

ZUM UMGANG MIT BÜRGSCHAFTEN

Anleitung zum Geldversenken oder sinnvolles Förderinstrument?



Publikation Nummer 10

Prof. Andreas Klasen

Dr. Urs Bolz

Copyright ©: bpc bolz+partner consulting ag

Zu den Autoren:

Andreas Klasen ist Professor für internationale Betriebswirtschaft an der Hochschule Offenburg in Deutschland und Senior Fellow an der britischen Durham University. Der ehemalige PwC-Partner forscht und lehrt im Bereich Finanzierung und berät seit vielen Jahren Regierungen weltweit bei Aufbau sowie Management öffentlicher Bürgschaften. Er arbeitet in der Schweiz regelmässig mit Dr. Urs Bolz, bolz+partner consulting ag zusammen.

Urs Bolz ist Unternehmensberater, Dr. iur. und Geschäftsführer der bolz+partner consulting ag in Bern und Zürich. Er begleitete und begleitet diverse Projekte im Umfeld von staatlichen Bürgschaften und beschäftigt sich mit innovativen Geschäfts- und Finanzierungsmodellen. Er ist zudem Experte für öffentliches Finanzrecht.

Zum Umgang mit Bürgschaften

Mit Erstaunen verfolgt man in einigen europäischen Ländern die Diskussion um Schiffsbürgschaften in der Schweiz. So vernünftig die Debatte um Sinn und Unsinn staatlichen Engagements in bestimmten Sektoren auch ist, so verfehlt erscheint ein Ausschütten des Kindes mit dem Bade.

Anleitung zum Geldversenken oder sinnvolles Förderinstrument? Diese Frage stellt sich der Schweizer Steuerzahler seit einiger Zeit angesichts des heftigen Meinungs austauschs um Schiffsbürgschaften. Weil der Bund nach dem Zweiten Weltkrieg den Aufbau einer Flotte von Hochseeschiffen gefördert hat, haben Bundesrat und Parlament seit 1959 Risiken in Höhe von bis zu 765 Millionen Franken abgesichert. Aus der Idee der Versorgung in Krisenzeiten wuchs eine stattliche Flotte von zuletzt 49 Handelsschiffen heran. Doch nach globaler Finanzkrise und bedingt durch Überkapazitäten sind nun zahlreiche Schiffsgesellschaften insolvent. Mit Bundesbürgschaften abgesicherte Schiffe mussten verkauft werden, obwohl die Preise im Keller sind. Weil der geschätzte Maximalausfall für den Bund aktuell bis zu 215 Millionen Franken beträgt, ist das Bundesamt für wirtschaftliche Landesversorgung (BWL) für Vergabepaxis und Begleitung der Bürgschaften heftig kritisiert worden.

Förderinstrument oder Interventionismus

Die Schweiz war und ist mit der Übernahme von öffentlichen Bürgschaften allerdings keinesfalls allein. Regierungen weltweit haben in den vergangenen Jahrzehnten zahlreiche Finanzierungsinstrumente zur Wirtschaftsförderung entwickelt. Der Staat vergibt Mittel für Grundlagenforschung, fördert die Entwicklung von neuen Ideen in Unternehmen, unterstützt die Herstellung innovativer Produkte oder hilft, Exporte zu steigern. Durch Bürgschaften lenkt die öffentliche Hand Kapitalströme privater Liquiditätsgeber in ausgewählte Sektoren, um Marktversagen zu kompensieren oder industriepolitische Ziele zu erreichen. Damit können sie eine intelligente und wirtschaftliche Alternative zu klassischen Investitionsbeiträgen sein.

Ein Hauptargument der Kompensation ist, dass der Markt nicht in der Lage ist, eine optimale Risikostruktur zu erreichen und daher eine staatliche Intervention erfordert. Industriepolitisch wünscht sich der Staat zudem, Versorgungssicherheit bei Rohstoffen zu garantieren, Zukunftstechnologien im Land zu stärken oder Arbeitsplätze in der Exportwirtschaft zu schaffen. Programme in europäischen Ländern verfolgen dabei häufig nicht primär den Gedanken einer besonderen Förderung einzelner Unternehmen. Durch die Erleichterung einer Fremdfinanzierung mittels Bürgschaft werden Projekte oft erst ermöglicht. Denn im weltweiten Wettbewerb kann nur die Firma mitspielen, die neben herausragenden Produkten auch die passende Finanzierung hat. Und eben diese ist durch mangelnden Appetit von Banken auf langfristige Finanzierungen unter anderem wegen verschärfter regulatorischer Vorhaben häufig nur mit staatlicher Bürgschaft zu erhalten. Weiteres Problem: Gewinner ist immer wieder, wer ausserhalb von internationalen oder europäischen Bürgschaftsvergaberregeln auf die Unterstützung seiner Regierung bauen kann.

