Innerhalb von fünf Jahren konnte das Bürgschaftsvolumen von 85 Millionen Franken (2008) auf rund 218 Millionen Franken (2012) gesteigert werden (vgl. Abbildung 2). 2012 wurden knapp 700 Gesuche um Bürgschaften geprüft, rund der Hälfte wurde entsprochen. Gegenwärtig profitieren über 1'600 KMU von Bürgschaften. Im Rahmen der 2011 abgeschlossenen neuen Finanzhilfeverträge für die Periode 2012-2015 ist eine weitere Steigerung des Bürgschaftsvolumens auf 270 Millionen Franken bis Ende 2015 vorgesehen.

³⁸ Der in der Graphik und in der Praxis verwendete Begriff „Bürgerschein“ entspricht dem „Bürgschaftsvertrag“ gemäss Art. 492, Abs. 1, OR (SR 220). Der in der Graphik verwendete Begriff „Bürgschaftsvertrag“ wird teilweise auch als „Bürgschaftsauftrag“ bezeichnet.

³⁹ SECO (2008) und SECO (2011)

Abbildung 2: Entwicklung Bürgschaftsvolumen und Neubürgschaften seit Reorganisation (Juli 2007)



Quelle: SECO, eigene Darstellung

| Zahlen und Fakten zum gewerbeorientierten Bürgschaftswesen | | |
|---|-----|--------------------|
| Bürgschaftsvolumen per 31.12.2012 | CHF | 218.2 Mio. |
| Neubürgschaften 2012 | CHF | 71.5 Mio. |
| Anzahl laufende Bürgschaften per 31.12.2012 | | 1'660 |
| Gesuche 2012 | | 693 |
| Bewilligte Gesuche 2012 | | 366 |
| Nettoverluste ⁴⁰ 2012 | CHF | 5.6 Mio. |
| Nettoverlustquote ⁴¹ 2012 | | 2,56 % |
| Anteil der Bürgschaften im ländlichen Raum | | 38 % |
| Wertschöpfung der unterstützten Firmen (Ende 2011) | CHF | 1.7 Mrd. |
| Durchschnittliche Anzahl geschaffener Arbeitsplätze seit dem Zeitpunkt der Antragstellung pro Unternehmen | | 4,47 |
| Anzahl Lernende in Unternehmen mit Bürgschaften (Ende 2011) | | 1'774 |
| Risikoprämie | | 1,25 % (SAFFA 1 %) |

2.2.2 Gesetzliche Grundlagen

Das von Bund und Bürgschaftsorganisationen partnerschaftlich getragene System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens soll gewerbeorientierten kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) einen erleichterten Zugang zu Fremdkapital ermöglichen. Dies mit dem Ziel, Arbeitsplätze zu schaffen und nachhaltig zu sichern. Dabei übernehmen die Bürgschafts-

⁴⁰ Mit Nettoverluste werden die Bürgschaftsverluste vermindert um die Wiedereingänge bezeichnet.

⁴¹ Die Nettoverluste werden ins Verhältnis zum Bürgschaftsvolumen per 31.12. gesetzt.

ganisationen eine Solidarbürgschaft gemäss Obligationenrecht⁴² für die von Unternehmen beanspruchten Bankkredite.

Die Zuständigkeit des Bundes für die Gesetzgebung zum gewerbeorientierten Bürgschaftswesen ergibt sich aus Artikel 103 (Strukturpolitik) der Bundesverfassung⁴³. Das Bundesgesetz⁴⁴ und die Verordnung⁴⁵ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen wurden auf den 15. Juli 2007 vollständig in Kraft gesetzt, womit der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949⁴⁶ durch ein neues Gesetz abgelöst werden könnte.

2.2.3 Steuerung und Aufsicht des Bundes

Das Parlament übt die Oberaufsicht über die Bundesverwaltung und andere Träger öffentlicher Bundesaufgaben aus (vgl. Abbildung 1).⁴⁷ Aufgrund der Budgethoheit und der Kompetenz zur Genehmigung der Staatsrechnung hat das Parlament direkte Prüf- und Einflussmöglichkeiten. Andererseits überwacht das Parlament durch seine allgemeine Aufgabe der Oberaufsicht über den Bundesrat auch die Umsetzung von dessen Politik. Das Parlament kann Auskunft verlangen und den Bundesrat beauftragen, Massnahmen zu ergreifen.⁴⁸

Heute erfolgt die Steuerung durch das Departement WBF zum Einen durch die Anerkennungsverfügungen, in denen die wesentlichen Anforderungen an die Bürgschaftsgenossenschaften in ihren Grundzügen festgelegt sind. Eine Anerkennung durch den Bund als gewerbeorientierte Bürgschaftsgenossenschaft ist Voraussetzung, um vom Bund entsprechende Finanzhilfen in Anspruch nehmen zu können.

Zum Anderen schliesst das Departement WBF mit den vier anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften gemäss Artikel 10 der Verordnung Finanzhilfeverträge ab. Diese Verträge stellen das zentrale Steuerungsinstrument im heutigen System dar. Die jeweils für vier Jahre festgelegten Förderziele und das Management-Informationssystem MIS sind Instrumente des Bundes für die strategische Steuerung der Tätigkeit der Genossenschaften. In den Finanzhilfeverträgen werden insbesondere festgelegt⁴⁹:

- a) Art, Umfang und Abgeltung von Leistungen, die von der Organisation zu erbringen sind;
- b) messbare Ziele für die Entwicklung von Bürgschaftsvolumen, Neubürgschaften und Verlustquote;
- c) die Methode und die Ansätze zur Berechnung der Verwaltungskostenbeiträge;
- d) die Modalitäten für eine periodische Berichterstattung, Qualitätskontrolle, Budgetierung und Rechnungslegung;
- e) das Vorgehen im Streitfall;
- f) die von der Organisation zu ergreifenden Massnahmen zur Begrenzung des Bürgschaftsvolumens nach Artikel 8 Absatz 2 des Gesetzes.

Die Corporate Governance der Bürgschaftsorganisationen basiert grundsätzlich auf dem „Swiss code of best practice for Corporate Governance“. Die Finanzhilfeverträge halten fest, dass die Bürgschaftsorganisationen die Gewaltenteilung innerhalb der Organisation konsequent umzusetzen haben und die Mitglieder der Verwaltung eine hohe Unabhängigkeit ge-

⁴² SR 220, Art. 496

⁴³ SR 101

⁴⁴ SR 951.25

⁴⁵ SR 951.251

⁴⁶ SR 951.24

⁴⁷ Art. 169 BV

⁴⁸ Bundesrat (2006/2), AS 2011 5859

⁴⁹ SR 951.251, Art. 10, Abs. 2

genüber der Organisation, dem Darlehensgeber und den Bürgschaftsnehmern auszuweisen haben. Entsprechend haben die Bürgschaftsorganisationen bis Anfang 2013 Ausstandsregeln in den Statuten oder Organisationsreglementen aufgenommen.

Verantwortlich für die operative Steuerung und den Vollzug ist das Ressort KMU-Politik der Direktion für Standortförderung im SECO. Da es sich bei den Genossenschaften um externe Organisationen mit eigener Rechtspersönlichkeit handelt an denen der Bund nicht beteiligt ist und an die er Subventionen ausrichtet, hat das SECO unterschiedliche Rollen. Es hat:

- das strategische Controlling zu betreuen (Jahresplanung, Durchführung der Controlling Gespräche, ggf. Weiterentwicklung der strategischen Ziele),
- das Monitoring und den informellen Informationsaustausch zweckmässig zu gestalten,
- die nötigen Aufsichtsmaßnahmen zu erkennen, zu begleiten und allenfalls umzusetzen,
- die strategischen Fragestellungen frühzeitig zu erkennen und allenfalls Antrag zu stellen.

Das Ressort KMU-Politik und die Bürgschaftsgenossenschaften pflegen einen zweckmässigen und regelmässigen informellen Austausch. Zur Sicherstellung des gegenseitigen Informationsbedarfs werden regelmässige Monitoring Gespräche durchgeführt

Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) „unterstützt den Bundesrat bei der Ausübung seiner Aufsicht über die Bundesverwaltung“.⁵⁰ Die EFK ist, „ungeachtet einer allfälligen Geheimhaltungspflicht, berechtigt, Auskunft zu verlangen und insbesondere Einsicht in Akten zu nehmen“.⁵¹ Zusätzlich hat die Interne Revision des SECO (DBIR) eine Aufsichtsfunktion über die Aufsichtsinstanzen innerhalb des SECO inne. Die Aufsicht und die Abwicklung der Finanzhilfe des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens wurden letztmals 2011 von der Internen Revision des SECO überprüft.

Das SECO bzw. die Eidg. Finanzkontrolle können periodisch Evaluationen (Erfolgskontrollen) und/oder Audits (Revisionen) anordnen und zwar auf Stufe Genossenschaft oder Gesamtsystem.

2.2.4 Anerkannte Bürgschaftsorganisationen

Finanzhilfen beantragen können nur Organisationen, die vom Bund durch eine entsprechende Verfügung anerkannt sind. Im Mai / Juni 2007 wurden vier Bürgschaftsgenossenschaften anerkannt:

- BG Mitte, Bürgschaftsgenossenschaft für KMU
- BG Ost, Bürgschaftsgenossenschaft für KMU
- Coopérative romande de cautionnement - PME, Cautionnement romand
- Bürgschaftsgenossenschaft SAFFA

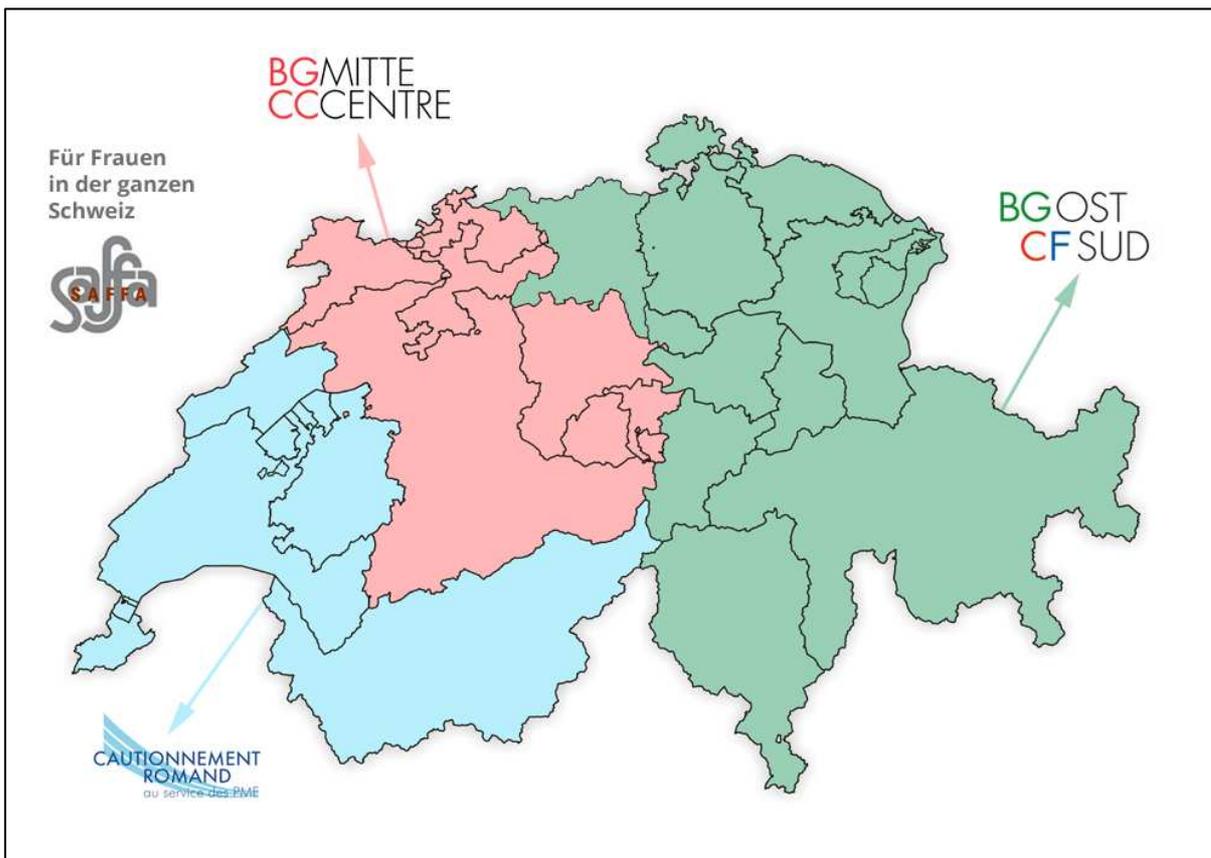
Bei der BG Mitte, der BG Ost und dem Cautionnement romand handelt es sich um regionale gewerbeorientierte BG, die je für eine bestimmte Region bzw. bestimmte Kantone zuständig sind. Die SAFFA hingegen ist eine gewerbeorientierte Bürgschaftsgenossenschaft ausschliesslich für Frauen und gesamtschweizerisch tätig.

Die Eignerstrukturen der Bürgschaftsorganisationen sind unterschiedlich und können z.B. Kantone, Berufs- und Gewerbeverbände, Banken und Private einschliessen.

⁵⁰ SR 614.0, Art. 1

⁵¹ SR 614.0, Art. 10

Abbildung 3: Tätigkeitsgebiete der anerkannten Bürgschaftsorganisationen



Quelle: www.kmu-buergschaften.ch

Folgend eine Übersicht über die hauptsächlichsten Kennziffern der Organisationen:

a) BG Mitte

| | |
|--|--|
| Gründungsjahr: | 2007 |
| Adresse: | Bahnhofstrasse 59 D, 3401 Burgdorf |
| Einzugsgebiet: | BE, JU, SO, BL, BS, OW, NW, LU |
| Bestand Bürgschaftsvolumen in Mio. CHF, Ende 2012: | 44 |
| Anzahl laufende Dossiers Ende 2012: | 311 |
| Anzahl Mitarbeiter (Stellenprozente), Ende 2012: | 630 % |
| Risikoprämie: | 1,25 % |
| Gesuchsprüfungsgebühr: | Nach Aufwand 500 CHF bis maximal 4'000 CHF |
| Aussenstellen: | Reinach, Kerns, Jura |

b) BG Ost

| | |
|--|--|
| Gründungsjahr: | 1933 |
| Adresse: | Rorschacher Strasse 150, 9006 St. Gallen |
| Einzugsgebiet: | AG, ZG, ZH, SH, TG, SG, AR, AI, SZ, GL, UR, GR, TI |
| Bestand Bürgschaftsvolumen in Mio. CHF, Ende 2012: | 79 |
| Anzahl laufende Dossiers Ende 2012: | 460 |
| Anzahl Mitarbeiter (Stellenprozente), Ende 2012: | 540 % |
| Risikoprämie: | 1,25 % |
| Gesuchsprüfungsgebühr: | ca. 1'200 CHF |
| Aussenstellen: | Aarau |

c) Cautionnement romand

| | |
|--|--|
| Gründungsjahr: | 2007 |
| Adresse: | Avenue Général Guisan 117, 1009 Pully |
| Einzugsgebiet: | GE, FR, NE, VD, VS |
| Bestand Bürgschaftsvolumen in Mio. CHF, Ende 2012: | 92 |
| Anzahl laufende Dossiers Ende 2012: | 801 |
| Anzahl Mitarbeiter (Stellenprozente), Ende 2012: | 470 % Cautionnement romand + 1140 % Aussenstellen |
| Risikoprämie: | 1,25 % |
| Gesuchsprüfungsgebühr: | 1,2 % des verbürgten Kredits, min. 500 CHF, max. 5'000 CHF |
| Aussenstellen: | Fribourg, Pully, Sion, Fontaines, Plan-les-Quates |

d) SAFFA

| | |
|--|---|
| Gründungsjahr: | 1931 |
| Adresse: | Auf der Lyss 14, 4051 Basel |
| Einzugsgebiet: | Ganze Schweiz |
| Bestand Bürgschaftsvolumen in Mio. CHF, Ende 2012: | 3 |
| Anzahl laufende Dossiers Ende 2012: | 90 |
| Anzahl Mitarbeiter (Stellenprozente), Ende 2012: | 65 % |
| Risikoprämie: | 1 % |
| Gesuchsprüfungsgebühr: | 150 CHF für Gesuche bis und mit 10'000 CHF, 250 CHF für Gesuche bis und mit 20'000 CHF 1'250 CHF für Gesuche bis und mit 120'000 CHF |
| Aussenstellen: | Keine Aussenstelle |

2.3 Die Rolle der Kantone im gewerbeorientierten Bürgschaftswesen

Der Bund kann gemäss dem Bundesgesetz⁵² Organisationen des privaten Rechts, die Bürgschaften gewähren, Finanzhilfen ausrichten. Bei der Förderung ist darauf zu achten, dass die Finanzhilfe subsidiär zu vergleichbaren Anstrengungen der Kantone ausgerichtet wird und diese Massnahmen aufeinander abgestimmt sind.⁵³ In diesem Sinne übernimmt der Bund die Kosten, welche den Organisationen durch Bürgschaftsgewährung entstehen, soweit sie nicht vom Bürgschaftsnehmer und den Kantonen gedeckt werden und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen.

Die Unterschiede der Zusammenarbeit zwischen Bürgschaftsgenossenschaften und Kantonen sind in erster Linie die Folge einer föderalistischen Kompetenzordnung im Bereich der Wirtschaftsförderung. Während das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen auf Bundesebene geregelt ist, sind die Kantone grundsätzlich frei, im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderungskompetenzen dazu ergänzende Regelungen zu treffen bzw. ergänzende Fördermassnahmen zu ergreifen.

Die vier anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften arbeiten in unterschiedlichem Ausmass und auf verschiedene Art und Weise mit den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsgebiet zusammen: Die einzelnen Bürgschaftsgenossenschaften haben mit verschiedenen Kantonen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese Vereinbarungen beinhalten zum einen finanzielle Beiträge von Kantonen an die Bürgschaftsgenossenschaften. Zum anderen haben verschiedene Kantone den Bürgschaftsgenossenschaften im Gegenzug bestimmte Aufgaben übertragen (insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung). Aus diesen Gründen und zur Wahrung des Gesamtsystems des Bürgschaftswesens in der Schweiz besteht in der Beachtung des Subsidiaritätsprinzips eine gewisse Herausforderung, da eine Beteiligung aller Kantone wenig realistisch erscheint (vgl. Kapitel 6.4.2).

