

## Bürgschaftsbanken: ein Plädoyer für eine moderate Anpassung der Bürgschaftsförderung

Die 16 deutschen Bürgschaftsbanken<sup>1)</sup> sind Selbsthilfeeinrichtungen des Mittelstands mit großer Tradition. Sie bestehen in den alten Bundesländern schon seit über 60 Jahren! Wegen der Schwierigkeiten bei der Kreditbeschaffung gründeten in den fünfziger Jahren des 20. Jahrhunderts in der Bundesrepublik Handwerkskammern, Industrie- und Handelskammern, Kammern der Freien Berufe, Wirtschaftsverbände, Innungen, Versicherungsunternehmen sowie Sparkassen und Banken aller drei Säulen der Kreditwirtschaft sogenannte „Kreditgarantiegemeinschaften“, die zunächst nur für einzelne Wirtschaftszweige zur Verfügung standen wie zum Beispiel Handwerk, Handel, Industrie, Hotels und Gaststätten sowie Gartenbau. Ziel war es, wirtschaftliche gesunde Unternehmen, die aber nicht über ausreichend bankübliche Sicherheiten verfügten, durch Bürgschaften zu unterstützen.

Später fusionierten diese Selbsthilfeeinrichtungen zu branchenübergreifenden Bürgschaftsbanken, außerdem kamen noch die „Freien Berufe“ hinzu, und es traten deren berufsständische Vertretungen in den Gesellschafterkreis der Bürgschaftsbanken ein. Die Bürgschaftsbanken in den neuen Bundesländern sind Anfang der neunziger Jahre nach dem Vorbild der westlichen Bürgschaftsbanken mit kongruenter Gesellschafterzusammensetzung errichtet worden.

### Nach wie vor ein hochmodernes Geschäftsmodell

Die Aufgabe der Bürgschaftsbanken besteht hauptsächlich darin, Ausfallbürgschaften bis zu 80 Prozent des Nominalbetrags für Kredite von Hausbanken an kleinere und mittlere Unternehmen<sup>2)</sup> für kurz-, mittel- und langfristige Kredite aller Art und für alle wirtschaftlich vertretbaren Vorhaben

zu übernehmen. Dazu gehören insbesondere Kredite und Darlehen für

- Existenzgründungen und Betriebsübernahmen,
- Investitions- und Wachstumsfinanzierungen,
- Betriebsmittelfinanzierungen (auch Kontokorrentkreditrahmen),
- Avale und Garantien (auch Kreditrahmen zum Beispiel für Vertragserfüllungs- und Gewährleistungsbürgschaften).

Bürgschaftsbanken sind Kreditinstitute nach § 1 Kreditwesengesetz. Sie vergeben ihre Bürgschaften nach bankmäßigen Kriterien – ganz wie die Kreditgenehmigung der Hausbanken – und berücksichtigen dabei besonders Aspekte der Wirtschaftsför-

derung. Da es im Gegensatz zu Förderzuschüssen und Zinsverbilligungen keine Mitnahmeeffekte gibt, sind Bürgschaften ordnungspolitisch eine besonders sinnvolle Fördermaßnahme. Bürgschaftsbanken stehen dabei untereinander aber nicht im Wettbewerb. Jedes Institut ist rechtlich und wirtschaftlich selbstständig und steht der mittelständischen Wirtschaft im eigenen Bundesland zur Verfügung. Mit ihren Bürgschaften unterstützen sie Unternehmen, die durchaus tragfähige Zukunftsaussichten haben und über eine solide Rentabilität und Bonität verfügen, jedoch ihrer Hausbank keine banküblichen Sicherheiten in ausreichendem Umfang stellen können.

