



Evaluation des gewerblichen Bürgerschaftswesens 2007–2010

Ernst & Young AG

Oktober 2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für
Wirtschaft, Bildung und Forschung WBF
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Direktion für Standortförderung

Impressum

Herausgeber

Ernst & Young AG im Auftrag von:

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO, Direktion für Standortförderung, Ressort KMU-Politik

Projektbearbeitung

Ernst & Young AG:

Christian Sauter (Projektleitung)

Petra Beck

Kevin Meile

Marcel Labhart

Mathieu de Wolff

Adresse

Ernst & Young AG

Maagplatz 1

Postfach

CH-8010 Zürich

Tel. +41 58 286 31 11

Fax +41 58 286 30 04

www.ey.ch

© 2013 by Ernst & Young AG

Das Copyright liegt bei Ernst & Young AG und bei den Auftraggebern.

Die Weitergabe des Berichtes oder von Teilen daraus an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Die Verwendung und Wiedergabe von Informationen aus diesem Produkt ist unter folgender Quellenangabe gestattet: «Quelle: Ernst & Young AG»

Zusammenfassung

Das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) hat im April 2010 Ernst & Young mit der Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens beauftragt. **Ziel des gewerblichen Bürgschaftswesens** ist es, kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) durch die Ausrichtung von Solidarbürgschaften den Zugang zu Bankkrediten zu erleichtern. Untersucht wurde das Bürgschaftswesen seit seiner Neukonzeption, die am 15. Juli 2007 in Kraft trat. Die Neukonzeption war gekennzeichnet durch die Reduktion der Anzahl an staatlich anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften (BG) auf vier (OBTG, BG-Mitte, CRC-PME und SAFFA), ein grösseres Engagement des Bundes beim Eintritt von Verlusten, die Erhöhung der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes sowie die Erhöhung des maximalen Bürgschaftsbetrages auf CHF 500'000. Zudem gab das SECO den BG neu Volumenziele zum Bürgschaftsbestand vor. Gleichzeitig erfuhr die Funktion der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) eine Änderung: Einerseits übertrug das SECO der GBZ im Zuge der Neukonzeption gewisse Vollzugsaufgaben. Andererseits bietet die GBZ seit der Neukonzeption eine Form von (freiwilliger) Rückversicherung an, indem sie auf Gesuch der BG die Hälfte einer von den BG genehmigten Bürgschaft übernehmen kann und dafür von diesen entschädigt wird.

Ziel der Evaluation ist es, über die Aufgabenerfüllung durch die BG und die GBZ sowie über die Aufsicht der Leistungserbringung durch das SECO Aufschluss zu geben. Die Evaluation stützt sich auf Interviews mit den Verantwortlichen der BG, der GBZ und des SECO sowie mit Vertretern verschiedener Banken. Zudem wurden mit einem standardisierten Fragebogen 151 Kunden und 96 Nicht-Kunden befragt. Nicht-Kunden sind Unternehmen, deren Bürgschaftsgesuch abgelehnt wurde oder die dieses zurückgezogen haben. Die Rücklaufquote betrug bei den Kunden 57% und bei den Nicht-Kunden 22%. Zusätzlich wurden bei den BG Dossierprüfungen vorgenommen. Dabei wurde eine Stichprobe von zwölf Dossiers pro BG untersucht. Ebenfalls wurden Dossiers, bei denen Verluste eingetreten sind, analysiert.

Generell ergab die Evaluation, dass mit der Neukonzeption das Vertrauen in das Bürgschaftswesen bei den Beteiligten – insbesondere den Banken – gestärkt werden konnte. Auch ist es innert kurzer Zeit gelungen, die Mengenziele zu erreichen bzw. den Bestand an Bürgschaften mehr als zu verdoppeln. Per Ende 2009 kamen knapp über 1'900 KMU in den Genuss einer Bürgschaft. Das Bürgschaftsvolumen betrug CHF 187,8 Mio. Angesichts eines Kreditvolumens von CHF 228 Mia. für Unternehmen mit weniger als 50 Mitarbeitenden in der Schweiz ist das allerdings immer noch ein sehr geringer Anteil. Verbesserungspotential besteht hingegen auf der Ebene des Gesamtsystems in einer engeren Kooperation und Koordination unter den BG. Dies würde auch die Steuerung durch das SECO erleichtern. Die BG agieren heute weitgehend isoliert und verstehen sich nicht als Teil des Gesamtsystems Bürgschaftswesen.

Im Detail wurden im Rahmen der Evaluation die folgenden acht Dimensionen untersucht:

Dimension 1 „Auftragserfüllung“: Das SECO hat den BG in den Leistungsvereinbarungen, welche die Zeitperiode zwischen 2007 und 2011 betreffen, Ziele bezüglich des Volumens an Bürgschaften vorgegeben. Per Ende 2009 wurde das vorgegebene Ziel von CHF 141,7 Mio. mit 187,8 Mio. klar übertroffen. Auch ist zu erwarten, dass das Volumenziel von CHF 204,1 Mio. per Ende 2011 deutlich überschritten wird. Möglich wurde dies, da die Neukonzeption das Vertrauen in das Bürgschaftswesen – insbesondere bei den Banken – gestärkt hat. Der erhöhte Risikoanteil des Bundes sowie die Verwaltungskostenbeiträge haben zudem die Konkurrenzfähigkeit bzw. die Attraktivität der Bürgschaften deutlich gesteigert. Die Evaluatoren gehen davon aus, dass das Volumen in den nächsten Jahren im Rahmen des bestehenden Systems weiter gesteigert werden kann. Dabei ist nicht zu erwarten, dass die vom Bund vorgegebene Obergrenze von CHF 600 Mio. in absehbarer Frist überschritten wird. Ein wichtiges Indiz für ein weiteres Wachstumspotential ist die unterschiedliche Verteilung des Bürgschaftsbestandes unter den Kantonen. Generell ist die Verbreitung der Bürgschaften in ländlichen und in Gebirgskantonen höher als in städtischen. Die Evaluatoren empfehlen dem SECO daher, an den Mengenzielen - allenfalls spezifiziert für einzelne Kantone bzw. Regionen - festzuhalten. Wichtig ist jedoch, dass die Volumenziele vom SECO durch Vorgaben zur Risikopolitik ergänzt werden.

Dimension 2 „Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung“: Zur Untersuchung dieses Aspekts stützte sich die Evaluation vor allem auf die Dossierprüfungen und die Interviews mit den BG. Bei der Antragsprüfung haben alle vier BG eigene Standards definiert, die grundsätzlich jedoch vergleichbar sind. Für die Bewilligung einer Bürgschaft kommen bei keiner BG „harte“ finanzielle Entscheidungskriterien oder Finanzkennzahlen zur Anwendung. Es zählt letztlich der subjektive Gesamteindruck. Die Qualität und Vollständigkeit der Dossiers beurteilen die Evaluatoren insgesamt als gut, wobei bei der Dokumentation des Bewilligungsentscheides noch Verbesserungspotential besteht. Bedingt durch die vergleichsweise kurze Beobachtungsperiode von knapp drei Jahren seit der Neukonzeption können erst vorläufige Aussagen zur Risikopolitik der BG gemacht werden. Allerdings fällt auf, dass sich die Verluste – seit 2008 – auf die CRC-PME konzentrieren. 2009 überstieg die Verlustquote der CRC-PME (Verluste gemessen am Bürgschaftsbestand per Ende des jeweiligen Jahres) die Grenze von 5%, während die Quoten der anderen BG deutlich unter 1% lagen. Das Selbstverständnis der CRC-PME, die sich als offensives Instrument der Wirtschaftsförderung versteht, führt zu einer risikoreicheren Geschäftspolitik. Dies zeigte sich bei der Dossierprüfung insofern, als die CRC-PME einzelnen Unternehmen, bei denen sich die finanziellen Schwierigkeiten in den Dossiers schon bei der Antragsstellung abzeichneten, Bürgschaften gewährte.

Die einzelnen BG zeichnen sich durch schlanke Organisationsstrukturen aus. Aus Sicht der Evaluatoren stellt sich eher die Frage, ob die einzelnen BG die kritische Mindestgrösse gar unterschreiten. Der derzeitige Personalbestand mit 440 bis 560 Stellenprozenten je BG (ohne Aussenstellen und ohne SAFFA) lässt eine Spezialisierung der Mitarbeitenden kaum zu. Weiter verfügen die BG über unterschiedlich ausgeprägte dezentrale Strukturen (Aussenstellen). Dass den Aussenstellen der CRC-PME (Antennen) eigene Entscheidungskompetenzen zukommen, widerspricht den Vorgaben der Neukonzeption und beeinträchtigt die Qualität der Bürgschaftsvergabe.

Nach Einschätzung der Evaluatoren verfügen die BG auf einzelbetrieblicher Ebene insgesamt über effiziente Abläufe, hingegen besteht auf Ebene des Gesamtsystems Optimierungspotential. Zur Verbesserung der Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems sollte die Koordination und Kooperation unter den BG verstärkt werden. Die GBZ, die ursprünglich mit der Koordination der BG beauftragt war, erreichte dies nicht. Insbesondere empfehlen die Evaluatoren, dass die BG gemeinsam mit dem SECO finanzielle Mindeststandards zur Bewilligung von Bürgschaften festlegen. Solche Standards könnten mithelfen, die Bewilligungspraxis zu vereinheitlichen und das Vertrauen in das Bürgschaftswesen – insbesondere bei den kreditgebenden Banken – zu stärken. Zudem sollten die BG zukünftig vor allem beim Aussenaustritt verstärkt zusammen arbeiten.

Dimension 3 „Zusammenwirken BG – Banken“: Das Verhältnis der BG zu den Banken ist für den Erfolg des Bürgschaftswesens von entscheidender Bedeutung. Das Verhalten der Banken bestimmt weitgehend, wie stark die KMU das Bürgschaftswesen in Anspruch nehmen. Das Vertrauen der Banken in das Bürgschaftswesen konnte durch die Neukonzeption gesamthaft gesteigert werden. Hingegen fällt auf, dass die Akzeptanz für das Bürgschaftswesen unter den Banken und selbst zwischen verschiedenen Personen derselben Bank stark divergiert. Es ist den BG gelungen, zu einzelnen Banken ein enges Vertrauensverhältnis aufzubauen und dementsprechend auch ein grosses Geschäftsvolumen zu generieren. Andere Banken dagegen nehmen die Bürgschaften kaum in Anspruch. Entscheidend für die Attraktivität des Bürgschaftswesens ist auch, inwiefern die Banken Zinsvergünstigungen für die mit Bürgschaften gesicherten Kredite gewähren. Laut Aussagen aus der Evaluation geschieht dies in unterschiedlichem Ausmass. Für die Zukunft empfehlen die Evaluatoren den BG, sich verstärkt als „Finanzpartner und -berater der KMU“ zu positionieren und so die Unternehmen auch zu beraten, den Wettbewerb unter den Banken zu nutzen, um Kredite zu günstigen Konditionen zu erhalten. Auch wird dem SECO empfohlen, das Geschäftsvolumen mit den einzelnen Banken detaillierter als heute zu beobachten. Im Verhältnis zu den grösseren Banken wäre es auch vorteilhaft, wenn die BG – stärker als heute – geeint und koordiniert auftreten. Auch stellt sich die Frage, ob die Effizienz im Prüfungsverfahren für die einzelnen Gesuche durch eine verstärkte Kooperation und einen intensiveren Informationsaustausch zwischen den Banken und BG erhöht werden könnte.

Dimension 4 „Zusammenwirken BG – Kantone“: Die Intensität und Form des Zusammenwirkens der BG mit den Kantonen ist sehr unterschiedlich. Die CRC-PME kooperiert sehr eng mit den Kantonen in ihrem Einzugsbereich, indem diese am Kapital der Genossenschaft beteiligt sind, teilweise auch

Verluste übernehmen und Aussenstellen mitfinanzieren. Die BG-Mitte hat mittlerweile mit allen Kantonen ihres Einzugsgebietes – mit Ausnahme von Luzern – Leistungsvereinbarungen abgeschlossen oder ein Abschluss steht kurz bevor. Die Leistungsvereinbarungen beinhalten meist finanzielle Beiträge an die Kosten der BG-Mitte. Diese werden teilweise pauschal, teilweise pro Bürgerschaft ausgerichtet. Die OBTG hat im Zuge der Wirtschaftskrise die Kooperation mit dem Kanton Aargau intensiviert. Daneben bestehen Leistungsvereinbarungen mit den Kantonen Graubünden und St. Gallen. Die Evaluatoren empfehlen den BG, darauf hinzuwirken, dass sich sämtliche Kantone in vergleichbarem Ausmass an den Kosten des Systems beteiligen. In diesem Zusammenhang kommt auch dem SECO eine wichtige Mittler-Rolle zu.

Dimension 5 „Zusammenarbeit BG – GBZ“: Das SECO hat die Koordinations- und Vollzugsaufgaben, mit der bis anhin die GBZ beauftragt war, auf anfangs 2010 selbst übernommen. Folglich fungiert die GBZ derzeit nur noch als freiwillige Rückversicherung. Die BG können bei der GBZ ein Risikosplitting für einzelne Bürgschaften beantragen. Genehmigt die GBZ diesen Antrag, übernimmt sie das Risiko zur Hälfte. Als Risikoprämie erhält sie dafür einen Zins auf der von ihr gedeckten Bürgschaft. Ziel dieses Systems ist es, das bestehende Eigenkapital der GBZ für das Bürgschaftswesens nutzbar zu machen. Das Risikosplitting wird von den BG allerdings sehr unterschiedlich in Anspruch genommen. Während die OBTG für grundsätzlich alle Bürgschaften, die ein Volumen von CHF 200'000 überschreiten, ein Risikosplitting beantragt, sind die BG-Mitte und die CRC-PME deutlich zurückhaltender. Aus Sicht der Evaluatoren ist das bestehende System zu aufwändig. Es führt dazu, dass nach den Banken und der jeweiligen BG eine dritte Kreditprüfung durch die GBZ vorgenommen wird. Dies erscheint auch im Lichte der vergleichsweise kleinen Bürgschaftssummen zu kompliziert. Die Evaluatoren empfehlen der GBZ bzw. deren Genossenschaftern daher eine Vereinfachung des Systems. Als Alternativen werden eine klarere Positionierung der GBZ als Rückversicherung, ein Automatismus zur Gewährung des Risikosplittings bzw. allenfalls als letzte Konsequenz die Auflösung der GBZ und damit die Aufteilung des Eigenkapitals auf die anderen BG vorgeschlagen.

Dimension 6 „Eignung des Controlling- und Steuerungssystems“: Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Bund und den vier anerkannten BG stellen derzeit das zentrale Steuerungsinstrument dar. In den Leistungsvereinbarungen sind insbesondere die Volumenziele, der Verteilschlüssel für die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes sowie die Modalitäten des Reportings festgelegt. Die BG haben den Bund regelmässig über die Volumen- und Verlustentwicklung zu informieren. Die heutige Steuerung sowie auch das Controlling sind primär auf Mengenziele ausgerichtet. Die Evaluatoren empfehlen dem SECO, dass nebst der Mengen- auch die Risiko- bzw. Verlust-Komponente stärker berücksichtigt werden sollte. Aufgrund der heute verfügbaren Informationen kann der Bund seine Aufsichtsfunktion im Bereich der Verlustentwicklung nur beschränkt wahrnehmen. Daher ist insbesondere mehr Transparenz über die Verlustentwicklung zu schaffen. Zu diesem Zweck wird empfohlen, eine zentrale Verlustdatenbank zu errichten: Darin sollen Informationen zu den einzelnen Verlustfällen detailliert und systematisch erfasst und Verlustentwicklungen systematisch analysiert werden. Dies würde es dem Bund ermöglichen, bei Fehlentwicklungen früher zu reagieren.

Dimension 7 „Kundenorientierung der Leistungen“: Die BG haben verschiedene Marketingaktivitäten ergriffen, um die Bekanntheit des Bürgschaftswesens zu verbessern. Dabei wenden sie sich in erster Linie an Branchenverbände sowie Banken und Treuhänder. Breit gestreute Marketingaktivitäten werden hingegen als wenig zielführend erachtet. Aus der Unternehmensbefragung wird ersichtlich, dass die KMU meist über Intermediäre auf die BG aufmerksam werden, wobei die Banken den mit Abstand wichtigsten Vertriebskanal darstellen. Dass lediglich elf Prozent der Befragten aus Eigeninitiative auf die BG aufmerksam wurden, weist auf eine geringe Bekanntheit des Bürgschaftswesens bei den KMU hin. Die BG sollten daher ihre Anstrengungen verstärken, um die Bekanntheit des Bürgschaftswesens – insbesondere bei den KMU selbst - weiter zu steigern. Die Professionalität der Zusammenarbeit mit den BG sowie der damit verbundene Administrativaufwand werden von den befragten Kunden je nach BG unterschiedlich beurteilt. Dabei schneiden die SAFFA und OBTG tendenziell besser ab als die CRC-PME und die BG Mitte.

Dimension 8 „Wirksamkeit“: Zur Beurteilung der Wirksamkeit des neukonzipierten Bürgschaftswesens wird zum einen auf die regionale Verteilung abgestellt. Dabei zeigt sich eine stark unterschiedliche regionale Wirkung bzw. ein starkes Ungleichgewicht zwischen den Kantonen. Auffallend ist

insbesondere, dass sich das Volumen bei den Westschweizer Kantonen sowie bei den ländlichen und Gebirgskantonen konzentriert. Gleichzeitig weist die regionale Verteilung auf zusätzliches Marktpotential in verschiedenen Regionen hin. Die branchenmässige Verteilung, wonach die Bürgschaften nach wie vor stark in den gewerblichen Branchen vertreten sind, liefert einen weiteren Hinweis auf die erreichten Wirkungen. Zur Frage, in welchem Umfang über das Bürgschaftswesen Arbeitsplätze geschaffen oder erhalten werden können, lassen sich nur beschränkt Aussagen machen. Gestützt auf die Ergebnisse der Unternehmensbefragung kann jedoch festgehalten werden, dass die durch eine Bürgschaft unterstützten Finanzierungen in der Mehrheit der Fälle zur Schaffung bzw. zum Erhalt von Arbeitsplätzen beitragen. Für die Wirkungsmessung sollte seitens des SECO zukünftig nebst der Mengenentwicklung auch die Risiko- bzw. Verlustentwicklung stärker berücksichtigt werden. Zudem ist die Verteilung des Bürgschaftsvolumens auf Regionen und Branchen sowie auf Banken / Bankengruppen transparent zu erfassen und im Auge zu behalten.

Hinweis zu den Berghilfebürgschaften: Die Berghilfebürgschaften wurden in der vorliegenden Evaluation ausgeklammert. Die Bedeutung dieses Instruments nahm in den vergangenen Jahren markant ab, die Anzahl der jährlich gewährten Bürgschaften liegt gegenwärtig im einstelligen Bereich. Vor diesem Hintergrund hat sich der Bundesrat im Rahmen des anstehenden Konsolidierungsprogramms 2012 - 2013 dafür ausgesprochen, zukünftig auf dieses Förderinstrument zu verzichten.

Inhalt

Zusammenfassung	2
Abkürzungsverzeichnis.....	9
1 Grundlagen der Evaluation	10
1.1 Ausgangslage und Auftrag.....	10
1.2 Ziele und Fokus der Evaluation	11
1.3 Aufbau des Evaluationsberichts.....	11
1.4 Vorgehen	12
2 Methodik der Evaluation	14
2.1 Wirkungsmodell des gewerblichen Bürgschaftswesens	14
2.2 Evaluationsmodell	15
2.3 Zieldimensionen	16
2.4 Erhebungsinstrumente	17
3 Entwicklung des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007 bis 2010	22
4 Evaluationsergebnisse	25
4.1 Dimension 1: Auftragserfüllung	25
4.2 Dimension 2: Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung.....	29
4.3 Dimension 3: Zusammenwirken BG - Banken	48
4.4 Dimension 4: Zusammenwirken BG - Kantone.....	58
4.5 Dimension 5: Zusammenarbeit BG - GBZ	64
4.6 Dimension 6: Eignung des Controlling- und Steuerungssystems	69
4.7 Dimension 7: Kundenorientierung der Leistungen	72
4.8 Dimension 8: Wirksamkeit	78
Anhang	84
Literaturverzeichnis.....	84

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Vorgehen.....	13
Abbildung 2: Wirkungsmodell des gewerblichen Bürgschaftswesens	14
Abbildung 3: Evaluationsmodell - Überblick Evaluationsdimensionen	16
Abbildung 4: Tätigkeitsgebiete der regionalen Bürgschaftsgenossenschaften	22
Abbildung 5: Entwicklung des Bürgschaftsvolumens und Vergleich zu den Vorgaben des EVD	24
Abbildung 6: Verteilung Bürgschaften BG-Mitte (2009)	49
Abbildung 7: Verteilung Bürgschaften OB TG (2009).....	50
Abbildung 8: Verteilung Bürgschaften CRC-PME (2009)	51
Abbildung 9: Verteilung Bürgschaften SAFFA.....	52
Abbildung 10: Konzept des erwarteten Verlustes („Expected Loss“).....	54
Abbildung 11: Vertriebskanäle der Bürgschaften	73
Abbildung 12: Zusammenarbeit zwischen BG (alle) und Kunden.....	74
Abbildung 13: Zusammenarbeit zwischen OB TG und Kunden	74
Abbildung 14: Zusammenarbeit zwischen BG-Mitte und Kunden.....	75
Abbildung 15: Zusammenarbeit zwischen CRC-PME und Kunden	75
Abbildung 16: Zusammenarbeit zwischen SAFFA und Kunden	76
Abbildung 17: Zusammenarbeit zwischen BG (alle) und Nicht-Kunden	76
Abbildung 18: Regionale Verteilung der Bürgschaften aller BG (2009)	79
Abbildung 19: Anteil der KMU mit einer Bürgschaft für ausgewählte Kantone (Stand Ende 2009)	80
Abbildung 20: Prozentuale Verteilung der Bürgschaften (Anzahl) aller BG nach Branchen (Stand Ende 2009).....	81
Abbildung 21: Geschaffene Arbeitsplätze	82

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Überblick Erhebungsinstrumente.....	18
Tabelle 2: Rücklauf der Unternehmensbefragung.....	20
Tabelle 3: Meilensteine und realisierte Bürgschaftsvolumen.....	26
Tabelle 4: Überblick der Bewilligungsquoten.....	36
Tabelle 5: Entwicklung der Verlustquoten	37
Tabelle 6: Übersicht und Kennzahlen zur Finanzierungsstruktur 2009.....	42
Tabelle 7: Verwaltungskostenbeitrag im Verhältnis zum Betriebsaufwand.....	43
Tabelle 8: Übersicht Gesuchsprüfungsgebühren	44
Tabelle 9: Übersicht Personalbestand	45
Tabelle 10: Übersicht Aussenstellen.....	46
Tabelle 11: Übersicht Kompetenzaufteilung Verwaltung(srat) - Geschäftsstelle.....	46
Tabelle 12: Anteil des Bürgschaftsvolumens am Kreditvolumen an KMU.....	53
Tabelle 13: Anteil der durch die GBZ gedeckten Bürgschaften am Jahresendbestand der Bürgschaften nach neuem System.....	65
Tabelle 14: Konditionen Risikosplitting	65

Abkürzungsverzeichnis

AVIG	Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung
BG	Bürgschaftsgenossenschaft
CDS	Credit Default Swap
CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement - petites et moyennes entreprises
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
Finma	Eidgenössische Finanzmarktaufsicht
GBZ	Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen
KMU	Kleine und mittlere Unternehmen
LV	Leistungsvereinbarung
OBTG	Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft St. Gallen
SAFFA	Ursprünglich: Schweizerische Ausstellung Für Frauenarbeit Heute: BG für die Verbürgung von Bankkrediten an Frauen
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SGV-USAM	Schweizerischer Gewerbeverband
VR	Verwaltungsrat
WAK-N	Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates

1 Grundlagen der Evaluation

1.1 Ausgangslage und Auftrag

Ausgangslage

Das gewerbliche Bürgschaftswesen hat zum Ziel, kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) den Zugang zu Bankkrediten zu erleichtern. Als Reaktion auf eine parlamentarische Initiative der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (WAK-N) zur „Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens“ ist seit dem 15. Juli 2007 ein reorganisiertes Bürgschaftssystem in Kraft. Die Eckpfeiler des neuen Ansatzes werden im Folgenden dargestellt.

Zum einen ging die Stärkungsoffensive des Bundes mit einer Reduktion der Anzahl Bürgschaftsgenossenschaften (BG) einher. Finanzhilfen beantragen können nur diejenigen Organisationen, die vom Bund durch eine entsprechende Verfügung anerkannt sind. Heute bearbeiten noch die vier folgenden anerkannten BG den Schweizer Markt:

- ▶ BG-Mitte, Bürgschaftsgenossenschaft für KMU
- ▶ Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft (OBTG)
- ▶ Coopérative Romande de Cautionnement - PME (CRC-PME)
- ▶ Bürgschaftsgenossenschaft SAFFA

Bei der BG-Mitte, der OBTG und der CRC-PME handelt es sich um regionale gewerbliche BG, die je für eine bestimmte Region bzw. bestimmte Kantone zuständig sind. Die SAFFA hingegen ist eine spezielle BG für Frauen und ist gesamtschweizerisch tätig.

Zum anderen wurde die Verlustbeteiligung des Bundes neu auf 65% angesetzt (alt 50/60%). Das bedeutet, dass die als Bürge agierende Organisation im gesetzten Fall 35% des Verlustes übernehmen muss. Gleichzeitig hat der Bund die Limite je Bürgschaft von CHF 150'000 auf CHF 500'000 sowie die Verwaltungskosten-beiträge von gesamthaft CHF 200'000 auf CHF 3 Mio. pro Jahr erhöht.

Nebst den erwähnten Instrumenten haben die vier BG die Möglichkeit, bei der Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) ein Risikosplitting zu beantragen. Eine Einwilligung seitens der GBZ führt in jedem Fall zu einer hälftigen Haftungsaufteilung zwischen BG und GBZ.

Die Fortführung und Ausweitung der Unterstützungsleistungen wurde vom Bundesrat mit der Bedingung verbunden, dass dadurch die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens spürbar verbessert und folglich das Bürgschaftsvolumen deutlich gesteigert wird. Den Bürgschaftsorganisationen wurden entsprechende Zielvorgaben (Volumenziele) gesetzt.

Auftrag

Das SECO hat Ernst & Young im April 2010 mit einer Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007-2010 und einer Teilevaluation im Bereich Berghilfebürgschaften¹ beauftragt. Mit der Evaluation soll zum einen die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistungen durch die BG und die GBZ überprüft werden. Zum anderen geht es darum, die Aufsicht über die Leistungserbringung durch das SECO zu beurteilen. Adressat der Evaluation ist das SECO.

Der Auftrag umfasst sowohl die Erarbeitung eines Evaluationskonzepts als auch die Durchführung der Evaluation und das Verfassen eines Schlussberichts:

- ▶ **Entwicklung eines Evaluationskonzeptes:** Dabei sind die methodischen Herausforderungen darzulegen, Lösungsansätze aufzuzeigen sowie konzeptionelle und methodische Grundlagen zur Durchführung der Evaluation zu entwickeln.
- ▶ **Durchführung der Evaluation:** Die gemäss Evaluationskonzept definierten Daten und Informationen sind zu erheben und/oder zu sammeln sowie systematisch zu analysieren. Zudem sollen die methodischen Herausforderungen der Evaluation in der Durchführung

¹ Die Berghilfebürgschaften wurden in der vorliegenden Evaluation ausgeklammert. Die Bedeutung dieses Instruments nahm in den vergangenen Jahren markant ab, die Anzahl der jährlich gewährten Bürgschaften liegt gegenwärtig im einstelligen Bereich. Vor diesem Hintergrund hat sich der Bundesrat im Rahmen des anstehenden Konsolidierungsprogramms 2012 - 2013 dafür ausgesprochen, zukünftig auf dieses Förderinstrument zu verzichten.

aufgezeigt werden.

- ▶ **Erstellung des Schlussberichts:** Die Ergebnisse werden in einem Evaluationsbericht dargestellt. Darin integriert werden ausformulierte Empfehlungen an die Auftraggeberin.

Der Untersuchungszeitraum für die Evaluation reicht von Mitte 2007 (Start des neuen Bürgschaftssystems) bis zum Abschluss der Evaluation (August 2010).

1.2 Ziele und Fokus der Evaluation

Die Evaluation umfasst die Überprüfung der Umsetzung des im Jahre 2007 beschlossenen Businessplans des Bürgschaftswesens. Die darin enthaltenen Ziele und Vorgaben bilden die zentralen Grundlagen der Evaluation. Gemäss Pflichtenheft stehen folgende Erkenntnisziele im Vordergrund:

- ▶ **Vollzugsoptimierung:** Die Evaluation soll einen Beitrag zur Verbesserung der Leistungserbringung durch die BG – gemessen an der Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Aufgabenerfüllung seit der Neuorganisation - liefern.
- ▶ **Synergiepotential:** Mit der Evaluation ist aufzuzeigen, ob bzw. inwieweit Synergiepotential in Bezug auf die Rolle der Kantone und der GBZ (Risikosplitting) besteht und wie dieses Potential in Zukunft besser genutzt werden kann.
- ▶ **Wirksamkeitsüberprüfung:** Mit der Evaluation soll eine erste Beurteilung der erzielten Wirkungen ermöglicht werden. Zudem sind konkrete Vorschläge zu entwickeln, wie die Wirkungsmessung zukünftig verstärkt in die Evaluation einbezogen werden kann.
- ▶ **Aufsicht:** Schliesslich soll die Evaluation Vorschläge liefern, wie die Aufsicht über die Leistungserbringung durch das SECO (Controlling- bzw. Reportingsystem) optimiert werden kann.

Im Evaluationsbericht sind konkrete und praxisbezogene Empfehlungen zur Optimierung des Vollzuges seitens der BG sowie der Vollzugssteuerung durch das SECO aufzuzeigen. Zudem soll das erarbeitete Evaluationskonzept auch als Grundlage für spätere Evaluationen verwendet werden können. Die Evaluationsergebnisse können überdies für die Erarbeitung der neuen Leistungsvereinbarungen (LV) 2012 – 2015 zwischen dem Bund und den BG genutzt werden.

Der Adressat der Evaluation ist das SECO.

1.3 Aufbau des Evaluationsberichts

Der Bericht ist in vier Kapitel gegliedert:

Im ersten Kapitel werden die Grundlagen der Evaluation, wie die Ausgangslage, der Auftrag des SECO an Ernst & Young sowie dessen Ziele und Fokus, dargestellt. Des Weiteren wird kurz auf das Vorgehen und die Projektorganisation eingegangen.

Das folgende Kapitel „Methodik der Evaluation“ beschreibt das Wirkungsmodell des gewerblichen Bürgschaftswesens. Gestützt darauf sowie aufgrund der vorgegebenen Evaluations-Ziele werden acht Zieldimensionen definiert, welche anhand verschiedener Untersuchungsinstrumente analysiert werden.

Das Kapitel 3 beschäftigt sich mit der Entwicklung des gewerblichen Bürgschaftswesens im Untersuchungszeitraum 2007 bis 2010. Insbesondere wird auf die Mengen- und Volumenentwicklung näher eingegangen.

Im vierten Kapitel werden die Evaluationsergebnisse anhand der Zieldimensionen präsentiert und interpretiert. Gegebenenfalls werden Verbesserungsmöglichkeiten und Entwicklungspotentiale aufgezeigt.

1.4 Vorgehen

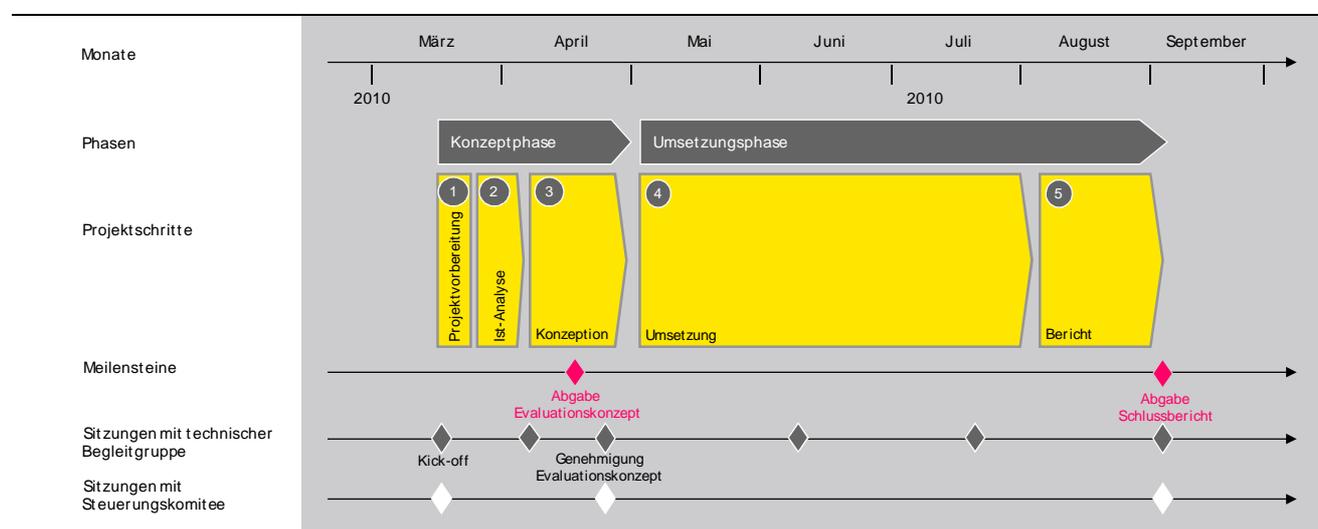
Ablauf der Evaluation

Nach der Projektinitialisierung erfolgten erste explorative Interviews mit den Geschäftsführern der BG und zwei Bankenvertretern, um einen Überblick über das „Funktionieren“ des gewerblichen Bürgschaftswesens zu erhalten. Die Sichtung bestehender Unterlagen lieferte weitere Ansatzpunkte. Aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse wurden die Zieldimensionen und Erhebungsinstrumente konkretisiert und in einem Evaluationskonzept festgehalten.