⁵² SR 951.25

⁵³ SR 951.25, Art. 2, lit. d

Die BG Ost verfügt mit zwei (St. Gallen und Graubünden) von insgesamt 13 Kantonen in ihrem Einzugsgebiet über eine Leistungsvereinbarung. Das Instrument der Zusatzbürgschaften (LV Kanton St. Gallen) wird in geringem Ausmass in Anspruch genommen. Seit dem 1. Januar 2010 verfügt die BG Ost über eine Aussenstelle in Aarau. Im Sinne einer konkreten Unterstützung für Aargauer KMU übernahm der Kanton Aargau neben den Gesuchprüfungskosten im ersten Jahr die Bürgschaftsprämie von 1,25 Prozent bis zu einer Summe von 300'000 Franken und finanzierte der BG Ost die Betriebskosten für das Büro in Aarau mit. Die Vereinbarung der BG Ost mit dem Kanton Aargau umfasste den Zeitraum vom 1. Juli 2009 bis 31. Dezember 2011 und wurde vom Kanton aus finanziellen Gründen nicht verlängert. Die BG Ost entschied, die Aussenstelle trotzdem weiterzuführen. Gemäss Artikel 11 des Gesetzes über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden (GWE) kann der Kanton Darlehen oder Beiträge an Projekte von Gewerbebetrieben gewähren. Nach positivem Vorentscheid durch das Amt für Wirtschaft und Tourismus AWT ist die BG Ost über eine Departementsverfügung des Innern und der Volkswirtschaft mit der externen Projektprüfung beauftragt und gibt zuhanden des Kantons eine Empfehlung ab. Daraus entstehen für die BG Ost keine eigenen Risiken.

Die BG Mitte hat mittlerweile - ausser mit dem Kanton Luzern - mit allen sieben Kantonen⁵⁴ in ihrem Einzugsgebiet Leistungsvereinbarungen mit unterschiedlichen Inhalten abgeschlossen. Zum einen leisten die Kantone Beiträge, die zu einer Vergünstigung der Gesuchprüfungskosten zu Gunsten der KMU-Kunden führen sollen. Zum anderen wurden der BG Mitte von den Kantonen Bern und Jura gewisse Dienstleistungen im Interesse der kantonalen Wirtschaftsförderung übertragen sowie zusätzliche Mittel (Fonds) für Bürgschaften von kantonaalem Interesse zur Verfügung gestellt, wobei letztere volumenmässig kaum ins Gewicht fallen.

Cautionnement romand arbeitet mit allen Kantonen⁵⁵ in ihrem Einzugsgebiet zusammen. Die Kantone stellen eine essentielle Finanzierungsquelle des Cautionnement romand dar, indem sie wesentlich am Kapital beteiligt sind, in bestimmten Fällen ein (Teil-)Risiko der Bürgschaften übernehmen und je nach Kanton eine Aussenstelle (Antenne) (mit-) finanzieren. Gleichzeitig sind alle Kantone – im Gegensatz zu den anderen Bürgschaftsgenossenschaften – in ihrer Funktion als Genossenschafter im 15-köpfigen Entscheidungsgremium des Cautionnement romand vertreten und können dadurch bei den Entscheidungen über Bürgschaftsgesuche mitwirken.

Die SAFFA verfügt mit den Kantonen Basel-Stadt und Bern über eine Leistungsvereinbarung. Ein Grossteil der Kantone leistet zudem freiwillige Verwaltungskostenbeiträge gemäss dem Anteil der Bürgschaften in den jeweiligen Kantonen. Die SAFFA strebt eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit anderen Kantonen bzw. den Abschluss von weiteren Leistungsvereinbarungen an.

3 Internationale Aspekte und Vergleich

3.1 Vergleichbare Absicherungsinstrumente in anderen Ländern

Das Bürgschaftswesen in der Schweiz ist mit in Europa analogen Institutionen vergleichbar. In den einzelnen Vergleichsländern ergeben sich unterschiedliche Arten der Strukturierung (nach Regionen, Branchen u. a.), wobei die stringente Marktpositionierung mit Effizienzsteigerungen durch Konzentration von Funktionen und Kooperationen innerhalb der Finanzierungs- und Förderlandschaft als Trend klar festzustellen ist. In einer Vergleichsstudie wurden die Bürgschaftsbankensysteme in den Ländern Deutschland, Österreich, Frankreich, Portu-

⁵⁴ Kantone Bern, Jura, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Obwalden und Nidwalden

⁵⁵ Kantone Fribourg, Genf, Neuenburg, Waadt und Wallis

gal, Spanien und Italien untersucht und vergleichend dem System der Schweiz gegenübergestellt.⁵⁶

Unter den Vergleichsländern zeigt sich überwiegend die Etablierung regional zuständiger Bürgschaftseinrichtungen verbunden mit regional übergreifenden sowohl konkurrierenden als auch gemeinschaftlich fördernden Grossförderinstitutionen (z.B. Kreditanstalt für Wiederaufbau in Deutschland (KfW), Austria Wirtschaftsservice GmbH (aws) in Österreich, Oséo in Frankreich). Der Grad der Dezentralisierung des Bürgschaftswesens ist in den Vergleichsländern sehr unterschiedlich, wobei gemäss PwC das italienische System die stärkste Dezentralisierung aufweist. Mit drei regionalen und einer übergreifenden BG stellt sich auch das Schweizer Bürgschaftswesen vergleichsweise dezentral organisiert dar.

Das System eines teilweisen Risikotransfers an den Staat oder die EU über Rückbürgschaften hat sich in Europa durchgesetzt. In den Vergleichsländern Deutschland, Österreich, Frankreich, Portugal, Spanien und Italien findet das EU-Beihilferecht uneingeschränkt Anwendung.⁵⁷

Im Hinblick auf den absoluten Gesamtbestand aller Bürgschaften im Portfolio in den Jahren 2006 bis 2011 sind die Bürgschaftsinstitutionen in Italien und Frankreich dominierend. Absolut betrachtet hat die Schweiz im Vergleich zu den anderen Ländern das niedrigste Bürgschaftsvolumen verbunden mit der niedrigsten Anzahl an Bürgschaften in diesem Zeitraum vergeben. Auch relativ betrachtet, haben Bürgschaften in anderen Ländern eine deutlich höhere Bedeutung als in der Schweiz. Während der Anteil des Bürgschaftsvolumens am Bruttoinlandprodukt in der Schweiz 0,04 Prozent beträgt, weisen beispielsweise Portugal und Italien mit etwa 2 Prozent deutlich höhere Anteile auf (vgl. Tabelle 1). In Asien spielen Bürgschaften noch eine deutlich grössere Rolle. So beträgt der Anteil der ausstehenden Bürgschaften am Bruttoinlandprodukt beispielsweise in Taiwan 3,6 Prozent, in Korea 6,7 Prozent und in Japan sogar 7,3 Prozent.⁵⁸

Tabelle 1: Anteil Bürgschaftsvolumen am BIP, 2011

| <i>in Millionen Euro</i> | Gesamtbestand | BIP | in % des BIP |
|--------------------------|----------------------|------------|---------------------|
| Schweiz | 173 | 476'054 | 0.04 % |
| Deutschland | 5'911 | 2'592'600 | 0.23 % |
| Österreich | 384 | 300'712 | 0.13 % |
| Frankreich | 13'828 | 1'996'583 | 0.69 % |
| Portugal | 3'240 | 171'040 | 1.89 % |
| Spanien | 6'200 | 1'063'355 | 0.58 % |
| Italien | 32'818 | 1'579'659 | 2.08 % |

Quelle: PwC (2013) und SECO

Das Limit für die Vergabe einer Einzelbürgschaft ist in der Schweiz im internationalen Vergleich mit 500'000 Franken (umgerechnet rund 408'000 Euro) nur in etwa halb so hoch wie der Durchschnitt der Vergleichsländer mit 1 Million Euro. In Deutschland beispielsweise können Kredite bis zu einem Maximalbetrag von 1,25 Millionen Euro verbürgt werden, in Österreich sogar bis 7,5 Millionen Euro. Im Gegensatz zur Schweiz, wo Bürgschaften bis zu einer Bürgschaftsquote von 100 Prozent übernommen werden können, ist dies in den Vergleichsländern in der Regel nur bis 80 Prozent möglich. Trotz tieferer Limite liegt der mittlere Bürgschaftsbetrag einer Einzelbürgschaft in der Schweiz zum Teil deutlich über dem Durchschnittsbetrag anderer Länder. Dieser liegt in der Schweiz bei 104'030 Euro und ist von den Vergleichsländern nur in Deutschland mit 121'960 Euro höher (vgl. Abbildung 4). Die

⁵⁶ PwC (2013)

⁵⁷ Siehe auch Kapitel 3.2 zum Beihilferecht in der EU.

⁵⁸ OECD (2013/1)

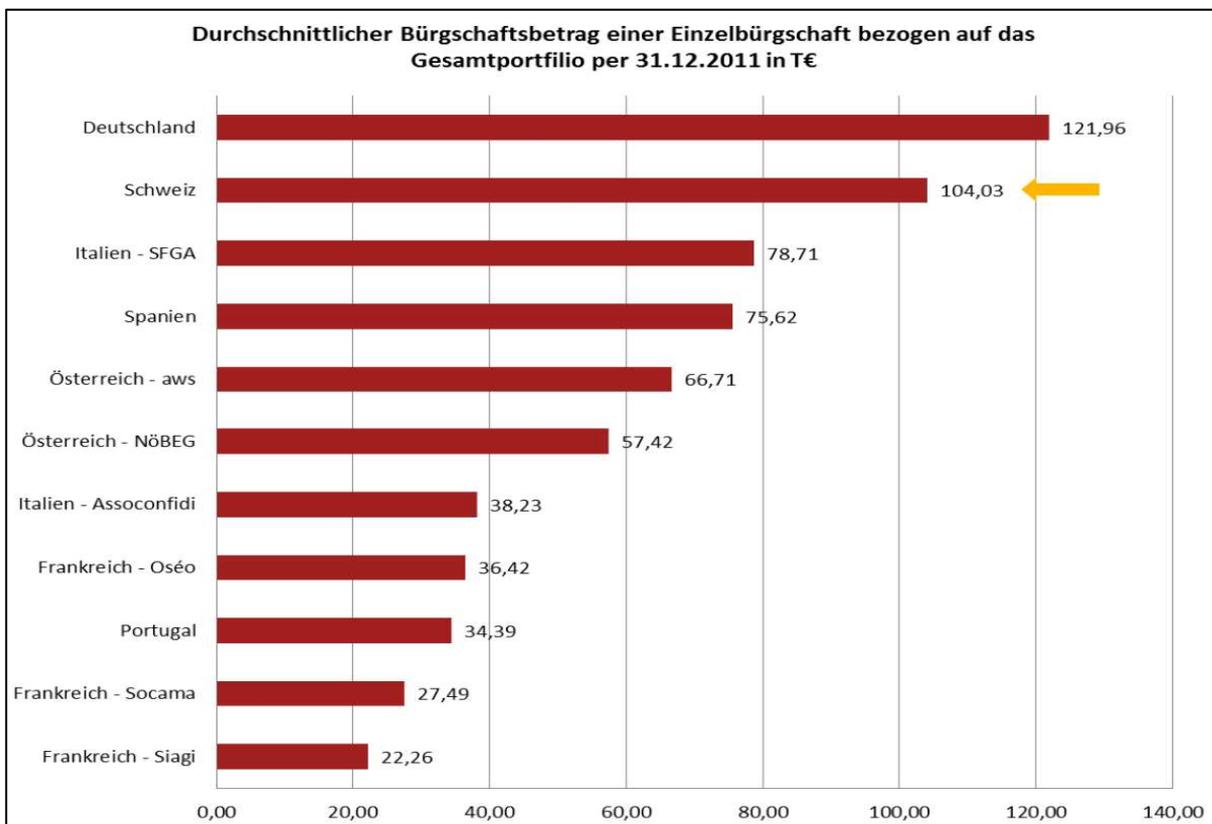
Schweiz hat also eine vergleichsweise tiefe Limite, schöpft diese aber überdurchschnittlich gut aus. In den Vergleichsländern werden Bürgschaften in der Regel jedoch nicht – wie in der Schweiz möglich – bis zu 100 Prozent des Kreditbetrags übernommen.

In Deutschland, Österreich und Frankreich dominieren die grossen staatlichen Förderinstitutionen wie KfW, aws und Oséo, die den Gesamtförderansatz verfolgen, das Fördergeschäft. Daneben fokussieren sich die Bürgschaftsorganisationen auf die Vergabe von Bürgschaften überwiegend in Kooperation mit anderen Förderinstitutionen und/oder Banken. Das Produkt der Bürgschaftsbanken steht dabei in einem zunehmenden Wettbewerb mit Darlehensprodukten, insbesondere mit solchen, die mit anteiliger Haftungsfreistellung über die Hausbanken angeboten werden.

In Deutschland ist die Bürgschaftsbank Baden-Württemberg GmbH mit deutlichem Abstand die mit dem höchsten Bürgschaftsbestand. Dies hat seine Ursache in der sehr marktaktiven Aufstellung der Bank. 26 Prozent oder 1'522 Millionen Euro des Gesamtbestandes an Bürgschaften und Garantien der Bürgschaftsbanken in Deutschland betreffen das an die Schweiz grenzende Bundesland.

Die Rolle von Kreditgarantien und Bürgschaften ist auch Gegenstand von aktuellen Untersuchungen der OECD.⁵⁹ Diese haben unter anderem gezeigt, dass Kreditgarantie-Systeme gerade während der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 in vielen Ländern ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der KMU-Finanzierung darstellten.⁶⁰ Zahlreiche Länder haben deshalb ihre Instrumente in den letzten Jahren ausgebaut oder erweitert. In den verschiedenen Ländern existiert eine Vielzahl unterschiedlicher Systeme, die sich in diversen Merkmalen unterscheiden: Eigentümerstruktur, verfügbare Mittel, rechtliche und regulatorische Rahmenbedingungen, Förderkriterien, etc. Diese Heterogenität und der Mangel an standardisierten Daten erschweren internationale Vergleiche.

Abbildung 4: Durchschnittlicher Bürgschaftsbetrag



Quelle: PwC (2013)

⁵⁹ OECD (2013/1), OECD (2013/2)

⁶⁰ AECM (2010)

3.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Artikel 1.2 des WTO-Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen⁶¹ präzisiert, dass eine Subvention nur unter die Bestimmungen des Teil II (Verbotene Subventionen), des Teil III (Anfechtbare Subventionen) oder des Teil V (Ausgleichsmassnahmen) fällt, wenn es sich um eine spezifische Subvention im Sinne von Artikel 2 des Übereinkommens handelt. Dieser Artikel 2 definiert die Spezifität. Aufgrund der folgenden Merkmale ist das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen keine spezifische Subvention und unterliegt somit nicht dem Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen:

- Vom Instrument des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens können alle KMU profitieren. Es ist nicht auf gewisse Branchen beschränkt.
- Das Instrument ist geografisch nicht eingegrenzt und auf die gesamte Schweiz anwendbar.
- Ausländische KMU in der Schweiz werden nicht diskriminiert.

Weil es sich beim gewerbeorientierten Bürgschaftswesen nicht um eine spezifische Subvention handelt, unterliegt das Instrument nicht der Meldepflicht gemäss Artikel 25 des Übereinkommens, wird im WTO-Sekretariatsberichts⁶² zwar erwähnt, muss aber nicht notifiziert werden.

Wie im Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 15. November 2005 festgehalten, ist das Instrument des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens vereinbar mit den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union (EU), insbesondere mit Artikel 23, Absatz 1 iii des Abkommens vom 22. Juli 1972⁶³ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen von 1972). Gemäss Artikel 23, Absatz 1 iii ist jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, unvereinbar mit dem guten Funktionieren des Abkommens. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass massive Subventionen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, durch den diese ihren Export erhöhen könnten. Da die Finanzhilfen aus Bürgschaftsverpflichtungen in deren Höhe bescheiden sind, ist die Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen gewährleistet.

3.3 Verhältnis zum europäischen Recht

In der EU sind gemäss Art. 107 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, grundsätzlich untersagt, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Gemäss Artikel 108 AEUV müssen die EU-Mitgliedstaaten die EU-Kommission grundsätzlich über die Einführung solcher Massnahmen in Kenntnis setzen (Anmeldepflicht). Die Kontrolle der staatlichen Beihilfen erfolgt durch die Europäische Kommission

Die EU-Regeln 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 (heute: Art. 107 und Art. 108 AEUV) auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften⁶⁴ 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 Wiederein-

⁶¹ SR 0.632.20 Anhang 1A.13

⁶² WTO (2013)

⁶³ SR 0.632.401

⁶⁴ EU (2000)

gänge und der von den Garantnehmern entrichteten Risikoprämien. Die Jahreszuschussäquivalente⁶⁵ sind mit Hilfe eines Referenzsatzes auf ihren Barwert abzuzinsen und dann zum Gesamtzuschussäquivalent⁶⁶ zu addieren.

Auf die Schweiz übertragen und unabhängig internationaler Verpflichtungen bedeutet dies, dass bei einem Bürgschaftsbestand von 218 Millionen Franken (Bestand Ende 2012) das Gesamtzuschussäquivalent knapp 17 Millionen Franken beträgt. Sollte der Bürgschaftsbestand 923 Millionen Franken erreichen, was der gesetzlich festgelegten maximalen Bundesgarantie von 600 Millionen Franken entspricht, resultiert ein Gesamtzuschussäquivalent von rund 70 Millionen Franken.

In jedem Fall bleiben diese Beihilfen unter den in der EU geltenden Höchstsätzen für staatliche Beihilfen zugunsten von KMU. Für Investitionsbeihilfen liegen diese Höchstgrenzen („Bruttobeihilfeintensität“) nach Artikel 4 der Verordnung (EG) 70/2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen⁶⁷ 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 der Multiplikator aus Investitionsvolumen zu Bürgschaftsvolumen etwa 3,5⁶⁸ ausmacht, so beträgt die durchschnittliche Bruttobeihilfeintensität in den oben geschilderten Beispielen etwa 2,2 Prozent⁶⁹ und liegt somit deutlich unter den EU-Höchstsätzen.

Gemäss der seit 2007 gültigen De-minimis-Verordnung⁷⁰ fallen Beihilfen, welche während einer Drei-Jahres-Periode den Betrag von 200'000 Euro pro Unternehmen nicht übersteigen, ebenfalls nicht unter Art. 107 Abs. 1 AEUV und unterliegen folglich nicht den Unterrichts- und Stillhalteverpflichtungen entsprechend Artikel 108 Absatz 3 AEUV. Im Bereich der Bürgschaftsregelungen wurde dabei eine spezifische Obergrenze definiert: Werden Einzelbeihilfen an Unternehmen herausgegeben, darf - um in den Anwendungsbereich der De-minimis-Verordnung zu fallen - der verbürgte Teil des Darlehens insgesamt 1,5 Millionen Euro je Unternehmen nicht übersteigen. Diese Obergrenze wurde nach einer Methode zur Berechnung des Beihilfebetrags in Bürgschaftsregelungen für Darlehen zugunsten leistungsfähiger Unternehmen ermittelt. Sie wurde bestimmt auf der Feststellung, dass unter Berücksichtigung eines Faktors von 13 Prozent (Nettoausfallquote), der das Szenario des ungünstigsten anzunehmenden Falles für Bürgschaftsregelungen in der EU darstellt, das Bruttosubventionsäquivalent einer Bürgschaft in Höhe von 1,5 Millionen Euro als identisch mit dem De-minimis-Höchstbetrag von 200'000 Euro anzusehen ist.⁷¹

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Schweizer Bürgschaftswesen mit dem geltenden EU-Recht im Bereich der staatlichen Beihilfen kompatibel ist. Im Übrigen bestehen in

⁶⁵ Jahreszuschussäquivalent vom Jahr x = Bestand x Verlustanteil Bund x Nettoverlustrate – (Bestand x Risikoprämie);
Bsp. Jahreszuschussäquivalent Jahr 0: CHF 218 Mio. x 65 % x 4,25 % - (CHF 218 Mio. x 1,25 %) = 3.31 Mio. Franken

⁶⁶ Gesamtzuschussäquivalent = Summe der abdiskontierten Jahreszuschussäquivalente über zehn Jahren.
Annahmen:

Eine jährliche Nettoverlustrate von 4,25 % (geschätzte langfristige Ausfallwahrscheinlichkeit 5 %, erwartete Wiedereingänge von 0,75 % des Bestandes), eine lineare Abnahme des Bürgschaftsbestandes innerhalb von 10 Jahren und ein Diskontierungssatz von 3 %.