### Überlegte Risikoaufteilung von Wirtschaft, Bund und Ländern

Die Ausfallbürgschaften der Bürgschaftsbanken werden im Interesse der Förderung des Mittelstands von dem jeweiligen Bundesland unter Berücksichtigung eines Eigenanteils der Bürgschaftsbank rückverbürgt. Für seinen Anteil des Risikos hat das Land im Landeshaushalt jeweils Vorsorge zu tragen. Seinerseits wird das Land vom Bund entlastet, der aus Mitteln des Bundeshaushalts dem Land einen bestimmten Prozentsatz des eingegangenen Rückbürgschaftsrisikos abnimmt. Die konkrete Risikoaufteilung zwischen Bund und Ländern ist zwischen dem Bund einerseits und den alten und neuen Bundesländern andererseits aus historischen Gründen unterschiedlich geregelt, weil es nach der Wende galt, die wirtschaftliche Wiederbelebung in den neuen Bundesländern stärker zu fördern und außerdem die dort neu errichteten Bürgschaftsbanken noch nicht über eine ausreichend belastbare Eigenkapitaldecke verfügten.

In den alten Bundesländern gilt bisher für die Länder eine Rückbürgschaftsquote von

*Werner Netzel, Geschäftsführendes Vorstandsmitglied, und Martin Köppen, Marktexperte für Bürgschaftsförderung und Förderkredite, beide Deutscher Sparkassen- und Giroverband e.V., Berlin*

*In einem Umfeld, in dem die Eigendarstellung und die offensive Kommunikation mit der Umwelt der Tendenz nach immer wichtiger wird, sehen die Autoren die vergleichsweise zurückhaltend agierenden Bürgschaftsbanken als gutes Beispiel für bewährte und tradierte Strukturen zur Selbsthilfe des deutschen Mittelstands. In diesem Sinne unterstützen sie den Verband Deutscher Bürgschaftsbanken in zwei seiner wesentlichen Forderungen nach Anpassung der Bürgschaftsförderung, nämlich der Anhebung der Bürgschaftsobergrenze auf zwei Millionen Euro sowie der Einräumung einer Eigenkompetenz der Bürgschaftsbanken für Bürgschaften mit einem Betrag bis zu 150 000 Euro. (Red.)*

65 Prozent bezogen auf den Bürgschaftsbetrag. 35 Prozent des Risikos nimmt also die Bürgschaftsbank in die eigenen Bücher. Das Risiko aus der Rückbürgschaft trägt der Bund zu 39 Prozent, restliche 26 Prozent verbleiben mithin als Risiko beim Land. In den neuen Bundesländern beträgt die Rückbürgschaftsquote noch 80 Prozent, von der der Bund 48 Prozent und das Land 32 Prozent trägt.

Nach einer Vereinbarung der Bürgschaftsbanken mit dem Bund und den Ländern aus dem Jahre 2007 steigt der Eigenanteil der ostdeutschen Bürgschaftsbanken am Risiko zur Annäherung der wirtschaftlichen Verhältnisse in Ost- und Westdeutschland vom 1. Januar 2013 ab auf 25 Prozent, sodass fortan der Bund 45 Prozent und das jeweilige Land restliche 30 Prozent der neu übernommenen Bürgschaften trägt (siehe Abbildung).

### Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der Bürgschaftsförderung

Diese intelligente Risikobeteiligung des Staats gewährleistet den Erfolg der Bürgschaftsförderung. Ihr gesamtwirtschaftlicher Nutzen ist zweimal wissenschaftlich untersucht und berechnet worden, einmal vor der Finanzkrise im Jahr 2006 für das Jahr 2004<sup>3)</sup> und einmal im Jahr 2010<sup>4)</sup>.