Im Verlauf der Umsetzungsphase wurden die geplanten Interviews, die Dossierprüfungen und die Unternehmensbefragung durchgeführt. Da seitens der BG gewisse Bedenken bezüglich Geheimhaltung bestanden, wurde die Stichprobe für die Unternehmensbefragung durch Thomas Bänziger, der im Auftrag des SECO und der BG gewisse IT-Aufgaben wahrnimmt, gezogen.

Nach Abschluss der Erhebungen erfolgten die Analyse und die umfassende Darstellung der Ergebnisse im vorliegenden Evaluationsbericht.

Abbildung 1: Vorgehen



Projektorganisation

Die Evaluation wurde von einem interdisziplinären Team von Ernst & Young durchgeführt, das die Bereiche öffentliche Verwaltung, Politik- und Staatswissenschaft sowie Volks- und Betriebswirtschaft abdeckte. Christian Sauter übernahm die Projektleitung. Das Projektteam bestand aus Petra Beck und Kevin Meile, Spezialisten der öffentlichen Verwaltung, sowie aus Marcel Labhart und Mathieu de Wolff, Spezialisten für KMU-Finanzierung.

Die Evaluation wurde durch Philippe Jeanneret, Ressortleiter KMU-Politik des SECO, in Auftrag gegeben. Das Steuerungskomitee bildete Philippe Jeanneret und Dr. Eric Scheidegger, Leiter Direktion Standortförderung SECO.

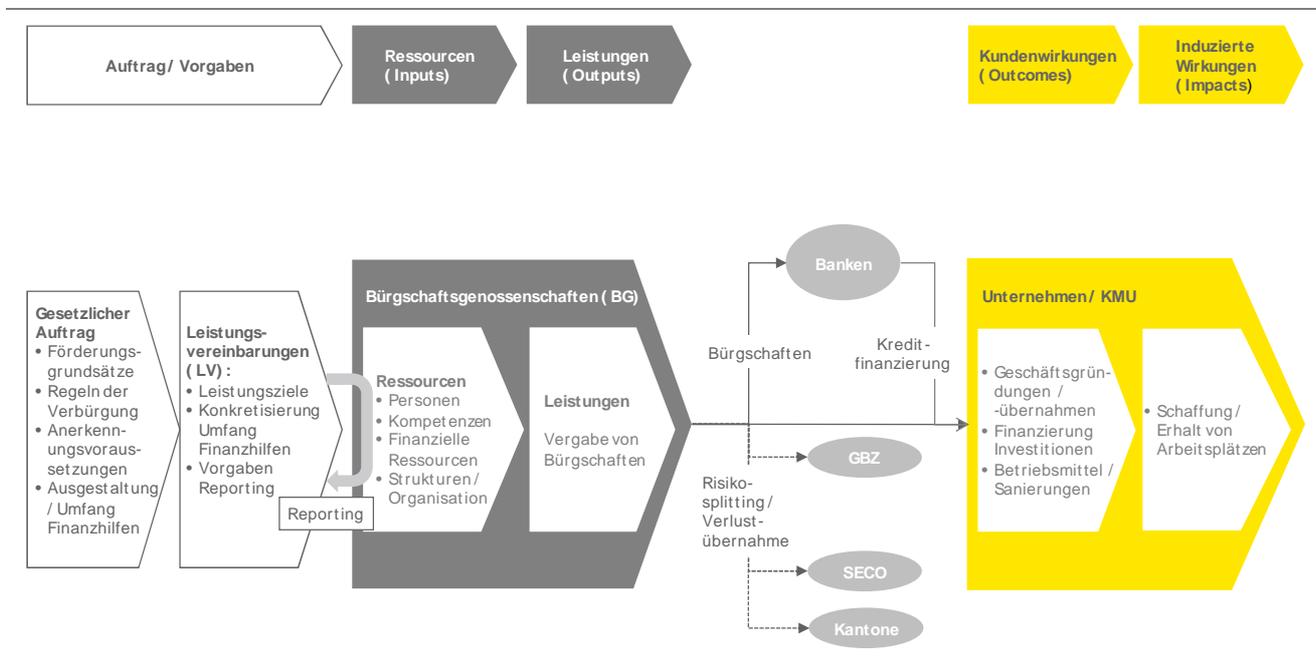
Frau Denise Delapraz, wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort KMU-Politik SECO, stand dem Projektteam von Ernst & Young in technischen und organisatorischen Fragen zur Seite.

2 Methodik der Evaluation

2.1 Wirkungsmodell des gewerblichen Bürgschaftswesens

Ein Überblick über die (rechtlichen) Vorgaben, den Auftrag, das Zusammenspiel der verschiedenen Akteure sowie die Wirkungszusammenhänge des gewerblichen Bürgschaftswesens ist für die Evaluation zentral: Anhand des folgenden Wirkungsmodells (vgl. Abb. 2) wird schematisch gezeigt, wie die staatliche Intervention wirkt und auf welchen Mechanismen die angestrebten Wirkungen beruhen. Das Modell dient als analytischer Orientierungsraster, um die Funktionsweise des gewerblichen Bürgschaftswesens auf einem abstrakt-theoretischen Niveau zu analysieren.

Abbildung 2: Wirkungsmodell des gewerblichen Bürgschaftswesens



Das Wirkungsmodell unterscheidet fünf Analyseebenen, nämlich die Auftrags-, Input-, Output-, Outcome- und Impactebene. In Bezug auf das gewerbliche Bürgschaftswesen lassen sich diese Ebenen wie folgt beschreiben:

Über den **Auftrag** werden Leistungsziele und allfällige Vorgaben zur Leistungserbringung durch den Gesetzgeber bzw. die öffentliche Hand definiert. Diese Bestimmungen finden sich zum einen im Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (SR 951.25) sowie in der gleich lautenden Verordnung. Die entsprechende Botschaft bzw. die entsprechenden Erläuterungen dienen als Auslegungshilfe. Zum anderen hat der Bund vier gewerbliche BG sowie die GBZ mit der Umsetzung beauftragt und mit diesen Organisationen entsprechende LV (für die laufende Legislatur) abgeschlossen. In diesen LV wird der gesetzliche Auftrag konkretisiert.

Unter **Inputs** werden diejenigen Elemente verstanden, die dem Leistungserbringer für die Erfüllung des Auftrages zur Verfügung stehen. Bei den BG handelt es sich dabei einerseits um personelle Ressourcen und fachliche Kompetenzen. Andererseits spielen die finanziellen Ressourcen eine zentrale Rolle, da sie den möglichen Umfang der Leistungserbringung (Bürgschaftsvolumen) mitbestimmen. Die vier anerkannten BG sind je als Genossenschaft organisiert, wobei die Zusammensetzung der Genossenschafter und die Finanzierungsmodalitäten (insbesondere Beteiligung der Kantone) unterschiedlich ausgestaltet sind.

Output meint die konkreten Leistungen, die gestützt auf den Auftrag und unter Einsatz der vorhin beschriebenen Inputs erbracht werden. Im Falle des gewerblichen Bürgschaftswesens stellt die Bürgschaft der BG den Output dar. Es ist jedoch zu beachten, dass der eigentliche Output aus Kundensicht in der Kreditvergabe durch die Bank besteht. Die Bürgschaft ist in dieser Hinsicht als Instrument zu sehen, das dem Unternehmen den Zugang zu einem Bankkredit erleichtert. Dadurch wird auch deutlich, dass die Leistungen der BG nicht unabhängig von der Kreditvergabepraxis/-politik der Banken beurteilt werden können.

Die Kundenwirkungen, die beim Leistungsempfänger ausgelöst werden, stellen den **Outcome** dar. Der Outcome hängt davon ab, zu welchem Zweck der Bürgschaftsnehmer die Bürgschaft bzw. den verbürgten Bankkredit einsetzt. Dabei handelt es sich insbesondere um Geschäftsgründungen und -übernahmen, Finanzierungen von Investitionen sowie Betriebsmittel und Sanierungen.

Unter **Impact** fallen schliesslich die indirekten, gesamt- bzw. volkswirtschaftlichen Wirkungen, die durch das gewerbliche Bürgschaftswesen ausgelöst werden. Diese Wirkungen bilden denn auch den Beweggrund bzw. die Legitimation für die staatliche Unterstützung in diesem Bereich. Das übergeordnete Ziel des gewerblichen Bürgschaftswesens besteht darin, den Kreditzugang für KMU zu erleichtern und dadurch Investitionen und Firmengründungen zu fördern bzw. einen Finanzierungsengpass zu überbrücken. Im Endeffekt sollen die Zahl der Arbeitsplätze in der Schweiz gefördert und die wirtschaftliche Wertschöpfung gesteigert werden.

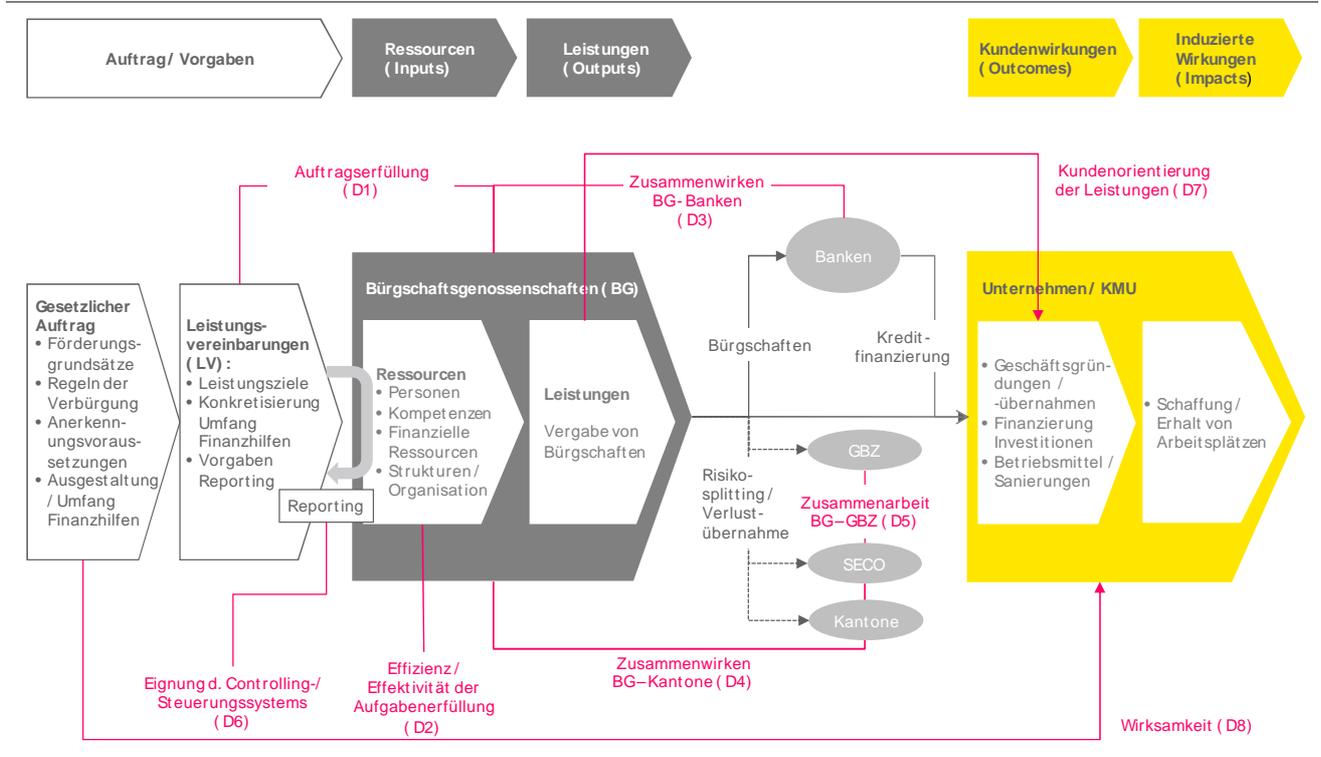
Mit Blick auf die Wirkungsmessung stellt sich die Frage, ob ein direkter Zusammenhang zwischen den eingesetzten Mitteln (Input) und der Wertschöpfung (Impact) hergestellt werden kann: Ein Franken in Form einer gewerblichen Bürgschaft löst x-Franken Wertschöpfung in der Schweiz aus. Solche direkten Wirkungszusammenhänge sind allerdings kaum eruierbar. Dies zum einen, da nicht festgestellt werden kann, ob eine Kreditfinanzierung auch ohne Bürgschaft (allenfalls über alternative Sicherheiten) zu Stande gekommen wäre. Zum anderen wird über eine Bürgschaft grösstenteils nur ein Teil eines Kredites besichert, und es wäre methodisch schwierig zu differenzieren, welcher Anteil der durch die Kreditfinanzierung ausgelösten Wertschöpfung auf die Bürgschaft zurückzuführen ist. Schliesslich wurden von der GBZ bzw. den BG bis anhin keine ausreichenden Daten erhoben, wie sie für die Untersuchung dieser Wirkungszusammenhänge grundsätzlich erforderlich wären.

2.2 Evaluationsmodell

Werden die in Kapitel 1.2 aufgeführten Zielsetzungen der Evaluation mit dem Wirkungsmodell gemäss Kapitel 2.1 zusammengeführt, lässt sich ein Evaluationsmodell ableiten, wie es in Abbildung 3 dargestellt ist. Im Modell sind acht Evaluations-Dimensionen (D1 – D8) hervorgehoben, die im Fokus der Evaluation stehen sollen.²

² Der Aspekt „Umsetzung des politischen Willens“, der gemäss Pflichtenheft in der Evaluation ebenfalls zu untersuchen ist, soll nicht als separate Dimension behandelt werden, sondern ist in verschiedenen Dimensionen implizit oder explizit enthalten (z.B. D4 Zusammenwirken BG-Kantone, D8 Wirksamkeit).

Abbildung 3: Evaluationsmodell - Überblick Evaluationsdimensionen



2.3 Zieldimensionen

Im Folgenden werden die einzelnen Evaluationsdimensionen kurz vorgestellt und die Evaluationsmethoden konkretisiert:

Dimension 1: Auftragserfüllung

Die BG sind gemäss LV verpflichtet, unterstützungswürdigen KMU mittels Bürgschaften den Zugang zu Krediten zu erleichtern. Den einzelnen BG werden vom Bund konkrete Mengenziele gesetzt, die es für die laufende Legislatur zu erreichen gilt. Es ist zu prüfen, ob und wie diese Ziele erreicht wurden.

Dimension 2: Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung

Die Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung zeigt sich zum einen in der Kreditvergabepraxis und -politik der einzelnen BG sowie in deren Risikomanagement. Darüber hinaus sind auch die finanzielle und personelle Ressourcenausstattung sowie die Organisation und Strukturen der BG, die für die Aufgabenerfüllung eine wesentliche Rolle spielen, zu untersuchen.

Dimension 3: Zusammenwirken BG - Banken	Die Akzeptanz der BG bzw. ihrer Bürgschaften durch die Banken ist entscheidend für das Wachstum und den Erfolg des gewerblichen Bürgschaftswesens. Im Rahmen der Evaluation ist insbesondere der Frage nachzugehen, welche Rolle das Instrument der gewerblichen Bürgschaft für die Kreditvergabe der Banken spielt.
Dimension 4: Zusammenwirken BG - Kantone	Die Zusammenarbeit der BG mit den Kantonen wirkt sich sowohl auf die finanziellen Ressourcen als auch auf das Tätigkeitsfeld der BG aus. Es ist zu untersuchen, in welcher Form und Intensität die BG mit den Kantonen zusammenarbeiten und welche Auswirkungen damit verbunden sind.
Dimension 5: Zusammenarbeit BG - GBZ	Die GBZ bietet den BG eine Rückversicherung in Form eines Risikosplittings an. Die Wirksamkeit dieses Instruments auf das Gesamtsystem hängt wesentlich davon ab, zu welchen Konditionen die GBZ das Risikosplitting anbietet. Es stellt sich zudem die Frage, in welcher Form die GBZ zukünftig ins System des gewerblichen Bürgschaftswesens eingebunden werden soll.
Dimension 6: Eignung des Controlling- und Steuerungssystems	Das SECO als Aufsichtsbehörde steuert die BG über die LV: Darin sind die von den einzelnen BG zu erreichenden Leistungsziele (Bürgschaftsvolumen) sowie die Eckpfeiler des Controllings- und Steuerungssystems verankert. Im Rahmen der Evaluation wird insbesondere zu prüfen sein, wie den Aspekten Wirkungsmessung und Risikomanagement beim Reporting und Controlling angemessen Rechnung getragen werden kann.
Dimension 7: Kundenorientierung der Leistungen	Die Kundenorientierung der Leistungen bestimmt die Nachfrage nach Bürgschaften. Um die gesetzten Mengenziele und die damit verbundenen Wirkungen zu erreichen, sind die Quantität und Qualität der Leistungen den Markt- resp. Kundenbedürfnissen anzupassen. Daneben spielt die Zugänglichkeit und Bekanntheit der Leistungen eine wichtige Rolle für den Erfolg des gewerblichen Bürgschaftswesens.
Dimension 8: Wirksamkeit	Unter der Dimension Wirksamkeit ist eine erste Einschätzung vorzunehmen, welche gesamtwirtschaftlichen Wirkungen mit dem System bisher erzielt wurden. Parallel dazu sind konkrete Vorschläge zu erarbeiten, wie zukünftig eine Wirkungsmessung erfolgen könnte.

2.4 Erhebungsinstrumente

Überblick	Für die Beurteilung der acht hergeleiteten Evaluationsdimensionen wurde - je nach Fragestellungen und Erkenntniszielen - auf unterschiedliche Erhebungsinstrumente zurückgegriffen. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick, mit welchen Erhebungsinstrumenten welche Dimensionen untersucht wurden.
-----------	--

Tabelle 1: Überblick Erhebungsinstrumente

Erhebungsinstrument	Evaluationsdimension							
	Auftrags- erfüllung	Effizienz / Effektivität der Aufgabenerfüllung	Zusammenwirken BG - Banken	Zusammenwirken BG - Kantone	Zusammenarbeit BG - GBZ	Eignung des Controlling- und Steuerungssystems	Kundenorientierung der Leistungen	Wirksamkeit
	1	2	3	4	5	6	7	8
A - Qualitative Dokumentenanalyse	X	X	X	X	X	X	X	X
B - Interviews mit SECO	X	X	X	X	X	X		X
C - Interviews mit BG	X	X	X	X	X	X	X	X
D - Interviews mit GBZ					X	X		
E - Interviews mit Banken		X	X				X	
F - Unternehmensbefragung (Kunden / Nicht-Kunden)		X	X				X	X
G - Dossierprüfungen	X	X	X					X

Der gewählte Ansatz erlaubte es, innerhalb eines bestimmten Erhebungsinstrumentes eine Datentriangulation³ durchzuführen (z.B. durch mehrere Interviews mit verschiedenen Personen und Perspektiven zur gleichen Zieldimension). Zudem wurde für einzelne Dimensionen eine Methodentriangulation möglich, d.h. eine Dimension wurde mit mehreren Methoden resp. Erhebungsinstrumenten untersucht.

Im Folgenden wird auf das Vorgehen bei den einzelnen Erhebungsinstrumenten eingegangen.

Erhebungsinstrument A:
Qualitative Dokumentenanalyse

Die Dokumentenanalyse hatte zum Ziel, die bestehenden Informationen und Daten zum Vollzug durch die BG sowie zur Aufsicht durch das SECO systematisch aufzubereiten. Sie diente als Grundlage für die Anwendung der übrigen Evaluationsinstrumente und ermöglichte zudem eine Vertiefung und Verifizierung ausgewählter Aspekte. Eine besondere Bedeutung kam der Dokumentenanalyse hinsichtlich der Dossierprüfungen zu.

Erhebungsinstrument B:
Interviews mit SECO

Die Interviews mit Vertretern des SECO dienten dazu, die Sicht des Auftraggebers und Aufsichtsorgans einzubringen. Dabei wurden fast sämtliche Dimensionen (ausser „D3: Zusammenwirken Banken – BG“ und „D7: Kundenorientierung der Leistungen“) diskutiert. Es handelte sich um qualitative Interviews nach einem vordefinierten standardisierten Fragebogen. Mit folgenden Personen wurden Interviews geführt:

- ▶ Dr. Eric Scheidegger, Stv. Direktor SECO, Leiter der Direktion für Standortförderung
- ▶ Philippe Jeanneret, Ressortleiter KMU-Politik, Direktion für Standortförderung
- ▶ Denise Delapraz, Wissenschaftliche Mitarbeiterin Ressort KMU-Politik, Direktion für Standortförderung

³ Mit „Triangulation“ wird in der empirischen Sozialforschung eine Forschungsstrategie bezeichnet, bei der in der Analyse verschiedene Daten oder Methoden auf die gleiche Fragestellung angewendet werden, um so die Validität resp. Aussagekraft der Ergebnisse zu erhöhen und breiter abzustützen.

**Erhebungsinstrument C:
Interviews mit BG**

Sämtliche Evaluationsdimensionen hängen (un-)mittelbar mit der Umsetzung der LV durch die BG zusammen. Es war deshalb sinnvoll und notwendig, die BG direkt in die Evaluation einzubinden. Bei den Interviews mit Vertretern der BG wurden sämtliche Dimensionen thematisiert. Es handelte sich um qualitative Interviews nach einem vordefinierten standardisierten Fragebogen. Mit folgenden Personen wurden je BG gemeinsame Interviews geführt:

- ▶ Dr. Felicitas Einsele, Präsidentin SAFFA
- ▶ Andrea Theunert, Geschäftsführerin SAFFA
- ▶ Dr. Rolf Portmann, Präsident BG-Mitte
- ▶ André Kormann, Geschäftsführer BG-Mitte
- ▶ Arthur Bürgi, Präsident OB TG
- ▶ Norbert Hug, Geschäftsführer OB TG
- ▶ Jean-Pierre Wicht, Président du conseil d'administration CRC-PME
- ▶ Jean Wenger, Vice-président du conseil d'administration CRC-PME
- ▶ Christian Wenger, Directeur CRC-PME

**Erhebungsinstrument D:
Interviews mit GBZ**

Beim Gespräch mit der GBZ standen die Evaluationsdimensionen „D5: Zusammenarbeit BG – GBZ“ sowie „D6: Eignung des Controlling- und Steuerungssystems“ im Zentrum. Es handelte sich um qualitative Interviews nach einem vordefinierten standardisierten Fragebogen. Mit der GBZ wurde ein gemeinsames Interview mit Rolf Wey, Direktor und Geschäftsführer, und Werner Messmer, Verwaltungsratspräsident, durchgeführt.

**Erhebungsinstrument E:
Interviews mit Banken**

Die Bankeninterviews sollten möglichst breit abgestützt werden, d.h. es wurden Vertreter aller relevanten Bankengruppen befragt und dabei nach Möglichkeit auch die regionale Verteilung berücksichtigt. Mit den folgenden Bankenvertretern wurden im Rahmen der Evaluation separate Interviews geführt:

- ▶ Josef Huwyler, Sitzleiter Zug, Valiant Bank
- ▶ Simon Müller, Bereichsleiter Kreditführung, Berner Kantonalbank
- ▶ Max Keller, Analyst Credit Office Firmen- und Privatkunden, RAC, Zürcher Kantonalbank
- ▶ Charles Rod, Directeur / Analyste crédit, und Patrick Adatte, Analyste crédit, Banque Cantonale Vaudoise
- ▶ Heinz Oetliker, Betreuer Firmenkunden, Regiobank Solothurn
- ▶ Reto Heiz, Leiter der UBS Region Mittelland, UBS
- ▶ Fulvio Micheletti, Managing Director, Leiter Unternehmenskunden UBS
- ▶ Claude Conod, Director Project Portfolio Management / Operational Excellence C&IC, Credit Suisse

Erhebungsinstrument F:
Unternehmensbefragung
(Kunden/Nicht-Kunden)⁴

Kunden und Nicht-Kunden wurden mit einem vorstrukturierten Fragebogen befragt. Die Umfrage wurde per Online-Formular und alternativ per Fragebogen in Papierform durchgeführt. Für die Kunden und Nicht-Kunden wurden unterschiedliche Fragebogen erarbeitet und sowohl in Deutsch und Französisch bereitgestellt.

Aus den Kunden der vier Genossenschaften wurde eine repräsentative⁵ Stichprobe von insgesamt 151 Unternehmen, aus den Nicht-Kunden eine Stichprobe von insgesamt 96 Unternehmen gezogen. Der Anteil der einzelnen BG im Rahmen dieser Stichprobe wurde in Anlehnung an die Anzahl der jährlich bewilligten Bürgschafts-Gesuche festgelegt (CRC-PME 40% – BG-Mitte 25% – OBTG 25% – SAFFA 10%). Dabei wurde der Anteil der SAFFA leicht erhöht, um eine Mindestzahl von befragten Unternehmen sicherzustellen.

Tabelle 2: Rücklauf der Unternehmensbefragung

	Kunden		Nicht-Kunden	
	Versand	Rücklauf	Versand	Rücklauf
OBTG	38	31 (82%)	25	4 (16%)
BG-Mitte	38	17 (45%)	25	7 (28%)
CRC-PME	60	33 (55%)	36	7 (19%)
SAFFA	15	5 (33%)	10	3 (30%)
Total	151	86 (57%)	96	21 (22%)

Bei den Kunden konnte eine hohe Rücklaufquote von 57% erreicht werden⁶, bei den Nicht-Kunden fiel die Rücklaufquote erwartungsgemäss wesentlich tiefer aus. Der Grossteil der Antworten ging in Papierform ein. Die wenigsten Unternehmen machten Gebrauch von der Möglichkeit, die Fragen über das Internet zu beantworten. Die durch die Befragung erhaltenen Daten wurden erfasst und statistisch ausgewertet.

Erhebungsinstrument G:
Dossierprüfungen

Die Dossierprüfung ermöglichte einen Einblick in die Standards der Bürgschaftsprüfung wie auch in den Ablauf und das Risikomanagement und Controlling / Reporting der einzelnen BG. Im Bezug auf die Evaluationsdimensionen lag der Fokus auf den Bereichen Effizienz / Eignung des Auftragnehmers, der Auftragserfüllung, der Zusammenarbeit BG – Banken sowie der Wirksamkeit. Im Weiteren erlaubte die Einsicht in die Verlust-Dossiers eine möglichst aussagekräftige Einschätzung der Verlustsituation.

Bei jeder der drei regionalen BG wurden deshalb je zwölf Bürgschaftsdossiers geprüft (bei der SAFFA drei Dossiers). Um eine einheitliche Prüfung der Dossiers bei den einzelnen BG zu erreichen, wurde anhand eines internen Leitfadens / Rasters vorgegangen, der die zu erfassenden Informationen vorgab. Dadurch konnte die Vergleichbarkeit der Ergebnisse gewährleistet werden. Ein analoges Vorgehen wurde bei der Prüfung der Verlust-Dossiers⁷ gewählt.

Die Erkenntnisse aus der Dossierprüfung wurden anonymisiert ausgearbeitet. Die Angaben zum Kunden sind nur der BG bzw. derjenigen Person von Ernst & Young bekannt, welche die Prüfung durchführte. Im Rahmen der weiteren Datenverwendung wurden keine Angaben verwendet, welche einen Rückschluss auf Kunden zulassen würden.

⁴ Unter Kunden werden Unternehmen, die zurzeit in den Genuss einer Bürgschaft kommen, verstanden. Als Nicht-Kunden betrachten wir jene Unternehmen, deren Gesuch um eine Bürgschaft im Untersuchungszeitraum abgelehnt wurde bzw. die ihr Gesuch zurückgezogen haben. Diese Befragung erlaubt auch, Vergleiche zwischen den einzelnen BG herzustellen.

⁵ Repräsentativ hinsichtlich der Branchen und der Grösse der Unternehmen

⁶ Die sehr hohe Quote bei der OBTG (82%) hängt wahrscheinlich damit zusammen, dass die OBTG mit den betreffenden Unternehmen vorgängig telefonisch Kontakt aufgenommen hat.

⁷ Dies sind Dossiers, die seit der Neukonzeption vergeben wurden und bei denen die BG für den Kredit eintreten musste bzw. für die BG Verluste entstanden sind.

Zusätzlich wurde auf Wunsch des SECO eine Analyse der Verluste bzw. der Häufigkeit und der Verteilung von Verlusten vorgenommen.

Grundsätzlich hing der Erkenntnisgewinn aus den Dossierprüfungen wesentlich davon ab, welche Daten / Informationen tatsächlich bei den einzelnen Dossiers vorlagen.

Auswahl der Dossiers

Die untersuchten Dossiers wurden gemäss den Ausprägungen der folgenden Kriterien ausgewählt, um eine möglichst breite Abdeckung zu erreichen:

- ▶ Kanton / Region (je nach regionaler Gliederung der BG)
- ▶ Branche (Fokus auf 3-4 Branchen mit grossem Volumen)
- ▶ Begründung der Zusage
- ▶ Kreditvolumen
- ▶ Bürgschaftsvolumen
- ▶ Kreditzweck (Betriebsmittelfinanzierung, Investitionen, Nachfolgeregelung, Start-up, Sanierung)
- ▶ Kreditgebende Bank
- ▶ Risikokategorie (unterschieden nach Risikoeinschätzung des Bürgschaftsnehmers)

Prüfung der Verlust-Dossiers

Die Anzahl der geprüften Verlustdossiers wurde abhängig von der Anzahl der eingetretenen Verluste pro BG festgelegt und präsentiert sich wie folgt (Anzahl Verlustdossiers seit Neukonzeption bis Ende 2009 in Klammern):

- ▶ OBTG: 1 Verlust-Dossier geprüft (total 1 Verlustdossier)
- ▶ BG-Mitte: 3 Verlust-Dossiers geprüft (total 3 Verlustdossiers)
- ▶ CRC-PME: 8 Verlust-Dossiers geprüft (total 22 Verlustdossiers)
- ▶ SAFFA: 0 Verlust-Dossiers geprüft (total 0 Verlust-Dossiers)

In erster Linie erfolgte die Prüfung mit Blick auf die Gründe für den Ausfall des Kunden.

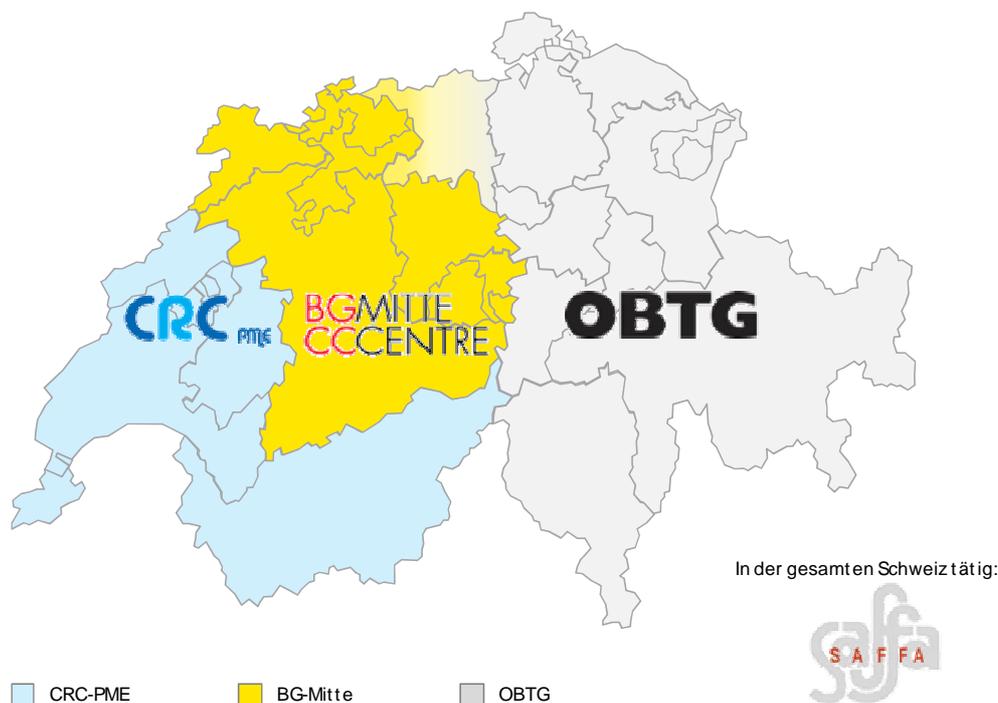
3 Entwicklung des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007 bis 2010

Eckwerte der Neukonzeption

Seit dem 15. Juli 2007 ist das neue Bundesgesetz über das gewerbliche Bürgschaftswesen in Kraft. Das neu konzipierte System beinhaltet folgende Eckwerte:

- ▶ Der Bund geht ein stärkeres finanzielles Engagement ein und beteiligt sich neu mit 65% an den Verlusten der BG. Dabei darf das Volumen der Bürgschaften, die von der Verlustdeckung profitieren, jedoch CHF 600 Mio. nicht überschreiten. Zudem erhöht der Bund seine Verwaltungskostenbeiträge an die BG auf neu CHF 3 Mio. pro Jahr.
- ▶ Die bisherige Anzahl von 10 BG wurde auf 4 reduziert. Unten stehende Grafik zeigt die neuen regionalen Verantwortlichkeiten. Im Kanton Aargau, abgesehen vom Fricktal (BG-Mitte), ist die OBTG für die Marktbearbeitung verantwortlich. Zusätzlich bearbeitet die BG der Frauen SAFFA die gesamte Schweiz.