⁶⁷ EU (2001)

⁶⁸ HSG-KMU (2013)

⁶⁹ CHF 17 Mio. / (CHF 218 Mio. x 3,5) = 2,2 % bzw. CHF 70 Mio. / (CHF 923 Mio. x 3,5) = 2,2 %

⁷⁰ EU (2006)

⁷¹ EU (2006), Erwägungsgrund Nr. 15; Die bestehende Verordnung läuft per Ende 2013 aus. Der neue Verordnungsentwurf sieht eine Unterscheidung des Höchstbetrags nach Laufzeiten vor. Als identisch mit dem De-minimis-Höchstbetrag von 200'000 Euro sollen künftig Bürgschaften in der Höhe von 1,5 Millionen bei einer Laufzeit von höchstens 5 Jahren, und Bürgschaften in der Höhe von 750'000 Euro bei einer Laufzeit von höchstens 10 Jahren betrachtet werden.

fast allen EU-Mitgliedsländern vergleichbare staatliche Beihilfen. Die Vereinbarkeit einer all-fälligen Limitenerhöhung scheint grundsätzlich ebenfalls mit dem EU-Recht kompatibel zu sein, würde aber eine tiefere Analyse benötigen, insbesondere auch im Hinblick auf die laufende Modernisierung des EU-Beihilferechts.

3.4 Schlussfolgerungen

3.4.1 Schlussfolgerungen der Evaluatoren

Die Evaluatoren leiten aus dem vorgenommenen internationalen Vergleich folgende mögliche Empfehlungen für die Weiterentwicklung des Schweizer Bürgschaftswesens ab:⁷²

- (1) *Erhöhung der Bürgschaftslimite:*
Durch die Erhöhung der Bürgschaftslimite sollen die Bürgschaftsgenossenschaften verstärkt als Finanzierungspartner mit nennenswertem Kreditrahmen zur Berücksichtigung bei der Strukturierung auch von mittleren Finanzierungen wahrgenommen werden.
- (2) *Kooperation mit Banken:*
Zur Erhöhung der Bekanntheit sowie der Marktakzeptanz des Bürgschaftsinstrumentariums in der Schweiz sollte die Zusammenarbeit zwischen den Bürgschaftseinrichtungen und den finanzierenden Kreditinstituten verstärkt werden. Durch Produktkoppelungen könnte auch ohne Ausweitung des Produktportfolios der Bürgschaftsgenossenschaften eine Gesamtfinanzierung umfassend strukturiert werden. Durch Kooperationen könnten zudem die über die gesamte Prozesskette entstehenden administrativen Aufwendungen reduziert und damit die Attraktivität des Bürgschaftsangebots weiter erhöht werden.
- (3) *Vereinfachung der Gebührenmodelle:*
Zur Erhöhung der Transparenz sollten die Gebührenmodelle der vier Bürgschaftsgenossenschaften vereinfacht und gegebenenfalls vereinheitlicht werden.

3.4.2 Würdigung seitens des Bundes

Kreditgarantien oder Bürgschaftssysteme sind europa- und weltweit ein beliebtes politisches Instrument, um den Zugang zur Unternehmensfinanzierung zu erleichtern. In zahlreichen Ländern wurden im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise zwischen 2008 und 2010 Bürgschaftssysteme neu eingeführt oder bestehende ausgebaut.

Obwohl die Bürgschaftslimite in der Schweiz mit 500'000 Franken im internationalen Vergleich unter dem Durchschnitt anderer Länder liegt, ist die durchschnittliche Höhe einer Einzelbürgschaft nur in Deutschland noch höher als in der Schweiz. Mit einem Durchschnittsbeitrag von 127'437 Franken (104'030 Euro) wird die aktuelle Bürgschaftslimite deutlich unterschritten.

Trotzdem empfehlen die Evaluatoren die Bürgschaftslimite zu erhöhen, um das Produktangebot auszuweiten und der Höhe anderer Länder anzupassen. Die Frage einer möglichen Limitenerhöhung wurde vom Bundesrat eingehend geprüft und wird in Kapitel 7.2 dargelegt.

Die Empfehlung der Evaluatoren, die Zusammenarbeit zwischen den Bürgschaftsgenossenschaften und den Banken zu verstärken, um die Bekanntheit und die Marktakzeptanz zu erhöhen, wird vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Verantwortlich für die Umsetzung dieser Empfehlung sind hauptsächlich die Bürgschaftsorganisationen. Erste Bestrebungen zu

⁷² PwC (2013)

einem verstärkten und koordinierten Marketingauftritt wurden von den Bürgschaftsgenossenschaften bereits lanciert.⁷³

Die Evaluatoren empfehlen ebenfalls die Gebührenmodelle zu vereinfachen. Diese Empfehlung wurde bereits in der Vollzugsevaluation von 2010 formuliert⁷⁴. Die Stellungnahme des Bundesrates hierzu wird in Kapitel 6.4.2 dargelegt.

4 Marktstellungsanalyse

Im Rahmen einer externen Studie wurden Informationen über die derzeitige Marktstellung und Struktur des Bürgschaftswesens in der Schweiz zusammengetragen und analysiert, sowie fundierte Empfehlungen für deren zukünftigen Gestaltung erarbeitet.⁷⁵

4.1 Beschreibung des Marktes

Der Zugang zu Fremdkapital ist ein wesentlicher Treiber für die Entwicklung von Unternehmen und damit auf aggregierter Stufe auch der gesamten Volkswirtschaft. Dabei bringen gerade KMU nicht die kritische Grösse mit, um sich selbständig auf dem Kapitalmarkt mit Fremdmitteln auszustatten. Entsprechend sind diese primär von Bankkrediten abhängig, um sich fremd zu finanzieren.

Sicherheiten spielen bei der Einstufung der Kreditwürdigkeit von Firmenkunden in der Bankpraxis neben anderen Faktoren eine zentrale Rolle. Eine Bürgschaft beeinflusst die Beurteilung als zusätzliche Sicherheit, die einerseits als Puffer dient, falls der Kredit in Verzug gerät und allenfalls abgewickelt werden muss. Andererseits dienen Sicherheiten aber auch dazu, Informationsasymmetrien zwischen Bank und dem Kreditnehmer zu reduzieren.

Die Bedeutung von Sicherheiten bei der Kreditvergabe im Firmenkreditgeschäft ist aber nicht für alle Kreditnehmer zwingend gleich, sondern kann je nach Unternehmenscharakteristika unterschiedlich ausfallen. Kleine oder junge Unternehmen (u.a. Start-ups) können im Gegensatz zu etablierten Firmen die Informationsbedürfnisse der Banken in manchen Dimensionen nur schwer befriedigen (z. Bsp. Qualität der Finanzabschlüsse, Erfahrung des Managements, fehlende Branchenvergleiche bei den Start-ups). Entsprechend haben Sicherheiten im Kreditvergabeprozess für diese Arten von Unternehmen ein stärkeres Gewicht.⁷⁶

Staatlich unterstützte Bürgschaftsprogramme zielen darauf ab, Marktineffizienzen bei der Kreditvergabe an kleine und junge Unternehmen zu reduzieren und dadurch die Kreditvergabe an diese Unternehmen zu erleichtern und die Kreditsumme allenfalls zu erhöhen. Dabei kommt es in der Regel zu einer Risikoteilung zwischen Bank, Unternehmen und Staat. Durch die zusätzliche Absicherung eines Kredits oder, wie im Normalfall eines Teils hiervon, soll die Kreditvergabe an solche KMU ermöglicht werden, die ansonsten keine Finanzierung erhalten hätten, jedoch über eine gewisse Kreditwürdigkeit verfügen. Bürgschaften können somit ein effektives Instrument darstellen, um allfällige Marktineffizienzen bei der Finanzierung von KMU zu lindern.

In der Schweiz gibt es wenige andere Institutionen wie zum Beispiel den Bürgschaftsfond Kanton Schwyz, die vergleichbare Angebote anbieten.

⁷³ Unter anderem publiziert das KMU-Portal des Bundes (www.kmu.admin.ch) die Angebote der Bürgschaftsorganisationen.

⁷⁴ Ernst & Young (2010)

⁷⁵ KMU-HSG (2013)

⁷⁶ Bundesrat (2012)

4.2 Grösse des Marktes

Das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen zielt explizit darauf ab, die Kreditaufnahme von KMU zu erleichtern. Nach üblicher Definition sind hiermit Unternehmen bis 249 Mitarbeitern gemeint. Insgesamt gibt es in der Schweiz etwa 313'000 Unternehmen, von denen 99,6 Prozent den KMU zugerechnet werden können (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Unternehmen und Beschäftigte nach Grössenklassen, 2008

| | Unternehmen | | Beschäftigte | |
|-----------------------------------|----------------|------------|------------------|------------|
| | Anzahl | Prozent | Anzahl | Prozent |
| <i>KMU (bis 249 Mitarbeiter)</i> | 311'707 | 99,6 | 2'327'802 | 66,6 |
| Mikrounternehmen (bis 9) | 272'346 | 87,1 | 869'206 | 24,9 |
| Kleine Unternehmen (10-49) | 33'183 | 10,6 | 760'780 | 21,8 |
| Mittlere Unternehmen (50-249) | 6'178 | 2,0 | 697'816 | 20,0 |
| Grosse Unternehmen (250 und mehr) | 1'154 | 0,4 | 1'166'269 | 33,4 |
| Total | 312'861 | 100 | 3'494'071 | 100 |

Quelle: Betriebszählung 2008, Bundesamt für Statistik

Probleme bei der Kreditverfügbarkeit sind vor allem für Klein- und Kleinstunternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern relevant.⁷⁷ Auch in durchgeführten Bankeninterviews ist deutlich geworden, dass in den allermeisten Fällen Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitern eine Bürgschaft beantragen. Eine Analyse der SECO-Datenbank zeigt, dass seit 2007 nur 1,6 Prozent aller Bürgschaften an Unternehmen mit 50 oder mehr Mitarbeitern vergeben worden sind. Daher scheint es angemessen, die Kreditvergabe an Unternehmen mit 50 bis 249 Mitarbeitern nicht mehr als relevanten Markt zu betrachten, sondern nur die Kreditvergabe an Klein- und Kleinstunternehmen.

Die Grösse des für gewerbeorientierte Bürgschaften relevanten Kreditmarktes und der Marktanteil können nur abgeschätzt werden. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass Bürgschaften im Bereich von Hypothekarforderungen und gedeckten Forderungen gegenüber Kunden vergeben werden. Unter Berücksichtigung der Zielgruppe von Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden kann ein relevantes Kreditsegment von ca. 160 Milliarden Franken angenommen werden (vgl. Tabelle 3).⁷⁸

Tabelle 3: Kreditvolumen der Banken an Unternehmungen nach Betriebsgrösse und Kreditarten (Ende 2012; in Millionen Franken)

| Kredite an Unternehmen... | Hypothekarforderungen | | Forderungen gegenüber Kunden | | | | Total | |
|------------------------------|-----------------------|--------|------------------------------|--------|-----------|--------|---------|-------|
| | absolut | Anteil | gedeckt | Anteil | ungedeckt | Anteil | Anteil | |
| ...mit bis zu 9 MA | 145'997 | 73,9 % | 18'365 | 9,3 % | 33'292 | 16,8 % | 197'654 | 100 % |
| ...mit 10 bis 49 MA | 29'272 | 66,5 % | 7'608 | 17,3 % | 7'122 | 16,2 % | 44'002 | 100 % |
| ...mit 50 bis 249 MA | 15'696 | 43,6 % | 9'006 | 25,0 % | 11'322 | 31,4 % | 36'024 | 100 % |
| ...mit 250 u. mehr MA | 7'717 | 26,4 % | 9'196 | 31,4 % | 12'349 | 42,2 % | 29'262 | 100 % |
| Total | 198'682 | 64,7 % | 44'175 | 14,4 % | 64'085 | 20,9 % | 306'942 | 100 % |

Quelle: Schweizerische Nationalbank (SNB), Kreditvolumenstatistik

Im Vergleich hierzu betrug der gesamte Bürgschaftsbestand der vier gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen Ende 2012 218 Millionen Franken. Bürgschaften werden häufig für Investitionsvorhaben herangezogen, bei denen nur ein Teil des gesamten Kreditvolumens

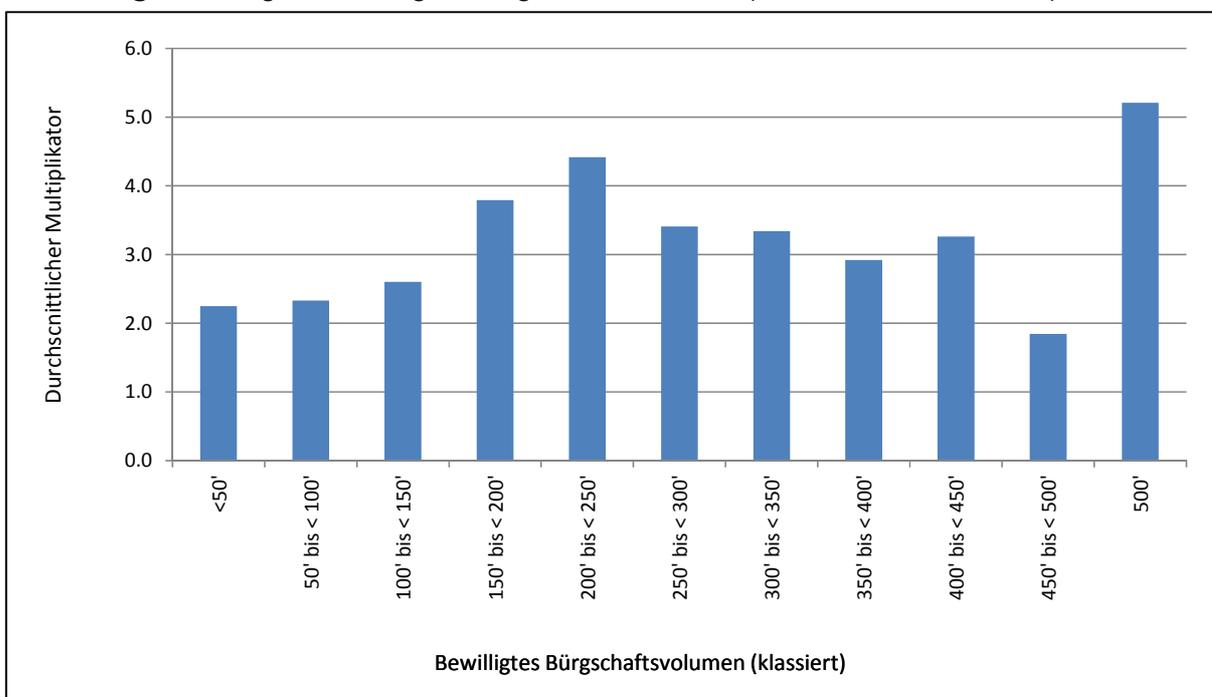
⁷⁷ KMU-HSG (2013)

⁷⁸ Im Kreditvolumen der Kleinstunternehmen (bis 9 Mitarbeitende) sind auch Kredite an Trusts, Stiftungen und ähnliche Konstrukte zugeteilt. Die Evaluatoren schätzen, dass ca. ein Viertel des Kreditvolumens in Abzug gebracht werden muss, damit nur Kredite an tatsächliche Kleinstunternehmen erfasst werden. Somit ergibt sich folgende Berechnung für das relevante Kreditsegment: $(145'997 + 18'365) * 0,75 + 29'272 + 7'608 = 160'151$.

über eine Bürgschaft abgesichert wird. Gemäss den Jahresberichten der Bürgschaftsorganisationen und der SECO-Datenbank liegt der Multiplikator aus Investitionsvolumen zu Bürgschaftsvolumen etwa bei 3,5. Ein Teil des Investitionsvolumens wird dabei durch eigene Mittel des Unternehmens finanziert. Dieser Anteil liegt gemäss der im Rahmen der Evaluation durchgeführten Befragung bei mehr als 50 Prozent. Insgesamt kann somit von einem Verhältnis von Kreditvolumen zu Bürgschaftsvolumen von 1,55 ausgegangen werden.⁷⁹ Das durch gewerbeorientierte Bürgschaften ausgelöste Kreditvolumen beträgt somit etwa 338 Millionen Franken (1,55 * CHF 218 Mio.), was 0,21 Prozent des relevanten Kreditsegments von 160'000 Millionen ausmacht. Hierdurch wird deutlich, dass Bürgschaften kein Angebot mit flächendeckender Breitenwirkung darstellen, sondern ein Nischenprodukt sind, welches nur einen sehr kleinen Teil aller Kredite im KMU-Segment bedient.

Auffällig ist, dass das Verhältnis von Investitions- zu Bürgschaftsvolumen am höchsten bei Bürgschaften mit dem max. Bürgschaftsvolumen ist (vgl. Abbildung 5). Zusammen mit dem vorherigen Ergebnis deutet dies darauf hin, dass Bürgschaften mit dem maximalen Volumen häufig auch für vergleichsweise grosse Investitionsvorhaben jenseits von 500'000 Franken eingesetzt werden.⁸⁰

Abbildung 5: Häufigkeit bewilligter Bürgschaftsvolumen (2010-12; ohne SAFFA)



Quelle: B,S,S. (2013), Daten SECO

Eine Abschätzung auf Basis der Anzahl betroffener Unternehmen legt Marktanteile im Bereich von 1 bis 4 Prozent in Bezug auf KMU mit Fremdkapitalbedarf, 4 bis 16 Prozent in Bezug auf Gründungen mit erhöhtem Kapitalbedarf, sowie 2 bis 8 Prozent in Bezug auf Unternehmensübergaben nahe.

Das maximale Marktpotenzial des Bürgschaftswesens kann ebenfalls nur unter Annahmen geschätzt werden: Gemäss Schätzungen der HSG St. Gallen liegt das Marktpotenzial etwa im Bereich des 4-fachen des heutigen Bürgschaftsvolumens, d.h. brutto bei rund 800 bis 900 Millionen Franken. Die in Artikel 8, Absatz 2 verankerte Deckelung des vom Bund getragenen Verlustrisikos von 600 Millionen Franken entspricht daher dem geschätzten Marktpotenzial.