Die jüngere Studie quantifiziert die gesamtwirtschaftlichen Effekte deutscher Bürgschaftsbanken für den Prognosezeitraum 2009 bis 2015. Ihre Ergebnisse sind durchaus überzeugend. Durch die Geschäftstätigkeit der Bürgschaftsbanken

- erhöht sich das Bruttoinlandsprodukt jährlich um durchschnittlich 3,4 Milliarden Euro,

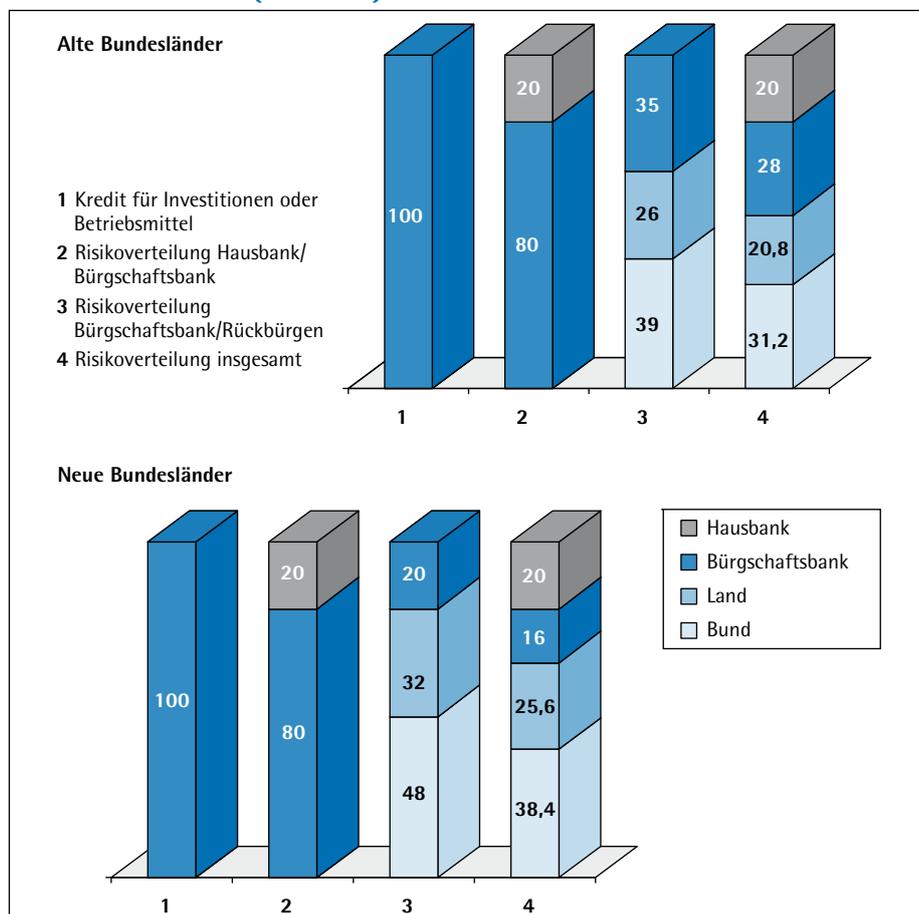
- wächst die Anzahl der Beschäftigten jährlich durchschnittlich um 29 500,

- sinkt die Anzahl der Erwerbslosen jährlich durchschnittlich um 23 200,

- fallen die Sozialversicherungsbeiträge des Unternehmenssektors langfristig um jahresdurchschnittlich 100 Millionen Euro niedriger aus,

- fallen jährlich die Gütersteuern um 500 Millionen Euro und Einkommens- und Vermögenssteuern durchschnittlich um 500 Millionen Euro höher aus,

**Abbildung: Bürgschaftsbanken – Risikoverteilung für Kredite in den alten und neuen Bundesländern (in Prozent)**



- steigt der Finanzierungssaldo des Staates, also die Differenz von gesamtstaatlichen Einnahmen und Ausgaben, jährlich um durchschnittlich rund eine Milliarde Euro,

- übersteigt der Finanzierungssaldo des Staates seine Inanspruchnahme aus der Rückbürgschaft sogar um das rund siebenfache (sic!).