Weltweite Renaissance

Die Bürgschaft ist daher mitnichten tot. Im Gegenteil, Garantie- und Bürgschaftsinstrumente haben nach der globalen Finanzkrise weltweit eine Renaissance erfahren. Weit verbreitet ist der Einsatz im Rahmen der Aussenwirtschaftsförderung. Die Finanzierung von Ausfuhren ist für Unternehmen ein wichtiger internationaler Wettbewerbsfaktor. Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen. Indem Exportunternehmen ihren ausländischen Kunden Kredite anbieten, erhöhen sich die Chancen auf einen Auftrag. Staatliche Exportbürgschaften mindern Risiken aus dem Auslandsgeschäft und sind wichtiger Baustein für die Exportfinanzierung. Da die Absicherung durch private Kreditversicherungen häufig beschränkt ist, können Transaktionen dann nur mit öffentlicher Unterstützung realisiert werden. Der Staat agiert subsidiär, ist also letzte Finanzierungs- oder Absicherungsinstanz.

Zunehmend werden Bürgschaften auch im Innovationsbereich eingesetzt. Zur Innovationsförderung übernimmt die öffentliche Hand Bürgschaften für beschränkt haftende Anteile von privaten Kapitalbeteiligungsgesellschaften an innovativen Firmen. Bei anderen Programmen wird für strategische Investitionen in Innovation ein Teil des Kreditrisikos der Hausbank übernommen. In der Schweiz verbürgt der Technologiefonds seit 2015 Darlehen an innovative Unternehmen. Die öffentliche Hand unterstützt hierbei den

Zugang zu günstigem Fremdkapital, wenn neuartige Produkte und Prozesse eine nachhaltige Verminderung von Treibhausgasemissionen ermöglichen. Anderes Beispiel ist der in den Vereinigten Arabischen Emiraten im vergangenen Jahr gestartete Mohammed Bin Rashid Innovation Fund. Auch er verbürgt Darlehen in Zukunftsbranchen wie Bildung, erneuerbare Energien und Gesundheitswesen.

Ökonomie und Politik

Trotz aller guten Argumente für die Übernahme staatlicher Bürgschaften wegen Marktversagen und Industriepolitik müssen Fragen nach Wirtschaftlichkeit und Risiko für den Steuerzahler erlaubt sein. Was passiert, wenn die Wirtschaftsförderung zur Haushaltsbelastung wird? Werden Sektoren gefördert, die langfristig am Markt gar nicht überleben können? Und wer trägt im Schadensfall die Verantwortung?

In zahlreichen Förderfeldern gibt es hierzu klare Regeln, wie Bürgschaften aus ökonomischer Sicht auszugestalten sind: Eine positive Entscheidung über die Übernahme setzt voraus, dass die Bürgschaft in Bezug auf die verbundenen Risiken vertretbar ist. Es muss also eine vernünftige Aussicht auf einen schadensfreien Verlauf bestehen. Eine Übernahme ist nicht möglich, wenn mit hoher Wahrscheinlichkeit mit der Inanspruchnahme des Staates gerechnet werden muss. Dieses Ziel setzt beispielsweise bei Exportbürgschaften nicht nur der nationale Gesetzgeber, auch die Regeln der Welthandelsorganisation verbieten eindeutig einen Subventionscharakter.

Reissen Bürgschaftsfälle grosse Löcher in den Haushalt? Das Gegenteil ist oft der Fall. Der deutsche Bundesfinanzminister freute sich im vergangenen Jahr erneut über einen Geldsegen. 1,2 Milliarden Euro aus Exportbürgschaften wurden dem Bundeshaushalt zugeführt. Damit erzielte Deutschland im achtzehnten Jahr in Folge einen finanziellen Überschuss. Wolfgang Schäuble ist nicht allein. Viele Regierungen in Europa erzielen positive Ergebnisse im Bereich Aussenwirtschaftsförderung.