⁷⁹ B,S,S. (2013)

⁸⁰ KMU-HSG (2013)

4.3 Schlussfolgerungen

4.3.1 Schlussfolgerungen der Evaluatoren

Die Evaluatoren sehen insgesamt keine dringende Notwendigkeit für Produktanpassungen.⁸¹ Obgleich Bürgschaftskunden die Gesuchsprüfungsgebühren und Bürgschaftsprämie zum Teil für zu hoch erachten, gibt es kaum Hinweise darauf, dass diese potenzielle Kunden generell von einem ernsthaften Investitionsvorhaben abbringen. Da die Gesuchsprüfungsgebühr in Einzelfällen eine abschreckende Wirkung haben kann, würde das Bürgschaftsvolumen bei einer Senkung oder Abschaffung dieser Gebühr aber vermutlich moderat zunehmen. Bei kreditbeschränkten KMU besteht eher das Problem, dass diese das Bürgschaftswesen nicht kennen.

Die Beantwortung der Frage, ob die Bürgschaftslimite von 500'000 Franken erhöht werden sollte oder nicht, hängt insbesondere davon ab, ob es derzeit leistungs- und entwicklungsfähige KMU gibt, die keinen oder keinen ausreichenden Zugang zu Bankkrediten haben. Ohne auf mögliche regionale Unterschiede einzugehen, zeigen die Analysen der Evaluatoren, dass es eine gewisse Nachfrage nach Bürgschaften von mehr als 500'000 Franken gibt. Nicht beantwortet werden kann allerdings die Frage, ob es sich hierbei um Fälle von Unternehmen handelt, die ansonsten keine Finanzierung erhalten würden. Insgesamt kann aus wissenschaftlicher Sicht nicht abschliessend hergeleitet werden, ob die Bürgschaftslimite erhöht werden sollte oder nicht. Es gibt Indizien, die für und gegen eine solche Erhöhung sprechen. Für eine Limitenerhöhung sprechen hauptsächlich die existierende Nachfrage für Bürgschaften über 500'000 Franken, die Solidität des aktuellen Systems und die effektivere Unterstützung bei Nachfolgeregelungen; währenddessen die Tatsache, dass kein systemisches Marktversagen im Kreditmarkt KMU existiert, eher gegen eine Limitenanpassung spricht.

Auf Basis ihrer Analysen geben die Evaluatoren folgende Empfehlungen ab:

- (1) *Weitgehende Beibehaltung der derzeitigen Struktur des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens:*
Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen wurde 2007 auf eine neue gesetzliche Grundlage gestellt und entwickelte sich positiv. Auf Seiten der Banken und bei KMU geniessen die Bürgschaftsorganisationen generell ein gutes Ansehen. Das derzeitige System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens hat sich etabliert und sollte verstetigt werden. Die Evaluatoren empfehlen eine Veränderung nur in den nachfolgenden Punkten.
- (2) *Weitere Intensivierung der Kommunikation der Verfügbarkeit und Vorteile des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens gegenüber Banken und KMU:*
Trotz der intensiven Bemühungen der Bürgschaftsorganisationen bestehen auf Seiten der Banken zum Teil noch Informationsdefizite oder Vorbehalte gegenüber dem gewerbeorientierten Bürgschaftswesen. Die Vorteile einer Bürgschaftsfinanzierung und auch die sehr gute Bonität der Bürgschaftsorganisationen selbst sollten noch stärker herausgestellt werden. Nur etwa ein Viertel aller KMU in der Schweiz kennt das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen.⁸² KMU sind damit meist auf Ihre Bank oder Ihren Treuhänder angewiesen, um auf die Bürgschaftsorganisationen aufmerksam zu werden. Neben den Banken sollten daher auch KMU und Treuhänder über die Möglichkeit einer Bürgschaft informiert werden. Gezielt angesprochen werden sollten auch Verbände, die in diesem Bereich tätig sind.

⁸¹ KMU-HSG (2013)

⁸² M.I.S. Trend (2013)

- (3) *Beibehaltung von Gesuchsprüfungsgebühren und Bürgschaftsprämie:*
Grundsätzlich sprechen sich die Evaluatoren für eine Beibehaltung von Gesuchsprüfungsgebühren und Bürgschaftsprämie aus, wobei eine Vereinfachung von deren Struktur geprüft werden sollte.
- (4) *Politische Entscheidung über die Höhe der Bürgschaftslimite:*
Aus wissenschaftlicher Sicht können die externen Evaluatoren nicht abschliessend herleiten, ob die Bürgschaftslimite erhöht werden sollte oder nicht. Es gibt Indizien, die für eine Erhöhung, und andere, die eher für eine Beibehaltung der derzeitigen Limite sprechen. Letztendlich bedarf es daher einer politischen Entscheidung zu dieser Frage. Die Analysen zeigen, dass es sicherlich eine gewisse Nachfrage nach höheren Bürgschaften gibt. Ob diese Unternehmen heute allerdings kreditbeschränkt sind, kann nicht abschliessend beantwortet werden.

4.3.2 Würdigung seitens des Bundes

Der Bundesrat geht mit den Evaluatoren einig, dass sich das 2007 neu strukturierte gewerbeorientierte Bürgschaftswesen gut entwickelt hat und heute auf einer soliden Basis steht. Das SECO hat dies auch im Rahmen des Abschlusses der neuen Finanzhilfeverträge 2012 bis 2015 festgestellt.⁸³ Die derzeitige Struktur ist zweckmässig und soll deshalb beibehalten werden. Er teilt die Meinung der Evaluatoren, dass das Instrument noch weiteres Entwicklungspotenzial hat. Entsprechende Massnahmen zur Erhöhung der Bekanntheit wurden durch die Bürgschaftsorganisationen bereits lanciert.

Der Bundesrat begrüsst die Prüfung einer möglichst einfachen und homogenen Ausgestaltung der Struktur der Gesuchsprüfungsgebühren und Bürgschaftsprämien. Diese Empfehlung wurde bereits in der Vollzugsevaluation von 2010⁸⁴ geäussert. Im Rahmen der Revision 2007 haben sich die regionalen Bürgschaftsgenossenschaften auf eine Risikoprämie von 1,25 Prozent vom jährlich verbürgten Betrag geeinigt, damit die Bürgschaftsnehmer die notwendigen Mittel zu erträglichen Bedingungen aufnehmen können.⁸⁵ Die schweizweit tätige SAFFA verlangt 1 Prozent. Die Gesuchsprüfungsgebühren sind jedoch nicht vereinheitlicht, d.h. unterschiedlich ausgestaltet. Der Bundesrat lädt die Bürgschaftsgenossenschaften ein, eine homogene Ausgestaltung der Gesuchsprüfungsgebühren zu prüfen.

Die Evaluatoren konnten die Frage, ob die Bürgschaftslimite von heute 500'000 Franken erhöht werden sollte, nicht abschliessend beantworten. Der Bundesrat hat diese Frage u.a. basierend auf den Evaluationen eingehend geprüft und behandelt sie in Kapitel 7.2.

5 Wirkungsanalyse

5.1 Kundenstruktur

Ein Fördergrundsatz gemäss Artikel 2 des Bundesgesetzes lautet, dass Bürgschaften landesweit angeboten werden sollen. Wie bereits in der Vollzugsevaluation von 2010⁸⁶ festgestellt worden ist, besteht ein beträchtlicher Unterschied zwischen den Kantonen.⁸⁷ Eine grosse Anzahl der Bürgschaftsdossiers konzentriert sich auf die Westschweizer Kantone. Die hohe Bedeutung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens in der Westschweiz hat historische Gründe, nachdem es in dieser Region bereits vor der Reorganisation im Jahr 2007 mehr gefördert wurde als in der restlichen Schweiz.

⁸³ SECO (2011)

⁸⁴ Ernst & Young (2010)

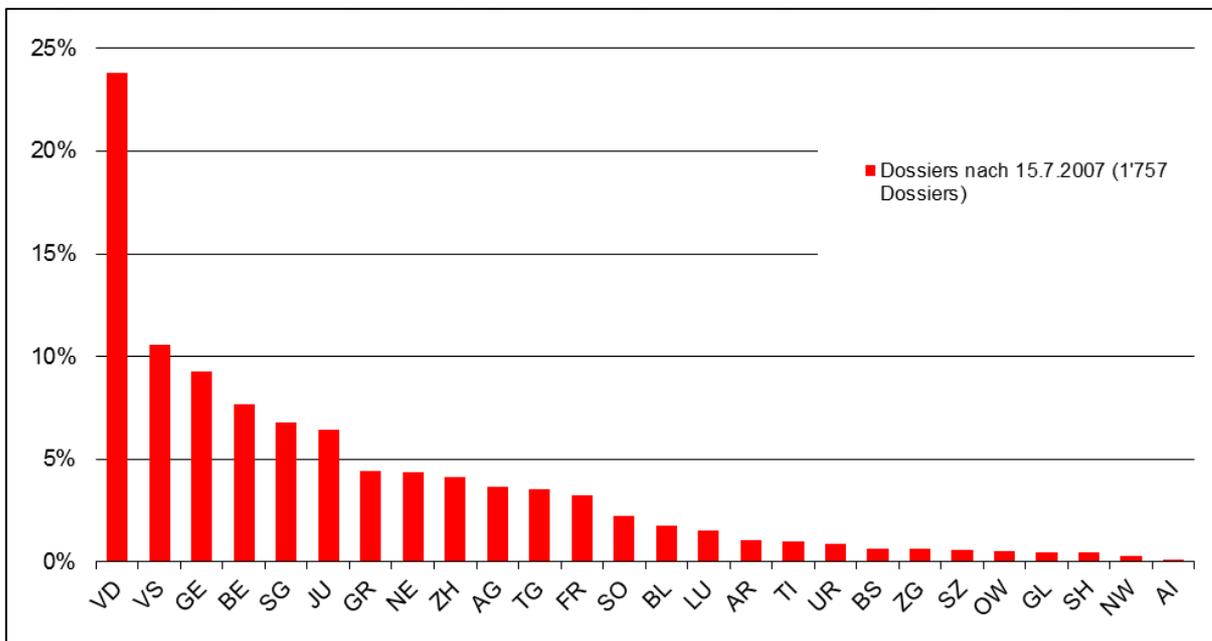
⁸⁵ Arbeitsgruppe Bürgschaftswesen (2007)

⁸⁶ Ernst & Young (2010)

⁸⁷ B,S,S. (2013)

Mit knapp einem Viertel aller Bürgerschaftsdossiers hat das gewerbeorientierte Bürgerschaftswesen im Kanton Waadt eine besonders grosse Bedeutung (vgl. Abbildung 6). Werden die Dossiers in Relation zur Grösse des Kantons (Anzahl Einwohner) gesetzt, zeigt sich, dass im Kanton Jura mindestens drei Mal mehr Bürgerschaftsdossiers pro Einwohner ausgestellt wurden als in den anderen Kantonen. In ländlichen Regionen werden Bürgerschaften mit der dort lebenden Bevölkerung überproportional häufig genutzt. 38 Prozent der Bürgerschaften haben Firmen im ländlichen Raum erhalten.

Abbildung 6: Regionale Verteilung der Dossiers in Prozent



Quelle: B,S,S. (2013), Daten SECO

Insgesamt hatten per Ende 2011 über 1'600 Firmen eine laufende Bürgerschaft. Seit der Reorganisation 2007 gingen 28 Prozent der Bürgerschaften an sehr kleine Firmen mit ein bis zwei Mitarbeitenden, nur knapp zwölf Prozent der Bürgerschaften entfallen hingegen auf Firmen mit über 19 Mitarbeitenden (vgl. Tabelle 4).

Tabelle 4: Verteilung der Bürgerschaften nach Grösse der Unternehmen

| Anzahl bestehende Arbeitsplätze | Dossiers | |
|---------------------------------|--------------|--------------|
| | Anzahl | Prozent |
| 1-2 Mitarbeitende | 296 | 28.1 % |
| 3-4 Mitarbeitende | 216 | 20.5 % |
| 5-6 Mitarbeitende | 137 | 13.0 % |
| 7-8 Mitarbeitende | 84 | 8.0 % |
| 9-10 Mitarbeitende | 70 | 6.6 % |
| 11-14 Mitarbeitende | 78 | 7.4 % |
| 15-18 Mitarbeitende | 47 | 4.5 % |
| 19-22 Mitarbeitende | 35 | 3.3 % |
| 23-100 Mitarbeitende | 88 | 8.4 % |
| 101 und mehr Mitarbeitende | 2 | 0.2 % |
| Total | 1'053 | 100 % |

Quelle: B,S,S. (2013)

Der Durchschnitt der bewilligten Beträge aller laufenden und allenfalls seit 2010 zurückbezahlten Bürgerschaften nach neuem Gesetz beträgt 188'763 Franken. Bei 46 Prozent der Dossiers betrug der bewilligte Betrag nicht mehr als 100'000 Franken (vgl. Tabelle 5). 11,5 Prozent (202 Dossiers) der nach dem neuen Gesetz erteilten Bürgerschaften sind auf dem maximalen Bürgerschaftsbetrag von 500'000 Franken ausgestellt worden.

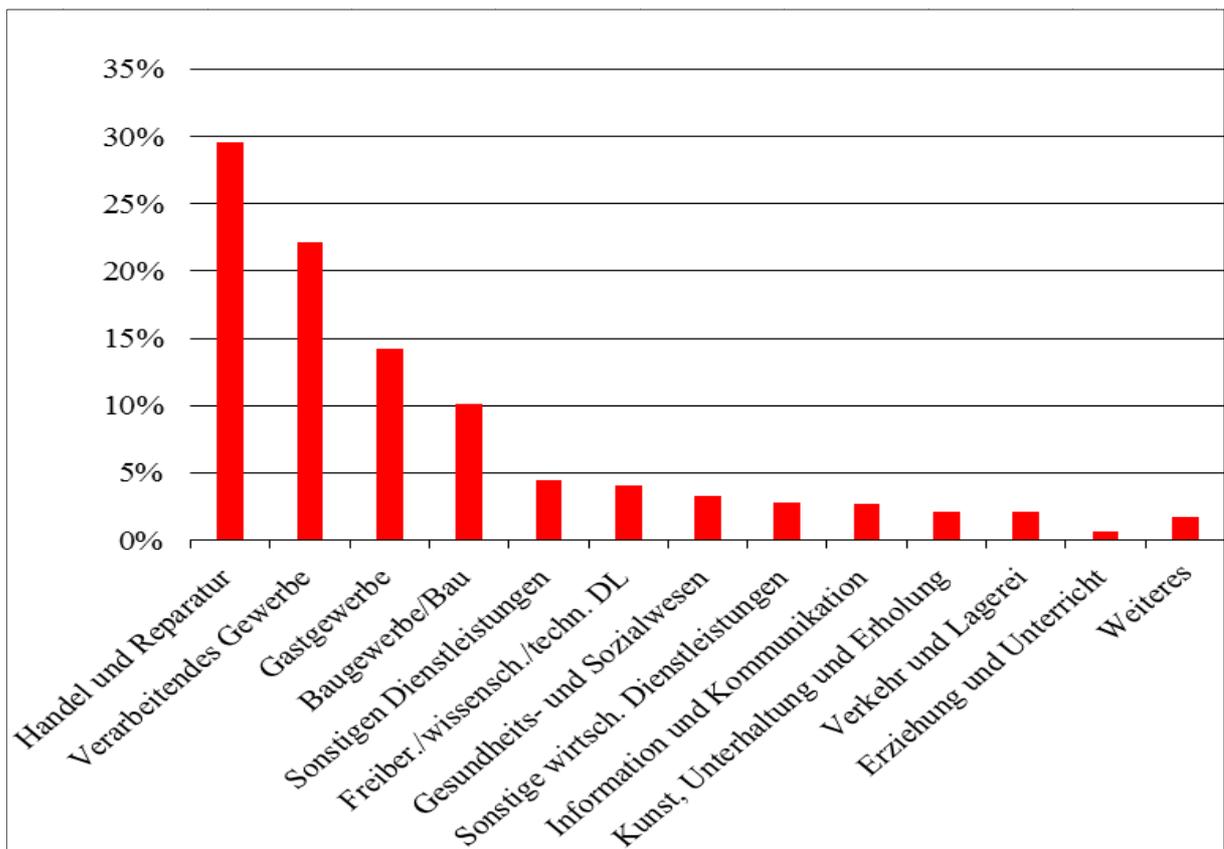
Tabelle 5: Verteilung der Bürgschaften nach Bewilligungsbetrag

| Höhe der Bürgschaft | Anteil |
|-----------------------|--------------|
| 0 – 50'000 CHF | 19 % |
| 50'001 – 100'000 CHF | 27 % |
| 100'001 – 200'000 CHF | 24 % |
| 200'001 – 400'000 CHF | 17 % |
| 400'001 – 499'999 CHF | 1.5 % |
| 500'000 | 11.5 % |
| Total | 100 % |

Quelle: SECO-BG Datenbank

Über 29 Prozent der KMU mit Bürgschaften sind in der Branche „Handel; Instandhaltung und Reparatur von Motorfahrzeugen“ tätig, wobei 19 Prozent dem Detailhandel und 2 Prozent dem Grosshandel zuteilbar sind. 22 Prozent der Bürgschaften betreffen Unternehmen in der Branche „Verarbeitendes Gewerbe / Herstellung von Waren“. In der Branche „Gastgewerbe / Beherbergung und Gastronomie“ sind 14 Prozent der Unternehmen tätig, wobei 12 Prozent direkt in der Gastronomie. Über 10 Prozent der Unternehmen sind in der Branche „Baugewerbe / Bau“ aktiv.

Abbildung 7: Branchenverteilung in Prozent



Quelle: B,S,S. (2013), Daten SECO

5.2 Fallbeispiele

Folgende Fallbeispiele vermitteln einen Einblick in die ganz konkrete Situation von einigen wenigen ausgewählten Unternehmen, die das Bürgschaftswesen beanspruchten.⁸⁸

a) Optikergeschäft

Das Optikergeschäft bietet neben dem klassischen Angebot eines Optikers auch Kinderbrillen und einen flexiblen Service mit Onlineberatungen und ambulanten Sehtests in Altersheimen oder Spitälern an. Die Bürgschaftsnehmerin hat eine Optikerlehre abgeschlossen, absolvierte die IFAO Meisterschule und war nach ihrer Ausbildung Angestellte in einem Optikergeschäft. Die Kundin gründete ihre Einzelfirma im Frühling 2011.

Eine Bedingung der Bank für die Kreditvergabe war das Vorhandensein einer Bürgschaft. Mit Hilfe der Bürgschaftsorganisation war es der Inhaberin möglich, den nötigen Kredit für die Neugründung ihres Optikergeschäfts zu erhalten.

Mit dem bisherigen Geschäftsverlauf seit der Geschäftseröffnung vor zwei Jahren ist die Inhaberin zufrieden und sie hat bereits die ersten Rückläufe von Neukunden, welche sich für eine weitere Brille oder Ergänzungsbrille entschlossen haben.