### Stabile Finanzierungspartnerschaften

Die Sparkassen und der genossenschaftliche Kreditinstitutssektor sind aufgrund ihrer klaren Mittelstandsorientierung die beiden wichtigsten Finanzierungspartner der Bürgschaftsbanken – Sparkassen sind dabei ihr mit Abstand größter. Nach noch vorläufigen Zahlen des Verbands Deutscher Bürgschaftsbanken (VDB) gewährte die Sparkassen-Finanzgruppe in 2011 neuzugesagte Kredite in Höhe von 710 Millionen Euro gegen diesbezügliche Ausfallbürgschaften und erreichte damit einen Markt-

anteil von 42,6 Prozent in der Bürgschaftsförderung. Im Jahr 2010 (mit vorübergehend erweiterter Bürgschaftsförderung aus dem Wirtschaftsfonds Deutschland) vergaben die Sparkassen Kredite in Höhe von 786 Millionen Euro gegen Ausfallbürgschaften und kamen so auf einen Marktanteil von 42,4 Prozent.

Die Genossenschaftsbanken erreichten 2011 immerhin noch einen Marktanteil von 30,6 Prozent (511 Millionen Euro Fördervolumen) und kamen in 2010 auf 30,9 Prozent (573 Millionen Euro Fördervolumen). Die Privatbanken, die das Klientel der KMU traditionell nicht ganz so engmaschig wie die beiden mittelstandsorientierten „Säulen“ des deutschen Kreditgewerbes betreuen, kamen in 2011 nur auf einen Marktanteil von 16,7 Prozent (283 Millionen Euro) nach 16,8 Prozent im Vorjahr (311 Millionen Euro).

In den öffentlichen, zum Teil sehr emotional geführten Diskussionen über die Fi-

nanzkrise 2008 und ihre Konsequenzen für die Kreditwirtschaft sind die Bürgschaftsbanken nie Gegenstand des Meinungsstreits gewesen, ja selbst in der Fachpresse finden sich nur selten Nachrichten über sie. Tatsächlich arbeiten die Bürgschaftsbanken eher im Stillen. Aber spricht das in einer Zeit schneller öffentlicher Aufregtheit gegen sie? Gewiss, die Angebote der Bürgschaftsbanken sind Nischenprodukte und erscheinen für eine schnelle und überschlägige Betrachtungsweise von Instrumentarien zur Wirtschaftsförderung nur wenig relevant. Aber sind nicht 3,4 Milliarden Euro Wirtschaftswachstum pro Jahr, fast 30 000 neue Arbeitsplätze und knapp 25 000 weniger Arbeitslose pro Jahr doch von einigem Gewicht?

### Zwei signifikante Anpassungen

Die zurzeit geltenden Rückbürgschaftserklärungen des Bundes gegenüber den Bundesländern laufen seit 2008 und enden mit Ablauf des Jahres 2012. Für die anschließende Rückbürgschaftsperiode vom Jahr 2013 bis 2017 hat der VDB beim Bundesfinanzministerium und beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie unter anderem zwei signifikante Anpassungen vorgeschlagen:

1. Anhebung der Bürgschaftsobergrenze auf zwei Millionen Euro;
2. Einräumung einer Eigenkompetenz der Bürgschaftsbanken für Bürgschaften mit einem Bürgschaftsbetrag bis zu 150 000 Euro.

Die Sparkassen-Finanzgruppe ist übereinstimmend mit der Konferenz der Wirtschaftsminister der Länder und des Bundes vom Juni 2011 der Auffassung, dass staatliche Bürgschaften ein wirksames und sehr marktnahes Instrument der Wirtschaftsförderung sind, dessen Vorteile sich insbesondere im Zuge der Wirtschafts- und Finanzkrise gezeigt haben. Sie misst deshalb den Bürgschaftsbanken für die Gewährleistung einer angemessenen Mittelstandsfinanzierung – gerade auch im Handwerk – zentrale Bedeutung bei und spricht sich – wie Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler und Präsident Otto Kentzler vom Zentralverband des Deutschen Handwerks anlässlich des „Wachstumsdialog Handwerks“ am 14. März 2012 in München – dafür aus, dass das den Bürgschaftsbanken zur Verfügung stehende Instrumentarium sachgerecht fortentwickelt wird.