Kehrseite der Medaille: Die Politik gewöhnt sich an den steten Zufluss und ist sich möglicher Belastungen oft nur eingeschränkt bewusst. Denn Ausfälle treten meist erst Jahre nach Risikoübernahme ein und werden dann wegen des langfristigen Finanzierungscharakters im öffentlichen Haushalt gestreckt. Über Bürgschaften zu sprechen heisst daher auch, dem Steuerzahler gegenüber ehrlich zu sein. Es gehört zum Wesen der Bürgschaft oder Versicherung, einen eintretenden Schaden auch zu begleichen. Der Charakter der Eventualverbindlichkeit bedeutet gerade nicht, dass ein Zahlungsausfall im Vergleich zu einem tatsächlich ausgezahlten Kredit stets niedriger oder besonders unwahrscheinlich ist.

Angemessenheit und Kompetenz

Zentral für die Bürgschaftsübernahme sind daher zwei Faktoren: Eine angemessene Definition der Förderungswürdigkeit sowie eine kompetente Einschätzung der risikomässigen Vertretbarkeit.

Zahlreiche empirische Studien zeigen, dass bestimmte Bürgschaften der öffentlichen Hand die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen stärken. Dies gilt für staatliche Bürgschaften, die Länder- und Käuferrisiken aus förderungswürdigen Exportgeschäften absichern. Sie bieten Exporteuren weltweit Schutz vor Zahlungsausfall aus politischen oder wirtschaftlichen Gründen. Exportorientierte Volkswirtschaften wie die Schweiz profitieren in der Folge von effektiverem Ressourceneinsatz, Skaleneffekten sowie einer stärkeren Position im internationalen Wettbewerb. Gleiches gilt auch für die Förderung von Zukunftstechnologien wie erneuerbare Energien oder CO₂-Reduktion.

Elementar bei aller Förderfreudigkeit ist allerdings, dass Bürgschaften nach professionellen Standards im Sinne einer risikomässigen Vertretbarkeit bewirtschaftet und betreut werden. Es gilt, dem so genannten Moral Hazard-Effekt entgegenzuwirken. Denn die Gewinnspanne von privaten Kapitalgebern lässt sich erhöhen, wenn risikoreiche Projekte durch die öffentliche Hand abgesichert werden. Das Management von Bürgschaftsprogrammen erfordert daher besondere betriebswirtschaftliche Kompetenz. Eine Übernahme darf nur dann erfolgen, wenn eine strenge Risikoprüfung des jeweiligen Projekts stattgefunden hat. Das beinhaltet die Prüfung von Vermögens- und Finanzlage, Ertragsentwicklung und Bilanzpolitik, aber auch Know-how bei der Bewertung von Marktstellung und Strategie des Begünstigten. Zudem hat die Zahlung adäquater Prämien durch den Bürgschaftsnehmer das Risiko zu berücksichtigen und muss dazu führen, dass sich das Instrument selbst trägt. Nicht weniger wichtig sind verbindliche Leitlinien für

maximale Höhe und Management eines Bürgschaftsportfolios, angemessenes Controlling und Risikomonitoring sowie fundierte juristische und betriebswirtschaftliche Kenntnisse in den Bereichen Schaden und Regress. Weitere Möglichkeit zur Professionalisierung: Die Schaffung eines Schadenspools bereits bei Programmstart, damit zusammen mit Beiträgen aus Risikoprämien die nach Businessplan zu erwartenden Schäden gedeckt werden können.

Quo vadis, Schweiz?

Im Fall der Schweizer Schiffsbürgschaften erscheinen Schuldzuweisungen bei aller berechtigter Kritik wenig sinnvoll. Hatte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) Recht, als sie 2010 keine Probleme beim Instrument sowie der Vergabe durch das BWL sah? Oder waren Sorglosigkeit und mangelndes Verständnis der Grund für die nun eingetreten hohen Kosten für den Steuerzahler, weil ein laut EFK-Administrativuntersuchung 2016 schwaches internes Kontrollsystem ohne risikoadäquate Begleitung und Kontrolle bestand?

Wichtiger ist, was künftig zu tun ist. Dazu gehören regelmässige Überprüfung förderungspolitischer Ziele und Massnahmen. Lieb gewonnene Traditionen müssen kritisch hinterfragt werden, Förderungswürdigkeit ist auf zukunftsfähige Sektoren zu fokussieren. Risikomässige Vertretbarkeit beinhaltet eine kritische und kompetente Prüfung von wirtschaftlichen, politischen und rechtlichen Faktoren ex ante. Angemessene Bürgschaftsbewirtschaftung bedeutet, Portfoliosteuerung zu professionalisieren und insbesondere das ökonomische Umfeld der geförderten Sektoren regelmässig zu überprüfen. Zuletzt sind aber auch Politik und der kritische Steuerzahler gefragt: Bürgschaften bezwecken die Absicherung eines Kreditrisikos. Und Risiken realisieren sich manchmal ex post.