Die Inhaberin hat sich als Ziel gesetzt, in fünf Jahren die Anzahl Sehtests, welche heute in einer Woche beim Optikergeschäft durchgeführt werden, täglich zu machen. Zudem möchte die Inhaberin in denselben Geschäftsräumlichkeiten eine Shop in Shop-Synergie für einen selbständigen Dipl. Augenoptiker ermöglichen, welcher den Kontaktlinsenbereich aufbauen möchte und somit neben dem Brillenverkauf auch Kontaktlinsen im Angebot integrieren kann. Die Inhaberin ist derzeit alleine für das Geschäft zuständig. Ein ferneres Ziel ist des Weiteren eine zusätzliche Fachperson anzustellen, welche die Inhaberin Teilzeit zum Beispiel an den Samstagen ersetzen kann.

b) Gravurgeschäft

Das Gravurgeschäft bietet u.a. Produkte zum Thema Wohnen und Outdoor an, welche durch eine Lasergravur und Prägungen personalisierbar gemacht werden können. Auf der modern und übersichtlich gehaltenen Webseite kann der Kunde die gewünschten Artikel bestellen und per Kreditkarte bezahlen. Als Absatzmarkt für das Gravurgeschäft gilt der Online Shop. Bei Spezialwünschen gibt es für den Kunden die Möglichkeit, vor Ort in einem persönlichen Gespräch seine Bedürfnisse darzulegen.

Das Unternehmen entstand aus einem ähnlichen Vorgängerunternehmen, wobei das Gravurgeschäft neu die Produkte online vertreibt. Die Informationen zur Möglichkeit einer Bürgschaft hat der Inhaber über die Gemeinde bekommen. Eine Bürgschaft wurde als KMU-Förderungsinstrument angepriesen. Das Unternehmen benötigte die Bürgschaft für einen Kredit, um Investitionen zu tätigen und an die nötige Liquidität zu gelangen. Gemäss dem Inhaber hätte ohne diesen Kredit und der dafür benötigten Bürgschaft das Unternehmen nicht gegründet und der Online Absatzmarkt nicht erschlossen werden können.

Seit der Geschäftseröffnung im Jahr 2012 entwickelt sich der Geschäftsverlauf für das Gravurgeschäft sehr zufriedenstellend. Werbung betreibt das Unternehmen auf Facebook und weiteren Social Media Plattformen. Kürzlich konnte das Unternehmen einen neuen Mitarbeitenden einstellen und bietet somit fünf Arbeitsplätze.

⁸⁸ B,S,S. (2013)

c) Bäckerei

Die Bäckerei bietet ein vielfältiges Angebot an Patisserie, Süssgebäcken und allgemeinen Backwaren an, die in der eigenen Backstube produziert werden. In fünf Filialen und einer Backstube werden 97 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beschäftigt. Innovative Ladenkonzepte treffen die Bedürfnisse der Kundinnen und Kunden: Gezielt ergänzt wird das traditionelle Sortiment beispielsweise durch Frischprodukte und Take-away Angebote. Einige Filialen bieten auch einen Café- / Restaurantbetrieb an.

Der Inhaber eröffnete 1992 eine Bäckerei-Konditorei mit Backstube. Der Start erfolgte mit vier Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Bei der Expansion auf 5 Filialen spielten zwei Bürgschaften eine zentrale Rolle. Die Bank vom Bürgschaftskunden machte ihn dabei auf das Instrument der Bürgschaft aufmerksam. Gemäss Einschätzung vom Inhaber wären die Kredite ohne Bürgschaften nicht gesprochen worden und die Entwicklung der Bäckerei wäre nicht oder nicht in diesem Ausmass möglich gewesen.

Mit den fünf Filialen erschliesst die Bäckerei ein grosses Einzugsgebiet. Durch ein vielfältiges Angebot – dieses reicht vom traditionellen Sonntagszopf bis zur Take-away Pizza – und den grosszügigen Öffnungszeiten, spricht die Bäckerei ein breites Publikum an. Das Unternehmen kann sich durch die Besetzung von Nischen von der Konkurrenz (v.a. Grossverteiler, Tankstellenshops) abheben und behaupten. Die heutige Struktur erlaubt zudem eine optimale Auslastung der eigenen Backstube.

d) Metallverarbeitendes Unternehmen

Für Umbauaktivitäten war der Kapitalbedarf höher als ursprünglich angenommen und die Bank setzte für die Kreditvergabe eine Bürgschaft voraus. Zum gleichen Zeitpunkt brach der Umsatz des Unternehmens im Zuge der Wirtschaftskrise um 50 Prozent ein. Der Kredit von 1,5 Mio. Franken wurde von der Bürgschaftsorganisation mit 500'000 Franken abgesichert. Die Bürgschaft war in diesem für das Unternehmen ungünstigen Moment mit hohen Kosten verbunden: die Risikoprämie und die Bearbeitungsgebühr mussten bezahlt werden. Dies stellte für das Unternehmen eine zusätzliche Belastung dar. Aufgrund der Wirtschaftskrise mussten nach der Kurzarbeit auch einige Mitarbeitende entlassen werden.

Rückblickend vermutet der Unternehmer, dass die Wirtschaftskrise zusammen mit der Tatsache, dass das Unternehmen allenfalls zu wenig innovativ war und die Konkurrenz sich verstärkte, dazu führten, dass das Unternehmen zu Liquiditätsengpässen kam. Gleichzeitig war der Zeitpunkt der Umbauaktivitäten, für die der verbürgte Kredit gesprochen wurde, nicht optimal. Das Unternehmen benötigte den Kredit für diese Umbauaktivitäten und dieser konnte ohne die Bürgschaft nicht gesprochen werden. Die mit der Bürgschaft verbundenen Kosten wurden jedoch als negativ für das Unternehmen eingeschätzt.

e) Kunstgrafikergeschäft

Das seit 25 Jahren im Fotocomposing tätige Unternehmen fertigt verschiedene Druckarbeiten im Bereich Kunstgrafik an und ist vor allem auf medizinische Drucke spezialisiert. Es zählt inzwischen über 200 Privatpraxen und -kliniken zu seinen Kunden, die spezielle Drucke benötigen.

Kurz vor seiner Pensionierung suchte der Besitzer eine Nachfolgelösung für sein Unternehmen. Eine Person aus der Region übernahm das Geschäft. Die Druckerei wurde in eine GmbH mit einem Stammkapital von 20'000 Franken umgewandelt (davor war sie als Einzel-firma organisiert). Vor der Übergabe war dem Besitzer zum Kauf neuer Büros eine Bürgschaft bewilligt worden, d.h. er erhielt eine Garantie über 120'000 Franken, damit ihm das entsprechende Bankdarlehen gewährt wurde. Mithilfe des ehemaligen Besitzers wurde dem künftigen Besitzer für den Kauf der Druckerei ebenfalls eine Bürgschaft zugesichert. Ohne diese hätte die Bank ihm keinen Kredit eingeräumt.

Seit seiner Gründung (ursprüngliche Firma) hat sich das Unternehmen regelmässig weiterentwickelt. Es wurden bedeutende Summen in Maschinen und Infrastruktur investiert. Seit der Übernahme der Druckerei durch den neuen Besitzer steigt der Umsatz allmählich, aber das Unternehmen steht konstant unter Konkurrenzdruck und muss sich laufend neue Märkte erschliessen. Dank der Finanzierung und der Bürgschaftsgarantie konnte das Unternehmen jeweils zum geeigneten Zeitpunkt die richtigen Investitionsentscheide treffen.

In einem Sektor, der zurzeit in einem tiefgreifenden Wandel begriffen ist, war die Druckerei dank dieser zwei Bürgschaften somit immer auf dem neuesten Stand. Die Garantie ermöglichte die Übernahme und Redimensionierung des Unternehmens, was diesem neue Impulse verlieh. Um seine Position halten zu können, muss es jedoch weiterhin proaktiv sein und ständig neue Geschäftsmöglichkeiten suchen. Ohne die Bürgschaft hätte der Betrieb nach der Pensionierung des früheren Besitzers eingestellt werden müssen.

f) Restaurant

Das betreffende Restaurant wurde in den 1980er-Jahren gegründet und viele Jahre lang von einem sehr berühmten Koch betrieben. Dieser machte daraus einen renommierten Gastrobetrieb, der von den Fachkreisen der Branche einige der höchsten Auszeichnungen erhielt. Als er schliesslich in Ruhestand ging, übergab er den Betrieb seinem langjährigen Chefkoch.

Die Bank, bei der das Unternehmen seit vielen Jahren Kunde war, wollte zum Fortbestehen des Restaurants beitragen, zumal dieses zu den Aushängeschildern der Branche in der ganzen Region gehört. Dass es von jemandem übernommen wurde, der selbst zu dessen Erfolg beigetragen hatte, war ein zentraler Faktor bei der Entscheidung zur Finanzierung des Projekts. Die Bank informierte ihren neuen Kunden, der nicht über die erforderlichen Eigenmittel verfügte, dass er bei einer Bürgschaftsgenossenschaft eine Garantie beantragen könne. Im Rahmen von zwei Treffen zwischen den Käufern (Chefkoch und seine Frau), deren Treuhänderin, der Bank und der Bürgschaftsgenossenschaft wurde sodann eine Garantie über 280'000 Franken bewilligt.

Seit seiner Gründung hat sich der Geschäftsgang des Restaurants stetig entwickelt. Angesichts des Standorts war zudem die Konkurrenz für einen solchen Betrieb in der Region nicht sehr gross. Da das Restaurant immer mehr Auszeichnungen der Gastroszene erhielt, erfreute es sich zudem bei Geschäfts- und privaten Kunden immer grösserer Beliebtheit.

Nicht zu vergessen, dass es Mitglied von Relais & Châteaux ist. Gemäss diesem Netzwerk verzeichneten die Schweizer Mitglieder 2012 einen Rückgang von 14 Prozent.

In den kommenden Jahren möchten die Besitzer einige Räume renovieren und die Küche modernisieren, die über 30-jährig ist. Sie wissen jedoch, dass die Bank vor der Bewilligung eines weiteren Darlehens die Rückzahlung des ersten Kredits verlangen wird. Die Besitzer sind zuversichtlich, dass der Betrieb auch künftig florieren wird, und werden alles daran setzen, um die gesteckten Ziele zu erreichen.

5.3 Wirtschaftlichkeit des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens

5.3.1 Direkte und indirekte Wirksamkeit

In den mit Bürgschaften unterstützten Firmen stehen insgesamt 22'179 (Zeitpunkt Ende 2011) Arbeitsplätze zur Verfügung. Eine durch die Evaluatoren durchgeführte Befragung⁸⁹ konnte verifizieren, dass die zum Zeitpunkt des Bürgschaftsantrags vorhandenen Arbeitsplätze nicht nur erhalten, sondern dass zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen werden konnten. Über alle Firmen betrachtet und seit der Reorganisation des Bürgschaftswesens im Jahr 2007 hat sich die Zahl der Arbeitsplätze seit dem Zeitpunkt der Antragsstellung für die ent-

⁸⁹ B,S,S. (2013)

sprechende Bürgschaft bis jetzt um durchschnittlich 4,47 Mitarbeitende pro Unternehmen erhöht. Fast alle dieser neuen Arbeitsplätze wurden laut eigener Einschätzung dieser Firmen explizit durch die Bürgschaften ermöglicht.

Gemäss der durchgeführten Befragung arbeiten in den mit Bürgschaften unterstützten Firmen rund 1'774 Lernende (Zeitpunkt Ende 2011). Der Anteil der Lernenden pro Arbeitsplatz liegt bei den mit Bürgschaften unterstützten Firmen leicht über dem gesamtschweizerischen Durchschnitt. Das Bürgschaftswesen leistet so auch einen Beitrag zur Berufsausbildung. Insbesondere in peripheren Regionen spielt das Ausbildungsangebot dieser Firmen eine wichtige Rolle.

Die in den Firmen beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten via ihre Einkommenssteuern (direkte Bundessteuern) sowie die Firmen selber über die Unternehmensgewinnsteuern, Beiträge an den Bund (vgl. Kapitel 5.3.2). Die generierte Wertschöpfung der unterstützten Firmen beträgt 1,7 Milliarden Franken.⁹⁰ Die Firmen fragen zudem wiederum Vorleistungen nach, was zu einer zusätzlichen, induzierten Wertschöpfung führt.

Die Mitnahmeeffekte sind im Bürgschaftswesen insgesamt klein. KMU nutzen Bürgschaften meist nur dann, wenn sonst keine Finanzierungen gewährt würden. Andererseits dürften die Verdrängungseffekte gross sein, da die unterstützten KMU ihre Produkte und Dienstleistungen weitgehend in der Schweiz absetzen. Es ist aus diesem Grund davon auszugehen, dass langfristig die entsprechenden Arbeitsplätze, ohne die Existenz der mit Bürgschaften unterstützten Firmen, gesamtschweizerisch betrachtet trotzdem existierten würden, allerdings nicht notwendigerweise durch KMU und wohl auch nicht in den entsprechenden Regionen. In Grenzregionen dürfte ein Anteil der Arbeitsplätze allenfalls im grenznahen Ausland anfallen. Die in diesen Firmen beschäftigten Personen würden kurz- bis mittelfristig möglicherweise keine andere Arbeitsstelle finden und folglich keine Steuern bezahlen – und teilweise gar Geld aus den Sozialversicherungen erhalten. Gleichzeitig kann aber davon ausgegangen werden, dass ohne diese Firmen andernorts in der Schweiz, zumindest längerfristig, entsprechende Arbeitsplätze entstehen würden. Ein Teil der positiven Wirkungen des Bürgschaftswesens sind also gesamtschweizerisch betrachtet Verdrängungseffekte. Langfristig wären ohne das Bürgschaftswesen in den Regionen und Sektoren, in denen heute das Bürgschaftswesen genutzt wird, Strukturveränderungen zu erwarten; die heute in den betroffenen Firmen beschäftigten Personen würden Alternativen hauptsächlich in anderen Regionen der Schweiz und allenfalls grösseren Betrieben suchen müssen.

Trotzdem kann gesamthaft deduziert werden, dass das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen erfolgreich KMU unterstützt. Viele der unterstützten Firmen befinden sich im ländlichen Raum. In den entsprechenden KMU werden zahlreiche Arbeitsplätze angeboten, die ohne das Bürgschaftswesen in dieser Form und in diesen Regionen nicht existieren würden. In diesem Sinne ist das Bürgschaftswesen sehr erfolgreich.

Die Tatsache, dass zahlreiche Firmen Bürgschaften nachfragen zeigt gleichzeitig, dass es für zahlreiche KMU schwierig ist, von Banken Darlehen zu erhalten. Trotzdem kann es aber kein Ziel des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens sein, einen substanziellen Teil des Kreditmarktes abzudecken, da es sich um ein Nischenprodukt handelt.

5.3.2 Finanzielle Auswirkungen auf den Bund

Die Kosten des Instruments des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens, die für den Bund anfallen, verteilen sich auf die Verwaltungskostenbeiträge, die vom Bund getragenen Verluste abzüglich der Wiedereingänge aus vergangenen Verlusten sowie die Opportunitätskosten (entgangene Zinserträge) der nachrangigen Darlehen.⁹¹

⁹⁰ B,S,S. (2013)

⁹¹ Vgl. Kapitel 2.2.1

In den Jahren 2007 und 2008 wurden nachrangige Darlehen von insgesamt acht Millionen Franken an die BG Mitte und den Cautionnement romand gewährt. Da der Bund für das Geld derzeit rund 0,5 Prozent (Bundesobligation mit zehn Jahren Laufzeit) Zins bezahlen muss, das Geld allerdings zinslos an die Bürgschaftsorganisationen weitergibt, ergeben sich finanzielle Leistungen für den Bund von jährlich rund 40'000 Franken.⁹² Falls die nachrangigen Darlehen aus Bundessicht zukünftig abgeschrieben werden müssten (bzw. diese Darlehen nicht zurückbezahlt werden können), würde die Höhe der Darlehen (8 Mio. CHF) als zusätzliche Kosten anfallen. In Tabelle 6 sind die Kosten der Bürgschaften für den Bund für die Jahre 2008-2012 zusammengestellt.

Tabelle 6: Finanzhilfen des Bundes in TCHF, 2008 - 2012

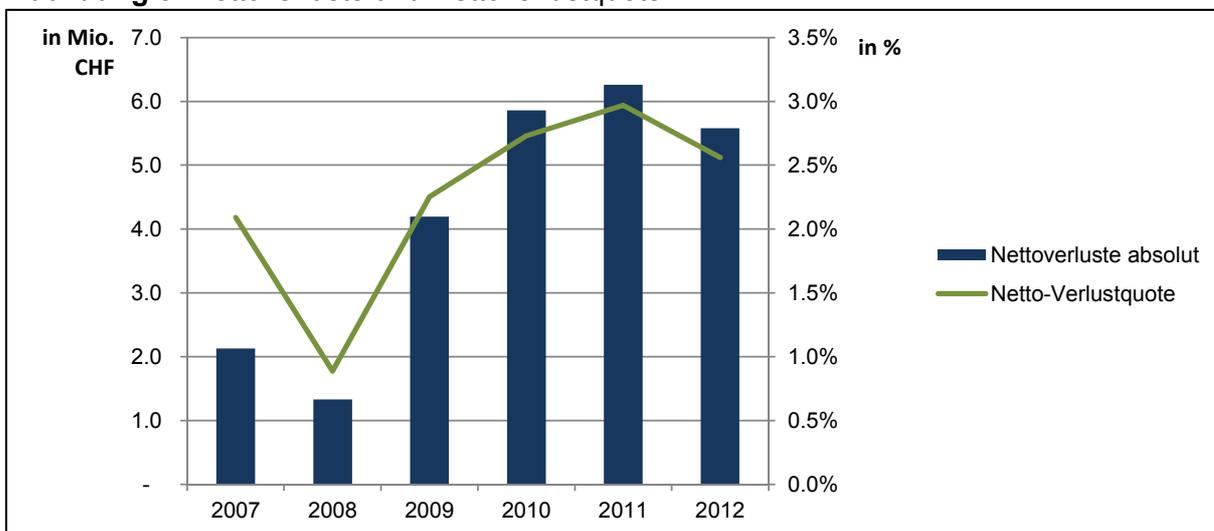
| Finanzhilfen | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Verwaltungskostenbeitrag des Bundes | 2'771 | 2'987 | 2'981 | 2'982 | 2'956 |
| Verluste Anteil Bund | 1'410 | 2'560 | 4'297 | 5'034 | 4'785 |
| Wiedereingänge Anteil Bund | -555 | -451 | -504 | -1'018 | -1'114 |
| Opportunitätskosten nachrangige Darlehen | 40 | 40 | 40 | 40 | 40 |
| Total Kosten Bund⁹³ | 3'666 | 5'136 | 6'813 | 7'038 | 6'667 |

Bemerkung: Der Verwaltungskostenbeitrag des Bundes im Jahre 2008 (2'771'000 CHF) beinhaltet den Beitrag an die GBZ von 491'460 CHF).

Quelle: B,S,S, (2013), GBZ, Geschäftsberichte Bürgschaftsorganisationen, SECO

Dank der Gesetzesrevision und der höheren Verlustdeckung durch den Bund ist das Bürgschaftsvolumen seit 2007 gestiegen. Dadurch haben auch die absoluten Nettoverluste zugenommen. Die Nettoverlustquote hat sich in den letzten drei Jahren zwischen 2,5 und 3 Prozent eingependelt (vgl. Abbildung 8).