Abbildung 4: Tätigkeitsgebiete der regionalen Bürgschaftsgenossenschaften



Diese Veränderung zwang die drei regionalen BG zu einschneidenden Anpassungen. Insbesondere die CRC-PME war vor grosse organisatorische 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 BG zu erreichen, wurde eine neue Genossenschaft – die CRC-PME – gegründet. Unter dem Dach der CRC-PME wurden in allen fünf Kantonen Aussenstellen (so genannte Antennen) vorgesehen, 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 ehemalige Genossenschaft des Kantons Waadt erfuhr wesentliche Veränderungen und wurde

anschliessend als Aussenstelle weitergeführt, die ehemalige Genossenschaft des Kantons Wallis wurde ohne grosse Veränderungen als Aussenstelle in das neue System integriert.⁸

Bei allen Aussenstellen (Antennen) der CRC-PME handelt es sich um rechtlich selbständige Organisationen, die CRC-PME hat mit den einzelnen Aussenstellen je gleich lautende Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Der Businessplan der CRC-PME vom Frühling 2007 sah zudem vor, die Abläufe und Praxis der einzelnen Antennen unter der Führung der CRC-PME möglichst aneinander anzugleichen.

Das erforderliche Eigenkapital der CRC-PME wurde von einzelnen Kantonen und den kantonalen Antennen finanziert. Ebenso verpflichteten sich die Kantone, ihren Kapitalanteil abhängig vom Volumenwachstum im eigenen Kanton schrittweise zu erhöhen.

- ▶ Die maximale Limite pro Bürgschaft wurde von CHF 150'000 auf 500'000 erhöht.⁹
- ▶ Gleichzeitig erfuhr die GBZ eine Neuausrichtung, indem sie vom Bund beauftragt wurde, neu als Koordinationsorgan und Abwicklungsstelle zwischen dem Bund und den regionalen BG zu wirken. Zudem bietet die GBZ 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.
- ▶ Der Bund kann nachrangige Darlehen im Maximalbetrag von CHF 10 Mio. zwecks Stärkung der notwendigen Kapitalbasis und zur Sicherstellung der notwendigen Wachstumsfinanzierung an die anerkannten BG vergeben.¹⁰

Im Zuge dieser Gesetzesänderungen wurde durch das SECO eine Arbeitsgruppe mit der Ausarbeitung eines Businessplans für das gewerbliche Bürgschaftswesen beauftragt. Darin waren alle vier BG, die GBZ, der Schweizerische Gewerbeverband SGV-USAM sowie externe Experten vertreten. Der Businessplan vom Februar 2007¹¹ beschreibt die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben, insbesondere die zukünftige Marktbearbeitung, die Strukturen und Aufgabenteilung, die angebotenen Produkte, das Vorgehen bei der Bürgschaftsgewährung sowie eine Gesamtrechnung resp. Budget.

Volumenentwicklung

Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement EVD hat mit den vier anerkannten Bürgschaftsgenossenschaften LV, welche Meilensteine bis ins Jahr 2011 vorgeben, abgeschlossen. Diese Meilensteine sehen vor, das Bürgschaftsvolumen in diesem Zeitraum mehr als zu verdoppeln.

⁸ Im Kanton Wallis kam es jedoch 2009 zu wesentlichen Veränderungen, indem die Kompetenzen und Aufgaben der rechtlich selbständigen Aussenstelle neu an das Centre de compétences financières (CCF) übertragen wurden.

⁹ Dabei werden die Bürgschaftsverpflichtungen der BG zu Gunsten der Banken im Umfang von 120 % des beantragten Bürgschaftsvolumens ausgestellt. Dieser Zuschlag deckt allfällige weitere offene Posten wie ausstehende Zinsen und Kommissionen auf dem verbürgten Kapitalbetrag / Kredit ab.

¹⁰ Gemäss Art. 15 der Verordnung über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen werden nachrangige Darlehen nur gewährt, wenn die BG nachweist, dass die ihr zumutbaren Selbsthilfemassnahmen und Finanzierungsmöglichkeiten ausgeschöpft wurden.

¹¹ Dieser Businessplan wurde seitdem jedoch nicht mehr aktualisiert und stellt demnach heute keine verlässliche Planungsgrundlage mehr dar.

Abbildung 5: Entwicklung des Bürgschaftsvolumens und Vergleich zu den Vorgaben des EVD¹²

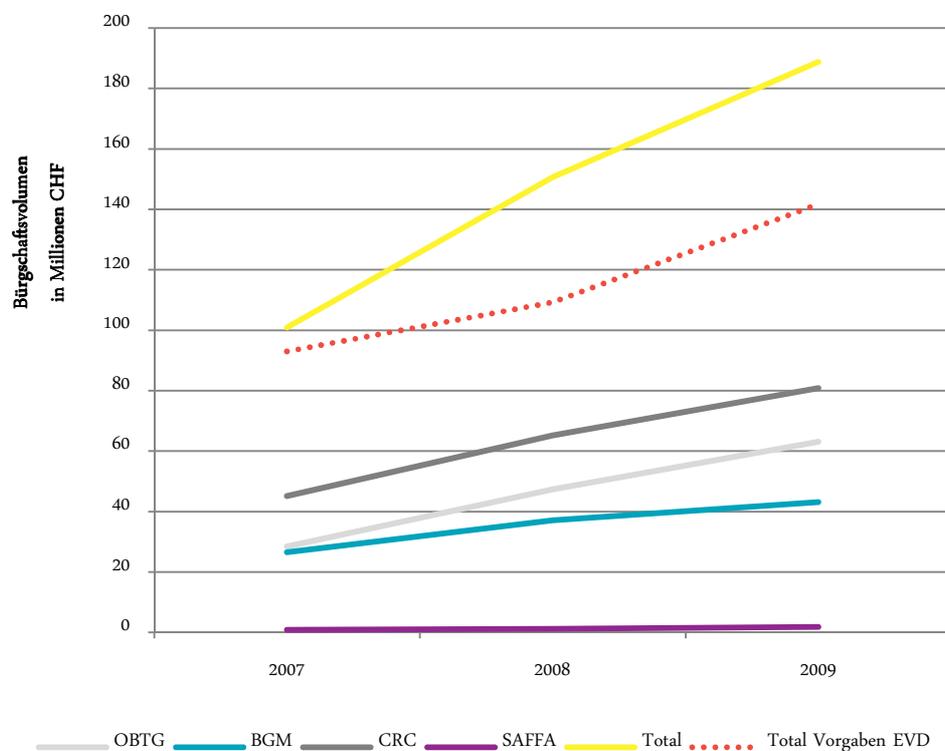


Abbildung 5 zeigt die Entwicklung des Bürgschaftsvolumens der letzten drei Jahre. Die vertraglich festgesetzten Mengenziele konnten bisher klar erfüllt werden. Das Total über alle vier BG übertrifft die Vorgaben des EVD im Jahr 2009 um fast CHF 50 Mio.

¹² Quelle: Leistungsvereinbarungen BG – EVD und Anhang der Jahresberichte der GBZ 2007 bis 2009

4 Evaluationsergebnisse

4.1 Dimension 1: Auftragserfüllung

Hintergrund

Gemäss den LV sind die BG verpflichtet, Solidarbürgschaften zu Gunsten von KMU bereitzustellen, um diesen die Aufnahme von Bankdarlehen zu erleichtern. Dieser Auftrag wird in den LV konkretisiert bzw. operationalisiert, indem den einzelnen BG für den Zeitraum 2007 – 2011 konkrete Mengenziele zur Entwicklung des Bürgschaftsbestandes sowie der Neubürgschaften gesetzt werden. Insgesamt strebt der Bund etwas mehr als eine Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens an. Die BG haben dem Bund vierteljährlich über die Entwicklung des Bürgschaftsvolumens Bericht zu erstatten (vgl. Kapitel 4.6).

Untersuchungsfragen

- ▶ Erreichen die BG die in der LV vorgegebenen Mengenziele?
- ▶ Welche Massnahmen haben die BG ergriffen, um die vorgegebenen Mengenziele zu erreichen?

4.1.1 Aussagen aus der Evaluation

Mengenziele und realisiertes Bürgschaftsvolumen

Gemäss den LV zwischen den einzelnen BG und dem EVD streben die Vertragsparteien eine zweckmässige und kostengünstige Förderung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens an. Die BG werden insbesondere verpflichtet, im Zeitraum von 2007 – 2011 konkrete Volumenziele (Entwicklung Bürgschaftsvolumen) zu erreichen, wobei eine gesunde Eigenkapitalbasis zu erhalten ist. Der Auftrag der BG ist folglich primär quantitativ umschrieben. Implizit wird jedoch gleichzeitig gefordert, dass die Mengenziele über eine nachhaltige Risikopolitik zu erreichen sind.

Die Volumenziele wurden - ausgehend von den neuen Rahmenbedingungen des neu konzipierten Bürgschaftswesens - auf insgesamt etwas mehr als eine Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens festgesetzt. Die folgende Tabelle zeigt, inwieweit die definierten Volumenziele im Untersuchungszeitraum von den einzelnen BG erreicht wurden:

Tabelle 3: Meilensteine und realisierte Bürgschaftsvolumen^{13,14}

In Mio. CHF			15.07.07	31.12.07	31.12.08	31.12.09	31.12.10	31.12.11
OBTG	Bürgschaftsbestand	Vorgabe	19.2	21	25	32.6	40.3	48
		realisiert		28	47	63		
	Neubürgschaften	Vorgabe		2.6	8.2	10.7	11.8	12.7
		realisiert		11.6	26.1	26.3		
BG-Mitte	Bürgschaftsbestand	Vorgabe	26.2	28.7	34.1	44.5	55	65.5
		realisiert		27	37	43		
	Neubürgschaften	Vorgabe		3.5	11.2	14.7	16.1	17.4
		realisiert		7.6	21.3	22		
CRC-PME	Bürgschaftsbestand	Vorgabe	40.3	42.4	49.2	63.2	76.5	88.6
		realisiert		45	65	80		
	Neubürgschaften	Vorgabe		5.1	16.1	20.7	22.3	23.4
		realisiert		13.1	38.2	45.9		
SAFFA	Bürgschaftsbestand	Vorgabe	0.8	0.86	1	1.4	1.7	2
		realisiert		0.8	1.2	1.8		
	Neubürgschaften	Vorgabe		0.1	0.3	0.85	1.3	1.75
		realisiert		0.2	0.7	0.9		
Total gesamte Schweiz	Bürgschaftsbestand	Vorgabe	86.5	93	109.3	141.7	173.5	204.1
		realisiert		100.8	150.2	187.8		
	Neubürgschaften	Vorgabe		11.3	35.8	47	51.5	55.3
		realisiert		32.7	86.3	95.1		

Dabei wird ersichtlich, dass die OB TG und die CRC-PME die quantitativen Vorgaben klar erfüllen. Die BG-Mitte übertrifft die vorgegebenen Mengenziele in Bezug auf Neugeschäfte. Der Bestand der BG-Mitte liegt jedoch leicht unter den Zielen, was auf die höhere als erwartete Abnahme bei den Saldi der altrechtlichen Bürgschaften (im Rahmen der vertraglichen Amortisationen) zurückgeführt wird. Die SAFFA wies Ende 2007 einen geringen Rückstand von CHF 0.06 Mio. auf die Vorgaben auf, den sie jedoch in den Folgejahren aufholen konnte. Gesamtschweizerisch wurden die Vorgaben in jedem Jahr übertroffen.

Bei der Beurteilung der Auftragserfüllung ist jedoch nicht nur auf die Erreichung der Mengenziele abzustellen, sondern auch zu berücksichtigen, ob die Erreichung der Mengenziele über ein qualifiziertes Wachstum erfolgte oder ob dafür höhere Risiken in Kauf genommen wurden. Auf diesen Aspekt wird im Kapitel 4.2 näher eingegangen.

¹³ Quelle: Leistungsvereinbarungen BG – EVD und Anhang der Jahresberichte der GBZ 2007 bis 2009

¹⁴ Bei den Bürgschaftsbeständen ist zu beachten, dass diese auch die aufgelaufenen Bestände aus dem alten System beinhalten.

Beurteilung durch BG

Die Volumenziele konnten nach Einschätzung der BG 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. Zudem verfügen die BG durch die Erhöhung der Bürgschaftslimite auf CHF 0.5 Mio. über einen grösseren Handlungsspielraum. Andererseits haben die BG gezielte Marketingmassnahmen ergriffen, um den Bekanntheitsgrad des (neu konzipierten) Bürgschaftswesens zu erhöhen.

Mit Blick auf die zukünftige Volumenentwicklung sehen die BG weiteres Wachstumspotential; dies nicht zuletzt aufgrund der teilweise restriktiven Kreditvergabepolitik der Banken gegenüber KMU, welche in Zukunft möglicherweise noch verstärkt wird. Allerdings wird ein (wesentlich) geringeres Wachstum erwartet als in den vergangenen drei Jahren. Es wird zudem betont, dass ein weiteres qualifiziertes Wachstum einerseits eine Aufstockung der Personalressourcen erfordern würde und sich andererseits die Eigenkapitalausstattung als limitierender Faktor für ein weiteres Wachstum erweisen könnte (vgl. Kapitel 4.2). Schliesslich ist zu beachten, dass externe, von den BG nicht beeinflussbare Faktoren wie insbesondere die volkswirtschaftliche Entwicklung und die Kreditpolitik der Banken im Bezug auf KMU-Finanzierungen für die Nachfrage bzw. die Mengenentwicklung eine wichtige Rolle spielen.

4.1.2 Erwägungen des Evaluators

Auftragserfüllung

Die BG haben ihren Auftrag, wie er in den LV 2007 – 2011 festgelegt ist, mit der Erreichung der Mengenziele bisher erfüllt. Grösstenteils wurde die Volumensteigerung über ein qualifiziertes Wachstum erreicht. Nur im Einzelfall war festzustellen, dass im Zuge des Volumenwachstums auch teilweise erhöhte Risiken akzeptiert wurden (vgl. Kapitel 4.2).¹⁵

Zukünftige Mengenentwicklung

Angesichts der bisherigen Mengenentwicklung ist davon auszugehen, dass das gesamte Bürgschaftsvolumen Ende 2011 über CHF 200 Mio. betragen wird. Auf Grund der Mengenschätzungen i.V.m. der Neukonzeption, der Aussagen der BG 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 CHF 600 Mio. in absehbarer Frist überschritten wird. Vor diesem Hintergrund sollte für die nächste Legislatur am Ziel, das Bürgschaftsvolumen weiter auszubauen, festgehalten werden.

Es stellt sich jedoch die Frage, zu welchem „Preis“ zusätzliches Volumen erreicht werden kann bzw. soll. Daher ist es wichtig, dass zwischen den beteiligten Akteuren ein Konsens erreicht wird, wie hohe Verluste der Bund und die BG gewillt sind einzugehen.

Ausgestaltung der LV

Die LV waren bis anhin einseitig auf reine Mengenziele ausgerichtet. Um ein qualifiziertes Wachstum sicherzustellen, sollte darin zukünftig auch die Risikokomponente berücksichtigt werden. Allerdings ist kein Null-Risiko anzustreben, da das Bürgschaftswesen von der Natur der Sache her mit gewissen Risiken behaftet ist. Daher wird vorgeschlagen, in den LV eine Bandbreite festzulegen, innerhalb derer sich die Verluste bewegen dürfen.

Empfehlungen

- ▶ Das SECO sollte am **Wachstumsziel** festhalten. Entsprechende Volumenziele sind gemeinsam von den BG und dem SECO zu definieren und in den LV zu verankern.
- ▶ Zur **Berücksichtigung der Risikokomponente** sollte das SECO in den Leistungsvereinbarungen in Absprache mit den BG zukünftig eine **Bandbreite** festlegen, innerhalb derer sich die

¹⁵ Zur Beurteilung der Aufgabenerfüllung der GBZ vgl. Kapitel 4.2.5.

Verluste bewegen dürfen. In diesem Zusammenhang muss unter den involvierten Akteuren ein Konsens erreicht werden, wie hohe Risiken der Bund und die BG gewillt sind einzugehen.

4.2 Dimension 2: Effizienz und Effektivität der Aufgabenerfüllung

Hintergrund

Die Effizienz des Auftragnehmers ist eine wesentliche Voraussetzung für eine zielgerichtete und wirkungsvolle Umsetzung der LV und damit für die Wirksamkeit des Gesamtsystems. Der Gesetzgeber verlangt denn auch von den BG, dass diese professionell und effizient geführt werden.¹⁶

Für eine wirkungsvolle Umsetzung der LV ist wesentlich, wie die Kreditvergabepraxis und -politik der einzelnen BG ausgestaltet ist und inwieweit diese Praxis unter den BG koordiniert wird. Gleichzeitig spielt das Risikomanagement für die Effizienz der BG eine wichtige Rolle.

Eine effiziente und effektive Aufgabenerfüllung hängt zudem wesentlich von der Eignung der BG ab. Diese wird wiederum dadurch beeinflusst, ob die einzelnen BG über die erforderlichen Kompetenzen, Ressourcen und zweckmässigen Strukturen / Organisation verfügen.¹⁷

Untersuchungsfragen

- ▶ Stellen die BG ihre Leistungen kostengünstig und mit einem verhältnismässigen administrativen Aufwand bereit?
- ▶ Zu welchem Zweck werden die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes eingesetzt?
- ▶ Ist die Kreditvergabepraxis und -politik der BG geeignet, um die angestrebten Wirkungen zu erzielen? Inwieweit findet diesbezüglich eine Koordination unter den BG statt?
- ▶ Verfügen die BG über ein angemessenes Risikomanagement, insbesondere bezüglich
 - ihrer Kreditvergabepraxis und -politik?
 - ihres Risikoreportings/-kontrolle (Überwachung laufender Bürgschaftspositionen)?
- ▶ Wie verteilen sich die bewilligten Bürgschaften auf die einzelnen Branchen und Regionen (Risiko-Diversifikation)?
- ▶ Verfügen die BG über die zur Aufgabenerfüllung notwendigen Kompetenzen, Ressourcen und Strukturen / Organisation (u.a. Aussenstellen)?
- ▶ Ist die Aufteilung der Entscheidungskompetenzen innerhalb der BG zweckmässig?

4.2.1 Kreditvergabepraxis / -politik

4.2.1.1 Aussagen aus der Evaluation

Unter dem Aspekt der Kreditvergabepraxis / -politik wurde zum einen das Vorgehen bei der Gesuchsprüfung und zum andern der Vergabeentscheid untersucht. Dazu wurde primär auf die Erkenntnisse aus den Dossierprüfungen abgestellt.

¹⁶ Vgl. Art. 4 Abs. 1 lit. d Bundesgesetz Bürgschaftswesen.

¹⁷ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Evaluation primär die Zweckmässigkeit der bestehenden Strukturen der BG, deren Kompetenzprofil und personelle Ressourcenausstattung untersucht, jedoch keine vertiefte Organisations- und Prozessanalyse der BG umfasst.

OBTG

Prüfungsverfahren

Für den **Ablauf der Antragsprüfung** hat die OBTG eigene Standards definiert, die jedoch lediglich rudimentär im Bürgschaftsreglement der OBTG schriftlich festgehalten werden. Die Standards beziehen sich dabei auf die einzureichenden Unterlagen, den Ablauf des Entscheid-Prozesses und die Festlegung der Entscheid-Kompetenzen. Die Darstellung / Strukturierung des Antrages (Antragsformular) folgt hingegen einer einheitlichen Vorgabe durch die GBZ.

Die Gesuche werden anhand der Unterlagen, eines Gesprächs mit dem Antragssteller sowie eines Unternehmensbesuchs beurteilt.

Im Zuge der Neulancierung des Bürgschaftswesens wurde die Entscheidungsfindung professionalisiert, wodurch sich die Bearbeitungszeit verkürzen liess. Insbesondere wird eine Vorselektion der Anträge vorgenommen: In einem ersten Schritt wird entschieden, ob der Antrag weiterverfolgt und ein detaillierter Bürgschaftsantrag z.H. des VR vorbereitet wird oder ob – da der Antrag aussichtslos erscheint - eine Absage durch den Geschäftsleiter erfolgt. Zudem werden Anträge vorgängig zur Beurteilung auf ihre Vollständigkeit hin überprüft und bei Bedarf weitere Dokumente / Informationen eingefordert. Im Einzelfall werden auch Beurteilungen von den kreditgebenden Banken im Bewilligungsantrag verwendet.

Bewilligungsgremium ist ein Ausschuss des Verwaltungsrates, entschieden wird in der Regel auf elektronischem Weg.

Die Dossiers, die im Rahmen der Evaluation untersucht wurden, sind gut strukturiert und einheitlich aufgebaut. Sie sind vollständig bzw. es sind sämtliche entscheiderelevanten Dokumente vorhanden und der Kreditentscheid-Prozess ist nachvollziehbar. Die Entscheide sind dokumentiert und die relevanten Vertragsdokumente enthalten.

Bewilligungs-Entscheid

Die Kriterien, nach denen ein Bürgschaftsgesuch beurteilt wird, sind ebenfalls nur rudimentär im internen Bürgschaftsreglement schriftlich festgelegt.¹⁸ Die Beurteilung eines Bürgschaftsgesuches erfolgt somit primär nach dem Wissen und Know-how der zuständigen Mitarbeiter. Es bestehen gewisse finanzielle „Mindestvoraussetzungen“, die in jedem Fall einzuhalten sind; darüber hinaus kommen jedoch keine fixen bzw. „harten“ finanziellen Entscheidkriterien zur Anwendung. Entscheidend ist primär der subjektive Gesamteindruck des Gesuches sowie des Gesuchstellers.

Zu den „Mindestvoraussetzungen“ bzw. zu den Gründen, weshalb Anträge von der OBTG abgelehnt werden, gehören:

- ▶ das Fehlen der Tragbarkeit; das heisst die geplante Finanzierung ist für den Bürgschaftsnehmer finanziell nicht mehr tragbar (in der Regel beurteilt aufgrund eines Budgets); der Bürgschaftsnehmer „muss seinen Verpflichtungen nachkommen können“
- ▶ Vorbehalte gegenüber dem Businessplan bzw. Zweifel an der zukünftigen Geschäftsentwicklung bzw. an der Umsetzbarkeit der Planung; hohe Risiken

¹⁸ Gemäss dem internen Bürgschaftsreglement kann ein positiver Antrag gestellt werden, wenn a) der Gesuchsteller in persönlicher und beruflicher Hinsicht Gewähr für eine ordnungsgemässe Geschäftsführung bietet, b) der Geschäftsbetrieb als existenzsichernd und zukunftsorientiert erachtet werden kann und c) die Verzinsung und Amortisation des verbürgten Geldes gesichert erscheinen.

- ▶ Vorbehalte an der Kreditwürdigkeit des Antragstellers; fehlendes Vertrauen
- ▶ Vorbehalte gegenüber dem Kreditzweck; so sind als Beispiel Finanzierungen im IT-Bereich in der Regel mit erheblichen Risiken zur Budgetüberschreitung verbunden, welche im Antrag zu berücksichtigen sind
- ▶ Mangelnde Kreditfähigkeit; schlechtes Gesamtbild der Abschlussunterlagen, fehlende Aussichten bzw. Überschuldung des Kreditnehmers
- ▶ Vorbehalte gegenüber der Bewertung in den Abschlussunterlagen bzw. der Werthaltigkeit von Aktiven und ausgewiesenen Erträgen und damit der Haftungsbasis

„Harte“ finanzielle Entscheidungskriterien wie z.B. Mindesteigenkapital-Quoten oder eine Debt Capacity Berechnung kommen hingegen nicht zur Anwendung. Wohl muss die Ertragskraft gegeben sein und die Bilanzrelationen werden geprüft, jedoch bestehen keine fixen Bandbreiten, wie dies beispielsweise ein Rating-System einer Bank vorsieht (wobei auch hier gewisse „Softfaktoren“ hereinspielen).

Die geprüften Anträge zeigten, dass die OB TG Bürgschaften insbesondere KMU-Betrieben mit geringer Ertragskraft (i.d.R. mit kleinem Gewinnen) wie auch tendenziell knappen Eigenmitteln gewährt. Dadurch werden den KMU Finanzierungen ermöglicht, welche eine Bank i.d.R. nur durch Sicherheiten und / oder höhere Kreditzinsen gewähren würde. Dasselbe gilt für die BG-Mitte.

BG-Mitte Prüfungsverfahren

Das Vorgehen der BG-Mitte deckt sich fast vollständig mit demjenigen der OB TG. Deshalb wird in den folgenden Ausführungen nicht mehr jeder einzelne Aspekt gleich detailliert erläutert.

Die BG-Mitte verfährt bei der Antragsprüfung ebenfalls nach eigenen Standards, die auch nur rudimentär im internen Bürgschaftsreglement festgelegt sind. Wie bei der OB TG wird jeder Antrag aufgrund der vorhandenen Unterlagen, des Eindruckes des Antragstellers sowie aufgrund der Erfahrung und des Know-hows des Mitarbeiters der Geschäftsstelle beurteilt.

Im Rahmen der Neulancierung wurden die Prozesse und Abläufe verbessert, wodurch eine kürzere Durchlaufzeit erreicht werden konnte. Wesentlich zur Verbesserung hat dabei die Einführung des E-Votings (Gesuchsgenehmigung durch zuständige VR-Mitglieder erfolgt grundsätzlich auf elektronischem Weg) beigetragen. Zudem erfolgt analog zur OB TG eine Vorselektion der Anträge. Ebenso wird die Vollständigkeit der Anträge überprüft und fehlende Informationen vorgängig zur Beurteilung eingeholt.

Über die Bürgschaftsgesuche entscheidet ein Ausschuss der Verwaltung. Im Gegensatz zu den anderen BG verfügt der Geschäftsführer der BG-Mitte über die Befugnis, Bürgschaften bis zu einem Betrag von CHF 100'000 in eigener Kompetenz zu bewilligen. Dadurch wird eine effiziente Handhabung gefördert.

Die Dossiers und Anträge der BG-Mitte sind einheitlich strukturiert, gut aufbereitet und gross mehrheitlich vollständig. Die Standards der BG-Mitte und der OB TG sind vergleichbar.

Bewilligungs-Entscheid

Das Vorgehen der BG-Mitte deckt sich wiederum fast vollständig mit dem Vorgehen und

den Angaben der OB TG. Die BG-Mitte verfährt ebenfalls nach ihren eigenen Beurteilungskriterien.¹⁹ Auch für die BG-Mitte ist entscheidend, dass der „Gesamteindruck“ unter Berücksichtigung der vorliegenden Zahlen und der Einschätzung des Antragsstellers überzeugt, die Tragbarkeit nachhaltig gegeben ist und der Kreditzweck überzeugt. Dabei wird ebenfalls ein Gespräch mit dem Antragsteller geführt sowie ein Unternehmensbesuch vorgenommen.

Bezüglich finanzieller „Mindestvoraussetzungen“ wird auf die Ausführungen bei der OB TG verwiesen.

Analog zur OB TG werden auch von der BG-Mitte primär Bürgschaften an KMU-Betriebe mit eher geringer Ertragskraft (i. d. R. mit kleinem Gewinn) wie auch tendenziell knappen Eigenmitteln gewährt.

CRC-PME Prüfungsverfahren

Auch bei der CRC-PME ist das Vorgehen bei der Gesuchsprüfung lediglich rudimentär im Organisationsreglement festgelegt. Die Bürgschaftsgesuche werden bei der CRC-PME von den Aussenstellen (Antennen) aufbereitet. Für die Gesuche wird ein Formular (basierend auf einer Vorlage der GBZ) verwendet, dessen Struktur bei allen Antennen ähnlich, jedoch nicht identisch ist. Die Einführung eines einheitlichen Formulars über eine entsprechende Informatiklösung ist in Vorbereitung.

Die Antennen nehmen eine Gesuchsprüfung anhand schriftlicher Unterlagen, eines Gesprächs mit dem Antragsteller sowie eines Unternehmensbesuchs vor. Sie treffen eine Vorselektion, indem aussichtslose Dossiers direkt abgelehnt werden. Die anderen Dossiers werden dem Bewilligungsgremium der Antennen vorgelegt, das einen Vorentscheid z.H. der CRC-PME trifft. Anschliessend wird das Dossier an die CRC-PME weitergeleitet, dem Verwaltungsrat der CRC-PME obliegt der definitive Entscheid. Bei Dossiers unter CHF 150'000 können die Antennen hingegen selbständig über das Gesuch entscheiden.

Der Verwaltungsrat der CRC-PME entscheidet als Gesamtgremium über Bürgschaftsgesuche. In der Regel werden die Entscheide anlässlich der Verwaltungsratssitzungen gefällt, bei Bedarf ist jedoch auch ein Entscheid auf elektronischem Weg möglich.

Bewilligungs-Entscheid

Die Grundvoraussetzungen zur Gewährung einer Bürgschaft durch die CRC-PME sind in

¹⁹ Diese sind jedoch nicht schriftlich festgelegt, das interne Bürgschaftsreglement fokussiert auf das Vorgehen.

deren Organisationsreglement festgehalten.²⁰ Es bestehen jedoch – analog zu den anderen BG - keine „harten“ finanziellen Mindestvoraussetzungen (z.B. Eigenkapitalquote), die für eine Bürgschaftsvergabe erfüllt sein müssen. Entscheidend für den Vergabeentscheid ist letztlich der subjektive Gesamteindruck.

Jeder Vergabeentscheid stützt sich auf eine schriftliche Analyse sowie auf mündliche Erläuterungen anlässlich der Verwaltungsratssitzungen, die jedoch in den entsprechenden Sitzungsprotokollen nicht immer festgehalten werden.

Es hat sich jedoch gezeigt, dass die Grundvoraussetzungen gemäss Organisationsreglement bei den geprüften Dossiers teilweise nicht erfüllt und die entsprechenden Vergabeentscheide aus finanzieller Hinsicht fraglich waren.

Qualität und Vollständigkeit der Dossiers

Gestützt auf die vorgenommenen Dossierprüfungen lässt sich Folgendes festhalten:

- ▶ Die Qualität der Gesuchsprüfungen / Dossiers ist je nach Antenne unterschiedlich. Zudem fällt die Qualität der Bürgschafts-Dossiers, die unter CHF 150'000 liegen und von einer Antenne selbst entschieden wurden, tendenziell schlechter aus (insbesondere schlechtere Dokumentation). Die Qualität hat sich jedoch im Laufe der vergangenen drei Jahre verbessert.²¹
- ▶ Die finanziellen Analysen sind nicht immer ausreichend detailliert (Rückzahlungsfähigkeit nicht belegt, Budgets zu wenig dokumentiert, etc.) und die Marktanalysen teilweise nicht genügend fundiert.
- ▶ Bei der Behandlung der Dossiers in den Entscheidungsgremien der Antennen oder der CRC-PME werden zusätzliche Informationen mündlich präsentiert, jedoch nicht schriftlich festgehalten. Daher sind gewisse Vergabeentscheide für eine aussenstehende Drittperson – gestützt auf die schriftlichen Dossierunterlagen

²⁰ Gemäss Organisationsreglement gelten für die Bürgschaftsvergabe folgende Grundvoraussetzungen:

- Der Gesuchsteller ist sowohl professionell als auch persönlich kreditwürdig.
- Die finanzielle Struktur des Unternehmens ist gesund oder es wurden entsprechende Sanierungsmassnahmen eingeleitet.
- Die Lebensfähigkeit des Unternehmens ist gegeben.
- Das Unternehmen ist in der Lage, sich zu entwickeln und sein Fortbestand wird als gesichert erachtet.
- Das Unternehmen strebt grundsätzlich einen Wettbewerbsvorteil an.
- Der Business Plan weist keine wesentlichen Verzerrungen / Unstimmigkeiten auf.
- Das Unternehmen berücksichtigt allfällige Gesamtarbeitsverträge oder lokale Gegebenheiten.
- Die Geschäftstätigkeit berücksichtigt die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung.

Demgegenüber werden Gesuche in folgenden Fällen abgelehnt (gemäss Organisationsreglement):

- Falls der Kredit bzw. die Bürgschaft zur Finanzierung von Forschung und Entwicklung des Unternehmens dient.
- Falls sich ein Unternehmen in finanziellen Schwierigkeiten befindet und strukturelle Defizite, die seine Lebensfähigkeit gefährden, aufweist. Hingegen ist ein Engagement der CRC-PME denkbar, falls ein überzeugender Sanierungsplan vorliegt.
- Falls die Produktionsmittel, das Vertriebesnetz oder die geographische Ausrichtung nicht mit der Aktivität des Unternehmens abgestimmt sind.
- Falls Schlüsselstellen im Unternehmen schwach besetzt erscheinen.
- Falls der Gesuchsteller bereits von einer Bürgschaft profitiert.

²¹ Die CRC-PME ist sich dieser Problematik bewusst und hat eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die Massnahmen entwickeln soll, um eine einheitlichere Dossierbehandlung durch die Antennen zu erreichen. Seitens der CRC-PME wird denn auch mit Nachdruck darauf hinweisen, dass die Organisation der CRC-PME mit der Neukonzeption erst neu aufgebaut werden musste und gewisse der festgestellten Schwachstellen eine Art Startschwierigkeiten darstellten.

