

zu 05.449

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

**Bericht vom 15. November 2005 der Kommission für Wirtschaft  
und Abgaben des Nationalrates**

**Stellungnahme des Bundesrates**

vom 10. März 2006

---

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Zum Bericht vom 15. November 2005 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates betreffend Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgerschaftswesens nehmen wir nach Artikel 112 Absatz 3 des Parlamentsgesetzes (ParlG) nachfolgend Stellung.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

10. März 2006

Im Namen des Schweizerischen Bundesrats:

Der Bundespräsident: Moritz Leuenberger  
Die Bundeskanzlerin: Annemarie Huber-Hotz

# Stellungnahme

## 1 Ausgangslage

Gestützt auf den Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949<sup>1</sup> über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften richtet der Bund Beiträge an die Verluste der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften sowie der Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA) im Umfang von 50 bis 60 Prozent aus. Er beteiligt sich ausserdem an den allgemeinen Verwaltungskosten dieser Genossenschaften. In Beantwortung eines Postulats (99.3577) der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrats (WAK-N) von 1999, welches eine Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens verlangte, legte der Bundesrat im Juli 2003 einen entsprechenden Bericht vor. Nach mehrmaliger Diskussion dieses Geschäftes hat die WAK-N an ihrer Sitzung vom 25. Mai 2004 mit 19 zu 1 Stimmen bei 2 Enthaltungen die Ausarbeitung einer Kommissionsinitiative beschlossen. Diese verlangt, dass die bestehenden Rechtsgrundlagen anzupassen sind, damit das gewerbliche Bürgschaftswesen reorganisiert werden kann. Die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerats stimmte diesem Beschluss am 28. Juni 2004 einstimmig zu und schaffte damit nach Artikel 109 Absatz 3 ParlG die Voraussetzung, dass der Initiative Folge gegeben werden kann. Das WAK-Sekretariat wurde zusammen mit der Verwaltung beauftragt, einen entsprechenden Erlassentwurf auszuarbeiten. Nach der Durchführung eines ordentlichen Vernehmlassungsverfahrens wurde der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen am 15. November 2005 von der WAK-N mit 15 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung angenommen.

## 2 Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat heisst die von der WAK-N vorgeschlagene neue gesetzliche Regelung im Grundsatz gut. Die Fortführung und Ausweitung der Unterstützung an die Bürgschaftsorganisationen hält er jedoch nur dann für gerechtfertigt, wenn dadurch die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens klar verbessert wird.

Nach Ansicht des Bundesrats besteht im Bereich der kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) unter den Banken grundsätzlich ein intakter Wettbewerb. Trotzdem ist die Situation aus Sicht des Gewerbes nicht immer befriedigend. Ungenügende Erträge und fehlende Eigenmittel bei den KMU sowie ungünstige gesamtwirtschaftliche Entwicklungen und konjunkturpolitische Rahmenbedingungen führten in den vergangenen Jahren zu einem Anstieg der Insolvenzen. Für manche KMU wirkte sich zudem belastend aus, dass die Banken bei der Kreditprüfung zu einer ertragsorientierten Methode übergingen und risikoadäquate Preisstrukturen einführten. Der Anpassungsprozess bei der Kreditvergabe der Banken hat zu Veränderungen im Angebot geführt, jedoch nicht zu einer generellen Unterversorgung des KMU-Bereichs.

<sup>1</sup> SR 951.24

Gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften können KMU, deren Kreditwürdigkeit aufgrund ungenügender Eigenkapitalausstattung oder fehlender Sicherheiten eingeschränkt ist, den Zugang zu Bankdarlehen erleichtern. Das Instrument hat jedoch in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung verloren. Per Ende 2004 waren knapp 2000 Bürgschaften in Höhe von 0,125 Milliarden Franken ausstehend. Zum Vergleich: Die an Unternehmen im Inland gewährten Kredite betragen zum selben Zeitpunkt 218 Milliarden Franken (Benützung der Limiten).

Der Bundesrat begrüsst angesichts dieser Entwicklung die Absicht der WAK-N, die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens zu erhöhen. Er anerkennt, dass Banken- und Gewerbevertreter gemeinsam ein Modell für die Reorganisation des Bürgschaftswesens erarbeitet haben. Mit dem vorliegenden Entwurf für ein Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen beabsichtigt die WAK-N, die staatliche Unterstützung neu zu regeln und damit die Umsetzung der vorgeschlagenen Reorganisation zu beschleunigen. Der Bundesrat hält den mit dem Gesetzesentwurf verfolgte Ansatz grundsätzlich für geeignet. Er wünscht sich jedoch, dass die Vorlage in Bezug auf die folgenden Punkte ergänzt wird beziehungsweise dass im begleitenden Bericht dargelegt wird, wie diese Fragen im Rahmen der Ausführungsbestimmungen geklärt werden können.

Nach Auffassung des Bundesrats ist es unumgänglich, dass die Wirksamkeit des Gesetzes anhand von geeigneten Indikatoren regelmässig überprüft wird. Angesichts der zahlreichen Umsetzungsfragen bietet die vorgeschlagene gesetzliche Neuregelung keine Gewähr, dass das avisierte Ziel einer markanten Steigerung des Bürgschaftsvolumens tatsächlich erreicht wird. Der Bundesrat schlägt daher vor, dass vier Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes eine Evaluation stattfindet. Zeigt sich dabei, dass das im Bericht genannte Ziel der Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens deutlich verfehlt wurde, plädiert der Bundesrat dafür, die Gesetzesgrundlage zur Förderung des gewerblichen Bürgschaftswesens aufzuheben.