Abbildung 8: Nettoverluste und Nettoverlustquote



Quelle: SECO, eigene Darstellung

Die in den Firmen, welche mit einer Bürgschaft unterstützt werden, beschäftigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter leisten via ihre Einkommenssteuern (direkte Bundessteuern) Beiträge an den Bund (ca. 13 Millionen Franken pro Jahr). Zudem fließen laut der im Rahmen der

⁹² Der Berechnung (8 Millionen * 0,5 % = 40'000 CHF) liegt der Kassazinssatz einer Eidgenössischen Bundesobligation zugrunde (13.12.2012: 0,5%, Laufzeit 10 Jahre).

⁹³ Diese Zahlen unterscheiden sich von der Jahresrechnung des Bundes aus den folgenden zwei Gründen: Erstens werden die Wiedereingänge in der Bundesrechnung nicht als negative Ausgaben sondern als Erträge verbucht. Zweitens können Verluste in der Rechnung der Bürgschaftsorganisationen und in der Bundesrechnung unterschiedliche Buchungsdaten ausweisen und können deshalb in unterschiedliche Rechnungsperioden fallen.

Studie von B,S,S.⁹⁴ erhobenen Daten von den unterstützten Firmen auch ca. 13 Millionen Franken an Unternehmensgewinnsteuern pro Jahr an den Bund. Ein Teil der Steuereinnahmen würde allerdings längerfristig aufgrund der Verdrängungseffekte⁹⁵ auch ohne das Bürgerschaftswesen generiert.

5.3.3 Analyse der Risikoprämie

Die Verordnung verpflichtet die Bürgerschaftsorganisationen dazu, die Inanspruchnahme einer Bürgschaft von einer angemessenen Kostenbeteiligung der bürgschaftsnehmenden Person abhängig zu machen.⁹⁶ Dies kann beispielsweise durch die Erhebung einer Gesuchsprüfungs- und Überwachungsgebühr, beziehungsweise einer Risikoprämie geschehen.⁹⁷ Für eine ausgeglichene Rechnung müssten die Bürgerschaftsorganisationen von den Bürgschaftsnehmern eine Risikoprämie von bis zu drei Prozent erheben.⁹⁸

Der Bund leistet den anerkannten Bürgerschaftsorganisationen jährliche Verwaltungskostenbeiträge in der Höhe von drei Millionen Franken. Zweck der jährlichen Verwaltungskostenbeiträge ist einerseits die Erhöhung der Attraktivität des Bürgschaftskredites durch die Verbilligung der Bürgschaft, d.h. reduzierte Gesuchsprüfungskosten und Risikoprämien zugunsten der KMU.⁹⁹ Andererseits schafft dieser Bundesbeitrag bessere Voraussetzungen für positive Rechnungsabschlüsse der Organisationen, was wesentlich für deren Bonitätseinstufung durch die Banken ist. Diese ist wiederum ausschlaggebend für die Höhe des Bankzinses, der durch die KMU zu bezahlen ist. Ziel des Bundes ist aber nicht in erster Linie den KMU möglichst tiefe Zinsen zu ermöglichen, sondern dass jenen, die bei einer Bank keinen Kredit erhalten, der Zugang zum Kapitalmarkt vereinfacht wird.

Aufgrund der erhöhten Bundesdeckung mit der Revision im Jahre 2007 konnten die Risikoprämien signifikant gesenkt werden. Im Rahmen der Revision 2007 haben sich die regionalen Bürgschaftsgenossenschaften auf eine Risikoprämie von 1,25 Prozent vom jährlich verbürgten Betrag geeinigt, damit die Bürgschaftsnehmer die notwendigen Mittel zu erträglichen Bedingungen aufnehmen können. Mit den Verwaltungskostenbeiträgen sollten gemäss Businessplan zum Neustart des Bürgerschaftswesens im Jahr 2007 die Gesuchsprüfungskosten um 40 Prozent gesenkt sowie die Risikoprämie in der Startphase um ca. 1 Prozent verbilligt werden. Mit zunehmendem Volumen rechnete der Businessplan noch mit einer möglichen Verbilligung um ca. 0,5 Prozent. Den Rest der angestrebten Vergünstigung (Differenz zwischen den notwendigen 3 Prozent und den verlangten 1,25 Prozent) wird von den Bürgerschaftsorganisationen aufgebracht.¹⁰⁰

5.4 Schlussfolgerungen

5.4.1 Schlussfolgerungen der Evaluatoren

Die Evaluatoren stellen fest, dass das Bürgerschaftswesen erfolgreich KMU unterstützt.¹⁰¹ Viele der unterstützten Firmen befinden sich im ländlichen Raum. Diese KMU bieten zahlreiche Arbeitsplätze an, die ohne das Bürgerschaftswesen in dieser Form und in diesen Regionen nicht existieren würden.

⁹⁴ B,S,S. (2013)

⁹⁵ Vgl. Kapitel 5.3.1

⁹⁶ SR 951.251, Art. 7, Abs. 2

⁹⁷ SECO (2007)

⁹⁸ Arbeitsgruppe Bürgerschaftswesen (2007)

⁹⁹ SECO (2007)

¹⁰⁰ Arbeitsgruppe Bürgerschaftswesen (2007)

¹⁰¹ B,S,S. (2013)

Nur schwer zu beantworten ist, ob die durch den Bund geleisteten finanziellen Beiträge an das Bürgschaftswesen durch induzierte Steuereinnahmen vollständig kompensiert oder gar überkompensiert werden. Einerseits tragen die unterstützten Firmen und deren Mitarbeitenden mit ihren Steuern zu den Bundesfinanzen bei. Ohne die Existenz der durch das Bürgschaftswesen unterstützten Firmen würden die in diesen Firmen beschäftigten Personen kurz- bis mittelfristig möglicherweise keine andere Arbeitsstelle finden und folglich keine Steuern bezahlen – und teilweise gar Geld aus den Sozialversicherungen erhalten. Gleichzeitig kann aber davon ausgegangen werden, dass ohne diese Firmen andernorts in der Schweiz entsprechende Arbeitsplätze entstehen würden, ein Teil der positiven Wirkung des Bürgschaftswesens sind also gesamtschweizerisch betrachtet Verdrängungseffekte. Langfristig wären ohne das Bürgschaftswesen in den Regionen und Sektoren, in denen heute das Bürgschaftswesen aktiv ist, Strukturveränderungen zu erwarten; die heute in den betroffenen Firmen beschäftigten Personen würden alternative Optionen suchen.

Gesamthaft stellt das Bürgschaftswesen primär ein gewerbepolitisches Förderinstrument mit einem Schwerpunkt im ländlichen Raum dar. Zur Frage der Strukturhaltung, stellen die Evaluatoren fest, dass das Instrument seine Wirkung hauptsächlich in räumlicher Hinsicht sowie bezüglich der Betriebsgrösse entfaltet. Es konnte nicht nachgewiesen werden, dass langfristig nicht überlebensfähige Unternehmen durch das Bürgschaftswesen am Leben erhalten werden. Die Kosten des Bürgschaftswesens sind im Vergleich zur Wirkung dabei relativ tief: pro erhaltenem und neu geschaffenem Arbeitsplatz hat der Bund im Jahr 2011 (einmalige) Kosten von 2'198 CHF getragen – wobei die Analyse der Evaluatoren nahelegt, dass diese Arbeitsplätze während eines längeren Zeitraums Bestand haben werden.

Auf Basis ihrer Analysen geben die Evaluatoren folgende Empfehlungen ab:

- (1) *Erhöhung der Limite der Bürgschaften auf 1 Million Franken:*
Auf Basis der Wirkungsanalyse können die Evaluatoren eine Erhöhung empfehlen. Die Wirksamkeitsanalyse zeigt, dass das Bürgschaftswesen ein relativ effizientes und effektives KMU-Förderinstrument ist, das KMU insbesondere im ländlichen Raum unterstützt. Es ist eine politische Frage, wie stark sich der Bund dafür engagieren möchte – und ob eher kleinere oder (auch) etwas grössere Firmen gefördert werden sollen. Die Evaluatoren empfehlen, vor der Einführung der erhöhten Limite abzuklären, ob die Bürgschaftsorganisationen mit ihrer heutigen Struktur in der Lage sind, auch die Geschäftsvorhaben etwas grösserer Firmen zu beurteilen und diese Firmen adäquat zu betreuen. Auch muss abgeklärt werden, ob die Erhöhung der Limite Auswirkungen auf das notwendige Eigenkapital der Bürgschaftsorganisationen hat.
- (2) *Reporting verbessern:*
Das Reporting der Bürgschaftsorganisationen sollte so gestaltet sein, dass alle Fragen der regelmässig stattfindenden Evaluationen auf Basis des Reportings beantwortet werden können und künftig keine zusätzlichen Umfragen bei den Unternehmen mit Bürgschaften notwendig sind. Hierfür müssten einige wenige zusätzliche Parameter in einem jährlichen Intervall durch die Bürgschaftsorganisationen erhoben werden.
- (3) *Zinsgünstige Darlehen für Firmen:*
Es muss das Ziel der Bürgschaftsorganisationen sein, dass den Firmen, die eine Bürgschaft erhalten, möglichst günstige Zinskonditionen gewährt werden. Aus Sicht der Evaluatoren kann hier möglicherweise noch mehr erreicht werden, insbesondere durch eine grössere Unabhängigkeit von Banken. Möglicherweise würde eine Verbreiterung der „Vertriebskanäle“ der Dienstleistung der Bürgschaftsorganisationen zu mehr Unabhängigkeit von einzelnen Banken und damit auch zu mehr Freiheit im Hinblick auf die Auswahl derjenigen Banken, die den Bürgschaftsnehmern die besten Konditionen bieten, führen.

5.4.2 Würdigung seitens des Bundes

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen hat sich seit der Revision 2007 sehr erfreulich entwickelt. Das Bürgschaftsvolumen konnte von 102 Millionen Franken auf 218 Millionen

Franken Ende 2012 mehr als verdoppelt werden. In den letzten Jahren blieb das Bürgschaftsvolumen wie auch das Volumen der neu erteilten Bürgschaften stabil. Der Hauptgrund dafür liegt im aktuellen Tiefzinsumfeld, das die Finanzierung der Unternehmen erleichtert und zu überdurchschnittlich hohen frühzeitigen Amortisationen der bestehenden Bürgschaften führt.

Die Evaluatoren empfehlen die Erhöhung der Bürgschaftslimite von heute 500'000 Franken auf 1 Million Franken, weisen aber darauf hin, dass dazu noch weitere Abklärungen notwendig sind. Der Bundesrat hat diese Frage eingehend geprüft und wird sie in Kapitel 7.2 behandeln.

Das Reporting der Bürgschaftsorganisationen gegenüber dem SECO wird laufend optimiert. Mit der Datenbank und dem Management-Informationssystem verfügt der Bund heute über deutlich bessere Datengrundlagen als noch vor einigen Jahren. Die Erhebung weiterer Daten durch die Bürgschaftsorganisationen soll geprüft und allenfalls im Rahmen der nächsten Finanzhilfeverträge vorgesehen werden.

Der Bundesrat nimmt die Empfehlung 3 zu Handen der Bürgschaftsorganisationen zur Kenntnis. Aus Sicht des Gesamtsystems steht jedoch der Zugang zur Fremdfinanzierung gegenüber der Gewährung von günstigen Kreditkonditionen im Vordergrund. Da das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen insbesondere vor der Revision 2007 keine grosse Akzeptanz bei den Banken genoss, ist die Auswahl von Partnerbanken für das Bürgschaftswesen auch heute noch relativ gering. Der Bundesrat erachtet es als vorrangige Aufgabe der Bürgschaftsorganisationen, die „Vertriebskanäle“ zu verbreiten und das Instrument der KMU, Treuhänder aber auch Banken besser bekannt zu machen.

6 Vollzug

6.1 Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen durch die Bürgschaftsgenossenschaften

Gemäss den Finanzhilfeverträgen sind die Bürgschaftsgenossenschaften verpflichtet, Solidarbürgschaften zu Gunsten von KMU bereitzustellen, um diesen die Aufnahme von Bankdarlehen zu erleichtern. Dieser Auftrag wird in den Finanzhilfeverträgen konkretisiert bzw. operationalisiert, indem den Bürgschaftsgenossenschaften konkrete Mengenziele zur Entwicklung des Bürgschaftsbestandes sowie der Neubürgschaften gesetzt werden.¹⁰²

Die Bürgschaftsgenossenschaften haben ihren Auftrag, wie er in den Leistungsvereinbarungen 2007–2011 festgelegt war, mit der Erreichung der Mengenziele erfüllt.¹⁰³ Die Volumenziele wurden – ausgehend von den neuen Rahmenbedingungen des neu konzipierten Bürgschaftswesens – auf insgesamt etwas mehr als eine Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens festgesetzt. Grösstenteils wurde die Volumensteigerung über ein qualifiziertes Wachstum erreicht.

Die Volumenziele konnten nach Einschätzung der Bürgschaftsgenossenschaften ohne grosse Schwierigkeiten erreicht werden. Die Steigerung des Volumens wurde einerseits durch die Neukonzeption als solches ermöglicht: Durch die neuen Strukturen und das stärkere finanzielle Engagement des Bundes konnte das Vertrauen im Markt und insbesondere bei den Banken verbessert werden. Weiter haben die Bürgschaftsgenossenschaften gezielte Marketingmassnahmen ergriffen, um den Bekanntheitsgrad des (neu konzipierten) Bürgschaftswesens zu erhöhen.

¹⁰² Vgl. Kapitel 2.2.3

¹⁰³ Vgl. Abbildung 2

Aufgrund der Mengenschätzungen in Verbindung mit der Neukonzeption, der Aussagen der Bürgschaftsgenossenschaften sowie der Evaluationsergebnisse kann davon ausgegangen werden, dass im Rahmen des bestehenden Systems grundsätzlich zusätzliches Marktpotential besteht. Allerdings ist nicht zu erwarten, dass die vom Bund vorgegebene Obergrenze von 600 Millionen Franken in absehbarer Frist überschritten wird.

Es stellt sich jedoch die Frage, zu welchem „Preis“ zusätzliches Volumen erreicht werden kann bzw. soll. Daher erscheint es den Evaluatoren wichtig, dass zwischen den beteiligten Akteuren ein Konsens erreicht wird, welche Höhe an Verluste der Bund und die Bürgschaftsgenossenschaften gewillt sind einzugehen.¹⁰⁴

6.2 Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung

6.2.1 Zweckmässigkeit der erbrachten Leistungen

Die Bürgschaftsgenossenschaften agierten 2010 gemäss den Evaluatoren noch vorwiegend isoliert und sahen sich nicht als Teil eines Gesamtsystems. Eine stärkere Koordination und Kooperation zur Steigerung der Effizienz und der Effektivität des Gesamtsystems wurde deshalb empfohlen.¹⁰⁵

Mit Blick auf die Eigenkapitalausstattung befinden sich die Bürgschaftsgenossenschaften in unterschiedlichen Ausgangslagen. Die Eigenkapitalausstattung stellt jedoch im Moment bei keiner Bürgschaftsgenossenschaft einen wachstumslimitierenden Faktor dar. Im Zuge eines allfälligen weiteren signifikanten Volumenwachstums wird die Frage der Eigenkapitalausstattung an Bedeutung gewinnen. Dieser ist auch bei der Prüfung einer Limitenerhöhung Beachtung zu schenken.

Bei den Gebühren zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen den Bürgschaftsgenossenschaften, die sich nicht durch Mehrleistungen begründen lassen. Die Ausrichtung der Verwaltungskostenbeiträge durch den Bund ist mit der Auflage verbunden, die Gesuchsprüfungskosten und Risikoprämien zu Gunsten der KMU zu reduzieren. Die Gebührenunterschiede sind deshalb aus Sicht der Evaluatoren problematisch.

Die Bürgschaftsgenossenschaften verfügen insgesamt über schlanke Strukturen, das Personal ist tendenziell knapp dotiert. Bei den einzelnen Bürgschaftsgenossenschaften handelt es sich um Klein- bzw. Kleinstbetriebe. Aufgrund der heutigen Strukturen besteht kaum eine Möglichkeit zur Spezialisierung und es kann schlecht auf unterschiedliche Arbeitsbelastungen reagiert werden.

Im Rahmen einer Zusatzevaluation¹⁰⁶ wurde abgeklärt, mit welchen Auswirkungen die Einrichtung von Aussenstellen für das Gesamtsystem „Bürgschaftswesen“ verbunden ist. Die Evaluatoren haben festgestellt, dass über die Aussenstellen die Nähe zum Kunden und die lokale Verankerung gefördert wird, im Interesse der Wirksamkeit und Effizienz des Gesamtsystems jedoch Kompetenzen und Governance so ausgestaltet sein müssen, dass innerhalb der Bürgschaftsgenossenschaft eine einheitliche Vergabep Praxis bzw. Risikopolitik gewährleistet ist.

Im Bericht wird auch aufgezeigt, dass eine Struktur mit Aussenstellen nicht notwendigerweise zu höheren Verwaltungskosten führt. Die ausgewiesenen Kosten pro geprüftes und pro laufendes Dossier befinden sich bei den drei regionalen Bürgschaftsgenossenschaften in ähnlichem Rahmen. Im Jahr 2010 bewegten sich diese zwischen 880 Franken und 990 Franken. Die Kosten der SAFFA liegen mit 185 Franken pro Dossier im Vergleich wesentlich tiefer, was sich durch den hohen Anteil an unentgeltlicher Arbeit begründen lässt.

¹⁰⁴ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁵ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁶ Ernst & Young (2011)

6.2.2 Effiziente und risikobewusste Verwendung der Bundesmittel

Bei der Antragsprüfung haben alle vier Bürgschaftsgenossenschaften eigene Standards definiert, die grundsätzlich jedoch vergleichbar sind. Für die Bewilligung einer Bürgschaft kamen 2010 bei keiner Bürgschaftsgenossenschaft „harte“ finanzielle Entscheidungskriterien oder Finanzkennzahlen zur Anwendung. Es zählt letztlich der subjektive Gesamteindruck.

Die Bürgschaftsvergabepraxis der Bürgschaftsorganisationen weist gewisse Unterschiede auf.

Es liegt in der Natur der Sache, dass im Rahmen des Bürgschaftswesens Risiken eingegangen werden. Bei den Risiken ist zudem immer davon auszugehen, dass diese über denjenigen der Banken liegen, denn die Bürgschaftsgenossenschaften ermöglichen üblicherweise Finanzierungen für Unternehmen, welche ohne Bürgschaft kaum einen Bankkredit erhielten.

6.3 Aufsicht über die Leistungserbringung durch das SECO

Die BG sind mit der Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse beauftragt. Eine Auslagerung staatlicher Tätigkeiten an Private kann zu Flexibilitäts- und Effizienzvorteilen führen, stellt aber erhöhte Anforderungen an die Aufsicht und Überwachung. Für eine effiziente und effektive Leistungserstellung/-steuerung sind insbesondere wirkungsvolle Steuerungs- und Reportinginstrumente sowie geeignete Indikatoren entscheidend.