Der Bürgschaftshöchstbetrag liegt seit 2003, also in den letzten beiden Rückbürgschaftsperioden von 2003 bis 2007 und von 2008 bis 2012, unverändert bei 1,0 Millionen Euro – sieht man von den Jahren 2009/2010 unter dem Regime des Wirtschaftsfonds Deutschland ab. In diesen Jahren galt befristet und vorübergehend ein Bürgschaftshöchstbetrag von 2,0 Millionen Euro. Eine dauerhafte Anpassung an die Preisentwicklung und das Finanzierungsverhalten der KMU erscheint der Sparkassen-Finanzgruppe für die nächste Periode daher unausweichlich.

Der VDB hat zur Unterlegung seines Erhöhungsverlangens beim ifo-Institut in München ein Gutachten in Auftrag gegeben, das Mitte 2012 vorliegen wird<sup>5)</sup>. Das Institut ist beauftragt, wissenschaftlich fundiert zu berechnen, wie hoch der Bürgschaftshöchstbetrag allein zum Ausgleich des allgemeinen Preisanstiegs angehoben werden müsste.

### Sparkassen: für Anhebung des Bürgschaftsbetrages ...

Jenseits dieser volkswirtschaftlichen Überlegung sollten bei der richtig austarierten Bemessung des Bürgschaftshöchstbetrages aber auf jeden Fall auch Aspekte der Praktikabilität einer solchen Betragsgrenze eine Rolle spielen. Denn ein krummer und schwer nachvollziehbarer Betrag wird sich erfahrungsgemäß in den vielen Köpfen aller Beteiligten (wie zum Beispiel Unternehmer, Förderberater und Finanzierungsexperten) nur schwer durchsetzen. Dies ist umso mehr zu besorgen, weil sich in den Köpfen der genannten Personenkreise bereits zu Zeiten der erweiterten Bürgschaftsförderung des Wirtschaftsfonds Deutschland in den Jahren 2009 und 2010 als höchster Bürgschaftsbetrag die Summe von zwei Millionen Euro durchgesetzt hatte.

Wenn man jetzt perspektivisch bis zum Jahre 2017 einen Höchstbetrag festsetzen würde, der irgendwo zwischen dem bisherigen Regel-Höchstbetrag von 1,0 Millionen Euro und dem Ausnahme-Betrag von 2,0 Millionen Euro aus den Jahren 2009/2010 läge, hätte dies zwar den Vorzug, die wissenschaftlich fundiert vorausgerechnete Preissteigerung bis zum Jahre 2017 exakt abzubilden, doch man leistete zugleich einen heftigen Beitrag zur weiteren Verdichtung des „Förderdschungels“. Es bestände

die Gefahr, die Förderung der wichtigen Zielgruppe KMU mit Bürgschaften durch einen unpraktischen siebenstelligen krummen Höchstbetrag eher zu erschweren als sie zeitgemäß weiterzuentwickeln.

Die Sparkassen-Finanzgruppe würde es deshalb sehr begrüßen, wenn Bund und Länder sich im Zuge der Rückbürgschaftsverhandlungen dazu entschließen könnten, den Höchstbetrag der Bürgschaftsförderung praxisnah und zukunftsorientiert von 1,0 auf 2,0 Millionen Euro anzuheben.<sup>6)</sup>