	<p>– schwierig nachvollziehbar. Diese Zusatzinformationen sollten zukünftig schriftlich festgehalten werden.²²</p> <p>▶ Im Verlaufe des Beobachtungszeitraums wurde das Personal der Antennen teilweise ausgetauscht, insgesamt konnte das Fachwissen des Personals dadurch verbessert werden.</p>
<p>SAFFA</p>	<p>Prüfungsverfahren</p> <p>Die SAFFA orientiert sich bei der Gesuchsprüfung ebenfalls an eigens definierten Vorgaben, die sich auf die einzureichenden Unterlagen, den Ablauf des Entscheidungsprozesses und die Festlegung der Entscheidungskompetenzen beziehen.</p> <p>Die Dossiers werden durch die Geschäftsstelle aufbereitet. Eine Vorselektion findet in dem Sinne statt, als die Geschäftsführerin einer Interessentin bei einem aussichtslosen Vorhaben rät, auf eine Gesuchstellung zu verzichten.</p> <p>Bewilligungsorgan ist die Verwaltung als Gesamtgremium. Die Antragsstellerinnen stellen ihr Vorhaben persönlich im Rahmen einer Verwaltungssitzung vor, Unternehmensbesuche im Vorfeld (durch die Geschäftsführerin) finden hingegen keine statt.</p> <p>Bewilligungs-Entscheid</p> <p>Auch die SAFFA verfährt bei ihrer Entscheidung nach eigenen Beurteilungskriterien, wobei der „Gesamteindruck“ unter Berücksichtigung der vorliegenden Zahlen und der Einschätzung des Antragsstellers entscheidend ist.</p> <p>Die Anträge müssen für die SAFFA plausibel, der Businessplan nachvollziehbar und die Tragbarkeit gegeben sein (im Rahmen der Geschäftstätigkeit); es kommen hingegen keine „harten“ finanziellen Entscheidungskriterien (Eigenfinanzierungsgrad, etc.) zur Anwendung.</p> <p>Die untersuchten Dossiers sind gut strukturiert. Zudem sind die Anträge adäquat dokumentiert und die entscheidungsrelevanten Unterlagen zur Kreditprüfung (Kreditzweck und Bonität) und Tragbarkeit vorhanden.</p> <p>Die SAFFA vergibt Bürgschaften bis höchstens CHF 120'000, womit es sich bei den Bürgschaftsnehmerinnen primär um Kleinbetriebe handelt.</p> <p>Die SAFFA betont, dass vor und während der Bürgschaft eine enge Betreuung und Unterstützung der Bürgschaftsnehmerinnen stattfindet.</p>

4.2.1.2 Erwägungen des Evaluators

Prüfungsverfahren

Für den Prozess der Antragsprüfung haben alle vier BG eigene Standards definiert, das Verfahren der BG ist grundsätzlich vergleichbar. Die Anträge werden bei allen BG individuell geprüft. Eine bewusste Volumen- und Risiko-Diversifikation nach Branche / Regionen findet nicht statt. Wesentliche Unterschiede zwischen den BG bestehen jedoch hinsichtlich der Entscheidungskompetenzen: Während bei der OBTG sämtliche Entscheide dem Verwaltungsrats-Ausschuss zur Bewilligung vorzulegen sind, kann bei der BG-Mitte der Geschäftsführer selbstständig über Gesuche bis CHF 100'000 entscheiden. Bei der

²² Diese Empfehlung wurde bereits anlässlich der Interviews, die im Rahmen der Evaluation geführt wurden, an die CRC-PME weitergegeben und wird vom Verwaltungsrat der CRC-PME bereits umgesetzt.

Bewilligungs-Entscheid

CRC-PME wiederum verfügen die Aussenstellen (Antennen) über weitgehende Entscheidkompetenzen. Bei der SAFFA werden alle Bewilligungsentscheide zentral von der Gesamtverwaltung getroffen. Die Qualität und Vollständigkeit der Dossiers ist insgesamt als gut zu beurteilen, wobei bei der Dokumentation des Entscheides noch Verbesserungspotential besteht.

Für die Bewilligung einer Bürgschaft kommen bei keiner BG „harte“ finanzielle Entscheidkriterien und Finanzkennzahlen zur Anwendung. Bei allen BG zählt letztlich der subjektive Gesamteindruck. Zur Wahrnehmung ihrer Aufgabe wird es von den BG denn auch als wichtig erachtet, sich bei ihren Entscheiden nicht nur auf Finanzkennzahlen abzustützen, sondern auch der individuellen Situation des KMU und den unternehmerischen Fähigkeiten des Gesuchstellers angemessen Rechnung zu tragen.

Es zeigt sich jedoch, dass bei der Kreditvergabepraxis gewisse Unterschiede zwischen der OB TG, der BG-Mitte und der SAFFA einerseits sowie der CRC-PME andererseits bestehen. Die geprüften Dossiers sowie die Verlustsituation (vgl. Kapitel 4.2.2) deuten darauf hin, dass die CRC-PME bei der Bürgschaftsvergabe im Beobachtungszeitraum tendenziell grössere Risiken einging als die anderen BG. Die Kreditvergabepraxis widerspiegelt letztlich auch das wirtschaftspolitische Selbstverständnis der einzelnen BG.

Schliesslich gilt es zu beachten, dass nur eine Stichprobe von Dossiers unter dem neukonzipierten Bürgschaftswesen geprüft wurde und es sich bei den vorliegenden Aussagen somit um eine nicht repräsentative Momentaufnahme handelt.

Empfehlungen

- ▶ **Festlegung von finanziellen Mindeststandards zur Bürgschaftsprüfung:** Aus Gründen der Transparenz und Risikooptik sollten die BG gemeinsam mit dem SECO über die Festlegung von (verbindlichen) finanziellen Mindeststandards für die Bürgschaftsvergabe diskutieren. Dabei wäre auch zu thematisieren, welche „KMU-Zielgruppen“ grundsätzlich über das Bürgschaftswesen gefördert werden sollen.²³ Wichtig wäre, dass entsprechende Standards im Einklang mit dem Leistungsauftrag der BG festgelegt werden. Um die Flexibilität zu gewährleisten, sollte eine BG im Einzelfall über diese Mindeststandards hinausgehen können, allerdings müsste dies begründet werden. Zudem wäre sicherzustellen, dass die Umsetzung von allfälligen Mindeststandards regelmässig überprüft wird (z.B. über Einsetzung einer internen Revision).

Ein positiver Nebeneffekt solcher Mindeststandards ist, dass dadurch zum einen die Akzeptanz und das Vertrauen der Banken gegenüber den BG gestärkt würden. Zum anderen könnte damit auf eine einheitlichere Risikopolitik der BG hingewirkt und eine bessere Vergleichbarkeit der Entscheide der einzelnen BG erreicht werden.

- ▶ **Verbesserung der Dokumentation der Bürgschafts-Dossiers:** Die Dossier-Dokumentation sollte von den BG dahingehend verbessert werden, dass für eine Drittperson nachvollziehbar ist, aus welchen Gründen (finanzielle Argumente wie auch subjektive Beurteilung der BG) der Entscheid getroffen wurde. Dies könnte mit einer Ergänzung am Ende des Antrages, in welcher die Pro- und Contra-Argumente sowie eine abschliessende Konklusion festgehalten sind, erreicht werden.²⁴

²³ Heute gehen die Meinungen der BG darüber teilweise auseinander, beispielsweise bei der Frage, ob auch Start-Ups Bürgschaften gewährt werden sollen.

²⁴ Auf weitere spezifische Probleme, die bei den einzelnen BG festgestellt wurden, wird an dieser Stelle nicht näher eingegangen (vgl. dazu die Ausführungen zu den einzelnen BG im obigen Text).

4.2.2 Risikomanagement

4.2.2.1 Aussagen aus der Evaluation

Bewilligungsquoten und
Verlustentwicklung

Zur Beurteilung des Risikomanagements der einzelnen BG soll ein Blick auf den Verlauf der Bewilligungsquoten geworfen werden:

Tabelle 4: Überblick der Bewilligungsquoten^{25,26}

	2007	2008	2009
OBTG	54%	57%	52%
BG-Mitte	50%	60%	53%
CRC-PME	55%	79%	67%
SAFFA	48%	62%	64%

Dabei fällt auf, dass die Bewilligungsquoten der CRC-PME und der SAFFA tendenziell höher liegen als diejenige der OBTG und der BG-Mitte. Der kurze Beobachtungszeitraum lässt jedoch noch keine abschliessenden Aussagen zu.

Einen anderen Blickwinkel auf die Risikoentwicklung zeigt der Verlauf der Verlustquoten:

²⁵ Berechnung: Anzahl bewilligte Bürgschaften / Anzahl Gesuche.
Datengrundlage: Geschäftsberichte GBZ.

²⁶ Dabei ist jedoch zu beachten, dass die Bewilligungsquote nicht nur eine mehr oder weniger restriktive Bewilligungspraxis, sondern auch die Qualität der beantragten Bürgschaften widerspiegelt.

Tabelle 5: Entwicklung der Verlustquoten²⁷

		Kumulierter Bürgschaftsbestand (Neukonzeption) per Ende Jahr in CHF	Verluste bis Ende Jahr		Verlustquote ²⁸
			Anzahl Fälle	In CHF	
2007	OBTG	11'562'500			0.00%
	BGM	7'579'650			0.00%
	CRC-PME	13'106'519			0.00%
2008	OBTG	35'243'000		0	0.00%
	BGM	24'850'489	1	120'000	0.48%
	CRC-PME	42'618'968	3	620'000	1.45%
2009	OBTG	54'578'826	1	50'000	0.09%
	BGM	35'515'739	2	150'000	0.42%
	CRC-PME	67'370'787	19	3'489'640	5.18%

Angesichts des kurzen Untersuchungszeitraums lassen sich aus der bisherigen Verlustentwicklung erst vorläufige Aussagen bzw. Tendenzen ableiten. Seit dem Jahr 2007 mit der Umstellung auf das neue System traten insgesamt erst relativ geringe Verluste ein. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die Verluste zeitlich verzögert eintreten, d.h. dass in naher Zukunft mit einem weiteren Anstieg der Verlustquote gerechnet werden muss. Insgesamt wird von einer langjährigen Verlustquote von 5% auf dem Bürgschaftsportfolio ausgegangen.²⁹

Während sich bereits im Jahr 2008 gewisse Unterschiede bei den Verlustquoten abzeichneten, verstärkten sich diese Unterschiede im vergangenen Jahr. Die CRC-PME wies im 2009 die mit Abstand höchste Verlustquote aus. Bei der Interpretation der Verlustquoten ist jedoch zu beachten, dass nebst der Kreditvergabepaxis bzw. Risikopolitik der einzelnen BG auch zahlreiche externe Einflussfaktoren (z.B. Konjunkturlage) wirken, die nicht von den BG beeinflusst werden können.

Um schlüssige Aussagen zur Verlustentwicklung insgesamt und zur Plausibilität der 5%-Verlusterwartung im Besonderen machen zu können, muss jedoch eine längere Zeitreihe betrachtet bzw. ein gesamter Konjunktur-Zyklus abgewartet werden.

Beurteilung der einzelnen BG

OBTG	Verlustentwicklung Bis anhin erlitt die OBTG nur einen Verlustfall unter dem neuen Bürgschaftswesen. Dabei
-------------	--

²⁷ Quelle: Angaben zu den Neubürgschaften von der GBZ, Verluste gemäss SECO.

Zur SAFFA liegen keine Zahlen von der GBZ vor. Da sie jedoch noch keine Verluste aus dem neuen System zu vermelden hat, liegt die Verlustquote bei 0%.

²⁸ Bei der Verlustquote ist grundsätzlich auch die Höhe der Wiedereingänge zu berücksichtigen. Auf Grund der kurzen Laufzeit des neuen Systems handelt es sich bei den zur Zeit verzeichneten Wiedereingängen allerdings noch fast gänzlich um solche auf altrechtlichen Bürgschaften. Daher wurde dieser Aspekt nicht weiter untersucht.

²⁹ Bei der Neukonzeption wurde gemäss dem Bericht der WAK-N vom 15. November 2005 von einer Ausfallwahrscheinlichkeit von jährlich 5 Prozent des Bestandes ausgegangen. Diese Annahme entspricht gemäss Bericht einer vorsichtigen Schätzung aufgrund der Entwicklung der Verlustsituation seit 2000. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden Wiedereingänge beträgt die Nettoverlustrate 4.25 Prozent.

handelte es sich jedoch um einen Spezialfall bzw. um eine Bürgschaft im Rahmen des AVIG (Finanzierung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit aus Arbeitslosigkeit), bei der das Eigenrisiko der OB TG lediglich bei 15 % der verbürgten Summe liegt.

Dabei wurden die verbürgten Fremdmittel, welche in die Unternehmung eingebracht wurden, mittels eines Aktivdarlehens bzw. durch Bezüge durch den Exponenten (Auszahlungen) wieder aus dem Unternehmen herausgenommen. In der Folge meldete sich der Bürgschaftsnehmer nicht mehr, finanzielle Verpflichtungen wurden nicht mehr eingehalten und die Bürgschaft wurde eingefordert.

Vor diesem Hintergrund ist eine detaillierte Aussage zur Verlustsituation im Rahmen der Neuregelung (noch) nicht möglich. Es kann einzig festgehalten werden, dass die OB TG derzeit über die tiefste Verlustquote im Vergleich mit den anderen BG verfügt. Die weitere Entwicklung bleibt abzuwarten.

Grundsätzlich werden Verlust-Dossiers von der OB TG intensiv bearbeitet mit dem Ziel, die Verlustquote durch Wiedereingänge aus Konkursverfahren bzw. der Aufforderung zur Zahlung von Rück- Bürgschaften zu Gunsten der BG zu reduzieren.

Überwachung finanzieller Engpässe der Bürgschaftsnehmer

„In-house“

Die Bürgschaftsverträge mit den Kunden stipulieren eine jährliche Bilanzeinreichungspflicht, Positionen mit erhöhtem Risiko werden in Zusammenarbeit mit den kreditgebenden Banken eng überwacht.

Via kreditgebende Banken

Grundsätzlich erfolgt halbjährlich eine Anfrage der OB TG an die Banken zu ausstehenden Zahlungen und aktuellen Saldi. Gleichzeitig besteht eine gesetzliche Informationspflicht der Banken gegenüber den BG (Bürgen). Die Banken informieren in der Regel aber auch ausserhalb der festen Reportingperioden zeitnah über nachteilige Entwicklungen des Kreditnehmers.

Rückstellungen

Rückstellungen werden anhand des so genannten „PwC-Leitfadens“ gebildet.³⁰ Diese Art der Bildung der Rückstellungen wird auch von der Revisionsstelle als adäquat erachtet.

BG-Mitte Verlustentwicklung

Im Rahmen der Dossierprüfungen wurden drei Verlust-Dossiers der BG-Mitte untersucht, die sich wie folgt charakterisieren lassen:

- ▶ Dossier 1: Ein Verlust eines traditionellen Zulieferbetriebes mit hohem persönlichen Engagement des Exponenten war auf die Finanzkrise bzw. daraus resultierende kurzfristige, massive Umsatzeinbrüche zurückzuführen, die nicht mehr aufgefangen werden konnten. Diese extreme Entwicklung lag in der Abhängigkeit von drei Grosskunden (Klumpenrisiko).

Beurteilung: Bereits im Antrag wurde auf die mögliche Abhängigkeit von einzelnen Kunden hingewiesen wie auch auf die geringe Ertragskraft. Als

³⁰ Für die Bildung von Rückstellungen richten sich die BG nach einem Leitfaden aus dem Jahr 1996, der bis heute Gültigkeit hat. Der „Überarbeitete Leitfaden zur Ermittlung des Rückstellungsbedarfs der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften“ wurde von der damaligen STG-Coopers&Lybrand erarbeitet und wird heute häufig als „PwC-Richtlinie“ bezeichnet. Der Leitfaden teilt die Bürgschaften in drei Risikostufen ein und ordnet jeder Risikostufe einen entsprechenden Rückstellungsbedarf zu.

solches waren Risiken bekannt. Der Exponent wurde positiv beurteilt. Somit war der Entscheid unter der Beurteilung der KMU-Förderung (in einer eher strukturschwachen Region) vertretbar. Unbestritten sind dabei auch die negativen Einflüsse der Finanzkrise bzw. die in der Folge erheblichen Einbrüche in der Realwirtschaft.

- ▶ Dossier 2: Verlust auf einer Start-up Finanzierung, bei der die geplante Entwicklung (Maschine) scheiterte.

Beurteilung: Der Antrag weist darauf hin, dass die Entwicklung sich schon länger hinzieht. Solche Entwicklungen sind auch immer schwer abzuschätzen (Technologie, Branchen-Know-how). Im Rahmen einer Förderung von Zukunftstechnologien war die Finanzierung aus Sicht des Evaluators vertretbar. Aus Chancen- / Risikooptik war die Finanzierung weitgehend, da neue Technologien immer schwer kalkulierbare Risiken beinhalten. Bei solchen Finanzierungen spielt letztlich die Einschätzung / das Vertrauen in den Exponenten eine wichtige Rolle.

- ▶ Dossier 3: Beim Verlustfall handelte es sich um eine Expansionsfinanzierung. Das Unternehmen verzeichnete ein sehr starkes Umsatz-Wachstum bei fehlender Anpassung der Strukturen und Liquidität. Schliesslich zog sich der Exponent aus der Verantwortung zurück.

Beurteilung: Das Beispiel zeigt die Problematik einer auf eine Einzelperson fokussierten Kleinunternehmung, welche auch noch stark international tätig war und ein starkes Umsatzwachstum aufwies. Der Antrag weist zwar auf starkes Wachstum hin und detailliert auch einzelne Aufträge, hinterfragt jedoch die Strukturen und Möglichkeiten des Exponenten wohl zu wenig bzw. die Fähigkeiten des Exponenten wurden überschätzt.

Überwachung finanzieller Engpässe der Bürgschaftsnehmer

Analog zur OB TG verfügt die BG-Mitte neben den institutionalisierten Reportings über gute Kontakte zu den kreditgebenden Banken. Dadurch sind i.d.R. schnelle Informationen bei ausstehenden Zahlungen oder bei Anzeichen einer negativen Veränderung bei einer Geschäftsbeziehung sichergestellt. Zudem findet auch bei der BG-Mitte eine enge Nachbearbeitung der Verlust-Dossiers statt (Sicherstellung von Wiedereingängen aus Konkursverfahren bzw. Zahlungen von Rück- Bürgschaften).

Rückstellungen

Rückstellungen werden anhand des erwähnten PwC-Leitfadens gebildet.

CRC-PME Verlustentwicklung

Die Verlustquote der CRC-PME lag im vergangenen Jahr leicht über der mittleren Verlusterwartung von 5%. Bezogen auf den gesamten Untersuchungszeitraum (Mitte 2007 – 2009) liegt die Quote der CRC-PME jedoch darunter. Die CRC-PME führt diese hohe Verlustquote im vergangenen Jahr primär auf die Wirtschaftskrise zurück. Es wurden entsprechende Rückstellungen gebildet.

Im Rahmen der Evaluation wurde eine Auswahl von acht Verlust-Dossiers, die seit der Neukonzeption eingetreten waren, untersucht. Gestützt auf die entsprechenden Verlust-Dossiers lässt sich Folgendes festhalten:

- ▶ Zwei Unternehmen befanden sich zur Zeit der Bürgschaftsgewährung in

finanziellen Schwierigkeiten und es wurden zusammen mit den Banken entsprechende Sanierungspläne erarbeitet. Dennoch konnte ein Konkurs nicht verhindert werden.

- ▶ Bei zwei im Detailhandel tätigen Unternehmen erwies sich das Vorhaben als zu wenig ausgereift, um die erforderliche Rentabilität zu erreichen. Die entsprechenden Dossiers waren ziemlich knapp dokumentiert und die Durchführbarkeit des Projekts war aus den vorgelegten Unterlagen nicht ausreichend ersichtlich.
- ▶ Bei einem Unternehmen führte der Rückzug eines Investors zu finanziellen Schwierigkeiten. Verschärft wurde die Situation des Unternehmens zudem dadurch, dass sich der Investitionsbedarf höher erwies als zum Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe angenommen.
- ▶ In zwei Fällen wurden Bürgschaften gewährt, obwohl der Eigentümer bzw. die Gesellschaft bereits überschuldet war. Im einen Fall wurden zudem vom Analysten die unternehmerischen Fähigkeiten des Gesuchstellers angezweifelt.
- ▶ Der Verlust in einem weiteren Fall war auf eine schlechte Unternehmensführung zurückzuführen.

Bei rund der Hälfte der geprüften Verlust-Dossiers zeigte sich, dass die Grundvoraussetzungen gemäss internem Organisationsreglement (vgl. 4.2.1) nur teilweise gegeben waren.

Überwachung finanzieller Engpässe der Bürgschaftsnehmer

Die Überwachung der laufenden Bürgschaften erfolgt durch die Antennen in Zusammenarbeit mit der CRC-PME und verläuft in ähnlichem Rahmen wie bei der BG-Mitte und der OBTG.

Rückstellungen

Rückstellungen werden basierend auf dem erwähnten PwC-Leitfaden sowie auf dem CRC-PME eigenen Reglement „Risque & Provision“, das eine Konkretisierung bzw. Weiterentwicklung des PwC-Leitfadens darstellt, gebildet.

SAFFA

Verlustentwicklung

Bei der SAFFA wurden keine Verlust-Dossiers geprüft, da unter dem neuen System noch keine Verluste eintraten.

Überwachung finanzieller Engpässe der Bürgschaftsnehmer

Hierzu kann auf die Ausführungen bei den anderen BG verwiesen werden.

In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, dass die SAFFA zur Unterstützung ihrer Klientinnen die Wiedereinführung eines „Patinnensystems“ erwägt. Ziel dieses Systems ist es, dass einzelne Verwaltungsmitglieder („Patinnen“) Klientinnen bei Bedarf mit ihrem Fachwissen und Netzwerk besonders eng unterstützen. Dieser personenorientierte Ansatz steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zum Ziel der SAFFA, ihr Bürgschaftsvolumen merklich zu steigern.

4.2.2.2 Erwägungen des Evaluators

Die Verlustentwicklung hängt von der Risikopolitik bzw. der Vergabepraxis ab (vgl. 4.2.1). Die eingetretenen Verluste lassen sich zum einen auf externe Faktoren zurückführen, die bei der Kreditvergabe nicht vorausgesehen werden konnten. Zum anderen traten jedoch auch Verluste auf, bei denen sich die finanziellen Schwierigkeiten des Unternehmens bereits im Zeitpunkt der Bürgschaftsvergabe abzeichneten und somit hätten antizipiert werden können. Schliesslich zeigt sich auch auf Grund der untersuchten Verlust-Dossiers eine unterschiedlich grosse Risikobereitschaft und damit ein unterschiedliches Selbstverständnis der einzelnen BG.

Es ist jedoch auch in Bezug auf die Verluste zu beachten, dass nur eine kleine Stichprobe geprüft wurde. Folglich handelt es sich dabei um eine nicht repräsentative Momentaufnahme, die nur bedingt Rückschlüsse auf die Gründe und das Verhalten der BG bei der Bürgschaftszusage ermöglicht.

Die Aufgabe der BG besteht generell darin, Finanzierungen für KMU zu ermöglichen. Es liegt in der Natur der Sache, dass dabei Risiken eingegangen werden. Bei den Risiken ist zudem immer davon auszugehen, dass diese über diejenigen der Banken liegen, denn die BG ermöglichen vielfach erst Finanzierungen bei erhöhten Risiken.

Empfehlungen

- ▶ **Vorbereitung von Strategien bei Verschärfung der Verlustsituation:** Der Bund sollte Strategien vorbereiten, wie er sich bei einer wirtschaftlichen Abschwächung gegenüber den BG 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). Letztlich geht es dabei um die Beantwortung der Frage, mit welcher Verlusthöhe die BG und damit auch der Bund in einer volkswirtschaftlichen „Stress-Situation“ konfrontiert werden könnten und wie sich der Bund in einer solchen Situation verhalten will.³¹

³¹ Die derzeit ermittelten Ausfälle bewegen sich deutlich unter den angenommenen durchschnittlichen Ausfallraten von 5% p.a. Wie bereits erwähnt handelt es sich dabei um eine Momentaufnahme, welche sich bei einer Verschlechterung der Wirtschaft schnell erhöhen könnte. Eine Beobachtung der Verluste über einen Konjunkturzyklus ist unerlässlich, um verlässliche Zahlen über die Ausfälle ermitteln zu können.

4.2.3 Finanzielle Ressourcen

4.2.3.1 Aussagen aus der Evaluation

Die vier BG weisen sowohl hinsichtlich ihrer Finanzierungsquellen als auch ihrer Bilanzstruktur Unterschiede auf. Im folgenden Abschnitt soll auf die wesentlichen Unterschiede eingegangen werden.

Eigenkapital

Von wichtiger Bedeutung für die Bonitätsbeurteilung durch die Banken sowie für das Wachstumspotential einer BG ist das Verhältnis zwischen Eigenkapital und Eigenhaftung. Gemäss Art. 5 der Verordnung dürfen die Organisationen Bürgschaftsverpflichtungen nur eingehen, soweit das von ihnen getragene Verlustrisiko den fünffachen Betrag der eigenen Mittel nicht überschreitet.

Wie aus der folgenden Tabelle ersichtlich wird, verfügen einerseits sämtliche BG über die gesetzlich vorgeschriebene Eigenkapitaldeckung, andererseits werden jedoch auch wesentliche Unterschiede bei der Eigenkapitalausstattung deutlich. Zudem fällt auf, dass bei der BG-Mitte über die Hälfte des Eigenkapitals auf ein nachrangiges Darlehen des Bundes entfällt und die CRC-PME ebenfalls über ein – jedoch wesentlich geringeres – nachrangiges Darlehen des Bundes verfügt. Demgegenüber hat die OB TG und SAFFA bisher keine entsprechenden Gelder des Bundes in Anspruch genommen.

Tabelle 6: Übersicht und Kennzahlen zur Finanzierungsstruktur 2009³²

	OB TG	BG-Mitte	CRC-PME	SAFFA
Kurzfristiges Fremdkapital	294'653	126'070	255'571	6'540
Langfristiges Fremdkapital	4'925'000	7'235'990	5'208'000	186'718
Nachrangige Darlehen SECO	-	7'000'000	1'000'000	-
Eigenkapital	15'051'028	4'478'754	11'433'006	676'351
Total Passiven	20'270'681	18'840'814	17'896'577	869'609
Eigenhaftung³³	14'759'276	8'301'056	22'465'861	640'308
Fremd-/Eigenkapital³⁴	0.35	0.64	0.44	0.29
Eigenhaftung/Eigenkapital	0.98	0.72	1.81	0.95

Verwaltungskostenbeitrag des Bundes

Der Bund leistet jährlich einen Verwaltungskostenbeitrag von insgesamt CHF 3 Mio. an die vier anerkannten BG. Mit diesen Beiträgen sollen die Gesuchsprüfungskosten und Risikoprämien zu Gunsten der KMU reduziert und dadurch die Attraktivität des Bürgschaftskredites verbessert werden.³⁵

Die Verteilung des Verwaltungskostenbeitrages an die regionalen BG erfolgt gemäss einem

³² Quelle: Geschäftsberichte der BG 2009

³³ Die Eigenhaftung bezieht sich auf die 35% einer Bürgschaft abzüglich der Haftungsübernahme der GBZ durch das Splitting und Haftungsübernahmen durch Kantone wie in den verschiedenen LV definiert. Quellen: Geschäftsberichte 2009, sowie persönliche Auskunft durch SAFFA.

³⁴ Die nachrangigen Bundesdarlehen werden dem Eigenkapital zugerechnet.

³⁵ Vgl. Businessplan S. 6

Verteilschlüssel, der insbesondere die Neubürgschaften („Leistungsbeitrag“) und den Bürgerschaftsbestand („Volumenbeitrag“) der einzelnen BG berücksichtigt. Der SAFFA kommt jährlich eine Pauschale von CHF 50'000 (bis 2009) bzw. CHF 100'000 (ab 2010) zu.

Die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes stellen bei allen BG eine sehr wichtige Finanzierungsquelle dar. Eine Gegenüberstellung der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes und des operativen Betriebsaufwands zeigt, dass über die Verwaltungskostenbeiträge je nach BG ein unterschiedlich hoher Anteil des Aufwandes abgedeckt wird.

Tabelle 7: Verwaltungskostenbeitrag im Verhältnis zum Betriebsaufwand

	OBTG	BG-Mitte	CRC-PME ³⁶	SAFFA
Verwaltungskosten-beitrag Bund 2009	938'778	766'948	844'986	50'000
Operativer Betriebsaufwand 2009³⁷	1'162'289	1'361'794	928'389 (ohne Antennen)	85'265
Verhältnis Verwaltungs-kostenbeitrag / Betriebsaufwand	81%	56%	91%	59%

Für die teilweise merkwürdigen Unterschiede beim Verhältnis Verwaltungskostenbeitrag / Betriebsaufwand gibt es zwei mögliche Erklärungen: Zum einen ist denkbar, dass der Verwaltungskosten-Verteilschlüssel und damit die Höhe der Verwaltungskostenbeiträge an die einzelnen BG den tatsächlich anfallenden Verwaltungsaufwand nicht adäquat abbilden. Zum anderen lassen sich die Unterschiede womöglich durch Effizienz-Unterschiede zwischen den einzelnen BG erklären. Um schlüssige Aussagen zur Kostenstruktur machen zu können, wäre jedoch das Vorhandensein einer Kostenrechnung sowie eine vertiefte Betriebsanalyse der einzelnen BG erforderlich. Letzteres war jedoch nicht Bestandteil der Evaluation.

³⁶ Beim Betriebsaufwand der CRC-PME ist der Aufwand der Antennen nicht enthalten, da es sich bei den Antennen um rechtlich selbständige Einheiten mit eigener Rechnungsführung handelt. Um diesem Aspekt Rechnung zu tragen, wurde der aufgeführte Verwaltungskostenbeitrag für die CRC-PME um den Betrag, den die CRC-PME an die Antennen als Aufwandentschädigung bezahlt (Anteil Risikoprämie und Gesuchsprüfungsgebühren), korrigiert.

³⁷ Berechnet aus dem Gesamtaufwand abzüglich Wertberichtigungen der Rückstellungen, Verlusten aus Bürgerschaften und Abgaben an die GBZ.

Gesuchsprüfungs-Gebühren

Eine weitere wichtige Finanzierungsquelle der BG stellen die Erträge aus der Gesuchsprüfung und den Verbürgungen dar. Zum einen wird den KMU eine jährliche Risikoprämie auf der Bürgschaft in Rechnung gestellt. Diese Prämie wurde im Businessplan einheitlich auf 1.25% festgelegt (Ausnahme SAFFA: 1%). Zum anderen werden von allen Gesuchstellern eine Anmeldegebühr sowie eine Gebühr für die Gesuchsprüfung (nur bei positiver Entscheidung) erhoben. Die Festlegung dieser Gebühren liegt in der Kompetenz der einzelnen BG. Wie die folgende Tabelle zeigt, bestehen sowohl bei den Anmelde- als auch den Gesuchsprüfungsgebühren Unterschiede zwischen den BG: Die Gebühren der BG-Mitte, der OB TG und der SAFFA liegen ungefähr gleich hoch. Die CRC-PME erhebt hingegen tendenziell höhere Gebühren und verrechnet zudem als einzige BG eine jährliche Verwaltungsgebühr von CHF 250.

Tabelle 8: Übersicht Gesuchsprüfungsgebühren

OB TG	BG-Mitte	CRC-PME	SAFFA
CHF 1'200 (Pauschale)	CHF 500 bis CHF 2'000 (interner linearer Massstab nach Höhe der Bürgschaft)	1.2% des verbürgten Kredits (min. CHF 500.-, max. CHF 4'000)	CHF 150.- für Gesuche bis und mit CHF 10'000.- CHF 250.- für Gesuche bis und mit CHF 20'000.- ... CHF 1'250.- für Gesuche bis und mit CHF 120'000.-

Der Unternehmensbefragung lässt sich entnehmen, dass der Zins bzw. die Risikoprämie von rund 60% der Kunden als angemessen beurteilt wird. Hingegen werden die Gebühren von den Kunden wie Nicht-Kunden insgesamt nur zu 50% als verhältnismässig erachtet. Differenziert nach BG zeigt sich, dass die Gesuchsprüfungs-Gebühren von der Mehrheit der Kunden der BG-Mitte und CRC-PME als nicht verhältnismässig eingestuft werden. Bei der OB TG sind hingegen nur ein Drittel der Kunden der Meinung, dass die Gebühren nicht verhältnismässig sind, bei der SAFFA wurden sie von allen Befragten als verhältnismässig eingestuft.

4.2.3.2 Erwägungen des Evaluators

Eigenkapital

Mit Blick auf die Eigenkapitalausstattung befinden sich die BG in unterschiedlichen Ausgangslagen. Die Eigenkapitalausstattung stellt jedoch im Moment bei keiner BG einen wachstumslimitierenden Faktor dar. Im Zuge eines allfälligen weiteren Volumenwachstums wird die Frage der Eigenkapitalausstattung an Bedeutung gewinnen.

Verwaltungskostenbeitrag des Bundes

Betreffend Verwaltungskostenbeiträgen ist festzuhalten, dass der Verteilschlüssel vom Evaluator grundsätzlich als zweckmässig erachtet wird, da die Anzahl Gesuche / Bürgschaften die wesentlichen Aufwandstreiber darstellen.