Bis Ende 2009 erfolgte die Berichterstattung der drei regionalen Bürgschaftsgenossenschaften an die GBZ, die im Auftrag des SECO für das Controlling und Reporting zuständig war und die Informationen anschliessend an den Bund weiterleitete. Auf anfangs 2010 wurde das Controlling und Reporting vom SECO selbst übernommen, d.h. die Berichterstattung der Bürgschaftsgenossenschaften erfolgt direkt an das SECO.¹⁰⁷ Im Zuge dieser Veränderung wurde das Controlling und Reporting ausgebaut und verbessert.

Mit den alten Finanzhilfeverträgen 2007-2011 hat der Bund primär über Mengenziele gesteuert, folglich wurde auch beim Reporting und Controlling in erster Linie auf die Volumentwicklung abgestellt. Die Evaluatoren betonen, dass bei der Steuerung die Risiko- bzw. Verlust-Komponente stärker berücksichtigt werden sollte.¹⁰⁸ Im Sinne einer präventiven Massnahme wird insbesondere empfohlen, eine Verlust-Bandbreite in den Leistungsvereinbarungen sowie finanzielle Mindeststandards zur Bürgschaftsprüfung festzulegen. Die Risiko- bzw. Verlustkomponente sollte folglich auch verstärkt in das Reporting und Controlling einfließen.

Im Bereich der Verlustentwicklung hat sich gezeigt, dass der Bund seine Aufsichtsfunktion nur wahrnehmen kann, wenn mehr Transparenz über die Verlustentwicklung geschaffen wird. Dazu sind die Informationen zu den einzelnen Verlustfällen detaillierter und systematischer zu erfassen und Verlustentwicklungen konsequent zu analysieren. Dies ermöglicht es dem Bund, bei Fehlentwicklungen früher zu reagieren.

6.4 Schlussfolgerungen

6.4.1 Schlussfolgerungen der Evaluatoren

Generell ergab die Evaluation, dass mit der Neukonzeption das Vertrauen in das Bürgschaftswesen bei den Beteiligten – insbesondere den Banken – gestärkt werden konnte.¹⁰⁹

Die Evaluatoren haben den Vollzug des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens hinsichtlich acht Dimensionen untersucht und insgesamt 29 Empfehlungen abgegeben:

¹⁰⁷ Die SAFFA rapportierte bereits vor 2010 direkt an das SECO.

¹⁰⁸ Ernst & Young (2010)

¹⁰⁹ Ernst & Young (2010)

Dimension 1 „Auftragserfüllung“

Das SECO hat den Bürgschaftsgenossenschaften in den Leistungsvereinbarungen 2007-2011 Ziele bezüglich des Volumens an Bürgschaften vorgegeben. Es ist innert kurzer Zeit gelungen, diese Mengenziele zu erreichen bzw. den Bestand an Bürgschaften mehr als zu verdoppeln.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (1) Das SECO sollte am Wachstumsziel festhalten. Entsprechende Volumenziele sind gemeinsam von den BG und dem SECO zu definieren und in den Leistungsvereinbarungen zu verankern.
- (2) Zur Berücksichtigung der Risikokomponente sollte das SECO in den Leistungsvereinbarungen in Absprache mit den Bürgschaftsgenossenschaften zukünftig eine Bandbreite festlegen, innerhalb derer sich die Verluste bewegen dürfen. In diesem Zusammenhang muss unter den involvierten Akteuren ein Konsens erreicht werden, wie hohe Risiken der Bund und die Bürgschaftsgenossenschaften gewillt sind einzugehen.

Dimension 2 „Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung“

Bei der Antragsprüfung haben alle vier Bürgschaftsgenossenschaften eigene Standards definiert, die grundsätzlich jedoch vergleichbar sind. Die Qualität und Vollständigkeit der Dossiers beurteilen die Evaluatoren insgesamt als gut, wobei bei der Dokumentation des Bewilligungsentscheides noch Verbesserungspotential besteht. Die einzelnen Bürgschaftsorganisationen zeichnen sich durch schlanke Organisationsstrukturen aus. Aus Sicht der Evaluatoren stellt sich eher die Frage, ob die einzelnen Organisationen die kritische Mindestgrösse gar unterschreiten. Weiter verfügen die Bürgschaftsgenossenschaften über unterschiedlich ausgeprägte dezentrale Strukturen (Aussenstellen).

Nach Einschätzung der Evaluatoren verfügen die Bürgschaftsgenossenschaften auf einzelbetrieblicher Ebene insgesamt über effiziente Abläufe, hingegen besteht auf Ebene des Gesamtsystems Optimierungspotential.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (3) Es sollten finanzielle Mindeststandards zur Bürgschaftsprüfung festgelegt werden. Aus Gründen der Transparenz und Risikooptik sollten die BG gemeinsam mit dem SECO über die Festlegung von (verbindlichen) finanziellen Mindeststandards für die Bürgschaftsvergabe diskutieren.
- (4) In einigen Fällen sollte die Dokumentation der Bürgschafts-Dossiers verbessert werden. Es sollte für eine Drittperson jederzeit nachvollziehbar sein, aus welchen Gründen (finanzielle Argumente wie auch subjektive Beurteilung der Bürgschaftsgenossenschaft) der Entscheid getroffen wurde.
- (5) Der Bund sollte Strategien vorbereiten, wie er sich bei einer wirtschaftlichen Abschwächung gegenüber den Bürgschaftsgenossenschaften verhalten will, wenn die Verluste möglicherweise stark ansteigen und gleichzeitig die KMU aufgrund der schlechteren Abschlusszahlen vermehrt um Bürgschaften nachfragen müssen (wegen verschlechtertem Zugang zu Bankkrediten).
- (6) Es wird dem SECO empfohlen, den geltenden Verteilschlüssel für die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes beizubehalten.
- (7) Die Gesuchsprüfungsgebühren sollten von den Bürgschaftsgenossenschaften vereinheitlicht werden. Im Sinne einer Wachstums-Strategie sollten die Gebühren zudem möglichst tief gehalten und bei Bedarf über eine einheitliche Anhebung der heutigen Risikoprämie aufgefangen werden.
- (8) Die einheitliche Risikoprämie sollte von den Bürgschaftsgenossenschaften beibehalten werden. Um eine Differenzierung zu ermöglichen, könnte allenfalls für bestimmte, klar definierte Risiko-Kategorien (z.B. Start-ups) ein Prämien-Zuschlag vorgesehen werden.

- (9) Zur Fortführung der Wachstumsstrategie werden die Bürgschaftsgenossenschaften einen Ausbau der personellen Ressourcen benötigen. Die Bürgschaftsgenossenschaften sollten Pläne zur deren Finanzierung entwickeln.
- (10) Um an Schlagkraft und Marktakzeptanz zu gewinnen und Synergien zu nutzen, sollten die Bürgschaftsgenossenschaften in ausgewählten Bereichen eine engere Zusammenarbeit anstreben.

Dimension 3 „Zusammenwirken Bürgschaftsorganisationen - Banken“

Das Vertrauen der Banken in das Bürgschaftswesen konnte durch die Neukonzeption gesamthaft gesteigert werden. Allerdings divergiert die Akzeptanz für das Bürgschaftswesen unter den Banken und selbst zwischen verschiedenen Personen derselben Bank stark.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (11) Um die Verbreitung des Bürgschaftswesens und die Marktmacht der KMU-Kunden zu stärken, sollten sich die Bürgschaftsgenossenschaften stärker als unabhängiger Finanzierungspartner und -berater für die KMU auf dem Markt positionieren.
- (12) Gleichzeitig sollten die Bürgschaftsgenossenschaften die Zusammenarbeit mit den Banken über vertrauensbildende Massnahmen weiter ausbauen und insbesondere eine breitere Streuung des Bürgschaftsvolumens anstreben.
- (13) Synergien zwischen Bürgschaftsgenossenschaften und Banken sind besser zu nutzen. Insbesondere ist der Informationsaustausch zwischen Bürgschaftsgenossenschaften und Banken bei der Gesuchsprüfung zu verstärken. Doppelspurigkeiten und -arbeiten können somit verhindert werden.

Dimension 4 „Zusammenwirken Bürgschaftsorganisationen - Kantone“

Die Intensität und Form des Zusammenwirkens der Bürgschaftsgenossenschaften mit den Kantonen ist sehr unterschiedlich.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (14) Die BG sollten – unterstützt durch das SECO – darauf hinwirken, dass sich sämtliche Kantone in vergleichbarem Ausmass an den Kosten des Systems beteiligen. Vor allem sind auch jene Kantone zu gewinnen, die bis anhin nicht mit Leistungsvereinbarungen eingebunden sind.

Dimension 5 „Zusammenwirken Bürgschaftsorganisationen - GBZ“

Das SECO hat die Koordinations- und Vollzugsaufgaben mit denen vorher die GBZ beauftragt war, auf anfangs 2010 selbst übernommen. Folglich fungiert die GBZ derzeit noch als freiwillige Rückversicherung für die Bürgschaftsorganisationen. Die Bürgschaftsgenossenschaften können bei der GBZ ein Risikosplitting für einzelne Bürgschaften beantragen. Zwischen dem Bund und der GBZ bestehen bezüglich des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens seit Anfang 2010 keine Geschäftsbeziehungen oder Aufsichtsfunktionen mehr.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (15) Es ist eine Verbesserung der Effizienz im Gesamtsystem (Banken-BG-GBZ) anzustreben und folgende Alternativen zu prüfen:
 - a) Aufteilung des Eigenkapitals der GBZ auf die anerkannten BG
 - b) Einführung eines Automatismus der Bürgschaftsübernahme durch die GBZ (allenfalls für Bürgschaften ab einem gewissen Volumen)
 - c) Klarere Konzeption der GBZ als Rückversicherung: Die Konditionen werden zwischen der GBZ und den BG individuell ausgehandelt

Dimension 6 „Eignung des Controlling- und Steuerungssystems“

Das heutige System wird vom Bund primär über Mengenziele gesteuert, folglich wird auch beim Reporting und Controlling in erster Linie auf die Volumenentwicklung abgestellt. Die Evaluatoren stellten fest, dass der Bund seine Aufsichtsfunktion mit den verfügbaren Informationen nur beschränkt wahrnehmen kann. Sie empfehlen deshalb dem SECO:

- (16) Die Errichtung einer Verlustdatenbank zur systematischen Überwachung der Verluste.
- (17) Von den Bürgschaftsgenossenschaften ist gemeinsam mit dem SECO zu prüfen, wie beim Verlust-Management (Wiedereingänge) Synergien zwischen den Organisationen genutzt werden können (z.B. Beauftragung einer zentralen Stelle, die für die Wiedereingänge aller Genossenschaften zuständig ist).

Dimension 7 „Kundenorientierung der Leistungen“

Der Bekanntheitsgrad des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens bei den KMU selbst wird von den Evaluatoren als eher gering eingeschätzt.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (18) Die Bürgschaftsgenossenschaften sollten die Bekanntheit des Bürgschaftswesens bei den KMU selbst über geeignete Marketing-Massnahmen steigern.
- (19) Die Bürgschaftsgenossenschaften sollten zukünftig verstärkt auch eine beratende Funktion gegenüber dem KMU-Kunden wahrnehmen.

Dimension 8 „Wirksamkeit“

Es hat sich gezeigt, dass das Bürgschaftswesen heute nach wie vor stark auf die ländlichen Gebiete und das traditionelle Gewerbe ausgerichtet ist. Insbesondere die Tatsache, dass das Bürgschaftsvolumen heute regional sehr unterschiedlich verteilt ist und in manchen Kantonen nur einen sehr kleinen Marktanteil abdeckt, weist auf zusätzliches Marktpotential hin. Zur Verbesserung der Wirksamkeit ist aus Sicht des Evaluators anzustreben, dass das Bürgschaftswesen auch ausserhalb des traditionellen Gewerbes – insbesondere auch im unternehmensbezogenen Dienstleistungsbereich – Fuss fasst.

Die Evaluatoren empfehlen:

- (20) Bei der Wirkungsmessung sollte das SECO die Verlust-/Risikokomponente stärker berücksichtigen.
- (21) Es ist seitens des SECO eng mitzuverfolgen, wie sich die Verteilung der Bürgschaften auf Branchen, Regionen und Banken(-gruppen) entwickelt. Allenfalls sollten den Bürgschaftsgenossenschaften spezifische Volumenziele für einzelne Kantone bzw. Regionen vorgegeben werden.

Empfehlungen zu den Aussenstellen

Die Evaluatoren haben im Rahmen des Zusatzberichts zu den Aussenstellen acht weitere Empfehlungen formuliert.

- (22) Auf Ebene der Bürgschaftsgenossenschaften sind mess- und überprüfbare Kriterien für die Bürgschaftsvergabe festzulegen.
- (23) Die Umsetzung dieser Kriterien sollte regelmässig überprüft werden.
- (24) Die Bewilligungsentscheide der Aussenstellen sollten besser bzw. systematischer dokumentiert werden.
- (25) Das von den Bürgschaftsgenossenschaften verwendete Informatiksystem ist dahingehend anzupassen, dass zukünftig Änderungen an Dokumenten und Daten nachverfolgt werden können.

- (26) Das Management der Verluste bzw. das Einholen von Wiedereingängen sollte auf Ebene der Bürgschaftsgenossenschaft zentralisiert werden (d.h. keine Kompetenzdelegation an Aussenstellen), um Synergien zu nutzen und das erforderliche Know-how sicher-zustellen.
- (27) Im Interesse der Einheitlichkeit ist sicherzustellen, dass die Geschäftsführer der einzelnen Aussenstellen über identische Kompetenzen verfügen (insbesondere bezüglich Änderungen an laufenden Dossiers).
- (28) Will das SECO die betriebliche Effizienz der BG (inkl. Aussenstellen) messen und vergleichen, sollten verbindliche Vorgaben zur Kosten- und Leistungserfassung für alle BG eingeführt und Indikatoren für den Vergleich unter den BG definiert werden.
- (29) Die Führungsstrukturen der BG sind so auszugestalten, dass sie mit den Anforderungen an eine Good Corporate Governance im Einklang stehen.

6.4.2 Würdigung seitens des Bundes

Die Evaluation und die Zusatzabklärung zu den Aussenstellen bieten eine gute Gesamtsicht über den Vollzug und zeigen verschiedene positive Aspekte des Bürgschaftswesens auf. Sie ermöglichen aber auch einen Überblick über Schwachstellen und Verbesserungspotenziale der bestehenden Strukturen. Die Evaluation hält fest, dass die vom Bund gesetzten quantitativen Zielvorgaben an das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen erfüllt wurden. Mit der Neukonzeption wurde das Vertrauen in das Bürgschaftswesen bei den Beteiligten - insbesondere den Banken - gestärkt. Allerdings wird auf Ebene Gesamtsystem Verbesserungspotential ausgemacht.

Im Rahmen der neuen Finanzhilfeverträge 2012-2015 konnten verschiedene Empfehlungen der Evaluatoren zur Verbesserung der Aufsicht und Transparenz umgesetzt werden (Empfehlung 2, 4, 20, 23, 24, 25, 29). In diesem Zusammenhang wurden wie empfohlen Wachstumsziele festgelegt (1). Auch wenn zentrale Elemente des damals geltenden Verwaltungskostenschlüssels beibehalten wurden, drängten sich diverse Erweiterungen auf, z. Bsp. bezüglich der Berücksichtigung der Nettoverlustquote (6). Die Berücksichtigung der Risikokomponente wurde durch die Festlegung einer maximalen Nettoverlustquote von 4,5 Prozent mit finanziellen Anreizen zu deren Einhaltung umgesetzt (2, 20).

Die Corporate Governance Grundsätze wurden in den Finanzhilfeverträgen eingeführt und basieren auf dem „Swiss code of best practice for Corporate Governance“¹¹⁰ (29). Weitere Empfehlungen wurden im Rahmen von bilateralen oder multilateralen Gesprächen thematisiert (22, 26, 27). Hinsichtlich dieser Empfehlungen der Evaluatoren zur internen Organisation ist jedoch anzumerken, dass diese im Kompetenzbereich der Bürgschaftsgenossenschaften liegen, solange die gesetzlichen Anforderungen, zum Beispiel zur Sorgfaltspflicht, eingehalten werden. Auch ein gemeinsames Verlust-Management liegt in der Verantwortung der Bürgschaftsorganisationen. Ein solches wurde von den Bürgschaftsorganisationen bisher nicht angestrebt (17).

Der Bericht von Ernst & Young¹¹¹ hat gute Datengrundlagen zu den Kosten und Leistungen geliefert, welche den aktuellen Informationsbedürfnissen gerecht werden. Weiter besteht mit der Einführung einer Datenbank und eines Management-Informationssystems ein laufendes Reporting über die Kostenentwicklung. Dadurch konnte die Transparenz wesentlich erhöht und die Aufsicht durch das SECO deutlich verbessert werden (28). Es existiert zwar keine eigentliche Verlustdatenbank, mit der errichteten Datenbank kann aber neben der Überwachung der Verlustentwicklung (16) auch die Verteilung der Bürgschaften auf Branchen, Kantone bzw. Regionen und Banken verfolgt werden (21). Wenig sinnvoll scheint aus Sicht des Bundes die Empfehlung der Evaluatoren nach spezifischen Volumenzielen für einzelne Kantone oder Regionen. Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen muss sich an der Nachfrage und nicht nach regionalen Vorgaben orientieren. Zudem hat das Bürgschaftswesen nicht in

¹¹⁰ Economiesuisse (2007)

¹¹¹ Ernst & Young (2010)

allen Regionen die gleiche Bedeutung und die Zusammenarbeit mit den Kantonen ist entsprechend sehr unterschiedlich. Während sich die Kantone in der Westschweiz stark am Bürgschaftswesen beteiligen, ist die Zusammenarbeit anderer Kantone gering oder abwesend. Eine Beteiligung aller Kantone am System ist deshalb aufgrund der unterschiedlichen Interessen und des ungleichen Bedarfs kaum realistisch (14) (siehe hierzu auch Kapitel 2.3).

Die Entwicklung der Kreditversorgung für KMU wird vom Staatssekretariat für Wirtschaft SECO seit Ende 2008 gemeinsam mit Vertretern der Schweizerischen Nationalbank (SNB), des Staatssekretariates für internationale Finanzfragen (SIF), economiesuisse, des Schweizerischen Gewerbeverbandes (sgv), der Bankiervereinigung und Swissmem im Rahmen der Arbeitsgruppe „Kreditmarkt KMU“ aufmerksam verfolgt. Der Austausch innerhalb dieser Arbeitsgruppe ermöglicht es dem Bund, Probleme bei der Kreditversorgung rechtzeitig zu erkennen und allfällige Massnahmen in die Wege leiten zu können (5).

Gemäss Einschätzung mehrerer Bürgschaftsorganisationen ist entgegen der Empfehlung (9) der Evaluatoren an die Bürgschaftsorganisationen kein grösserer Ausbau der personellen Ressourcen zur Fortführung der Wachstumsstrategie notwendig. Die Pläne zur Finanzierung der Wachstumsstrategie werden von den Bürgschaftsorganisationen jährlich im Rahmen der Aktualisierung des Management-Informationssystems überarbeitet, dem SECO mitgeteilt und besprochen.