Die Förderung der Tätigkeit der gewerblichen Bürgschaftsorganisationen durch den Bund muss im Weiteren verträglich sein mit allgemeinen marktwirtschaftlichen Grundsätzen. So gilt es zu verhindern, dass dadurch Marktverzerrungen entstehen oder eine ungerechtfertigte Strukturhaltung betrieben wird. Obwohl die Banken nicht mehr direkt am Risiko teilnehmen sollen, muss ihnen weiterhin eine Verantwortung bei der Prüfung des Kreditgesuches aufgetragen werden. Der Bundesrat vermisst insbesondere Vorschläge, wie die negative Risikoselektion eingeschränkt werden kann.

Die Mittel zur Finanzierung werden in Form von zeitlich befristeten Rahmenkrediten bereitgestellt. Mit der gesetzlich verankerten Zusage, 65 Prozent der eingetretenen Verluste aus Bürgschaften zu decken, besteht seitens Bund eine Eventualverpflichtung, deren Kostenfolge durch das Gesetz weder zeitlich noch betragsmässig eingeschränkt wird. Der Bundesrat verlangt daher, dass Vorkehrungen getroffen werden, um die Aufwendungen des Bundes innerhalb des jährlichen Budgetrahmens und innerhalb des mehrjährigen Rahmenkredits zu halten. Er schlägt vor, das Volumen der Bürgschaften, welche von der Verlustdeckung durch den Bund profitieren, für die Dauer des Rahmenkredits gesamthaft auf 600 Millionen Franken zu begrenzen. Es würde sich infolgedessen empfehlen Artikel 8 zu ergänzen und vorzusehen, dass die Bundesversammlung den Höchstbetrag für ausstehende Bürgschaften festlegt, für welche der Bund die Verlustdeckung gemäss den Bestimmungen von Artikel 6 übernimmt.

Ausserdem gilt es, eine Rekapitalisierung mit Bundesmitteln nach Möglichkeit zu vermeiden. Ziel muss es daher sein, die heute vorhandenen Eigenmittel zu erhalten. Dies bedingt, dass die Reorganisation von sämtlichen Bürgschaftsgenossenschaften sowie einer Mehrheit der Kantone und der beteiligten Banken mitgetragen wird.

Der Bundesrat ist der Auffassung, dass die Verwaltungskosten von den Bürgschaftnehmern zu tragen sind. Er lehnt die in der Vorlage geplante Deckung der Verwaltungskosten durch den Bund von jährlich rund 3 Millionen ab. Artikel 7 des Gesetzesentwurfs sollte entsprechend angepasst werden.

Durch die Anhebung des Betrags für gewerbliche Bürgschaften von 150 000 auf 500 000 Franken erübrigt sich nach Ansicht des Bundesrates eine separate Regelung für Bürgschaften in Berggebieten. Zwischen gewerblichen Bürgschaften und Berg-hilfebürgschaften besteht neu keine Differenz mehr in Bezug auf die Höhe des verbürgten Kredits. Sofern der vorliegende Gesetzesentwurf vom Parlament angenommen wird, schlägt der Bundesrat deshalb vor, das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976<sup>2</sup> über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten nach Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über Regionalpolitik aufzuheben. Da der Bundesrat erst nach Verabschiedung der Botschaft zur Neuen Regionalpolitik die Gelegenheit erhalten hat, zum vorliegenden Erlassentwurf Stellung zu nehmen, konnte er seinen Entscheid zur Abschaffung der Berghilfebürgschaften darin noch nicht kundtun. Der Verzicht auf Bürgschaften und Zinskostenbeiträge in Berggebieten sowie der Entscheid des Bundesrats, die bisher im Rahmen des Bundesbeschluss zugunsten wirtschaftlicher Erneuerungsgebiete gewährten Bürgschaften im Rahmen der neuen Regionalpolitik nicht weiterzuführen, ermöglichen Einsparungen von jährlich mehreren Millionen Franken. Für die Deckung von Verlusten aus den bestehenden Bürgschaften bleibt der Bund allerdings bis zu deren Ablauf verpflichtet.

Aus praktischen Gründen kann die Abschaffung des Gesetzes nicht vor der Umstrukturierung des Systems des gewerblichen Bürgschaftswesens erfolgen. Der Gesetzesentwurf der Kommission sieht in Artikel 10 vor, dass Verfügungen und Beschwerdeentscheide des Departements der Beschwerde an die Rekurskommission unterliegen. Diese Vorschrift muss an das Bundesgesetz über das Bundesverwaltungsgericht (VGG) angepasst werden, das die Räte am 17. Juni 2005 verabschiedet haben (BBl 2005 4093) und das voraussichtlich am 1. Januar 2007 in Kraft treten wird. An die Stelle der bisherigen Rekurskommissionen wird die Zuständigkeit des Bundesverwaltungsgericht zur Beurteilung von Beschwerden über Verfügungen nach Artikel 5 VwVG (Art. 31 VGG) treten. Artikel 10 muss demnach folgenden Wortlaut erhalten: «Entscheide des Departements unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht; Absatz 2 kann gestrichen werden.»