Gesuchsprüfungs-Gebühren

Bei den Gebühren zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen den BG, die sich nicht durch Mehrleistungen begründen lassen. Die Gebührenunterschiede sind insofern problematisch, als die Ausrichtung der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes mit der Auflage verbunden ist, damit die Gesuchsprüfungskosten und Risikoprämien zu Gunsten der KMU zu reduzieren. Die Gebühren wirken als Eintrittshürden, die potentielle Bürgschaftsnehmer davon abhalten können, eine Bürgschaft zu beantragen. Im Sinne einer Wachstumsstrategie wäre es daher sinnvoller, die Gebühren zu senken und die Finanzausfälle mit einer entsprechend höheren Jahresprämie zu kompensieren.

Empfehlungen

- ▶ Es wird dem SECO empfohlen, den geltenden **Verteilschlüssel** für die Verwaltungskostenbeiträge des Bundes beizubehalten.
- ▶ Die **Gesuchsprüfungs-Gebühren** sollten von den BG **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.
- ▶ Die **einheitliche Risikoprämie** sollte von den BG beibehalten werden. Um eine Differenzierung zu ermöglichen, könnte allenfalls für bestimmte, klar definierte Risiko-Kategorien (z.B. Start-Ups) ein **Prämien-Zuschlag** vorgesehen werden.

4.2.4 Personelle Ressourcen und Organisation / Strukturen

4.2.4.1 Aussagen aus der Evaluation

In diesem Abschnitt soll beurteilt werden, ob die BG über die zur Aufgabenerfüllung notwendigen personellen Ressourcen und Strukturen / Organisation verfügen. Im Hinblick auf die Organisation und Strukturen der einzelnen BG interessiert zum einen, inwieweit die BG über dezentrale Strukturen (Aussenstellen) verfügen. Zum anderen ist von Belang, wie die Entscheidungskompetenzen innerhalb der BG aufgeteilt sind.

Personelle Ressourcen

Mit Blick auf die personellen Ressourcen zeigt sich folgendes Bild:

Tabelle 9: Übersicht Personalbestand³⁸

	Geschäfts-führung	Gesuchsprüfung & Sachbearbeitung	Sekretariat	Total
OBTG	1 (100%)	3 (220%)	3 (240%)	7 (560%)
BG-Mitte	1 (100%)	3 (260%)	1 (80%)	5 (440%)
CRC-PME	1 (100%)	2 (140%)	3 (240%)	6 (480%)
SAFFA	1 (50%)	-	-	1 (50%)

Angaben in: Anzahl Mitarbeiter (Stellenprozente)

Aussenstellen

In den Anerkennungsverfügungen wird als Auflage festgehalten, dass die BG die zur Marktbearbeitung betriebswirtschaftlich notwendigen Aussenstellen einrichten. Hingegen sind regionalpolitisch motivierte Leistungen und Strukturen vom Kanton vollumfänglich abzugelten, der daraus Nutzen zieht.

Die folgende Tabelle vermittelt einen Überblick über die (dezentralen) Strukturen der BG:

³⁸ In der obigen Tabelle sind ausschliesslich die Personalressourcen der (zentralen) Geschäftsstellen aufgeführt, da das Personal der Aussenstellen bzw. Antennen in den meisten Fällen mit (Fall-) Pauschalen entschädigt wird und sich daher nicht bei allen BG in Stellenprozenten ausweisen lässt.

Tabelle 10: Übersicht Aussenstellen³⁹

	Aussenstellen	Kompetenzen
OBTG	1 Aussenstelle ▶ Aarau ⁴⁰	▶ Keine Entscheidkompetenz (sämtliche Prozesse (inkl. Dossiers) laufen über Geschäftsstelle)
BG-Mitte	3 Aussenstellen ▶ Reinach (Nordwestschweiz) ▶ Kerns (Zentralschweiz) ▶ Alle (Jura)	▶ Aufbereitung der Gesuche z.H. Geschäftsstelle ▶ Keine Entscheidkompetenz
CRC-PME	5 Aussenstellen (=Antennen): ▶ Fribourg (Fribourg) ▶ Pully (Waadt) ▶ Sion (Wallis) ▶ Fontaines (Neuenburg) ▶ Carouge (Genf)	▶ Kundenkontakt (nur über Aussenstellen) ▶ Aufbereitung / Vorprüfung von Gesuchen z.H. CRC-PME ▶ Kompetenz zur Bürgschaftsvergabe bis CHF 150'000 Besonderheiten: ▶ Antennen sind Genossenschafter der CRC-PME ▶ Antennen rechtlich selbständig und unabhängig von CRC-PME
SAFFA	Keine Aussenstelle	

Kompetenzaufteilung zwischen Geschäftsstelle und Verwaltung(srat)

Die BG weisen auch hinsichtlich der Kompetenzaufteilung zwischen Geschäftsstelle und Verwaltung(srat) unterschiedliche Organisationsstrukturen auf, wie folgende Übersicht zeigt:

Tabelle 11: Übersicht Kompetenzaufteilung Verwaltung(srat) - Geschäftsstelle⁴¹

	Verwaltung(srat)	Geschäftsstelle
OBTG	Zusammensetzung: 6 Mitglieder Entscheidungsgremium (Bürgschaften): Ausschuss Verwaltungsrat (3 Mitglieder: Präsident, Vizepräsident, weiteres Verwaltungsratsmitglied)	▶ Dossierprüfung z.H. Verwaltungsrat (Ausschuss)
BG-Mitte	Zusammensetzung: 8 Mitglieder Entscheidungsgremium (Bürgschaften): Ausschuss Verwaltung (3 Mitglieder: Präsident, Vizepräsident, Vertreter der betreffenden Region ⁴²)	▶ Dossierprüfung z.H. Verwaltung (Ausschuss) ▶ Kompetenz zur Bürgschaftsvergabe bis CHF 100'000
CRC-PME	Zusammensetzung: 16 Mitglieder (3 Mitglieder pro Kanton (1 politischer Vertreter und 2 Wirtschaftsvertreter)) Entscheidungsgremium (Bürgschaften): Gesamtgremium Verwaltungsrat	▶ Dossierprüfung z.H. Verwaltungsrat

³⁹ Quellen: Leistungsvereinbarungen BG – Kantone und i.R.d. Evaluation geführte Interviews.

⁴⁰ Vorerst befristet auf 2 Jahre.

⁴¹ Quellen: Jahresberichte der BG 2009 sowie i.R. der Evaluation geführte Interviews.

⁴² Gemäss Statuten der BG-Mitte ist bei der Wahl der Verwaltungsmitglieder auf deren geographische Herkunft angemessen Rücksicht zu nehmen.

SAFFA	Zusammensetzung: 8 Mitglieder ⁴³	▶ Dossierprüfung z.H. Verwaltung
	Entscheidungsgremium (Bürgschaften): Gesamtgremium Verwaltung	

4.2.4.2 Erwägungen des Evaluators

Personelle Ressourcen	Die BG verfügen insgesamt über schlanke Strukturen, das Personal ist tendenziell knapp dotiert. Dies gilt es insbesondere bei einem allfällig weiteren Volumen-wachstum zu beachten sowie im Hinblick auf eine mögliche Verschlechterung der Konjunkturlage, die einen entsprechend höheren Überwachungsaufwand sowie eine erhöhte Nachfrage nach Bürgschaften mit sich bringen würde.
Betriebsgrösse	Bei den einzelnen BG handelt es sich heute um Klein- bzw. Kleinstbetriebe: Auf Grund der heutigen Strukturen besteht kaum eine Möglichkeit zur Spezialisierung und es kann schlecht auf unterschiedliche Arbeitsbelastungen reagiert werden. Zudem konzentriert sich das Know-how stark bei einzelnen Personen, was die (zukünftige) Sicherstellung des Know-hows beeinträchtigen könnte. Daher sollten die Betriebsstrukturen – im Zuge eines weiteren Volumenwachstums – ebenfalls vergrössert werden.
Zusammenarbeit zwischen den BG	In diesem Zusammenhang kommt der Kooperation unter den BG eine wichtige Bedeutung zu: Heute findet unter den BG kaum eine regelmässige Zusammenarbeit statt. Um jedoch an Schlagkraft und Marktakzeptanz zu gewinnen und Synergien zu nutzen, sollte in ausgewählten Bereichen eine engere Zusammenarbeit angestrebt werden. Dies gilt insbesondere für den Auftritt gegen aussen: Die BG sollten vermehrt „mit einer Stimme“ und allenfalls unter einer gemeinsamen „Dachmarke“ am Markt auftreten.
Aussenstellen	Von den BG wird die Führung von Aussenstellen generell als wichtig erachtet. Zum einen kann über die Aussenstellen die Berücksichtigung lokaler Begebenheiten bzw. Besonderheiten bei der Beurteilung der Anträge sichergestellt werden. Zum anderen tragen die Aussenstellen wesentlich zur besseren Akzeptanz der BG und zur Verankerung in den entsprechenden Regionen bei. Bei der Kompetenzaufteilung zwischen Aussenstellen und zentraler Geschäftsstelle zeigen sich wesentliche Unterschiede zwischen den BG: Den Aussenstellen der BG-Mitte und der OBTG kommt primär die Funktion einer dezentralen Vertretung mit (beschränkten) operativen Kompetenzen zu. Im Gegensatz dazu bilden die Aussenstellen (Antennen) der CRC-PME rechtlich selbständige Einheiten, die über Gesuche bis CHF 150'000 in eigener Kompetenz entscheiden können. Da erfahrungsgemäss über die Hälfte der Dossiers unter dieser Limite liegt, spielen die Antennen im Entscheidungsprozess eine wichtige Rolle. ⁴⁴ Dies ist insofern problematisch, als bei der Neukonzeption ausdrücklich festgehalten wurde, dass den Aussenstellen keine Entscheidungskompetenz zukommen soll. ⁴⁵ Zudem hat sich bei den Dossierprüfungen gezeigt, dass die Qualität der Bürgschaftsvergabe, die von einer Antenne selbst entschieden wird, tendenziell schlechter ausfällt.
Überprüfung der Strukturen	Hinsichtlich der Strukturen und Organisation ist insgesamt festzuhalten, dass - nachdem nun eine erste Phase der Konsolidierung der neuen Strukturen abgeschlossen bzw. die Neuordnung etabliert ist - in einem nächsten Schritt die Prozessstrukturen (insbesondere Prozess der Gesuchsprüfung) näher untersucht und optimiert werden sollten.

⁴³ Seit dem 20.4.2010 verfügt die SAFFA noch über 7 Verwaltungsmitglieder.

⁴⁴ Zwischen Juli 2007 und Dezember 2008 wurden 52% der erteilten Bürgschaften (28% des bewilligten Bürgschaftsvolumens), zwischen Januar und Dezember 2009 68% der erteilten Bürgschaften (34% des bewilligten Bürgschaftsvolumens) von den Antennen in eigener Kompetenz bewilligt.

⁴⁵ Quelle: Businessplan Gewerbliches Bürgschaftswesen.

Empfehlungen

- ▶ Zur Fortführung der Wachstumsstrategie werden die BG einen Ausbau der **personellen Ressourcen** benötigen. Die BG sollten Pläne zur deren Finanzierung entwickeln.
- ▶ **Zusammenarbeit der BG**: Um an Schlagkraft und Marktakzeptanz zu gewinnen und Synergien zu nutzen, sollten die BG in ausgewählten Bereichen eine engere Zusammenarbeit anstreben. Insbesondere sollten die BG zukünftig vermehrt gemeinsam bzw. „mit einer Stimme“ (allenfalls unter einer gemeinsamen „Dachmarke“) gegen aussen bzw. am Markt auftreten.

4.2.5 Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems

4.2.5.1 Aussagen aus der Evaluation

Während der Fokus bisher auf den einzelnen BG lag, soll abschliessend die Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems beurteilt werden. Die Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems werden wesentlich von der Koordination und Kooperation der involvierten Akteure beeinflusst und setzen eine möglichst hohe Transparenz voraus. Im Businessplan wurde denn auch festgehalten, dass eine verstärkte Abstimmung unter den BG sowie eine weitestgehend harmonisierte Rechnungslegung anzustreben und das Bürgerschaftswesen als gesamtschweizerische Organisation zu positionieren ist. Um eine engere Abstimmung unter den BG zu erreichen, wurde die GBZ im Zuge der Neukonzeption mit der Koordination der BG beauftragt.⁴⁶

Die Evaluationsergebnisse haben jedoch gezeigt, dass die BG heute vorwiegend isoliert agieren, sich nicht als Teil des gesamten Systems Bürgerschaftswesen verstehen und kaum zusammen arbeiten. Die Steuerung durch das SECO wird vor diesem Hintergrund merklich erschwert. Da die angestrebte Koordination unter der GBZ nicht erreicht werden konnte, übernahm das SECO diese Aufgabe auf den 1.1.2010 selbst.

4.2.5.2 Erwägungen des Evaluators

Um die Effizienz und Effektivität des Gesamtsystems zu optimieren, ist einerseits die Koordination unter den BG zu verbessern. Dies kann insbesondere über die Festlegung von finanziellen Mindeststandards zur Bürgerschaftsvergabe erreicht werden (vgl. 4.2.1). Andererseits sollten die BG verstärkt zusammen arbeiten, dies gilt insbesondere für den Aussenauftritt (vgl. 4.2.4).

4.3 Dimension 3: Zusammenwirken BG - Banken

Hintergrund

Banken nehmen eine prominente Stellung innerhalb des gewerblichen Bürgerschaftswesens ein. Für die Beurteilung der Wirksamkeit des Systems ist deshalb von besonderer Bedeutung, wie die Banken und BG zusammen wirken.

Dieses Zusammenwirken wird zum einen dadurch beeinflusst, wie das Instrument der gewerblichen Bürgerschaft bei den einzelnen Banken positioniert ist. Dies hängt unter anderem davon ab, wie die Leistungen der BG von den Banken beurteilt werden. Zum anderen ist zu untersuchen, wie die Banken

⁴⁶ Quelle: Kooperationsverträge GBZ – regionale BG.

und BG im Rahmen einer Kreditvergabe zusammenarbeiten und wie die entsprechenden Schnittstellen und Prozesse ausgestaltet sind.

Untersuchungsfragen

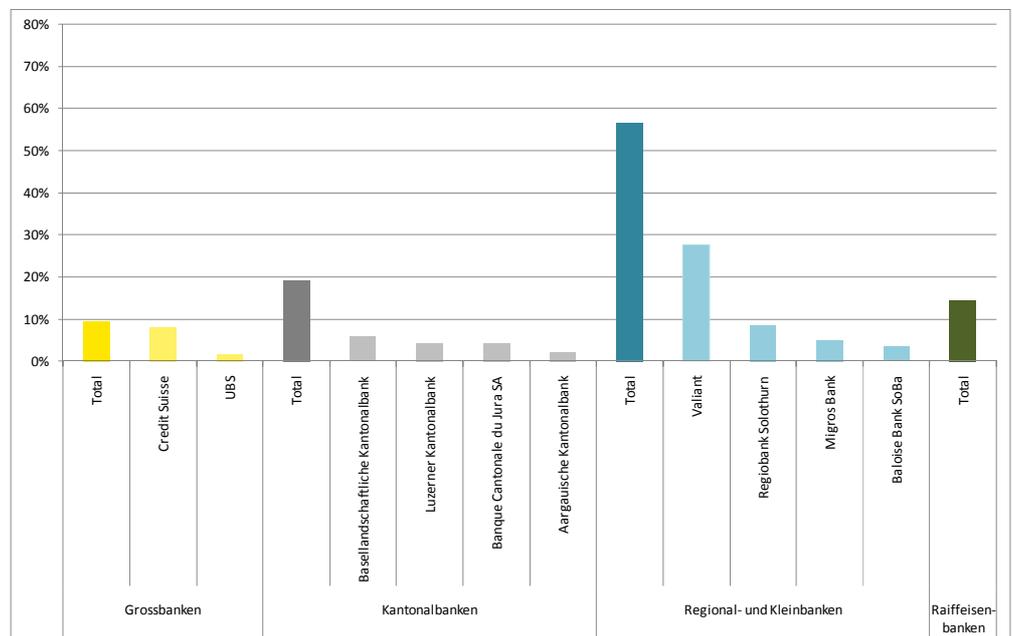
- ▶ Wie verteilt sich das Geschäft der BG auf die einzelnen Banken / Bankengruppen?
- ▶ Welche Rolle spielt das Instrument der gewerblichen Bürgschaft für die Kreditvergabe der Banken?
- ▶ Inwieweit bestehen Mitnahmeeffekte und falls solche bestehen, wie könnten solche Effekte verhindert werden?
- ▶ Wie funktioniert die Zusammenarbeit zwischen den BG und den finanzierenden Banken
 - bei einem Kreditvergabeprozess?
 - bei der Überwachung von Krediten?
- ▶ Wie wird die Qualität, Quantität und Wirksamkeit der Leistungen der BG von den Banken beurteilt?

4.3.1 Aussagen aus der Evaluation

4.3.1.1 Verteilung des Bürgschaftsvolumens auf einzelne Banken(-gruppen)

Die Bürgschaftsvolumen der einzelnen BG waren im vergangenen Jahr wie folgt auf die einzelnen Banken verteilt:

Abbildung 6: Verteilung Bürgschaften BG-Mitte (2009)⁴⁷



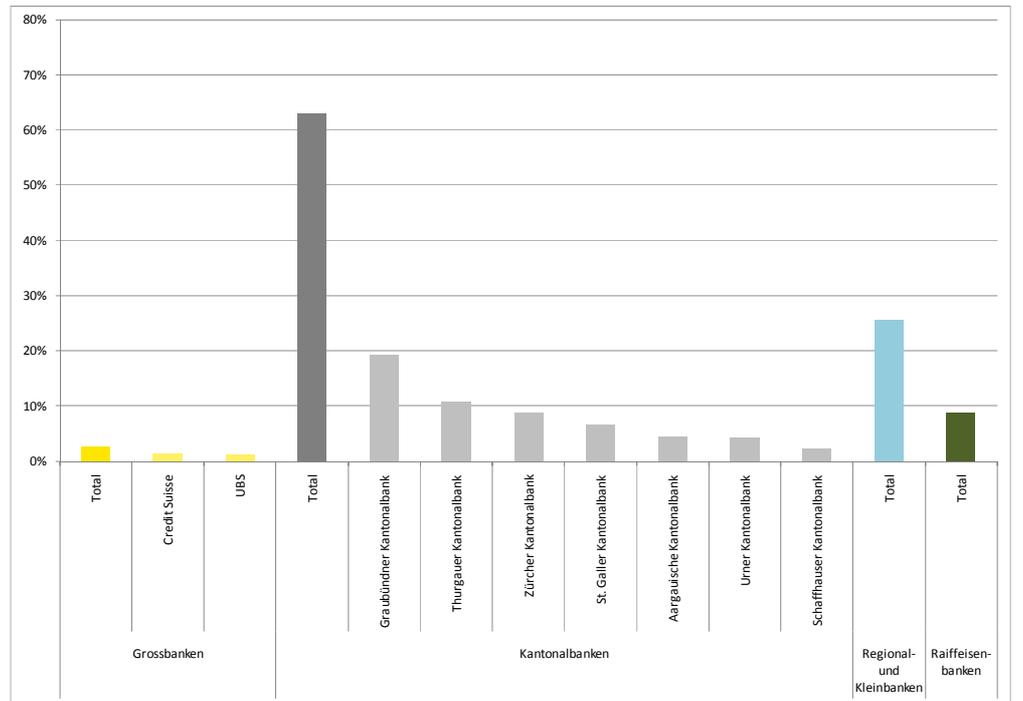
Beurteilung BG Mitte

Bei der BG-Mitte entfällt der mit Abstand grösste Teil des Bürgschaftsvolumens auf Regional- und Kleinbanken, wobei über ein Viertel des gesamten Bürgschaftsvolumens über die Valiant läuft. Die Kantonalbanken spielen bei der BG-Mitte eine weniger wichtige Rolle, deren Anteil ist leicht höher als

⁴⁷ In den Grafiken der einzelnen BG sind die grössten Banken (gemessen am Bürgschaftsvolumen) sowie in beiden Grossbanken (unabhängig vom Bürgschaftsvolumen) aufgeführt, soweit entsprechend aufgeschlüsselte Angaben der BG vorhanden waren. Die Angaben beziehen sich auf den 31.12.2009.

derjenige der Raiffeisenbanken. Der Anteil der Grossbanken liegt bei knapp 10%.

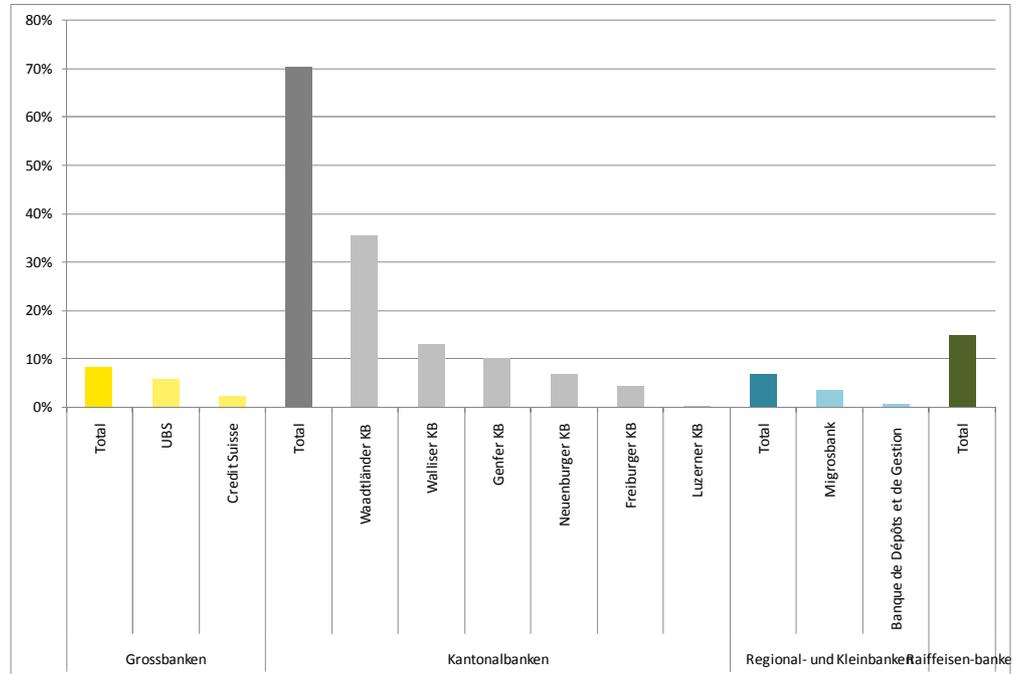
Abbildung 7: Verteilung Bürgschaften OB TG (2009)



Beurteilung OB TG

Bei der OB TG weisen die Kantonalbanken den mit Abstand höchsten Anteil am Bürgschaftsvolumen auf. Unter den Kantonalbanken verfügt die Graubündner Kantonalbank über das grösste Volumen (19%), gefolgt von der Thurgauer und Zürcher Kantonalbank. Ebenfalls eine wichtige Rolle in Bezug auf das Bürgschaftsvolumen der OB TG spielen die Regional- und Kleinbanken, der Anteil der Grossbanken ist hingegen marginal.

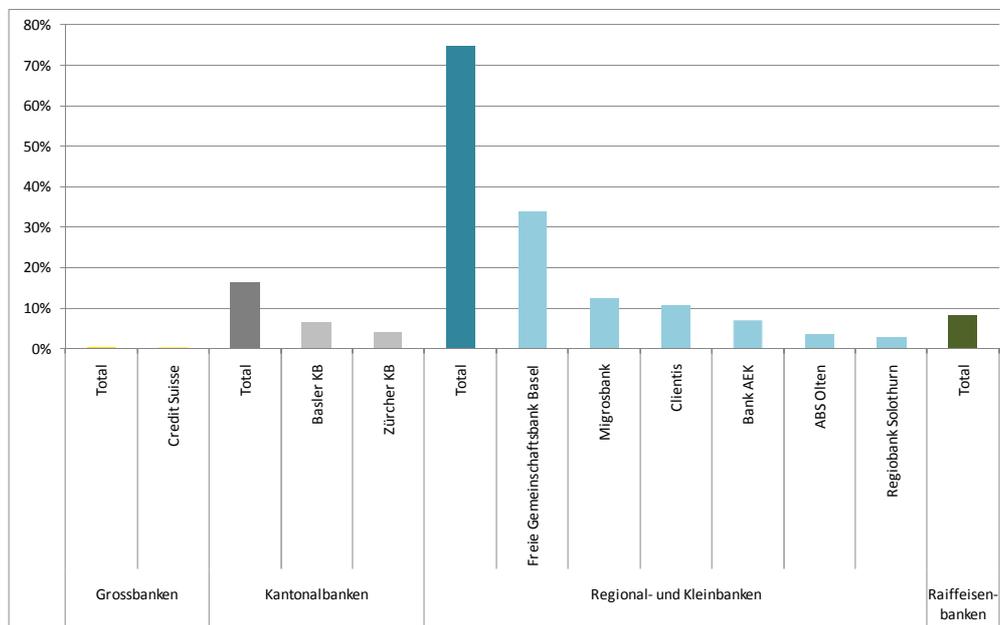
Abbildung 8: Verteilung Bürgschaften CRC-PME (2009)



Beurteilung CRC-PME

Auch bei der CRC-PME wird der mit Abstand grösste Anteil des Bürgschaftsvolumens über die Kantonalbanken verbürgt. Unter den Kantonalbanken konzentriert sich das Volumen auf die Waadtländer Kantonalbank, die über einen Drittel des gesamten Bürgschaftsvolumens (35%) ausmacht. Nebst den Kantonalbanken entfällt der übrige Anteil auf die Raiffeisenbanken, gefolgt von Gross- sowie Regional-/Kleinbanken.

Abbildung 9: Verteilung Bürgschaften SAFFA



Beurteilung SAFFA

Bei der SAFFA fallen die Regional-/Kleinbanken am stärksten ins Gewicht. Rund ein Drittel des gesamten Bürgschaftsvolumens (34%) wird dabei von der Freien Gemeinschaftsbank Basel verbürgt. Der zweit grösste Volumenanteil entfällt auf die Kantonalbanken, gefolgt von den Raiffeisenbanken. Die Grossbanken spielen bei der SAFFA eine sehr marginale Rolle.

Gesamtbeurteilung

Während sich das Volumen der CRC-PME und der SAFFA auf eine einzelne Bank konzentriert, ist bei der OB TG und der BG-Mitte eine ausgeglichene Verteilung festzustellen. Der Anteil der Kantonalbanken einerseits und der Regional-/ Kleinbanken andererseits variiert je nach BG stark: Während die Kantonalbanken bei der OB TG und der CRC-PME eine gewichtige Rolle spielen, fällt ihr Anteil bei der BG-Mitte und der SAFFA gering aus; bei den Regional- und Kleinbanken ist das Gegenteil der Fall. Der Anteil der Grossbanken am Bürgschaftsvolumen lag 2009 bei allen BG unter 10%.

Im Zuge der Neulancierung haben sich alle Bankengruppen zum neuen gewerblichen Bürgschaftswesen bekannt. Die BG stellen jedoch fest, dass das Bekenntnis bzw. die offizielle Geschäftspolitik in Bezug auf das Bürgschaftswesen bei einem Teil der Banken nicht bis an die „Front“ bzw. bis hin zum einzelnen Kundenberater durchdringt. Ein Umdenken auf Bankenseite hat gemäss Einschätzung der BG erst teilweise stattgefunden und es ist nach wie vor Misstrauen auf Grund des alten Systems vorhanden.

4.3.1.2 Bedeutung des Bürgschaftswesens für die Kreditvergabe der Banken

Volumenmässige Bedeutung

Volumenmässig besteht eine geringe Bedeutung der verbürgten Kredite im Verhältnis zum Gesamtvolumen an KMU-Bankkrediten. Die gesamten Kredite für KMU mit bis zu 9 Mitarbeitenden betragen per Ende 2009 CHF 187.6 Mia. Dem steht ein gesamtes Bürgschaftsvolumen von CHF 187.8 Mio. gegenüber, was einem Verhältnis von rund 0.10% entspricht.

Tabelle 12: Anteil des Bürgschaftsvolumens am Kreditvolumen an KMU⁴⁸

KMU-Kategorien	Kredite an KMU in Mio. CHF	Bürgschaftsvolumen von total CHF 187.8 Mio. im Verhältnis zu den Krediten an KMU
1 bis 9 MA	187'634	0.10%
1 bis 49 MA	228'127	0.08%
1 bis 249 MA	260'085	0.07%

Wenn auch Unternehmen mit bis zu 49 oder 249 Mitarbeitenden den KMU zugerechnet werden, verringert sich der Anteil an Bürgschaften zusätzlich.

Kreditvergabepraxis und Pricing

Das Instrument der gewerblichen Bürgschaft spielt für die Kreditvergabe der befragten Banken eine unterschiedliche Rolle.⁴⁹ Bei einem Teil der befragten Banken werden über die gewerbliche Bürgschaft weitgehende Finanzierungen ermöglicht: Über den Beizug einer gewerblichen Bürgschaft als zusätzlicher Risikoträger werden Finanzierungen getätigt, die über die ordentlichen Kreditvergabestandards der Bank hinausgehen bzw. die ohne Bürgschaft als Zusatzsicherheit nur mit einem (prohibitiv) hohen Risikozuschlag getätigt werden könnten. Zudem wird der Verbürgung als zusätzliche Sicherheit bei der Zinsgestaltung Rechnung getragen bzw. werden auf den verbürgten Krediten Zinsreduktionen gewährt, je nach Bank und konkretem Einzelfall in unterschiedlichem Umfang.

Beim anderen Teil der befragten Banken kommen unabhängig von einer allfälligen Verbürgung die ordentlichen Kreditvergabestandards zur Anwendung, d.h. eine Verbürgung alleine erlaubt keine weitergehenden Finanzierungen. Die Bürgschaft wird jedoch bei der Zinsgestaltung als zusätzliche „Risiko-Absicherung“ berücksichtigt, sodass das Unternehmen von einer reduzierten Risikoprämie bzw. einem reduzierten Zins profitieren kann. In welchem Umfang eine Zinsreduktion gewährt wird, ist wiederum von der einzelnen Bank bzw. vom konkreten Einzelfall abhängig.

Es ist an dieser Stelle festzuhalten, dass es nebst den erwähnten Einschätzungen aus Erfahrung im Schweizer Kreditgeschäft auch Banken-Vertreter gibt, die das System des gewerblichen Bürgschaftswesens bzw. dessen Notwendigkeit grundsätzlich in Frage stellen.

Rating

Im Zusammenhang mit dem Pricing hat sich gezeigt, dass die BG bei den befragten Banken insgesamt über ein gutes Rating verfügen bzw. die Bürgschaften als kurante Deckung / Sicherheit eingestuft werden. Wieweit diese positive Einschätzung im Einzelfall dem gesuchstellenden KMU in Form einer Zinsreduktion weitergegeben wird, konnte - wie vorgängig erwähnt - nicht abschliessend in Erfahrung gebracht werden.

⁴⁸ Quelle: Kreditvolumenstatistik, Bankenstatistisches Monatsheft August 2010, Schweizerische Nationalbank (Angaben beziehen sich auf den Kreditbestand per Ende 2009).

⁴⁹ Im Rahmen der Evaluation wurden mit Vertretern verschiedener Banken(-gruppen) insgesamt 8 Interviews geführt. Bei der Auswahl der befragten Banken wurde auf eine angemessene Vertretung der verschiedenen Banken / Bankengruppen sowie auf eine ausgewogene regionale Verteilung geachtet. Die Aussagen geben die Einschätzungen der befragten Bankenvertreter wieder und zeigen somit die Praxis verschiedener Banken / Bankengruppen aus verschiedenen Regionen auf. Es handelt sich jedoch nicht um eine repräsentative Befragung bzw. um für die Schweizer Bankenlandschaft repräsentative Aussagen.

Exkurs: Konzept der Konditionen-Festlegung bzw. des Zinses anhand des Erwarteten Verlustes bei den Banken

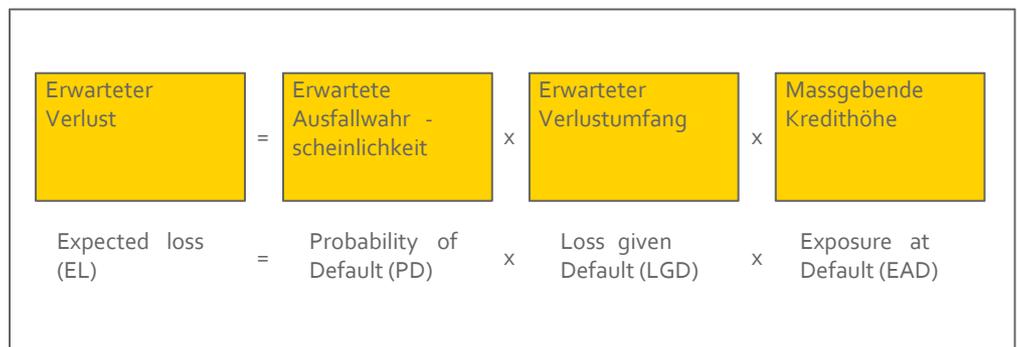
Einige Banken weisen auch darauf hin, dass die Gewährung einer Bürgschaft für die Bank auch mit zusätzlichem Aufwand und somit Kosten verbunden ist (Überwachungs-, Sorgfalts- und Informationspflichten der Bank gegenüber den BG), was ebenfalls in die Preisgestaltung einfließt.