### ... und überschaubarer Ausweitung der Entscheidungsautonomie

Ähnlich verhält es sich mit dem Wunsch der Bürgschaftsbanken nach einer überschaubaren Entscheidungsautonomie für Kreditbürgschaften bis zu einem Bürgschaftsbetrag von höchstens 150 000 Euro. Besonders kleine Unternehmen der Dienstleistungsbranche, deren einziges wirtschaftlich verwertbares Vermögen neben der Geschäftsidee häufig nur in einem Lieferfahrzeug besteht und die deshalb ihrer Hausbank kaum bankmäßige Sicherheiten für Finanzierungen anbieten können, erreichen die Bürgschaftsbanken mit ihren Angeboten recht gut. Mitunter hilft eine rasche Bürgschaft wirkungsvoller, um eine Ergänzungsfinanzierung der Hausbank oder eine Reduzierung ihres Blankokreditanteils auf ein überschaubares Maß zu erlangen, als in bestimmten Einzelfällen extra einen Förderkredit eines Förderinstituts zu beantragen.

Es kommt freilich immer auf den Einzelfall an. Für viele Sparkassen indes bleibt es häufig nicht nachvollziehbar, dass Bürgschaftsbanken auf derartige Finanzierungsanfragen nicht prompt reagieren können, zumal die Sparkassen als Hausbanken durchweg bereit sind, ihren Anteil an dem angefragten Kreditrisiko zu tragen. Geht man diesem Phänomen nach, stößt man schnell an die von der Ministerialbürokratie vorgegebenen Grenzen der Entscheidungsautonomie der Bürgschaftsbanken.

### Gute Erfahrungen aus der Krise für die Zukunft sichern

Dass aufwendige und lange Prozesse der Bürgschaftsbearbeitung ein Haupthemmnis der Bürgschaftsförderung bilden, belegt auch eine im Jahr 2010 durchgeführte

Evaluierung der Bürgschaftsförderung durch die Bundesregierung, an der die Kreditwirtschaft beteiligt wurde.<sup>7)</sup> Ein Element der erweiterten Bürgschaftsförderung bestand seinerzeit in der Option, dass den Bürgschaftsbanken von ihren Rückbürgen eine Eigenkompetenz für Kreditbürgschaften bis zu 150 000 Euro Bürgschaftsbetrag eingeräumt werden konnte. Die Untersuchung kam zu dem Ergebnis, dass die Einräumung einer Eigenkompetenz für die Bürgschaftsbanken eine sehr gut geeignete Maßnahme zur Beschleunigung des Genehmigungsverfahrens der Bürgschaften gegenüber den Hausbanken darstellt.<sup>8)</sup>

Bund und Länder gehen durch Übertragung einer Eigenkompetenz an die Bürgschaftsbanken auch keine höheren Risiken ein, weil für Bürgschaftsbewilligungen in Eigenkompetenz nur ein definiertes „gutes“ Bonitätsspektrum (VDB-Rating 1 bis 6) vorgesehen ist. Die Eigenkompetenz führt zu schlankeren Geschäftsprozessen, entlastet die Ministerialbürokratie, führt so zu Bürokratieabbau und steigert außerdem die Ressourceneffizienz. Dies alles dürfte allgemein die Finanzierungsbereitschaft der Kreditwirtschaft zugunsten der KMU weiter steigern und besonders die Finanzierung von kleineren Unternehmen (KU) verbessern. Haushaltsrechtliche und auch verfassungsrechtliche Bedenken, die vereinzelt gegen die Eigenkompetenz für Bürgschaftsbanken geltend gemacht werden, teilen der VDB und auch die Sparkassen-Finanzgruppe nicht. Wie sonst hätten in den Jahren 2009 und 2010 der Wirtschaftsfonds Deutschland, das Bundesministerium der Finanzen und die weiteren beteiligten öffentlichen Stellen die erweiterte Bürgschaftsförderung genehmigen dürfen?