Die Bürgschaftsorganisationen haben in den letzten Jahren ihre Kooperationsbemühungen verstärkt (10) und einen gemeinsamen Auftritt unter einem Dach mit gemeinsamen Marketingaktivitäten umgesetzt (18). Mit dem gemeinsamen Marketingkonzept verfolgen die Bürgschaftsorganisationen das Ziel, sich einerseits als unabhängige Finanzierungspartner und -berater für die KMU, und andererseits als glaubwürdige Partner für die Banken zu positionieren (11, 12, 19). Mit der von den Bürgschaftsorganisationen angestrebten verbesserten Zusammenarbeit mit den Banken sollen auch mögliche Doppelspurigkeiten besser vermieden werden (13). Der Bundesrat begrüsst diese Bestrebungen.

Im Rahmen der regelmässig stattfindenden Gespräche zwischen dem SECO und den Bürgschaftsorganisationen werden weitere Zusammenarbeits- und Koordinationsbemühungen laufend thematisiert. Die Koordination und Kooperation zwischen den Bürgschaftsorganisationen wurde seit den Empfehlungen aus dem Jahr 2010 kontinuierlich verstärkt. Der Bundesrat begrüsst grundsätzlich die Bemühungen zur Vereinheitlichung im Sinne einer Gleichbehandlung aller KMU in der Schweiz. So wurde beispielsweise die Risikoprämie im Rahmen der Revision von 2007 für alle regionale Bürgschaftsgenossenschaften auf 1,25 Prozent vom jährlich verbürgten Betrag fixiert. Gegenwärtig drängt sich auch gemäss Stellungnahme der Bürgschaftsorganisationen eine Differenzierung nach Risiko-Kategorien nicht auf (8). Die Festlegung von finanziellen Mindeststandards (3) wurde diskutiert, jedoch verworfen, da das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen stark von der qualitativen Kompetenz lokaler Entscheidungsträger abhängt. Einheitliche Gesuchsprüfungsgebühren (7) werden hinsichtlich der nächsten Finanzhilfeverträge 2016-2019 durch den Bund geprüft und sollen mit den Bürgschaftsorganisationen besprochen werden.

Hinsichtlich der Empfehlung (15) ist anzumerken, dass die GBZ im Rahmen des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens mit dem Bund weder in einem Vertragsverhältnis steht, noch durch den Bund beaufsichtigt wird. Die Prüfung der Empfehlung obliegt deshalb ausschliesslich der GBZ und deren Genossenschafter.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass von den 29 Empfehlungen 20 Empfehlungen umgesetzt oder teilweise umgesetzt sind. Drei Empfehlungen werden abgelehnt, eine wird im Rahmen der nächsten Finanzhilfeverträge geprüft und fünf liegen in der Kompetenz der Bürgschaftsorganisationen.

7 Schlussfolgerungen und Prüfung der Anpassungen

7.1 Allgemeine Schlussfolgerungen

Über die Wirksamkeit des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens kann insgesamt eine positive Bilanz gezogen werden. Das Bürgschaftswesen hat sich seit seiner Neuorganisation im Jahre 2007 positiv entwickelt und steht auf einer guten Grundlage.

Im Rahmen der verschiedenen externen Evaluationen wurden insgesamt 39 Empfehlungen formuliert.¹¹² Die Evaluatoren haben festgehalten, dass das System des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens zweckmässig ist und auf einer soliden Basis steht und keine grösseren systemischen Anpassungen notwendig sind. Der Bundesrat teilt diese Meinung. Die Empfehlungen betreffen mehrheitlich Elemente des Vollzugs oder der Aufsicht. Wie in den vorangegangenen Kapiteln erläutert, wurde ein Grossteil der Empfehlungen bereits umgesetzt oder stehen in der Umsetzung.

Die einzige grössere Änderung, deren Umsetzung gemäss Evaluatoren zumindest geprüft werden sollte, ist die Erhöhung der Bürgschaftslimite von heute 500'000 Franken. Die Beurteilung einer Limitenerhöhung folgt im nächsten Kapitel.

7.2 Prüfung einer Limitenerhöhung

Der Bundesrat hat die Frage einer Limitenerhöhung im Rahmen der Evaluationen prüfen lassen. Die Forderung nach einer Erhöhung der aktuellen Höchstlimite von 500'000 Franken entspricht einem langjährigen Wunsch einzelner Bürgschaftsorganisationen. Die Motion Felner (13.3673) vom 10.9.2013 verlangt eine Erhöhung der Limite auf 1 Million Franken.

Der Bund lehnte frühere Forderungen nach einer Limitenerhöhung aus verschiedenen Gründen ab. Vor einer Prüfung einer Limitenerhöhung sollten beispielsweise zuerst Erfahrungen mit dem reorganisierten Bürgschaftssystem gesammelt werden. Die Prüfung eines Ausbaus wurde deshalb als verfrüht beurteilt. Die fehlende Erfahrung ist heute kein Argument mehr gegen eine Limitenerhöhung. Die Evaluationen im Rahmen der Wirkungsanalyse haben gezeigt, dass sich das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen in den letzten Jahren gut entwickelt hat und heute erfolgreich KMU unterstützt.

Bis 2010 existierte auch kein ausgebautes Controlling, Reporting und Monitoring, weshalb verlässliche Datengrundlagen zur Beurteilung der Konsequenzen einer Limitenerhöhung fehlten. Diese Bedenken konnten in der Zwischenzeit ausgeräumt werden. Aus Sicht des Bundesrates steht das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen heute auf einer soliden Basis und die Aufsicht ist gesichert.

Da ein Grossteil der angefragten Bürgschaften zwischen 150'000 und 300'000 Franken liegen, wurde in der Vergangenheit ein Bedarfsnachweis gefordert. Gleichzeitig wurde befürchtet, dass sich das System bei einer Limitenerhöhung rasch mit Projekten industrieller Grösse konfrontiert sehen könnte, für welche Erfahrungs- und Referenzwerte fehlten. Die Evaluation zeigt, dass lediglich rund zehn Prozent der seit 2007 gewährten Bürgschaften das heutige Limit von 500'000 CHF ausschöpfen. Daher wäre wahrscheinlich eine gewisse, wenn auch möglicherweise bescheidene, Nachfrage nach grösseren Bürgschaften vorhanden. Tatsächlich rechnen die Evaluatoren wie auch die Bürgschaftsorganisationen damit, dass eine höhere Limite auch neue Kundensegmente und verstärkt industrielle Betriebe ansprechen dürfte. Der Fokus des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens liegt aber auf Kleinst- und Kleinunternehmen. Gegenwärtig nutzen 70 Prozent aller Bürgschaften Beträge von weniger als CHF 200'000. Dies darf auch für die Zukunft erwartet werden. Die erwähnten Evaluationen konnten denn auch die Notwendigkeit einer Limitenerhöhung nicht einheitlich aufzeigen.

¹¹² Ernst & Young (2010); Ernst & Young (2011); PwC (2013); B,S,S. (2013); HSG-KMU (2013)

Insbesondere gilt es, die Situation der KMU-Finanzierung im Auge zu behalten. Das Bürgschaftswesen kann grundsätzlich aus zwei unterschiedlichen sich gegenseitig beeinflussenden Perspektiven betrachtet werden: Einerseits als Förderinstrument mit regionalpolitischer Dimension für KMU und andererseits als Instrument zur Dämpfung möglicher Marktineffizienzen. Obwohl Marktineffizienzen nie ausgeschlossen werden können und zu einem Teil immanent sind, darf festgehalten werden, dass der Kreditmarkt KMU insgesamt funktioniert. Dies haben verschiedene Studien des SECO in den letzten Jahren bestätigt. Zu diesem Schluss gelangt auch die Arbeitsgruppe "Kreditmarkt KMU" des Bundes und verschiedener Wirtschaftsverbände. Bei einem insgesamt funktionierenden Kreditmarkt für KMU ist von einem Ausbau staatlicher Interventionen grundsätzlich abzusehen. Auch wenn die Limite seit 1999 unverändert geblieben ist, wäre diese teuerungsbedingt mit rund 550'000 Franken heute nur unwesentlich höher.

Schliesslich wurde bei einer Limitenerhöhung mit einer erheblichen Zunahme des finanziellen Engagements des Bundes gerechnet. Es wurde betont, dass die Auswirkungen einer Limitenerhöhung auf die Eigenkapitalsituation und die Liquidität der Bürgschaftsorganisationen zu berücksichtigen sei. Gemäss Einschätzung der Bürgschaftsorganisationen wäre bei einer Limitenerhöhung nicht mit einer erheblichen Zunahme des finanziellen Engagements des Bundes zu rechnen. Bezüglich der Verlustquote rechnen die Evaluatoren damit, dass grössere Bürgschaften mit einem geringeren Risiko für die Bürgschaftsorganisationen und den Bund verbunden wären.¹¹³ Diese Meinung teilen aber nicht alle Bürgschaftsorganisationen. Vielmehr wird teilweise sogar mit einer höheren Verlustquote gerechnet, da es bei industriellen, grösseren Unternehmen schwieriger sein dürfte, die Exponenten mit persönlichen Bürgschaften in die Finanzierung einzubinden.

Weiter wurde seitens der Bürgschaftsorganisationen vereinzelt die Frage einer Rekapitalisierungsgarantie des Bundes für die Bürgschaftsorganisationen sowie eine Erhöhung des Verwaltungskostenbeitrages als Vorbedingung für eine Limitenerhöhung aufgeworfen. Dies würde jedoch einem grösseren Systemausbau gleichkommen (d.h. Limitenerhöhung, Eigenkapitalgarantie über allfällige neue nachrangige Darlehen und Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge), für den der Bundesrat zum heutigen Zeitpunkt unter der erwähnten Situation auf dem KMU-Kreditmarkt weder eine Veranlassung noch eine Notwendigkeit sieht.

Der Bundesrat lehnt aus den dargelegten Gründen eine Limitenerhöhung und die Motion Feller ab.

7.3 Präzisierungsbedarf bei der Verordnung

Unabhängig von der Frage einer Gesetzesänderung zur Erhöhung der Bürgschaftslimite drängen sich einzelne Anpassungen in der Verordnung¹¹⁴ auf. Dadurch sollen gewisse Präzisierungen sowie Anpassungen an die heutige Realität vorgenommen werden:

- a) Heute übernimmt der Bund neben dem eigentlichen Kreditausfall auch weitere Kosten, die bei einem Verlust anfallen, wie beispielsweise aufgelaufene Zinsen und Bankgebühren. Die Übernahme dieser Kosten ist in der Verordnung kostenneutral explizit zu regeln.
- b) Die Sorgfaltspflicht der Bürgschaftsorganisationen¹¹⁵ ist in der Verordnung nicht zweifelsfrei geregelt und gibt immer wieder zu Fragen Anlass. Klarer zu regeln ist insbesondere die Frage, in welchen Fällen eine Unternehmung weitere Finanzhilfen oder Abgeltungen des Bundes erhalten darf, bzw. kein Anspruch auf eine Bürgschaft besteht.

¹¹³ KMU-HSG (2013)

¹¹⁴ SR 951.251

¹¹⁵ SR 951.251, Art. 4

- c) Neben der Verordnung hat das SECO gewisse Punkte in den Erläuterungen zur Verordnung¹¹⁶ präzisiert. Im Sinne der Klarheit und Transparenz sollen die substantiellen Punkte dieser Erläuterungen in die Verordnung aufgenommen und gleichzeitig die Erläuterungen aufgehoben bzw. auf das Notwendige beschränkt werden.

¹¹⁶ SECO (2007)

8 Anhang

8.1 Bibliographie

- AECM (2010): Guarantees and the recovery: the impact of anti-crisis guarantee measures. European Association of Mutual Guarantee Societies, August 2010.
- Arbeitsgruppe des SECO (2004): Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens und der KMU-Finanzierung. Schlussbericht Projekt „Finanzierungs-Plattform KMU“, 18. November 2004.
- Arbeitsgruppe Bürgschaftswesen (2007): Businessplan, gewerbliches Bürgschaftswesen der Schweiz, Februar 2007.
- Begleitgruppe ‚Bürgschaft 2000‘ (1996): Bürgschaft 2000. Kernelemente Detailkonzept, 22. Oktober 1996.
- B,S,S. (2013): Wirksamkeitsanalyse Bürgschaftswesen, Teilstudie „Wirkungsanalyse“, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung AG, 28. März 2013.
- Bundesrat (2003): Bericht des Bundesrates betreffend die Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens in Beantwortung des Postulats (99.3577) vom 16.11.1999 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N), 2. Juli 2003.
- Bundesrat (2004): Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens (Postulat 99.3577). Zusatzbericht des SECO zuhanden der WAK-N, 31. März 2004.
- Bundesrat (2006/1): Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 15. November 2005 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N). Parlamentarische Initiative, Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens, 10. März 2006.
- Bundesrat (2006/2): Bericht des Bundesrates zur Auslagerung und Steuerung von Bundesaufgaben (Corporate-Governance-Bericht), 13. September 2006.
- Bundesrat (2009): Kreditversorgung der Schweizer Wirtschaft: Lagebeurteilung und möglicher Handlungsbedarf. Bericht an die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N), 28. September 2009.
- Bundesrat (2011): Botschaft über die Standortförderung 2012-2015 (11.019), 23. Februar 2011.
- Bundesrat (2012): Bericht des Bundesrates zum Risikokapital in der Schweiz, 27. Juni 2012
- Cautionnement romand (2013): Coopérative romande de cautionnement – PME. Geschäftsbericht 2012, 2013.
- Economiesuisse (2007): Swiss Code of Best Practice for Corporate Governance, Juli 2002, aktualisiert 2007.
- Ernst & Young (2010): Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007-2010, Oktober 2010.
- Ernst & Young (2011): Zusatzabklärung zu den Aussenstellen der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften, 27. Mai 2011.
- EU (2000): Mitteilung der Kommission über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen in Form von Haftungsverpflichtungen und Bürgschaften, ABl. C 71 vom 11. März 2000.

- EU (2001): Verordnung (EG) Nr. 70/2001 der Kommission vom 12. Januar 2001 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf staatliche Beihilfen an kleine und mittlere Unternehmen, ABl. L 10 vom 13. Januar 2001.
- EU (2006): Verordnung (EG) Nr. 1998/2006 der Kommission vom 15. Dezember 2006 über die Anwendung der Artikel 87 und 88 EG-Vertrag auf „De-minimis“-Beihilfen.
- Gallati, Renatus (2001): Überprüfung des gewerblichen Bürgschaftswesens. Schlussbericht zuhanden des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), 28. Dezember 2001.
- Hanser Christian, Kuster Jürg (1995): Gewerbliches Bürgschaftswesen in der Schweiz. Teil I: Strukturanalyse, Juni 1995.
- KMU-HSG (2013): Wirkungsanalyse Bürgschaftswesen. Teilprojekt „Marktstellungsanalyse“, Forschungsbericht des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen der Universität St. Gallen, 28. März 2013.
- M.I.S. Trend (2009/A): Studie zur Finanzierung der KMU's in der Schweiz, durchgeführt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Mai 2009.
- M.I.S. Trend (2009/B): Étude auprès du panel d'entreprises tiré de l'enquête sur le financement des PME en Suisse, Etude réalisée pour le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), November 2009
- M.I.S. Trend (2010): Studie zur Finanzierung der KMU in der Schweiz Welle II, durchgeführt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), April 2010.
- M.I.S. Trend (2013): Studie zur Finanzierung der KMU in der Schweiz, durchgeführt im Auftrag des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), Januar 2013.
- OECD (2012): Financing SMEs and Entrepreneurs 2012: An OECD Scoreboard, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264166769-en>, 19. April 2012.
- OECD (2013/1): SME and Entrepreneurship Financing: The Role of Credit Guarantee Schemes and Mutual Guarantee Societies in supporting finance for small and medium-sized enterprises, 30. Januar 2013.
- OECD (2013/2): Financing SMEs and Entrepreneurs 2013: An OECD Scoreboard, OECD Publishing, http://dx.doi.org/10.1787/fin_sme_ent-2013-en, 28. Juni 2013.
- PwC (2013): Das Schweizer Bürgschaftswesen im internationalen Benchmark. PricewaterhouseCoopers AG, 31. März 2013.
- SECO (2007): Erläuterungen zur Verordnung über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen vom 28. Februar 2007.
- SECO (2008): Bürgschaftswesen: gelungener Start. Pressemitteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), 17. April 2008.
- SECO (2011): Bürgschaftswesen auf gutem Fundament. Pressemitteilung des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO), 19. Dezember 2011.
- Virchaux, Alain (1983): Les Coopératives de cautionnement en Suisse. Thèse présentée à la Faculté de droit et sciences économiques de l'université de Neuchâtel, Oktober 1983.
- WAK-N (2005): Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative 05.449. Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens, 15. November 2005.
- WBF (1999): Bericht „KMU-Finanzierung“ zuhanden der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N), 11. Januar 1999.

- WBF (2007): KMU-Politik des Bundes: Neustart für das Bürgschaftswesen. Pressemitteilung des Eidgenössischen Departements für Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF, 2. Juli 2007.
- WBF (2013): Die KMU-Politik der Schweiz, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (Hrsg.), 2013.
- WTO (2013): Trade Policy Review: Switzerland and Liechtenstein, 19. März 2013.

8.2 Abkürzungsverzeichnis

| Abkürzung | Bedeutung |
|----------------------|--|
| AEUV | Vertrag über die Arbeitsweise der europäischen Union |
| ALV | Arbeitslosenversicherung |
| Art. | Artikel |
| AS | Amtliche Sammlung |
| AVIG | Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzschiädigung |
| Aws | Austria Wirtschaftsservice GmbH |
| BG | Bürgschaftsgenossenschaft |
| BG Mitte | Bürgschaftsgenossenschaft Mitte |
| BG Ost | Bürgschaftsgenossenschaft Ost |
| BIP | Bruttoinlandprodukt |
| Cautionnement romand | Coopérative romande de cautionnement - PME |
| DBIR | Interne Revision des SECO |
| EG | Europäische Gemeinschaft |
| EFK | Eidgenössische Finanzkontrolle |
| EU | Europäische Union |
| FHA | Freihandelsabkommen |
| GBZ | Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen |
| GWE | Gesetz über die Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung im Kanton Graubünden |
| KfW | Kreditanstalt für Wiederaufbau |
| KMU | Kleine und mittlere Unternehmen |
| LV | Leistungsvereinbarung |
| MIS | Management-Informationen-System |
| OECD | Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung |
| OR | Obligationenrecht |
| Pa.lv. | Parlamentarische Initiative |
| SAFFA | Bürgschaftsgenossenschaft für Frauen |
| SECO | Staatssekretariat für Wirtschaft |
| SGH | Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit |
| SIF | Staatssekretariat für internationale Finanzfragen |
| SR | Systematische Rechtssammlung |
| TCHF | Tausend Schweizer Franken |
| WAK-N | Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates |
| WBF | Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung |
| WTO | World Trade Organization |