Das Rating (vgl. obiger Abschnitt) bzw. die Bonitätseinschätzung spielt bei der Preis- bzw. Zinsgestaltung der Banken eine zentrale Rolle. Der Zins richtet sich primär nach dem Risiko des erwarteten Verlustes auf einem Portfolio: Das heisst, je höher das Ausfallrisiko, desto höher der Zins. Im übertragenen Sinn definiert der erwartete Verlust der BG den Preis für den verbürgten Kreditteil.

Selbstverständlich beinhaltet der Zins auch noch weitere Komponenten, wie zum Beispiel die Verzinsung des zu unterlegenden Eigenkapitals sowie die Betriebskosten, dies wir hier jedoch vernachlässigt.

Diese grundsätzliche Orientierung der Zinsgestaltung anhand des Risikos und damit des erwarteten Verlustes (des sogenannten „Expected Loss“) ist in der Bankenbranche Standard und auch der nationale Regulator, die Finma, orientiert sich daran. Das Konzept lässt sich wie folgt darstellen:

Abbildung 10: Konzept des erwarteten Verlustes („Expected Loss“)⁵⁰



Der erwartete Verlust drückt aus, wie hoch die erwarteten Ausfälle auf einem Kreditportfolio (über einen Konjunkturzyklus hinweg) sind. Von zentraler Bedeutung ist dabei die erwartete Ausfallwahrscheinlichkeit, die im Rahmen der Beurteilung einer Gegenpartei (eines Kreditnehmers) durch die Banken ermittelt wird.

Im Rahmen der Evaluation konnte festgestellt werden, dass das Rating und damit auch die Einschätzung des Ausfallrisikos der BG insgesamt gut ausfallen bzw. die Bürgschaften als kurante Deckung / erstklassige Sicherheit eingestuft werden. Zudem ergab die Evaluation wie bereits erwähnt, dass die Banken im Falle eines verbürgten Kredites zu einer teilweisen Zinsreduktion bereit sind und auch mit einer tieferen Ausfallwahrscheinlichkeit rechnen.

Es ist folglich davon auszugehen, dass die Banken bei der Einschätzung der BG neben deren aktuellen Zahlen der Bilanz und Erfolgsrechnung sowie deren Geschäftstätigkeit und Standards zur Bürgschaftsvergabe auch die Garantie-Stellung des Bundes für die Verluste berücksichtigen. Diese positive Einschätzung wird letztlich auf dem verbürgten Teil der Kreditvergabe berücksichtigt und führt in der Regel zu einer Zinsreduktion.

Allerdings ist anzumerken, dass zur tatsächlichen Zinsgestaltung keine detaillierten Informationen eingeholt werden konnten (siehe Teil Kreditvergabepraxis und Pricing). Es lassen sich somit lediglich Tendenzen feststellen und beurteilen.

⁵⁰ Quelle: Eigene Darstellung.

4.3.1.3 Zusammenarbeit zwischen Banken und Bürgschaftsgenossenschaften

Vertriebskanal	In der Regel werden die KMU über die Banken an die BG vermittelt, wie die Ergebnisse der Unternehmensbefragung und der Interviews zeigen. ⁵¹ Dabei werden die KMU-Kunden von den Banken im Rahmen eines laufenden Kreditgesuchs auf die Möglichkeit einer Bürgschaft aufmerksam gemacht. In diesen Fällen findet somit zuerst eine Beurteilung durch die Bank statt, anschliessend wird von den BG nochmals eine eigenständige Prüfung vorgenommen. Auch im umgekehrten Fall, in dem ein KMU bereits vorgängig zur Kreditanfrage bei einer Bank eine Bürgschaft eingeholt hat, wird das Gesuch von den Banken nochmals vollständig geprüft.
Zusammenarbeit bei Kreditvergabe	Die Banken und die BG arbeiten im Rahmen des Kredit- bzw. Bürgschaftsvergabeprozesses je nach Bank bzw. zuständiger Person und BG unterschiedlich intensiv zusammen. Teilweise finden in der Gesuchsprüfungsphase ein gegenseitiger Informationsaustausch zwischen Bank und BG sowie gemeinsame Meetings mit dem Unternehmen statt, was von beiden Seiten als wichtig und wertvoll erachtet wird. Dabei ist zu beachten, dass die Weitergabe von Kundeninformationen von den Banken an die BG (und vice versa) nur mit dem Einverständnis des Kunden zulässig ist. ⁵²
Zusammenarbeit bei Kreditüberwachung	Für die Banken gelten die bei Bürgschaften üblichen Sorgfalts- und Informationspflichten. Die Überwachung und das Reporting erfolgen standardisiert und nach den gesetzlichen Vorgaben.
Gesamtbeurteilung	<p>Die Zusammenarbeit wird beiderseits grösstenteils positiv bewertet. Die BG werden von den Banken mittlerweile als professionelle und kompetente Gegenpartei und verlässlicher Partner bei der Finanzierung erachtet. Zudem werden die erfolgten Verbesserungen bei den Abläufen sowie die Professionalisierung im Zuge der Neukonzeption von den Banken geschätzt. Die Frage, ob der Beizug einer gewerblichen Bürgschaft für die Bank mit einem (administrativen) Zusatzaufwand verbunden ist, wird von den einzelnen Banken unterschiedlich eingestuft.</p> <p>Aus Sicht gewisser – insbesondere überregional tätiger - Banken besteht jedoch eine Schwäche des heutigen Systems darin, dass die vier BG nach wie vor nicht mit einer Stimme sprechen. Zudem wird die Zusammenarbeit dadurch erschwert, dass nach wie vor wesentliche Unterschiede in den Geschäftspraktiken der einzelnen BG auszumachen sind. Die Festlegung gemeinsamer bzw. einheitlicher Prüfstandards würde die Akzeptanz des Systems wesentlich fördern.</p>

4.3.2 Erwägungen des Evaluators

Vertriebskanal	<p>Der Zusammenarbeit mit den Banken kommt innerhalb des gewerblichen Bürgschaftswesens eine zentrale Bedeutung zu. Eine Bürgschaft ist untrennbar mit der Gewährung eines entsprechenden Bankkredites verbunden, folglich hängen die Wirksamkeit und die Handlungsmöglichkeiten der gewerblichen BG stark von der Zusammenarbeit mit den Banken und von deren Kreditvergabepraxis ab.</p> <p>Es hat sich gezeigt, dass die KMU in den meisten Fällen über die Bank an die BG gelangen und die KMU nur in seltenen Fällen aus Eigeninitiative auf das Instrument zurückgreifen. Dadurch entsteht eine gewisse Abhängigkeit der BG von den Banken. Ob in der Praxis vom Bürgschaftsinstrument Gebrauch gemacht wird, hängt in erster Linie vom zuständigen Kundenberater ab. Dabei spielen das Wissen um das Instrument sowie die persönliche Haltung eines Kundenberaters zum Bürgschaftswesen eine wichtige Rolle.</p>
Verteilung des Bürgschaftswesens auf einzelne Banken(-gruppen)	Zudem fällt auf, dass sich die Volumen der einzelnen BG teilweise stark auf einzelne Banken konzentrieren. Das deutet darauf hin, dass das Bürgschaftswesen von einzelnen Banken(-gruppen)

⁵¹ Vgl. Kapitel 4.7 Dimension 7 Kundenorientierung der Leistungen.

⁵² Eine besonders intensive Zusammenarbeit besteht bei der SAFFA und der Freien Gemeinschaftsbank: Gesuche, welche die SAFFA bereits geprüft und als gut befunden hat, werden von der Freien Gemeinschaftsbank nur noch einer stark vereinfachten Prüfung unterzogen.

getragen wird und noch nicht flächendeckend verankert ist. Da die Banken als hauptsächlicher Vertriebskanal fungieren, werden über das Bürgschaftswesen heute in erster Linie „nur“ die KMU-Kunden derjenigen Banken erreicht, die das Instrument aktiv nutzen.

Die Zusammenarbeit zwischen BG und Banken ist stark personenbezogen und somit für die BG mit einer intensiven Aufbau- und Überzeugungsarbeit verbunden. Die Volumenkonzentration auf einzelne Banken hängt möglicherweise auch damit zusammen, dass sich die entsprechenden Anstrengungen der BG auf ausgewählte Banken konzentrieren, was insbesondere aus Ressourcengründen nachvollziehbar ist.

Rolle der BG

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie die BG im Gefüge KMU-Bank-BG optimal agieren sollten. Die BG verfügen auf Grund ihrer Funktion über einen breiten Einblick in die Kreditvergabepaxis und -konditionen der verschiedenen Banken. Um die Verbreitung des Bürgschaftswesens und die Marktmacht der KMU-Kunden zu stärken, sollten die BG diese Informationen aktiver nutzen und sich in dem Sinne gegenüber den KMU stärker als unabhängiger Finanzierungspartner und -berater auf dem Markt positionieren. Beispielsweise könnten sie die KMU bezüglich der Bankenwahl beraten, wodurch sich allenfalls bessere Konditionen für die KMU-Kunden erreichen liessen.

Bedeutung für Kreditvergabe /
Mitnahmeeffekte

Bei einem Teil der Banken hat sich das gewerbliche Bürgschaftswesen als Nischenprodukt zur KMU-Finanzierung etabliert und dient - wie vom Gesetzgeber angestrebt - dazu, den Kreditzugang für KMU zu erleichtern.

Bei einem anderen Teil der Banken führt das Vorliegen einer Bürgschaft hingegen zu keinen weitergehenden Finanzierungen. Mit Blick auf die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens stellt sich die Frage, ob in diesen Fällen unerwünschte Mitnahmeeffekte bestehen und wie diese allenfalls verhindert werden könnten.⁵³ Entscheidend dafür ist, inwieweit die durch die Bürgschaft verringerten Risikokosten der Bank beim Pricing berücksichtigt und an den Kreditnehmer (KMU) weitergegeben werden. Je nachdem, in welchem Umfang eine entsprechende Zinsreduktion zu Gunsten des Kreditnehmers (KMU) stattfindet, liegt ein Mitnahmeeffekt vor. Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte festgestellt werden, dass seitens der Banken eine Zinsreduktion gewährt wird, allerdings konnte diese nicht quantifiziert werden. Daher kann nicht abschliessend beantwortet werden, ob ein Mitnahmeeffekt vorliegt.

Adverse Selection

Ein möglicher negativer Nebeneffekt des Bürgschaftswesens besteht darin, dass übermässige Risiken durch die Banken an die BG abgewälzt werden (Adverse Selection). Im Rahmen der vorliegenden Evaluation konnte kein solcher Effekt festgestellt werden. Darauf deutet auch die Tatsache hin, dass die Banken in vielen Fällen einen Teil des Kredites auf eigenes Risiko übernehmen bzw. dass über eine Bürgschaft nur ein Teil des Kredites abgedeckt wird.⁵⁴

Zweistufiges Prüfungsverfahren

Die Zusammenarbeit zwischen den Banken und den BG wird von beiden Seiten mehrheitlich positiv bewertet. Verbesserungsbedarf besteht jedoch in Bezug auf die Effizienz des Prüfungsverfahrens: Da die BG den Fokus bei der Gesuchsprüfung gestützt auf ihren Auftrag teilweise anders legen als die Banken, ist je eine separate Prüfung bzw. ein zweistufiges Prüfungsverfahren zweckmässig. Für die Effizienz des Verfahrens wäre es jedoch wichtig, dass ein enger Informationsaustausch zwischen Banken und BG stattfindet und dadurch Synergien genutzt werden. Dies ist heute erst teilweise der Fall.⁵⁵

⁵³ Ein Mitnahmeeffekt liegt dann vor, wenn Individuen finanzielle Zuwendungen des Staates für eine Handlung erhalten, die sie auch ohne die Förderung des Staates vorgenommen hätten.

⁵⁴ Die BG haben auch das Ziel, dass über die Bürgschaften lediglich ein Teil des Kredites abgedeckt wird bzw. ein Teil des Kredites jeweils von der Bank selbst übernommen wird. Mit Ausnahme der SAFFA kann dies in der Mehrheit der Fälle gemäss Aussagen der BG erreicht werden.

⁵⁵ Gewisse Banken könnten sich auch eine weitergehende Zusammenarbeit vorstellen: Grundsätzlich wäre es denkbar, dass - falls bereits vorgängig eine Prüfung durch eine BG stattgefunden hat - seitens der Bank nur noch ein Quercheck der wichtigsten Zahlen vorgenommen wird. Dadurch könnte ein wesentlicher Mehrwert für die Bank erreicht werden. Zwingende Voraussetzung dafür wäre jedoch ein einheitliches, transparentes Prüfverfahren bei den BG, was heute nicht der Fall ist. Von anderen Banken wird hingegen die Wichtigkeit und Notwendigkeit betont, in jedem Fall eine selbstständige Bewertung des Gesuchs bzw. des Unternehmens vorzunehmen.

Akzeptanz

Für die Akzeptanz des gewerblichen Bürgschaftswesens bei den Banken ist deren Vertrauen in die Geschäfts- und Risikopolitik der BG von wesentlicher Bedeutung. Die Festlegung von schweizweit einheitlichen finanziellen Mindeststandards der BG (vgl. Kapitel 4.2) könnte die Zusammenarbeit mit den (überregional tätigen) Banken erleichtern und würde womöglich zu einer besseren Akzeptanz des Bürgschaftsinstruments bei den Banken beitragen.

Ausblick

Aufgrund der kurzen Zeit seit der Neukonzeption bleibt die weitere Entwicklung zwischen Banken und BG abzuwarten. Insbesondere wird es wichtig sein, die Zusammenarbeit in Zeiten einer deutlich rezessiven Wirtschaftslage genauer zu verfolgen.

Empfehlungen

- ▶ Um die Verbreitung des Bürgschaftswesens und die Marktmacht der KMU-Kunden zu stärken, sollten sich die BG stärker als **unabhängiger Finanzierungspartner und -berater** für die KMU auf dem Markt positionieren.
- ▶ Gleichzeitig sollten die BG die **Zusammenarbeit mit den Banken** über vertrauensbildende Massnahmen weiter ausbauen und insbesondere eine breitere Streuung des Bürgschaftsvolumens anstreben. Bei den Banken ist insbesondere darauf hinzuwirken, den Stellenwert der BG als verlässlicher Partner zur Risikodiversifikation und „Enabler“ von Finanzierungen und damit als Beitrag zur Bindung von KMU-Kunden an eine Bank zu stärken. In diesem Zusammenhang ist auch die Frage einheitlicher Prüfungsstandards zu thematisieren (vgl. Kapitel 4.2).
- ▶ Ebenso sind **Synergien zwischen BG und Banken** besser zu nutzen. Insbesondere ist der Informationsaustausch zwischen BG und Banken bei der Gesuchsprüfung zu verstärken. Doppelspurigkeiten und -arbeiten können somit verhindert werden.

4.4 Dimension 4: Zusammenwirken BG - Kantone

Hintergrund

Die vier anerkannten BG arbeiten in unterschiedlichem Ausmass mit den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsgebiet zusammen: Die einzelnen BG haben mit verschiedenen Kantonen LV abgeschlossen. Diese Vereinbarungen beinhalten zum einen finanzielle Beiträge von Kantonen an die BG. Zum anderen haben verschiedene Kantone den BG im Gegenzug bestimmte Aufgaben übertragen (insbesondere im Bereich der Wirtschaftsförderung).

Das Zusammenwirken zwischen BG und Kantonen ist für die Wirksamkeits-Beurteilung des gewerblichen Bürgschaftswesens folglich von wesentlicher Bedeutung, da dadurch sowohl die finanziellen Ressourcen als auch das Tätigkeitsfeld der BG beeinflusst wird.

Untersuchungsfragen

- ▶ Welche Rolle kommt den einzelnen Kantonen in Bezug auf das gewerbliche Bürgschaftswesen zu? Inwieweit entspricht die Rolle der Kantone in der Ausgestaltung der BG dem Willen des Bundesgesetzgebers?
- ▶ Wo besteht Synergiepotential zwischen den BG und
 - den Kantonen im Allgemeinen?
 - der kantonalen Wirtschaftsförderung im Besonderen?
- ▶ Wie werden diese Synergiepotentiale genutzt? Wie könnte dieses Potential zukünftig besser genutzt werden?

4.4.1 Aussagen aus der Evaluation

Leistungsvereinbarungen der einzelnen BG mit den Kantonen

Die BG haben mit folgenden Kantonen Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Darin werden je nach Kanton zusätzliche (Wirtschaftsförderungs-)Aufgaben an die BG übertragen sowie finanzielle Unterstützungsleistungen der Kantone an die BG geregelt.

OBTG:

Kanton AG



Die LV sieht vor, dass der Kanton die Kosten für die Gesuchsprüfungen und die Risikoprämien im ersten Jahr (maximal CHF 3'750 pro Bürgschaft, was einer Bürgschaft von CHF 300'000 entspricht) übernimmt. Weiter hat die OB TG im Kanton Aargau eine Zweigstelle zu betreiben, um die Kundennähe zu gewährleisten.

Auch die Kunden der übrigen anerkannten BG können von der Kostenübernahme profitieren, sofern sich der Firmensitz im Kanton Aargau befindet.

Für die Übernahme der Gesuchsprüfungskosten und Risikoprämien stellt der Kanton Aargau CHF 125'000 für die Jahre 2009 bis 2011 zur Verfügung. Der Betrieb der Zweigstelle wird bis Ende 2011 mit insgesamt CHF 200'000 unterstützt.

Die LV mit dem Kanton Aargau ist Bestandteil der vom Kanton ergriffenen Konjunkturförderungsmaßnahmen und daher bis Ende 2011 befristet. Der Betrieb der Zweigstelle muss nach Vertragsablauf neu geregelt werden.

Kanton GR



Die OB TG prüft und überwacht im Auftrag des Kantons Graubünden Anfragen für Darlehen, die der Kanton im Rahmen der Wirtschaftsförderung vergibt. Mit entsprechenden Darlehen oder Beiträgen sollen Vorhaben entwicklungsfähiger und bestehender oder neu zu gründender KMU unterstützt werden.

Die OB TG führt für den Kanton Graubünden die Prüfung der Darlehensanfragen durch und gibt eine Empfehlung zuhanden des Kantons ab, dafür wird sie vom Kanton gemäss dem anfallenden Aufwand entschädigt. Für die OB TG bestehen aus dem Prüfungs- und Überwachungsauftrag keine Risiken.

Kanton SG 	<p>Gemäss der LV haben alle Unternehmen mit (zukünftigem) Sitz im Kanton St. Gallen das Recht auf eine Zusatzbürgschaft von maximal CHF 100'000 bzw. von maximal einem Fünftel des Bürgschaftsbetrags sowie auf einen Zinskostenbeitrag. Das Verlustrisiko aus den Zusatzbürgschaften trägt der Kanton, wobei die OB TG 10% des Risikos übernimmt.</p> <p>Die Prüfung und Abwicklung der Gesuche werden von der OB TG vorgenommen, für den definitiven Vergabeentscheid ist hingegen der Kanton zuständig.</p> <p>Im Gegenzug zahlt das Volkswirtschaftsdepartement jährlich einen Verwaltungskostenbeitrag (Pauschale) von CHF 22'000 pro Jahr an die OB TG.</p>
Weitere Kantone	<p>Mit den Kantonen Glarus und Tessin arbeitet die OB TG in ähnlicher Form zusammen wie mit dem Kanton Graubünden, allerdings bestehen mit diesen Kantonen keine LV.</p>

BG-Mitte:

Kanton BL 	<p>Die LV umfasst die Ausrichtung eines aufwand- und fallorientierten Förderbeitrages von maximal CHF 60'000 pro Jahr. Die vergüteten Beträge sind einerseits als Kostenbeitrag an die BG-Mitte für ihre Aufwendungen im Zusammenhang mit der administrativen Bewirtschaftung aktiver Bürgschaften zu verstehen. Andererseits sollen sie zur direkten Entlastung der Prüfungskosten gesuchstellender Unternehmungen aus dem Kanton Basel-Landschaft Verwendung finden.</p> <p>Dafür können von der BG-Mitte für eine entsprechende Gutschrift an die gesuchstellenden Unternehmungen beansprucht werden:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ CHF 1'000 für abgewiesene Bürgschaftsgesuche ▶ CHF 1'500 für bewilligte Bürgschaften <p>Ausserdem kann die BG-Mitte dem Kanton jährlich eine fallorientierte Vergütung verrechnen in der Höhe von:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ CHF 750 für jede aktive Bürgschaft, die am 31.12. als Bestand ausgewiesen wird. <p>Unter anderem hat die BG-Mitte im Kanton eine Aussenstelle einzurichten.</p>
Kanton BS 	<p>Eine LV analog zum Kanton Basel-Landschaft ist endverhandelt und befindet sich zurzeit in der Genehmigungsphase.</p>
Kanton BE 	<p>Über die LV werden der BG-Mitte verschiedene Dienstleistungen übertragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Allgemeine Leistungen für die Wirtschaftsförderung des Kantons Bern <ul style="list-style-type: none"> - Koordination und Durchführung von Marketing-Aktivitäten (Publikationen, Internet, Info-Anlässe, etc.) ▶ Auskunft / Erstberatung <ul style="list-style-type: none"> - Erstauskunftsstelle betreffend Bürgschaftswesen im Kanton Bern - Prüfung von Bürgschaftsanfragen von Bernischen Unternehmen mit möglicher (teilweiser) Absicherung über den Fonds der Wirtschaftsförderung des Kantons Bern <p>Für diese Dienstleistungen erhält die BG-Mitte vom Kanton Bern CHF 135'000 pro Jahr.</p>

<p>Kanton JU</p> 	<p>Die LV mit dem Kanton Jura ist weitgehend identisch mit derjenigen des Kantons Bern. Auch vom Kanton Jura wird der BG-Mitte ein Fonds für die Unterstützung von kantonal / regional bedeutenden Projekten zur Verfügung gestellt.</p> <p>Darüber hinaus regelt die LV den Betrieb einer Aussenstelle der BG-Mitte im Kanton Jura (bzw. in Alle), mit welcher der Kanton Jura die Nähe zu den lokal ansässigen Unternehmen fördern will.</p> <p>Vom Kanton Jura wird die BG-Mitte für diese Dienstleistungen mit jährlich CHF 90'000 entschädigt.</p>
<p>Kanton SO</p> 	<p>Die LV mit dem Kanton Solothurn deckt sich ebenso weitgehend mit derjenigen des Kantons Bern. Allerdings besteht seitens des Kantons Solothurn kein spezieller Fonds zur Unterstützung von Bürgschaften an kantonal / regional bedeutende Projekte.</p> <p>Die BG-Mitte erhält vom Kanton Solothurn für diese Dienstleistungen jährlich CHF 20'000 pro Jahr. Zurzeit sind Verhandlungen im Gange, die ab 2012 zu einer Entschädigung von CHF 60'000 führen sollen.</p>
<p>Kantone NW und OW</p> 	<p>Die LV mit den Kantonen Nid- und Obwalden wurden ebenfalls endverhandelt und befinden sich zurzeit in der Genehmigungsphase. Der Entwurf sieht folgende Punkte vor:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Koordination und Durchführung von Marketing-Aktivitäten (Publikationen, Internet, Info-Anlässe, etc.) ▶ Erstauskunftsstelle betreffend Bürgschaftswesen im Kanton ▶ Verbilligung der Gesuchprüfungskosten ▶ Betrieb einer Aussenstelle für die Zentralschweiz

CRC-PME:

<p>Kantone VS, VD, NE, GE, FR</p> 	<p>Die CRC-PME ist besonders eng mit den Kantonen in ihrem Zuständigkeitsgebiet verflochten. Die Zusammenarbeit zwischen Kantonen und CRC-PME ist in den Statuten und dem Organisationsreglement der CRC-PME geregelt und wird teilweise im Geschäftsplan, der im Rahmen des Anerkennungsverfahrens erstellt wurde, präzisiert.</p> <p>Mit allen Kantonen im Zuständigkeitsgebiet der CRC-PME gilt Folgendes:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▶ Die Kantone sind Genossenschafter der CRC-PME und im Verwaltungsrat der CRC-PME vertreten (vgl. Kapitel 4.2). ▶ Als Genossenschafter sind die Kantone am Genossenschaftskapital beteiligt. Gemäss Statuten sind die Kantone verpflichtet, ihren Kapitalanteil relativ zum Wachstum des Bürgschaftsvolumens im jeweiligen Kantonsgebiet schrittweise zu erhöhen (Vorgabe bezogen auf Bürgschaftsvolumen im jeweiligen Kanton: Eigenhaftung / Genossenschaftskapital Kanton = 2.5). ▶ Die CRC-PME führt in sämtlichen Kantonen eine Aussenstelle (Antenne) und hat mit den einzelnen Antennen LV abgeschlossen. Die Antennen werden von den Kantonen und / oder Dritten finanziert, je nach Antenne besteht ein Leistungsvertrag mit dem entsprechenden Kanton. Von der CRC-PME fliesst ein Anteil an den Gesuchsprüfungs- und Risikoprämien an die zuständigen Antennen. ▶ Der Kanton Waadt stellt zu Gunsten der CRC-PME zudem eine Rückversicherung für Unternehmen bzw. Vorhaben mit einem hohen Arbeitsplatz-Potential (insbesondere Start-Ups) zur Verfügung. Als (zeitlich befristete) Konjunkturmassnahme bestand mit dem Kanton Neuenburg im vergangenen Jahr eine ähnliche Regelung.
--	---

SAFFA:

Kanton BS 	<p>Die vergüteten Beiträge des Kantons Basel-Stadt an die Prüfungskosten von Bürgschaftsgesuchen sowie an die Kosten der Betreuung von Bürgschaften werden zur vollständigen Kostenentlastung gesuchstellender Frauen, die im Kanton Basel-Stadt selbstständig tätig sind oder dies beabsichtigen, verwendet.</p> <p>Die SAFFA erhält dafür folgende Beträge:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ CHF 1'000 für abgewiesene Bürgschaftsgesuche▶ CHF 1'500 für bewilligte Bürgschaften <p>Ausserdem erhält die SAFFA vom Kanton jährlich eine Vergütung pro bestehende Bürgschaft zur Deckung der Betreuungskosten von:</p> <ul style="list-style-type: none">▶ CHF 750 für jede aktive Bürgschaft, die am 31.12. als Bestand ausgewiesen wird. <p>Es gilt ein Kostendach von jeweils CHF 10'000 für die Jahre 2010 und 2011. Der Aufwand für Leistungen, die über dieses Kostendach hinausgehen, wird nicht vergütet.</p>
Kanton BE 	<p>Verhandlungen zwischen der SAFFA und der kantonalen Wirtschaftsförderung Bern finden voraussichtlich noch im Herbst 2010 statt.</p>
Weitere Kantone	<p>Ein Grossteil der Kantone leistet zudem freiwillige Verwaltungskostenbeiträge (insgesamt CHF 20'000) gemäss dem Anteil der Bürgschaften in den jeweiligen Kantonen.</p>

Gesamtbeurteilung

Von den BG wird die Zusammenarbeit mit den Kantonen insgesamt als gut funktionierend und (sehr) wichtig eingestuft: Dadurch kann insbesondere eine breitere politische und wirtschaftliche Abstützung und Bekanntheit innerhalb eines Kantons erreicht werden. Zudem ist die Zusammenarbeit finanziell von Bedeutung, wobei die Kantonsbeiträge an die BG sehr unterschiedlich hoch ausfallen und demnach als Finanzierungsquelle eine unterschiedlich wichtige Rolle spielen.

Die Intensität und Form der Zusammenarbeit zwischen den BG und den einzelnen Kantonen fällt jedoch äusserst unterschiedlich aus:

Die OB TG verfügt lediglich mit drei von insgesamt 16 Kantonen in ihrem Einzugsgebiet über eine LV. Das Instrument der Zusatzbürgschaften (LV Kanton St. Gallen) wird zudem nur in geringem Ausmass in Anspruch genommen. Als wichtig wird seitens der OB TG die über den Kanton Aargau finanzierte Aussenstelle erachtet, wobei es sich dabei vorerst um eine zeitlich beschränkte Vereinbarung handelt.

Die BG-Mitte hat mittlerweile - ausser mit Luzern - mit allen Kantonen in ihrem Einzugsgebiet LV mit unterschiedlichen Inhalten abgeschlossen. Zum einen leisten die Kantone Beiträge, die zu einer Vergünstigung der Gesuchsprüfungskosten zu Gunsten der KMU-Kunden führen sollen. Zum anderen werden der BG-Mitte von einzelnen Kantonen gewisse Dienstleistungen im Interesse der kantonalen Wirtschaftsförderung übertragen sowie zusätzliche Mittel (Fonds) für Bürgschaften von kantonalem Interesse zur Verfügung gestellt, wobei letztere volumenmässig kaum ins Gewicht fallen.

Die CRC-PME arbeitet mit Abstand am intensivsten mit den Kantonen in ihrem Einzugsgebiet zusammen. Die Kantone stellen eine essentielle Finanzierungsquelle der CRC-PME 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 BG - in ihrer Funktion als Genossenschafter im 16-köpfigen Entscheidungsgremium der CRC-PME vertreten und können dadurch bei der Entscheidung über Bürgschaftsgesuche mitwirken.

Die SAFFA verfügt erst mit einem Kanton über eine LV (mit einem zweiten Kanton stehen Verhandlungen an), darüber hinaus leisten die Kantone insgesamt einen Verwaltungskostenbeitrag von CHF 20'000. Von der SAFFA wird eine Verstärkung der Zusammenarbeit mit den Kantonen bzw. der Abschluss von weiteren LV angestrebt.

4.4.2 Erwägungen des Evaluators

Bei der Zusammenarbeit mit den Kantonen bestehen grosse Unterschiede zwischen den BG: Dies sowohl in Bezug auf die Höhe der Finanzbeiträge der Kantone, die von den BG im Auftrag der Kantone erbrachten Zusatzleistungen als auch die organisatorische Einbindung der Kantone.

Föderalistische Kompetenzordnung Diese Unterschiede sind in erster Linie die Folge einer föderalistischen Kompetenzordnung im Bereich der Wirtschaftsförderung. Während das gewerbliche Bürgerschaftswesen auf Bundesebene geregelt ist, sind die Kantone grundsätzlich frei, im Rahmen der kantonalen Wirtschaftsförderungskompetenzen dazu ergänzende Regelungen zu treffen bzw. ergänzende Fördermassnahmen zu ergreifen.

Finanzielle Bedeutung Durch die unterschiedlich hohen Finanzbeiträge der Kantone wird der finanzielle Handlungsspielraum der einzelnen BG in unterschiedlichem Mass beeinflusst. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Ausrichtung von Verwaltungskostenbeiträgen des Bundes im Rahmen der Neukonzeption grundsätzlich an die Bedingung geknüpft wurde, dass sich die Kantone in gleichem Umfang am betrieblichen Defizit der BG beteiligen.⁵⁶ Die Frage der finanziellen Unterstützung durch die Kantone wird an Bedeutung gewinnen, falls zukünftig ein weiteres Volumenwachstum angestrebt werden sollte, da dies mit einem zusätzlichen Ressourcenbedarf verbunden wäre.

Einfluss auf Geschäftstätigkeit Gleichzeitig ist von Interesse, ob bzw. wie die Geschäftstätigkeit der BG durch die finanzielle Unterstützung der Kantone beeinflusst wird. Dabei ist zwischen zwei Ebenen zu unterscheiden, wobei – angesichts der engen Verflechtung mit den Kantonen – insbesondere auf die CRC-PME fokussiert werden soll:

- ▶ **Finanzielle Anreize:** Indem sich die Westschweizer Kantone am Eigenkapital der CRC-PME beteiligen und ihren Kapitalanteil im Prinzip gemäss Volumenwachstum automatisch erhöhen, wird die CRC-PME risikomässig wesentlich entlastet. Es stellt sich die Frage, welche Anreize dadurch geschaffen bzw. ob eine grosszügigere Risikopolitik gefördert wird. Die relativ hohe Verlustquote der CRC-PME sowie die Erkenntnisse der Dossierprüfungen weisen auf eine tendenziell expansivere Risikopolitik der CRC-PME im Vergleich mit den anderen BG hin. Inwieweit dies auf die finanzielle „Absicherung“ durch die Kantone oder auf andere Ursachen zurückzuführen ist, kann an dieser Stelle nicht definitiv beurteilt werden.
- ▶ **Einbindung in Entscheidungsgremium:** Bei der CRC-PME sind die Kantone als Genossenschafter im Entscheidungsgremium vertreten und damit formell in die Entscheidungen eingebunden. Allerdings verfügt jeder Kanton „nur“ über drei Vertreter (davon ein offizieller Kantonsvertreter) im 16-köpfigen Entscheidungsgremium, wodurch die Einflussnahme eines einzelnen Kantons beschränkt bleibt. Unter den Aspekten der Verantwortlichkeit und Effizienz wird jedoch die Grösse des 16-köpfigen Entscheidungsgremiums als problematisch erachtet.