### **Neue Geschäftsfelder: Agrar- und Sozialwirtschaft**

Die Bürgschaftsbanken stehen darüber hinaus nach einschlägigen, fortgeschrittenen Verhandlungen mit dem Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV) und in Abstimmung mit den großen Kreditwirtschaftsverbänden bereit, vom Jahr 2014 an ein spezielles Bürgschaftsförderprogramm für die Agrarwirtschaft anzubieten, das die zukünftig nur eingeschränkt zur Verfügung stehende Förderung nach dem Agrarinvestitionsförderprogramm der Gemeinschaftsaufgabe Agrar- und Küsten-

schutz ersetzen könnte. Außerdem prüfen die Bürgschaftsbanken zurzeit ein neues Programm für eine Bürgschaftsförderung für Sozialunternehmen, für die seit Schließung der Bürgschaftsbank für Sozialwirtschaft (BBFS), Köln, Mitte 2011 keine Bürgschaftsförderung mehr zur Verfügung steht. Die Sparkassen-Finanzgruppe begrüßt diese Bestrebungen ausdrücklich.

Die Bürgschaftsförderung der 16 Bürgschaftsbanken ist eine tradierte, seit Langem erfolgreiche und krisenerprobte Förderung des Mittelstands in Selbsthilfe der deutschen Wirtschaft. Sie bewirkt dauerhaft einen überzeugenden gesamtwirtschaftlichen Nutzen. Die Wünsche der Bürgschaftsbanken nach zeitgemäßen Anpassungen der Bürgschaftsförderung durch Erhöhung des Bürgschaftshöchstbetrags auf zukünftig 2,0 Millionen Euro und die Einräumung einer beherrschbaren Entscheidungsautonomie für Kreditbürgschaften bis 150 000 Euro sind maßvoll und vernünftig. Diese Erweiterung der Bürgschaftsförderung ebenso wie die Bestrebungen der Bürgschaftsbanken, in Zukunft auch für den Agrarsektor und die Sozialwirtschaft mit einschlägigen Angeboten zur Verfügung zu stehen, wird von ihrem größten Finanzierungspartner, der Sparkassen-Finanzgruppe nachdrücklich und uneingeschränkt unterstützt.

### **Fußnoten**

<sup>1)</sup> Seit im Jahre 2007 die bis dato bestehenden Kreditgarantiegemeinschaften für Handel, Handwerk, Hotel- und Gaststättengewerbe sowie Gartenbau zur Bürgschaftsbank Bayern fusionierten, besteht in jedem Bundesland nur noch eine Bürgschaftsbank.

<sup>2)</sup> = KMU im Sinne der zurzeit geltenden EU-Definition.

<sup>3)</sup> Axel G. Schmidt, Marco van Elkan, Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der deutschen Bürgschaftsbanken (Trierer Schriften zur Mittelstandsökonomie Band 7). Berlin 2006.

<sup>4)</sup> Dgl., Gesamtwirtschaftlicher Nutzen der deutschen Bürgschaftsbanken. Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Aktivitäten der deutschen Bürgschaftsbanken unter den Rahmenbedingungen der weltweiten Wirtschafts- und Finanzkrise. Trier 2010 ([http://www.inmit.de/download/kurzstudie\\_buergschaftsbanken\\_2010.pdf](http://www.inmit.de/download/kurzstudie_buergschaftsbanken_2010.pdf)).

<sup>5)</sup> Das Gutachten lag bis zum Redaktionsschluss dieses Beitrags (10. Mai 2012) noch nicht vor.

<sup>6)</sup> Auch der Bundesverband der deutschen Volksbanken und Raiffeisenbanken und der Bundesverband der deutschen Banken haben sich im Frühjahr 2012 dafür ausgesprochen.

<sup>7)</sup> Bundeswirtschaftsministeriums für Wirtschaft und Technologie, Evaluierung des erweiterten Bürgschaftsprogramms der Bürgschaftsbanken. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. o. O. und o. D. (Abschlussbericht vom BMWi veröffentlicht und zugestellt am 12. April 2010, Anm. d. Verf.)

<sup>8)</sup> Vgl. Fn. 7, S. 10 a.E.