Bei den anderen BG sind die Kantone hingegen nicht im Entscheidungsgremium vertreten

⁵⁶ In den Erläuterungen zu Art. 7 des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen wird festgehalten, dass die Ausrichtung von Verwaltungskostenbeiträgen des Bundes eine zumutbare Kostenbeteiligung des Bürgerschaftsnehmers sowie der Kantone voraussetzt. Grundsätzlich ist gemäss Erläuterungen von einer gleich hohen Beteiligung von Bund und Kantonen am betrieblichen Defizit der BG auszugehen. Dabei sind Leistungen der Kantone, welche den Bürgerschaftsorganisationen in anderer Form zufließen (kantonale Verlustübernahmen, Beteiligung am Anteilscheinkapital, Übernahme von Risikoprämien und Gesuchsprüfungskosten), zu berücksichtigen (Vgl. Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgerschaftswesens (WAK-N) / Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 15. November 2005).

und daher nicht formell am Entscheidungsprozess beteiligt. Damit ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass auf informeller Ebene eine Einflussnahme stattfindet bzw. regionalpolitische Interessen bei der Bürgerschaftsvergabe berücksichtigt werden.

Aussenstellen

Gemäss den Anerkennungsverfügungen sind Aussenstellen von den Kantonen zu finanzieren, wenn diese nicht aus betriebswirtschaftlichen Gründen, sondern aus regionalpolitischen Interessen eingerichtet werden. Die Finanzierung der Aussenstellen der CRC-PME und der OB TG erfolgt direkt über entsprechende Kantonsbeiträge. Bei der BG-Mitte hingegen werden die Aussenstellen betriebswirtschaftlich begründet und folglich nicht durch die Kantone finanziert.

Synergien mit kantonaler Wirtschaftsförderung

In einzelnen Kantonen werden den BG gewisse Aufgaben der kantonalen Wirtschaftsförderung übertragen und die BG sozusagen als „verlängerter Arm“ der kantonalen Wirtschaftsförderung eingesetzt. Darüber hinaus werden jedoch keine Synergien zwischen der kantonalen Wirtschaftsförderung und den Kantonen genutzt. Aus Effizienzüberlegungen und um die Bekanntheit des gewerblichen Bürgerschaftswesens zu verbessern, sollte das Synergiepotential in Zukunft verstärkt genutzt werden.

Empfehlungen

- ▶ 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.

4.5 Dimension 5: Zusammenarbeit BG - GBZ

Hintergrund

Bis Ende 2009 war die GBZ im Auftrag des Bundes für die treuhänderische Abwicklung der Finanzhilfen sowie für das Reporting und Controlling zuständig. Auf den 1.1.2010 hat das SECO diese Vollzugsaufgaben selbst übernommen.

Über die erwähnten Vollzugsaufgaben hinaus bietet die GBZ den BG ein Risikosplitting an. Diese Aufgabe verbleibt weiterhin bei der GBZ. Das Risikosplitting der GBZ bietet den BG die Möglichkeit, ihre Risiken rückzuversichern und dadurch ihre Handlungsmöglichkeiten auszuweiten. Die Wirksamkeit dieses Instruments auf das Gesamtsystem hängt jedoch wesentlich davon ab, zu welchen Konditionen die GBZ das Risikosplitting anbietet.

Im Rahmen der Evaluation sind daher zum einen die Konditionen des Risikosplittings durch die GBZ zu untersuchen. Zum anderen interessiert grundsätzlich die Zusammenarbeit zwischen der GBZ und den BG sowie die Frage, in welcher Form die GBZ zukünftig ins System des gewerblichen Bürgschaftswesens eingebunden werden soll.

Untersuchungsfragen

- ▶ Wie wird die Zusammenarbeit zwischen den BG und der GBZ beurteilt?
- ▶ Pricing: Wie hoch liegen die Kosten für die Rückversicherung (Risikosplitting) über die GBZ für die BG?
- ▶ Ist dieser Preis
 - für die GBZ kostendeckend?
 - konkurrenzfähig im Vergleich zu alternativen Refinanzierungs-Möglichkeiten?
- ▶ Welche Rolle kommt der GBZ (zukünftig) im Bereich des gewerblichen Bürgschaftswesens zu?

4.5.1 Aussagen aus der Evaluation

4.5.1.1 Beurteilung des Risikosplittings

Funktionsweise und Zweck des Risikosplittings

Die Funktion der GBZ hat sich seit der Neukonzeption des Bürgschaftswesens Mitte 2007 verändert. Ursprünglich war die GBZ als Koordinations- und Abwicklungsstelle zwischen Bund und den regionalen BG sowie als Rückversicherung vorgesehen. Die erstgenannte Funktion konnte die GBZ unter anderem aufgrund von Unstimmigkeiten unter den beteiligten BG nicht zufriedenstellend erfüllen und sie beschränkt sich darum seit dem 1.1. 2010 auf ihre Funktion als Rückversicherung. Die anerkannten regionalen BG haben seit der Neukonzeption die Möglichkeit, bei der GBZ ein Splitting des Bürgschaftsrisikos zu beantragen. Bei Annahme des Gesuchs wird von der GBZ 50% des Risikos der BG übernommen. Ziel ist es, den BG dadurch die Übernahme eines grösseren Bürgschaftsvolumens einerseits und von weitergehenden Risiken andererseits zu ermöglichen. Anfänglich wurde die Idee verfolgt, dass für alle Bürgschaften ab CHF 200'000 ein Gesuch um Risikosplitting gestellt werden muss, um eine Selektion schlechter Risiken zu Lasten der GBZ zu verhindern. Mittlerweile wird das Risikosplitting jedoch fakultativ durchgeführt.

Das Risikosplitting der GBZ wird von den einzelnen BG in unterschiedlichem Ausmass in Anspruch genommen (vgl. folgende Tabelle): Von der OBTG, die grundsätzlich für alle Bürgschaften über CHF 200'000 ein Risikosplitting bei der GBZ beantragt, wird am häufigsten auf das Instrument zurückgegriffen. Während der Anteil der BG-Mitte im Beobachtungszeitraum wesentlich zurückgegangen ist, hat die CRC-PME von Anfang an in geringem Ausmass vom Instrument Gebrauch gemacht.

Tabelle 13: Anteil der durch die GBZ gedeckten Bürgschaften am Jahresendbestand der Bürgschaften nach neuem System⁵⁷

	2007	2008	2009
OBTG	36%	39%	41%
BG-Mitte	38%	34%	24%
CRC-PME	5%	15%	12%
SAFFA⁵⁸	Kein Splitting	Kein Splitting	Kein Splitting

Beurteilung durch BG und GBZ

Die unterschiedliche Inanspruchnahme des Risikosplittings widerspiegelt sich auch in den Einschätzungen der einzelnen BG zur GBZ: Als Grund, weshalb in geringem Ausmass auf das Risikosplitting zurückgegriffen wird, führen die BG-Mitte und die CRC-PME die heutigen Konditionen an (vgl. dazu nächster Abschnitt). Die beiden BG stellen sich auf den Standpunkt, dass sich unter Berücksichtigung der Verlusterwartung des eigenen Bürgschafts-Portfolios eine Rückversicherung zu den aktuellen Konditionen nicht lohne. Bei der CRC-PME ist darauf hinzuweisen, dass sie – im Gegensatz zu den anderen BG – gestützt auf Vereinbarungen mit gewissen Kantonen auch über die Möglichkeit verfügt, ihre Risiken teilweise über die Kantone rückzuversichern. Von der OBTG hingegen wird die Zusammenarbeit mit der GBZ insgesamt sowie deren Entscheidungsqualität als positiv und der Preis für das Risikosplitting als angemessen beurteilt.

Aus Sicht der GBZ besteht eine Hauptschwäche des heutigen Systems darin, dass die BG für Gesuche über CHF 200'000 nicht mehr obligatorisch, sondern fakultativ ein Risikosplitting beantragen können. Dadurch wird gemäss GBZ tendenziell eine Verlagerung schlechter Risiken hin zur GBZ gefördert.

4.5.1.2 Preisgestaltung des Risikosplittings

Konditionen Risikosplitting

Die Konditionen des Risikosplittings sind in den Kooperationsverträgen zwischen der GBZ und den einzelnen regionalen BG festgelegt. Die Konditionen haben sich seit der Neukonzeption wie folgt entwickelt:

Tabelle 14: Konditionen Risikosplitting

	Kooperations-verträge GBZ – BG Okt. 2007	Kooperations-verträge GBZ – BG April 2009	Kooperations-verträge GBZ – BG 2010
Grundprämie p.a.	1.25% ⁵⁹	1.25%	1.25%
Prämienzuschlag p.a.⁶⁰	Kein Prämienzuschlag	0.75%	0.40%
Risikoprämie GBZ total⁶¹	1.25%	2%	1.65%

⁵⁷ Quelle: Bestand ab 2007 gemäss GBZ.

⁵⁸ Zurzeit steht das Risikosplitting der GBZ ausschliesslich den regionalen BG (ohne SAFFA) offen. Derzeit ist jedoch ein Gesuch der SAFFA, zukünftig ebenfalls auf das Risikosplitting zurückgreifen zu können, bei der GBZ hängig.

⁵⁹ D.h. die GBZ erhält von der BG die Hälfte der Bürgschaftsprämie von 1.25%, die dem KMU auf dem gesamten Bürgschaftsbetrag erhoben wird.

⁶⁰ Der Prämienzuschlag stellt aus Sicht der GBZ den Ersatz für den Wegfall der Verwaltungskostenbeiträge des Bundes dar. Die Frage des Anspruches der GBZ auf Verwaltungskostenbeiträge des Bundes war bzw. ist umstritten, diese Frage ist jedoch nicht Gegenstand dieser Evaluation. An dieser Stelle soll lediglich aufgezeigt werden, wie die Konditionen des Risikosplittings zusammengesetzt sind.

Beurteilung durch BG und GBZ Wie erwähnt wird der Preis für das Risikosplitting durch die einzelnen BG unterschiedlich beurteilt. Während die OB TG die Konditionen als angemessen erachtet, wird der Preis von der BG-Mitte und der CRC-PME als zu hoch beurteilt. Die GBZ selbst weist darauf hin, dass die Risikoprämie aus betriebswirtschaftlicher Sicht bzw. mit Blick auf die Nachhaltigkeit des Systems höher angesetzt werden müsste.

Die GBZ arbeitet bewusst nicht mit Risiko-adjustierten Prämien, da über das Risikosplitting auch eine gewisse Quersubventionierung bezweckt werde.

Zur Prämienberechnung geht die GBZ von einer mittleren Verlustquote von 5% sowie von einer Verzinsung des Kapitals von 2.5% aus.

4.5.1.3 Zukünftige Rolle der GBZ

Wegfall von Vollzugsaufgaben Die bisher durch die GBZ im Auftrag des Bundes ausgeführten Vollzugsaufgaben (treuhänderische Abwicklung der Finanzhilfen, Reporting und Controlling) wurden auf den 1.1.2010 vom SECO übernommen. Die zukünftige Tätigkeit der GBZ beschränkt sich in der Folge auf das Risikosplitting.⁶² Mit der Einführung des Risikosplittings anlässlich der Neukonzeption wurde der Zweck verfolgt, das Kapital der GBZ in das System einzubringen.⁶³

Beurteilung durch BG Die Ansichten der BG zur zukünftigen Rolle der GBZ gehen auseinander. Zum einen wird die Meinung vertreten, dass die GBZ analog zu heute weitergeführt werden soll. Zum andern wird argumentiert, dass mit dem heutigen System der ursprüngliche Zweck – das Kapital der GBZ für das System zugänglich zu machen – nicht erreicht werden kann. Um Abhilfe zu schaffen, müssten die Rahmenbedingungen des Risikosplittings angepasst werden: Insbesondere wird eine Senkung der Prämien gefordert. Zudem sollte das Risikosplitting automatisch bzw. obligatorisch erfolgen. Weiter werden Verbesserungen auf organisatorischer Ebene (stärkere Vertretung der regionalen BG im Bewilligungsgremium der GBZ⁶⁴ sowie eine Überprüfung der Strukturen der GBZ-Geschäftsstelle) als erforderlich erachtet. Als Alternative wird eine Auflösung der GBZ bzw. ein zukünftiger Verzicht auf das Risikosplitting und eine Verteilung des GBZ-Kapitals an die anerkannten BG vorgeschlagen.

4.5.2 Erwägungen des Evaluators

Beurteilung der Konditionen des Risikosplittings Die GBZ wird jährlich mit 1.65% Prämien auf der von ihr gedeckten Bürgschaftssumme entschädigt. Die Frage, ob dieser Preis gerechtfertigt ist, lässt sich nicht losgelöst von der Risikopolitik beantworten. Denn im marktwirtschaftlichen Umfeld gilt: Je höher das Risiko der eingegangenen Bürgschaften, je höher der Zins. Für die folgenden Überlegungen gehen wir von einer Ausfallwahrscheinlichkeit der Bürgschaften von 5% aus. Diese Zahl wurde auch im der Neukonzeption zugrundeliegenden Businessplan verwendet. Rechnet man ein, dass der Bund 65% des Verlustes übernimmt, reduziert sich die Ausfallwahrscheinlichkeit der GBZ auf der von ihr verbürgten Summe auf 1.75%.⁶⁵ Die

⁶¹ Die Risikoprämie (Grundprämie und Prämienzuschlag) bezieht sich auf den Splittinganteil der GBZ bzw. auf 50% der gesamten Bürgschaftssumme.

⁶² Während bisher ausschliesslich die vom Bund anerkannten regionalen gewerblichen BG auf das Risikosplitting der GBZ zurückgreifen konnten, nahm die GBZ im Frühjahr 2010 eine Statutenänderung vor und stellt das Risikosplitting in Zukunft gewerblichen BG im Allgemeinen - d.h. nicht ausschliesslich den vom Bund anerkannten regionalen BG - zur Verfügung.

⁶³ Quelle: Businessplan Gewerbliches Bürgschaftswesen

⁶⁴ Für den Entscheid über ein Gesuch ist innerhalb der GBZ derzeit ein vierköpfiger Verwaltungs-Ausschuss zuständig. Die Vertreter der drei anerkannten regionalen BG, die per Statuten der GBZ Anspruch auf einen Sitz in der Verwaltung haben, sind nicht Teil des Bewilligungsgremiums.

⁶⁵ Berechnung: Anteil der GBZ von 35 Prozent an den Ausfällen von 5 Prozent (mittlere Verlufterwartung auf Gesamtvolumen Bürgschaften)

Prämieneinnahmen decken dementsprechend die erwarteten Verluste knapp nicht, ohne Berücksichtigung der Verwaltungskosten und Kapitalerträge. Will die GBZ kostendeckend agieren, muss sie daher die Ausfallswahrscheinlichkeit unter 5% halten. Dies ist ihr in den letzten Jahren auch gelungen.

Auffallend ist, dass die BG die Konditionen der GBZ wie erwähnt sehr unterschiedlich beurteilen. Dies hängt nach Ansicht der Evaluatoren weniger mit betriebswirtschaftlichen Überlegungen als mit zwischenmenschlichen Beziehungen zusammen. Die GBZ genießt je nach BG ein sehr unterschiedliches Vertrauen, insbesondere scheint die geografische Nähe zwischen der GBZ und der OB TG das Vertrauen zu fördern.

Störend ist, dass die Finanzierung der Bürgschaften nicht konsistent ist. Die BG finanzieren sich mit einer Jahresprämie von 1.25%, Gesuchsprüfungsgebühren je Bürgschaften, Verwaltungskostenbeiträgen des Bundes sowie mit Kapitalerträgen. Die GBZ wiederum hat grundsätzlich die gleichen Einnahmequellen, erhält aber statt Verwaltungskostenbeiträgen des Bundes einen Zuschlag auf der Prämie von 0.4%. Dieses System enthält aus betriebswirtschaftlicher Sicht den Anreiz für die BG, das Risikosplitting möglichst nicht in Anspruch zu nehmen. Denn faktisch sind die Finanzierungskosten für die Hälfte der Bürgschaft, die die GBZ übernimmt, höher als für jene Hälfte, die bei den BG verbleibt, obwohl das Ausfallrisiko bei beiden gleich hoch ist.

Vergleich aus bankfachlicher Sicht

Um die Konkurrenzfähigkeit des Preises der GBZ zu beurteilen, soll aus bankfachlicher Sicht ein Vergleich mit einer hypothetischen Alternative gezogen werden.

Die Tätigkeit der Risiko-Übernahme durch die GBZ kann in bankfachlicher Terminologie am ehesten mit dem Abschluss eines Credit Default Swaps (CDS) verglichen werden. Dabei kauft der „Investor“, der in ein Kreditportfolio investiert hat (hier eine BG mit ihrem Portfolio an Bürgschaftsverpflichtungen) einem Verkäufer (hier der GBZ) einen CDS als Absicherung ab. Damit sichert der Käufer das Ausfallrisiko auf seinem Portfolio ab, wofür er dem Verkäufer des CDS wiederum eine risikogerechte Prämie zu zahlen hat. Dies wären wiederum die 5% pro Jahr, sofern Käufer und Verkäufer dieselbe Einschätzung der durchschnittlichen 5% Ausfälle teilen. Dies sind aber rein hypothetische Angaben.

Die Schwierigkeit eines solchen Vergleichs besteht in der geringen Portfolio-grösse und dem fehlenden Markt für Kreditabsicherungen für volumenmässig tiefe Schweizer KMU-Finanzierungen. Vor diesem Hintergrund müssten die GBZ-Prämien entweder mit den Prämien eines CDS auf einem approximativen Portfolio mit einem hypothetischen Ausfallrisiko verglichen werden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass bei einem entsprechenden CDS evtl. keine 100-prozentige Absicherung der Ausfälle erreicht wird (divergierende Ausfallwahrscheinlichkeiten bzw. Recovery Rates) oder aber gar keine Gegenpartei gefunden wird, die einen massgeschneiderten Kontrakt anbietet. Beides würde tendenziell zu noch höheren Absicherungskosten als der reine Preis für 5% bzw. 1.75% der erwarteten Ausfälle – ohne Berücksichtigung weiterer Kosten – führen.

Eine klare Angabe zu einem zu erwartenden Preis kann letztlich nicht gemacht werden. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Preis (wesentlich) über demjenigen der heutigen Prämie von 1.65% liegen würde. Weitere Einschränkungen ergeben sich dadurch, dass für ein solches Produkt eine divergierende Form der Preisgestaltung angewendet wird, worauf hier nicht näher eingegangen wird.

Effizienz im Gesamtsystem

Aus Sicht der Evaluatoren interessiert aber vor allem die Effizienz im Gesamtsystem. Es fällt auf, dass ein Bürgschaftsgesuch, das die GBZ erreicht, dreimal geprüft wird: kreditvergebende Bank, BG und GBZ. Da es sich systembedingt um eher kleine Kreditsummen handelt, scheint dies sehr aufwändig. Das ursprüngliche Ziel, nämlich das Eigenkapital der GBZ für das Bürgschaftswesen nutzbar zu machen, kann auf einfachere Art erreicht werden. Die naheliegendste Lösung scheint, dass Eigenkapital auf die bestehenden BG aufzuteilen. Falls dies aus verschiedenen Gründen – rechtlich bzw. politisch – nicht möglich sein sollte, könnte auch auf einen Automatismus zurückgegriffen werden. Die GBZ würde – allenfalls ab einer bestimmten Bürgschaftssumme – automatisch die Hälfte der Bürgschaft übernehmen und würde in der Folge mit 1.25% Prämien entschädigt. Eine eigentliche Gesuchsprüfung und die damit verbundenen Verwaltungskosten entfallen. Als Alternative drängt sich auf, die GBZ klarer als Rückversicherung zu konzeptionieren. In diesem Fall käme die Haftung der GBZ erst bei grösseren Verlusten der BG, beispielsweise wenn die Verlustquote auf dem Gesamtportfolio

eine bestimmte Höhe überschreitet, zum Tragen. Die genauen Konditionen sind zwischen den BG und der GBZ individuell auszuhandeln. Dabei ist selbstverständlich auf die bestehende Eigenkapitalausstattung der GBZ Rücksicht zu nehmen, indem die entsprechenden Risiken nach oben begrenzt werden. Die GBZ würde in diesem Fall auf die Einzelfallprüfung verzichten, sondern nur noch ganze Portfolios beurteilen.

Die heutige Situation, dass die BG die GBZ sehr unterschiedlich in Anspruch nehmen, ist jedenfalls unbefriedigend und dem Nutzen des Bürgschaftswesens abträglich.

Empfehlungen

- ▶ Es wird der GBZ und den BG empfohlen, 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.

4.6 Dimension 6: Eignung des Controlling- und Steuerungssystems

Hintergrund

Die BG sind mit der Erfüllung öffentlicher Aufgaben 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. Im folgenden Kapitel wird insbesondere der Frage nachgegangen, wie die Aspekte Wirkungsmessung und Risikomanagement beim Reporting und Controlling angemessen berücksichtigt werden können.

Untersuchungsfragen

- ▶ Sind die Controlling- und Steuerungsinstrumente* zweckmässig, um eine effektive und effiziente Aufgabenerfüllung und Aufsicht durch das SECO zu gewährleisten? (*insbesondere: Ausgestaltung LV, Volumenziele (Meilensteine), Umfang / Inhalt / Periodizität des Reportings)
- ▶ Sollte das SECO Einfluss nehmen auf die Risikopolitik der BG und wenn ja, wie?
- ▶ Wie ist das Reporting auszugestalten, um eine zweckmässige Wirkungsmessung zu ermöglichen?
- ▶ Ist der Steuerungsprozess genügend eingespielt und nimmt das SECO eine angemessene Rolle ein?

4.6.1 Aussagen aus der Evaluation

Bestehende Steuerungsinstrumente

Heute erfolgt die Steuerung durch den Bund zum einen durch die Anerkennungsverfügungen, in denen die wesentlichen Anforderungen an die BG in ihren Grundzügen festgelegt sind. Eine Anerkennung durch den Bund als gewerbliche BG ist Voraussetzung, um vom Bund entsprechende Finanzhilfen in Anspruch nehmen zu können.

Zum anderen hat der Bund mit den vier anerkannten BG LV abgeschlossen. Diese Vereinbarungen stellen das zentrale Steuerungsinstrument im heutigen System dar. In den LV werden insbesondere festgelegt:

- ▶ Messbare Ziele für die Entwicklung von Bürgschaftsvolumen und Neubürgschaften
- ▶ die Methode und die Ansätze zur Berechnung der Verwaltungskostenbeiträge
- ▶ die Modalitäten für eine periodische Berichterstattung, Qualitätskontrolle, Budgetierung und Rechnungslegung

Die BG sind verpflichtet, dem Bund regelmässig über die Volumen- und Verlustentwicklung Bericht zu erstatten. In den LV sind konkret folgende Berichterstattungspflichten verankert:

Vierteljährlich:

- ▶ Neue Gesuche (Anzahl / Betrag)
- ▶ Bewilligte Gesuche (Anzahl / Betrag)
- ▶ Aktueller Bürgschaftsbestand (Anzahl / Betrag)
- ▶ Bürgschaftsverluste (Anzahl / Betrag)
- ▶ Schätzung bewilligte neue Gesuche (Neubürgschaften) und Bürgschaftsbestand Folgequartal (Betrag)

Halbjährlich:

- ▶ Risikowentwicklung des Bürgschaftsbestandes nach einheitlichen Rating-Kriterien
- ▶ Verlufterwartung (kurzfristig / mittelfristig)

Jährlich:

- ▶ Geschäftsbericht mit Jahresrechnung und Budget
- ▶ Jahresstatistiken

Organisatorische Veränderungen

Bisher erfolgte die Berichterstattung der drei regionalen BG an die GBZ, die bis Ende 2009 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 BG erfolgt in Zukunft direkt an das SECO.⁶⁶ Im Zuge dieser Veränderung wird zurzeit an einer Optimierung des Controllings und Reportings gearbeitet, worin auch die Ergebnisse der vorliegenden Evaluation einfließen sollen.

4.6.2 Erwägungen des Evaluators

Das heutige System wird vom Bund primär über Mengenziele gesteuert, folglich wird auch beim Reporting und Controlling in erster Linie auf die Volumenentwicklung abgestellt. Wie in Kapitel 4.1 und 4.2 ausgeführt, sollte bei der Steuerung die Risiko- bzw. Verlust-Komponente stärker berücksichtigt werden. 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.

Gemäss den heutigen Reportingpflichten wird der Bund zum einen regelmässig über die Volumenentwicklung informiert. Zum anderen sind die BG verpflichtet, vierteljährlich die eingetretenen Verluste anzugeben und halbjährlich eine Schätzung betreffend zukünftiger Verluste vorzunehmen.

Im Bereich der Verlustentwicklung hat sich gezeigt, dass der Bund seine Aufsichtsfunktion auf Grund der heute verfügbaren Informationen nur beschränkt wahrnehmen kann. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, dass mehr Transparenz über die Verlustentwicklung geschaffen wird: Dazu sind die Informationen zu den einzelnen Verlustfällen detaillierter und systematischer zu erfassen und Verlustentwicklungen systematisch zu analysieren. Dies würde es dem Bund ermöglichen, bei Fehlentwicklungen früher zu reagieren.

Gewisse Schwierigkeiten hinsichtlich der Qualität und der Akzeptanz des heutigen Reportings hängen womöglich auch mit der bisherigen Auslagerung an die GBZ zusammen. Mit der Übernahme dieser Aufgabe durch das SECO selbst besteht eine günstige Ausgangslage, um die notwendigen Optimierungen vorzunehmen.

Empfehlungen

- ▶ ***Erichtung einer zentralen Verlustdatenbank zur systematischen Überwachung von Verlusten:*** Es wird dem SECO empfohlen, Verluste zukünftig systematisch zentral zu erfassen und deren Entwicklung regelmässig zu überwachen. Dazu sollte eine zentrale Verlustdatenbank errichtet werden.

Wichtige Aspekte einer solchen Datenbank sind:

- Vollständige Erfassung aller Verluste (inkl. Begründungen)
- Detaillierte Erfassung sämtlicher relevanten Daten im Verlustfall (Antragsteller der Bürgschaft, Bürgschaftshöhe und -zweck, Schulden, kreditgebende Bank, Informationen zum gesamten Kredit inkl. nicht verbürgter Beträge)
- Vorgängige Kategorisierung von Verlustursachen (max. 10 Kategorien), zu welchen die Verluste zuzuordnen sind
- Vorgängige Festlegung von zukünftigen Auswertungen
- Möglichkeit zur Auswertung von Verlustkonzentrationen (Branchen / Regionen, Kreditzweck, etc.) und -ursachen

⁶⁶ Die SAFFA rapportierte bereits vor 2010 direkt an das SECO.

- Möglichkeit zu BG-übergreifenden Auswertungen

Neben der verbesserten Verfolgbarkeit der Verlustentwicklung ermöglicht eine solche Verlustdatenbank,

- die angenommene Verlustquote von 5% über einen Konjunkturzyklus hinweg zu plausibilisieren und
- bei Bedarf daraus folgende Anpassungen bei den LV vorzunehmen,⁶⁷

- ▶ **Nutzung von Synergien beim Verlust-Management:** In diesem Zusammenhang ist von den BG gemeinsam mit dem SECO auch zu prüfen, wie beim Verlust-Management (Wiedereingänge) Synergien zwischen den BG genutzt werden können (z.B. Beauftragung einer zentralen Stelle, die für die Wiedereingänge aller BG zuständig ist).

⁶⁷ Aufgrund der kurzen Laufzeit des neuen Bürgschaftssystems können zum jetzigen Zeitpunkt noch keine verlässlichen Aussagen zu den Verlusten gemacht werden: Zum einen wegen des kurzen Beobachtungszeitraumes (erst wenige neue Geschäfte und erst kurze Laufzeiten der Bürgschaften), zum anderen wegen der Abhängigkeit der Verluste von der allgemeinen konjunkturellen Lage. Denn es ist zu beachten, dass die Verlustquote erst über einen vollen Konjunkturzyklus hinweg beurteilt werden kann.

4.7 Dimension 7: Kundenorientierung der Leistungen

Hintergrund

Um die vorgegebenen Wachstumsziele zu erfüllen und die angestrebten Wirkungen zu erzielen, spielt die Kundenorientierung der Leistungen eine zentrale Rolle. Die Ausgestaltung der Leistungen kann die Nachfrage durch die Zielgruppen massgeblich beeinflussen. Es muss das Ziel des gewerblichen Bürgschaftswesens sein, hinsichtlich Quantität und Qualität markt- und bedürfnisgerechte Leistungen anzubieten. Gleichzeitig spielt die Zugänglichkeit und die Bekanntheit des Angebotes für die Nachfrage und damit für die Kundenwirkung eine wichtige Rolle.

Das eigentliche Leistungsangebot der BG wird durch das Gesetz weitestgehend festgelegt. Die Kundenorientierung der Leistungen hängt jedoch wesentlich davon ab, wie die einzelnen BG ihren Auftrag wahrnehmen bzw. umsetzen.

Untersuchungsfragen

- ▶ Ist das Leistungsangebot der BG den Zielgruppen (KMU) bekannt?
- ▶ Entsprechen Umfang und Qualität der angebotenen Leistungen den Bedürfnissen der Zielgruppen?
Insbesondere:
 - Erfolgen die Entscheide über Bürgschaftsgesuche zeitgerecht?
 - Ist der mit einer Bürgschaft verbundene administrative Aufwand verhältnismässig?
- ▶ Wie wird die Zusammenarbeit der Kunden mit den BG generell beurteilt?

4.7.1 Aussagen aus der Evaluation

4.7.1.1 Bekanntheit des Bürgschaftswesens

Marketingaktivitäten der BG

Die Wachstumsziele können nur erreicht werden, sofern die BG mit ihren Dienstleistungen auf dem Markt bekannt sind. Zu diesem Zweck haben die BG insbesondere folgende Massnahmen ergriffen:

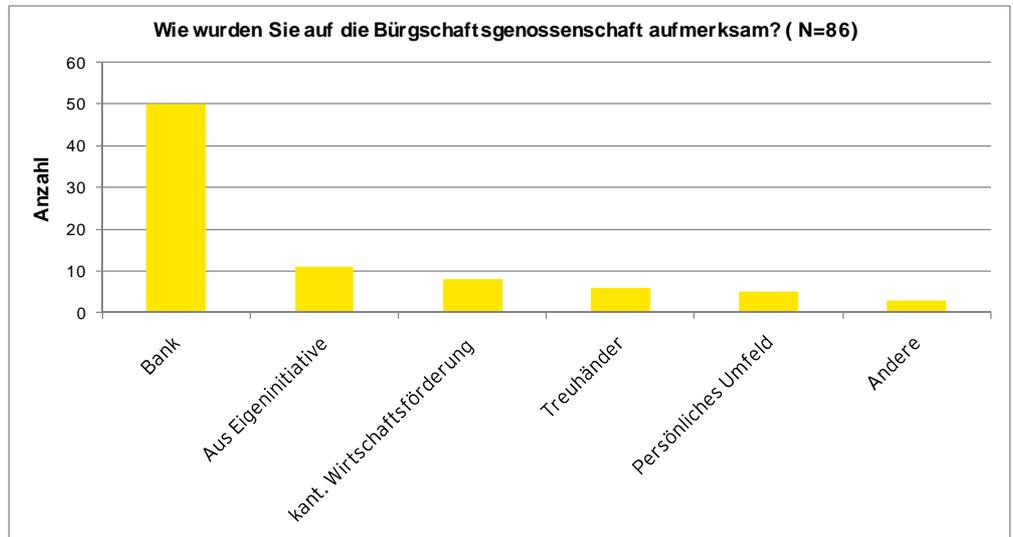
- ▶ Die BG arbeiten mit diversen Branchenverbänden (z.T. sind diese Genossenschafter der BG) zusammen. Die BG erhalten so eine Plattform, um direkt (per Branchenzeitschriften, Fachtagungen, Vorträge etc.) an ihre Zielgruppen zu gelangen.
- ▶ Mit verschiedenen Bankenvertretern werden Gespräche geführt, um das Vertrauen in das neukonzipierte System zu festigen und die Bekanntheit und das Image des Bürgschaftswesens bei den Banken zu verbessern.
- ▶ Die BG stehen im Dialog mit Treuhändern, da diese oft das Bindeglied zwischen KMU und Banken darstellen und somit für die Bekanntmachung des Bürgschaftswesens eine wichtige Rolle einnehmen.
- ▶ Die Aussenstellen der BG tragen ebenfalls zur Visibilität bei. Die lokale Verankerung schafft zudem Nähe zu den KMU und zu den jeweiligen kantonalen Wirtschaftsförderungsinstitutionen.
- ▶ Die Marketingaktivitäten werden abgerundet durch die Auslage von Broschüren bei kantonalen Förderstellen, Branchenverbänden oder gar bei den Kunden selbst (BG SAFFA).

Den Einsatz von breiter gestreuten Marketingaktivitäten wie z.B. Inserate in Tageszeitungen sehen die BG nicht als sinnvoll an, da dadurch vor allem überdurchschnittlich hohe Risiken angezogen werden.

Vertriebskanäle

Um sich auf dem Markt zu positionieren und die Bekanntheit zu erhöhen, ist für die BG von wichtiger Bedeutung, über welche Kanäle die KMU auf das Bürgschaftswesen aufmerksam werden. Die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zeigen, dass dies meist über Intermediäre und selten aus Eigeninitiative geschieht.

Abbildung 11: Vertriebskanäle der Bürgschaften⁶⁸



Den mit Abstand wichtigsten Vertriebskanal stellen die Banken dar. Wie bereits erwähnt besteht auch Sicht der BG vor allem bei den Treuhändern, die meist die ersten Ansprechpartner in Finanzierungsfragen für KMU sind, noch unausgeschöpftes Potential. Gleichzeitig wird aus der Umfrage ersichtlich, dass lediglich elf Prozent der Befragten aus Eigeninitiative auf die BG aufmerksam wurden. Daraus lässt sich folgern, dass die Bekanntheit des gewerblichen Bürgschaftswesens bei den KMU selbst eher gering ist.

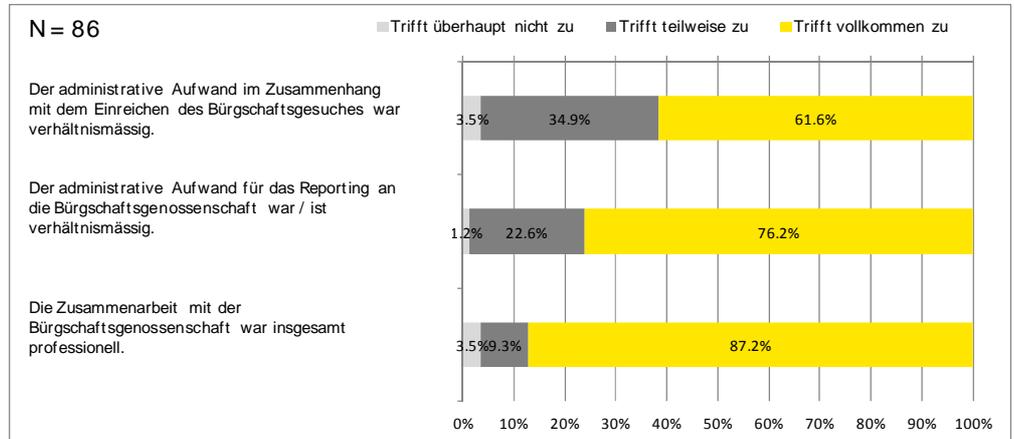
4.7.1.2 Beurteilung der Zusammenarbeit zwischen den BG und den Kunden

Der Erfolg der BG wird auch dadurch bestimmt, wie effizient und effektiv die Zusammenarbeit mit den Kunden abläuft. In der Unternehmensbefragung wurden die Kunden wie auch die Nicht-Kunden einerseits zur Zusammenarbeit befragt. Folgende Grafik zeigt die Ergebnisse der Kunden aller BG:

⁶⁸ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

Gesamtbeurteilung Kunden

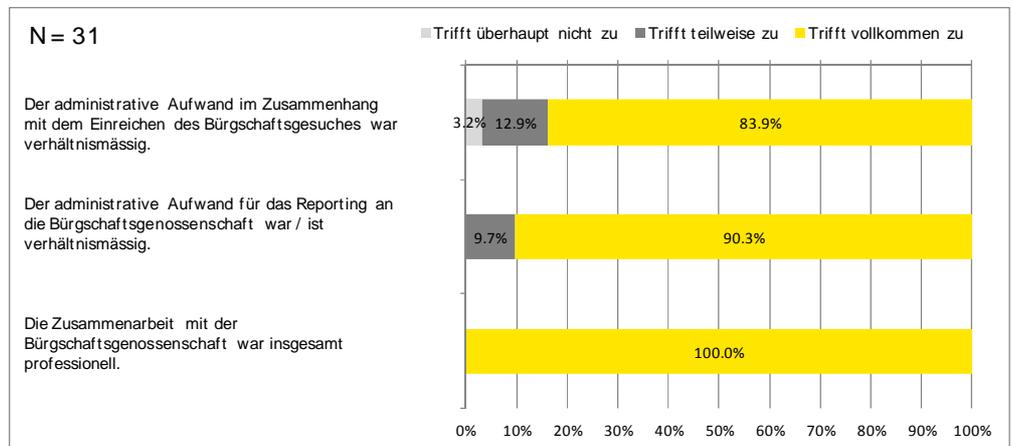
Abbildung 12: Zusammenarbeit zwischen BG (alle) und Kunden⁶⁹



Generell zeigen die Ergebnisse ein positives Bild der Zusammenarbeit. Der administrative Aufwand zur Einreichung eines Bürgschaftsgesuches wird jedoch von rund 40% der befragten Kunden als nicht bzw. nur teilweise verhältnismässig beurteilt. Auch der administrative Aufwand für das Reporting wird von einer Minderheit von rund 25% als nicht bzw. nur teilweise verhältnismässig bezeichnet. Nachstehend werden die Antworten der Kunden individuell nach BG dargestellt:

Beurteilung OB TG

Abbildung 13: Zusammenarbeit zwischen OB TG und Kunden⁷⁰



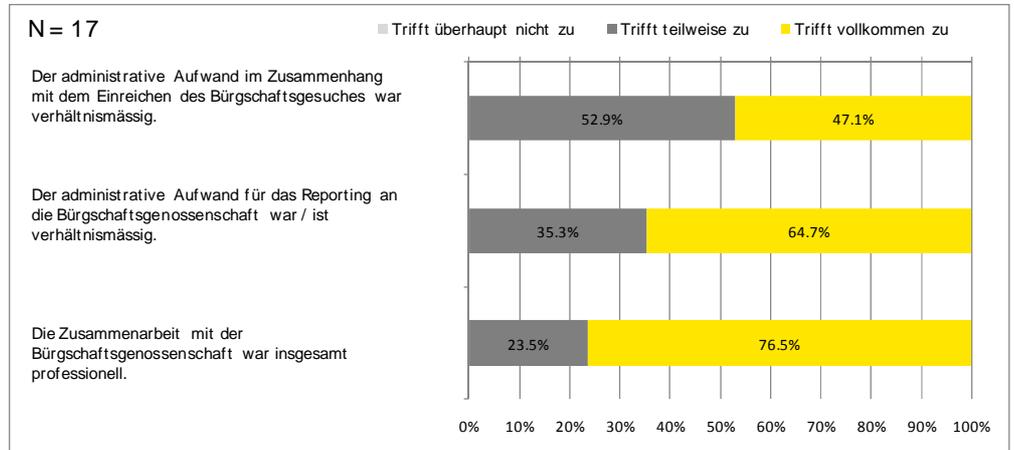
Bei der OB TG zeigt sich ein sehr gutes Bild. Die Zusammenarbeit wird von allen als sehr professionell beurteilt. Auch hinsichtlich des Aufwands für die Einreichung des Bürgschaftsgesuches und für das Reporting schneidet die OB TG gut ab. Insgesamt erhält die OB TG die beste Beurteilung unter den BG.

Beurteilung BG Mitte

⁶⁹ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

⁷⁰ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

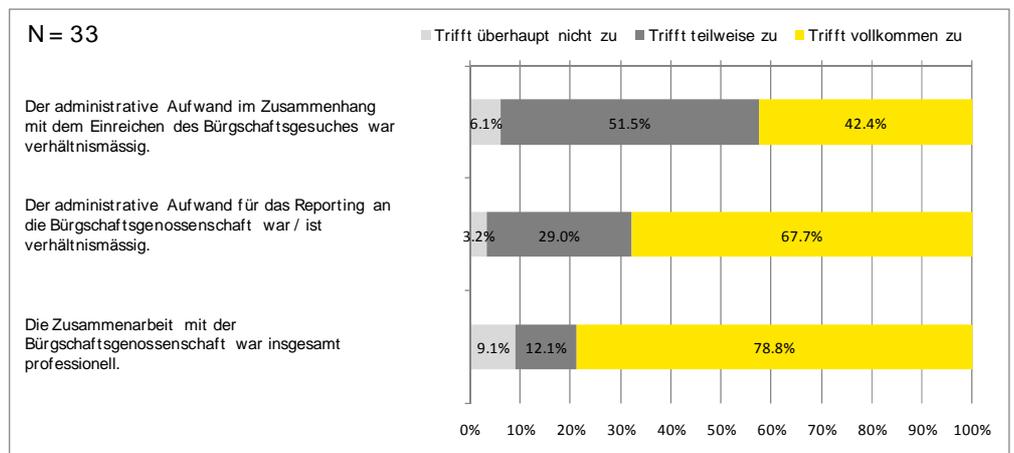
Abbildung 14: Zusammenarbeit zwischen BG-Mitte und Kunden⁷¹



Die Zusammenarbeit mit der BG-Mitte wird von knapp 80% der Kunden als sehr professionell beurteilt. Den administrativen Aufwand für die Einreichung des Bürgschaftsgesuches sieht rund die Hälfte der befragten Kunden als teilweise verhältnismässig an.

Beurteilung CRC-PME

Abbildung 15: Zusammenarbeit zwischen CRC-PME und Kunden⁷²

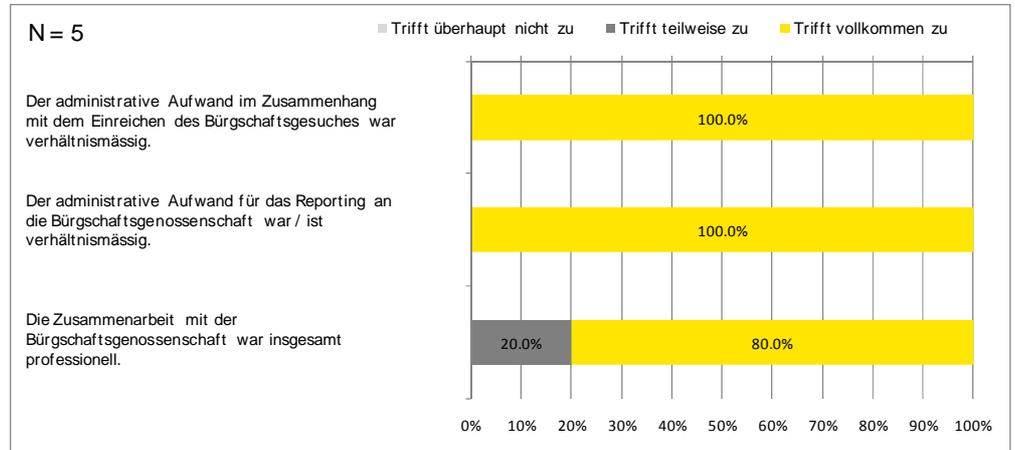


Die Zusammenarbeit mit der CRC-PME wird ebenfalls von knapp 80% der Kunden als sehr professionell beurteilt. Knapp 10% der Befragten empfinden die Zusammenarbeit hingegen als nicht professionell. Der administrative Aufwand für die Einreichung des Bürgschaftsgesuches wird von einer Mehrheit als nicht bis teilweise verhältnismässig beurteilt. Der Aufwand für das Reporting wird von 70% als verhältnismässig beurteilt und ist somit vergleichbar mit der Beurteilung der BG-Mitte.

⁷¹ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

⁷² Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

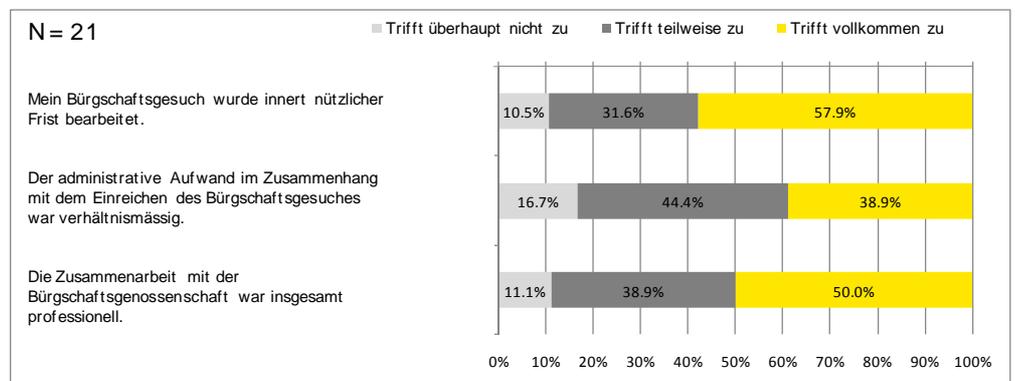
Abbildung 16: Zusammenarbeit zwischen SAFFA und Kunden⁷³



Obwohl die Rücklaufquote bei der SAFFA nur 33% betrug, wird ersichtlich, dass die Zusammenarbeit insgesamt, wie bei den anderen BG, mit 80% als sehr professionell beurteilt wird. Der administrative Aufwand für die Gesuchseinreichung und für das Reporting wird als verhältnismässig bezeichnet.

Die Nicht-Kunden⁷⁴ wurden ebenfalls zur Zusammenarbeit mit den BG befragt. Die Fragen weichen leicht von jenen der Kunden ab und werden hier deshalb gesondert präsentiert. Aufgrund der relativ kleinen Anzahl von Rückmeldungen wurde auf eine Aufteilung nach BG verzichtet, da sonst die Aussagekraft der Analyse zu gering wäre.

Abbildung 17: Zusammenarbeit zwischen BG (alle) und Nicht-Kunden⁷⁵



Ähnlich wie bei den Kunden beurteilen die Nicht-Kunden den administrativen Aufwand für die Einreichung des Bürgschaftsgesuches lediglich zu rund 40% als vollkommen verhältnismässig. Ähnlich präsentieren sich die Antworten auf die Frage nach der Bearbeitungszeit. Nur knapp 60% der Befragten gaben an, dass ihr Bürgschaftsgesuch innert nützlicher Frist bearbeitet wurde. Die Beurteilung der Professionalität in der Zusammenarbeit fällt mit 50% sehr zufriedener Befragter eher negativ aus.⁷⁶

⁷³ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

⁷⁴ Bei den Nicht-Kunden handelt es sich um jene Unternehmen, deren Gesuch um eine Bürgschaft im Untersuchungszeitraum abgelehnt wurde bzw. die ihr Gesuch zurückgezogen haben.

⁷⁵ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

⁷⁶ Dabei ist jedoch zu beachten, dass es sich bei den Nicht-Kunden um Fälle handelt, deren Gesuch von den BG abgelehnt oder aus Eigeninitiative zurückgezogen wurde, was sich auf die Beurteilung der BG durch diese Personen negativ ausgewirkt haben könnte.

4.7.2 Erwägungen des Evaluators

Verbesserung des Bekanntheitsgrades

Der Bekanntheitsgrad des gewerblichen Bürgschaftswesens bei den KMU selbst wird von den Evaluatoren als eher gering eingeschätzt, was sich auch auf die Ergebnisse der Unternehmensbefragung stützen lässt. Ziel müsste es jedoch - nicht zuletzt auch aus staatspolitischer Sicht - sein, dass das Förderinstrument einem möglichst grossen Anteil der potentiellen KMU-Kunden bekannt ist. Diesem Aspekt kommt insbesondere auch mit Blick auf ein weiteres Mengenwachstums wichtige Bedeutung zu.

Beratende Funktion

Die Zusammenarbeit mit den BG und der damit verbundene administrative Aufwand werden von den befragten Unternehmen unterschiedlich beurteilt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass ein gewisses Mass an administrativem Aufwand unumgänglich bzw. notwendig ist, um den BG eine fundierte Gesuchsprüfung zu ermöglichen.

Um die Kundenorientierung insgesamt zu verbessern, sollten die BG im Rahmen der Bürgschaftsvergabe jedoch stärker auch eine beratende Funktion gegenüber den KMU-Kunden wahrnehmen (vgl. Kapitel 4.3).

Empfehlungen

- ▶ Den BG wird empfohlen, die **Bekanntheit des Bürgschaftswesens** bei den KMU selbst über geeignete Marketing-Massnahmen zu steigern.
- ▶ Die BG sollten zukünftig verstärkt auch eine **beratende Funktion** gegenüber dem KMU-Kunden wahrnehmen.

4.8 Dimension 8: Wirksamkeit

Hintergrund

Bei der Beurteilung der Wirksamkeit geht es um eine erste Einschätzung der erzielten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen sowie um die Entwicklung von konzeptionellen Überlegungen für eine zukünftige Wirkungsmessung.

Ausgangspunkt für die Beurteilung bilden die vom Gesetzgeber definierten Wirkungsziele. Die bisherigen Entwicklungen sollen daran gemessen und – soweit auf Basis der vorhandenen Datenlage möglich – erste Aussagen über die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen abgeleitet werden. Gleichzeitig sind konkrete Vorschläge zu entwickeln, wie die Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens zukünftig zweckmässig gemessen werden könnte.

Untersuchungsfragen

- ▶ Welches sind die vom Gesetzgeber angestrebten Wirkungen?
- ▶ Wie definieren und operationalisieren das SECO bzw. die BG die anzustrebenden Wirkungen?
- ▶ Wie können die angestrebten Wirkungen (direkte und indirekte) in geeigneter Weise gemessen werden?

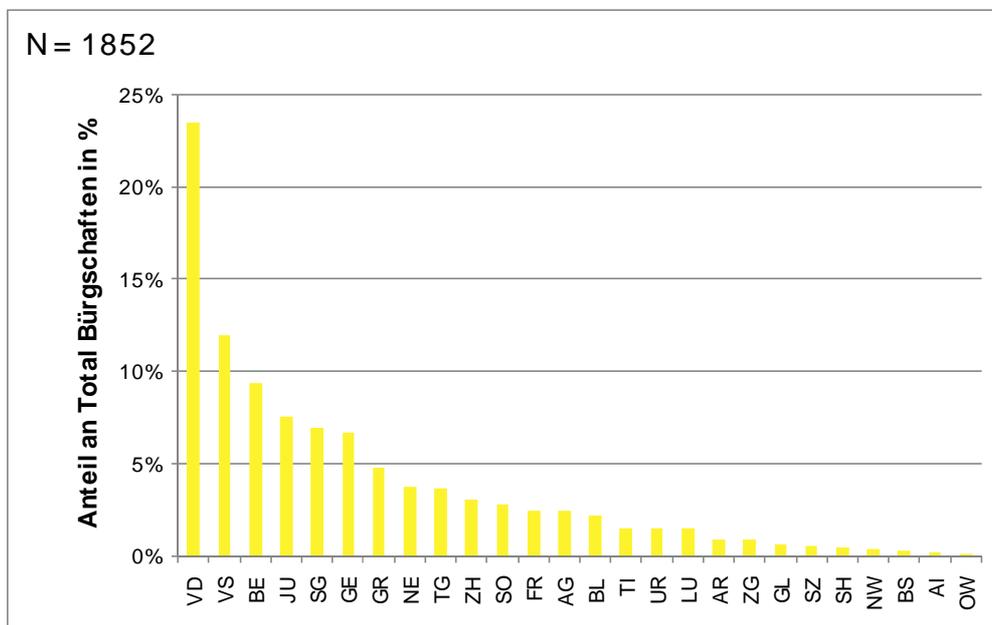
4.8.1 Aussagen aus der Evaluation

Wirkungsziele des Gesetzgebers

Die vom Gesetzgeber angestrebten Wirkungen lassen sich zum einen dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen und der entsprechenden Verordnung sowie zum andern den LV und Anerkennungsverfügungen entnehmen. Gemäss Artikel 1 des Bundesgesetzes soll das gewerbliche Bürgschaftswesen leistungs- und entwicklungsfähigen KMU den Zugang zu Bankdarlehen erleichtern. Namentlich ist die Neugründung solcher Unternehmen zu fördern. In Artikel 2 des Bundesgesetzes wird dieser Grundsatz in Form von Förderungsgrundsätzen konkretisiert. Unter anderem wird betont, dass bei der Förderung den Bedürfnissen der Landesregionen Rechnung getragen und die Bürgschaften landesweit angeboten werden sollen. Zudem hält der Bund in den Anerkennungsverfügungen gegenüber den einzelnen BG fest, dass das Bürgschaftswesen Unternehmen aller Branchen offen stehen soll.

Vor diesem Hintergrund soll für eine erste Einschätzung der erzielten gesamtwirtschaftlichen Wirkungen untersucht werden, wie sich die Bürgschaften auf einzelne Regionen und Branchen verteilen. Zum anderen interessieren allfällige Beschäftigungswirkungen, die durch das Bürgschaftswesen ausgelöst werden.

Abbildung 18: Regionale Verteilung der Bürgschaften aller BG (2009)⁷⁷

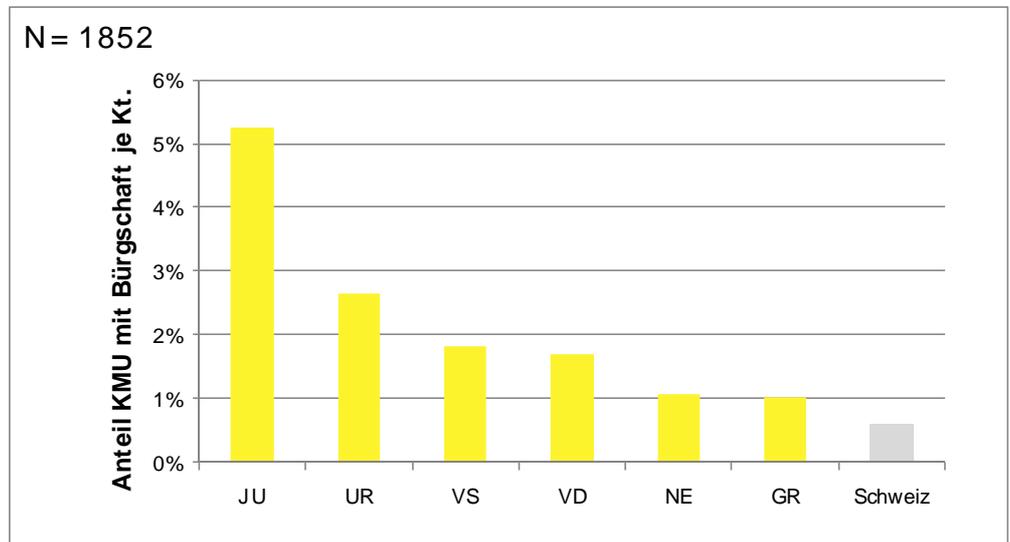


Bei der regionalen Verteilung zeigt sich ein starkes Ungleichgewicht zwischen den Kantonen. Auffallend ist insbesondere die starke Konzentration des Volumens auf die Westschweizer Kantone.

Um der unterschiedlichen Marktgrösse der einzelnen Kantone Rechnung zu tragen, wird in der folgenden Grafik aufgezeigt, welcher Prozentsatz an KMU pro Kanton per Ende 2009 von einer Bürgschaft Gebrauch machte:

⁷⁷ Datengrundlage: Anzahl Bürgschaften gemäss Statistik GBZ.

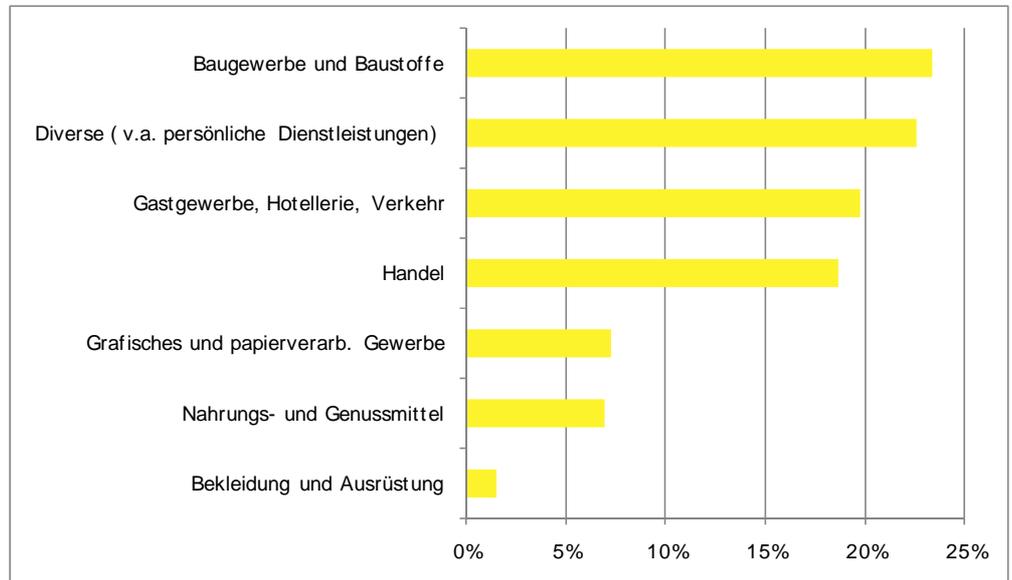
Abbildung 19: Anteil der KMU mit einer Bürgerschaft für ausgewählte Kantone (Stand Ende 2009)⁷⁸



Die nicht aufgeführten Kantone weisen allesamt Werte unter 1% aus. Im Kanton Jura besitzt der im Vergleich zu den anderen Kantonen grösste Anteil - über 5% - der KMU eine Bürgerschaft. Daraus zeigt sich, dass Bürgerschaften in den ländlichen und Gebirgskantonen verbreiteter sind als in städtischen.

⁷⁸ Quelle: Anzahl Bürgerschaften gemäss Statistik GBZ; Anzahl KMU (mit weniger als 250 Mitarbeitern) gemäss Betriebszählung des Bundesamtes für Statistik von 2008.

Abbildung 20: Prozentuale Verteilung der Bürgschaften (Anzahl) aller BG nach Branchen (Stand Ende 2009)⁷⁹



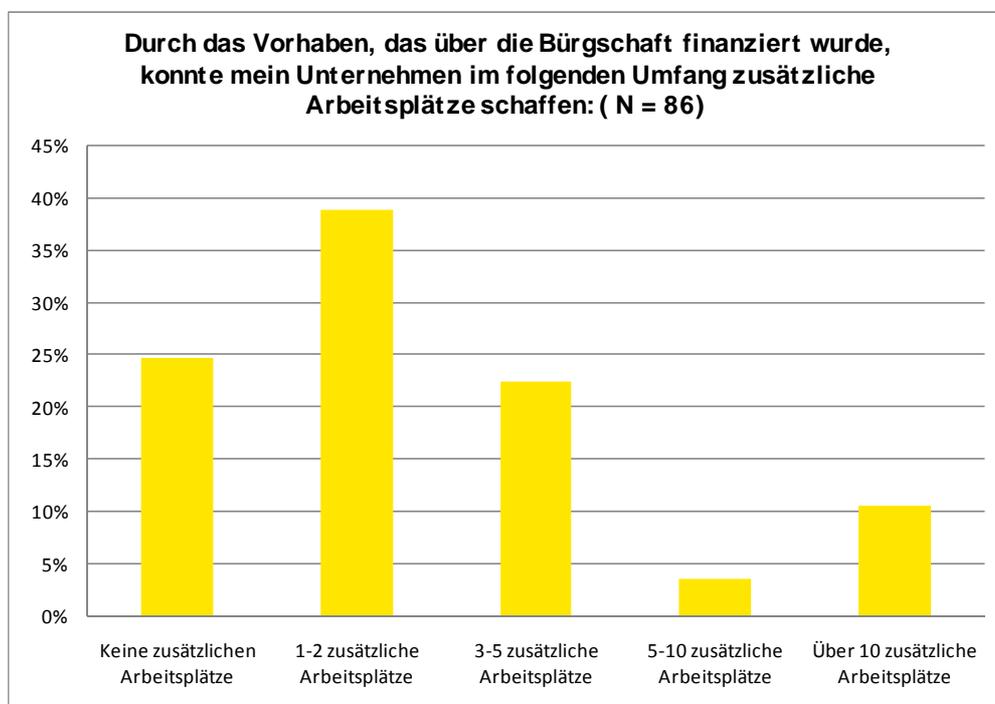
Aus der Branchenverteilung wird ersichtlich, dass die Bürgschaften nach wie vor stark in den gewerblichen Branchen vertreten sind. Im Dienstleistungsbereich hingegen spielt das Bürgschaftsinstrument eine weniger wichtige Rolle.

Von besonderem Interesse ist auch die Frage, in welchem Umfang über das Bürgschaftswesen zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen oder bestehende erhalten werden können. Dazu ist jedoch vorwegzunehmen, dass heute dazu (noch) keine systematischen Daten erhoben werden. Im Zusammenhang mit der Optimierung des Reportings und Controllings steht jedoch der Vorschlag zur Diskussion, zukünftig entsprechende Angaben zu erheben.

An dieser Stelle wird daher auf die Ergebnisse der Unternehmensbefragung zurückgegriffen. Die folgende Abbildung zeigt, in welchem Umfang die befragten Unternehmen durch die Vorhaben, die über eine Bürgschaft finanziert wurden, zusätzliche Arbeitsplätze schaffen konnten. Allerdings ist zu beachten, dass es sich dabei um hypothetische Angaben handelt und die Schaffung der angegebenen Arbeitsplätze womöglich auch noch von anderen Faktoren beeinflusst wurde.

⁷⁹ Quelle: Geschäftsbericht GBZ 2009.

Abbildung 21: Geschaffene Arbeitsplätze⁸⁰



Die Antworten der Unternehmen zeigen, dass die durch eine Bürgschaft unterstützten Finanzierungen in der Mehrheit der Fälle zur Schaffung bzw. Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen. Nur bei 25% der Projekte wurden gemäss den Antworten keine zusätzlichen Arbeitsplätze geschaffen. Dies schliesst jedoch nicht aus, dass in diesen Fällen über die Unterstützung durch eine BG Arbeitsplätze erhalten werden konnten.

4.8.2 Erwägungen des Evaluators

Gesamtwirtschaftliche Wirkungen

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 teils Kantonen nur einen sehr kleinen Marktanteil abdeckt, weist auf zusätzliches Marktpotential hin.

Mit Blick auf die Branchenverteilung stellt sich die Frage, ob mit dem heutigen Fokus auf das traditionelle Gewerbe die vom Gesetzgeber angestrebte Wirkung, leistungs- und entwicklungsfähige KMU zu fördern, erreicht werden kann. 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.

Wirkungsmessung

Um die Wirkungen des gewerblichen Bürgschaftswesens zu messen, stellen einerseits die Mengen- und andererseits die Risiko- bzw. Verlustentwicklung geeignete Indikatoren dar (vgl. Kapitel 4.1). Bis anhin werden die angestrebten Wirkungen in Form von Mengenzielen konkretisiert und anhand des erreichten Volumens gemessen. Zukünftig sollte jedoch auch bei der Wirkungsmessung der Risiko- bzw. Verlustkomponente stärker Rechnung getragen werden.

Für die Wirkungsmessung spielt zudem die Verteilung der Bürgschaften auf Branchen und Regionen eine wichtige Rolle, diese Entwicklung gilt es eng mitzuverfolgen. Gleichzeitig sollte die Verteilung des

⁸⁰ Quelle: Eigene Unternehmensbefragung.

Bürgschaftsvolumens auf die einzelnen Banken / Bankengruppen transparent erfasst und ebenfalls im Auge behalten werden.

Zurzeit wird vom SECO und den BG der Vorschlag diskutiert, für die Wirkungsmessung zukünftig auch Informationen betreffend Arbeitsplätzen zu berücksichtigen. Aus Sicht des Evaluators besteht dabei jedoch die Schwierigkeit, dass es sich bei den entsprechenden Informationen um hypothetische Angaben handelt und die Aussagekraft daher beschränkt bleibt.

Empfehlungen

- ▶ Bei der **Wirkungsmessung** sollte das SECO die **Verlust-/Risikokomponente** stärker berücksichtigen (vgl. entsprechende Vorschläge zur Errichtung einer Verlustdatenbank in Kapitel 4.6).
- ▶ Es ist seitens des SECO eng mitzuverfolgen, wie sich die **Verteilung der Bürgschaften auf Branchen, Regionen und Banken(-gruppen)** entwickelt. Allenfalls sollten den BG spezifische Volumenziele für einzelne Kantone bzw. Regionen vorgegeben werden.

Anhang

Literaturverzeichnis

Rechtliche Grundlagen

- ▶ SR 220: Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht), Zwanzigster Titel: Die Bürgschaft, Art. 492 bis Art. 512.
- ▶ SR 951.25: Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (im Bericht zitiert als Bundesgesetz Bürgschaftswesen)
- ▶ SR 951.251: Verordnung vom 28. Februar 2007 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (im Bericht zitiert als Verordnung Bürgschaftswesen)

Leistungsvereinbarungen und Verfügungen

- ▶ Verträge (inkl. Änderungen 2008) zwischen dem EVD und den anerkannten BG betreffend der Finanzhilfen für die Jahre 2007 – 2011, August 2007. (im Bericht zitiert als Leistungsvereinbarungen)
- ▶ Verfügungen des EVD betreffend Anerkennung als gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisation der OBTG, BG-Mitte, CRC-PME und SAFFA. (im Bericht zitiert als Anerkennungsverfügungen)
- ▶ Leistungsauftrag zwischen dem EVD und der GBZ.
- ▶ Kooperationsverträge zwischen der GBZ und den regionalen BG (Fassungen 2007 und 2009) bzw. Vereinbarung betreffend Risikosplitting zwischen der GBZ und den regionalen BG (Fassung 2010).
- ▶ Leistungsvereinbarungen der BG mit den Kantonen.

Berichte und weitere Dokumente

- ▶ Businessplan – Gewerbliches Bürgschaftswesen der Schweiz, Februar 2007.
- ▶ Parlamentarische Initiative - Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens (WAK-N), Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates, 15. November 2005.
- ▶ Stellungnahme des Bundesrates zum Bericht vom 15. November 2005 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates (Parlamentarische Initiative - Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens).
- ▶ Geschäftsberichte der BG und der GBZ der Jahre 2007 bis 2009.
- ▶ Statuten und Organisationsreglemente der BG.
- ▶ Überarbeiteter Leitfaden zur Ermittlung des Rückstellungsbedarfs der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften, STG-Coopers&Lybrand. (im Bericht zitiert als PwC-Richtlinien)

- ▶ **Kreditvolumenstatistik, Bankenstatistisches Monatsheft August 2010, Schweizerische Nationalbank.**
- ▶ **Betriebszählung 2008, Bundesamt für Statistik.**

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Direktion für Standortförderung

KMU-Politik

Holzikofenweg 36, 3003 Bern

Tel. +41 31 322 28 71, Fax +41 31 323 12 11

www.seco.admin.ch, www.kmu.admin.ch