



Erläuternder Bericht

zur Teilrevision des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen und zur Aufhebung des Bundesgesetzes über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

vom 5. April 2017

Übersicht

Aufgrund ihrer inhaltlichen Berührungspunkte sowie aus Effizienzgründen werden folgende zwei Vorlagen gemeinsam in dieser Botschaft behandelt:

Erstens sollen mit der Teilrevision des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen die Bürgschaftslimite von heute 500 000 Franken auf 1 Million Franken erhöht und weitere Anpassungen vorgenommen werden. Mit der Erhöhung der Bürgschaftslimite wird die Forderung der Motion Comte (15.3792) umgesetzt. Der Bundesrat beantragt damit auch die Abschreibung der Motion.

Zweitens soll das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum aufgehoben und damit eine Doppelspurigkeit bei der Förderung des Bürgschaftswesens beseitigt werden. Die Aufhebung kann ohne nennenswerte Nachteile für das Gewerbe im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum sowie ohne Schaden für die Regionalpolitik des Bundes erfolgen.

Ausgangslage

KMU können dank dem gewerbeorientierten Bürgschaftswesen, das der Bund mit Bürgschaftsorganisationen partnerschaftlich trägt, von einem erleichterten Zugang zu Bankkrediten profitieren. In der Schweiz gibt es drei regionale Bürgschaftsgenossenschaften - die BG Mitte, die BG OST-SÜD und der Cautionnement romand - sowie die gesamtschweizerisch tätige Bürgschaftsgenossenschaft für Frauen SAFFA. Sie können für Kredite in der Höhe bis zu 500 000 Franken bürgen. Der Bund trägt das Verlustrisiko der Organisationen zu 65 Prozent und übernimmt einen Teil der Verwaltungskosten. Die Verwaltungskostenbeiträge ermöglichen den Organisationen, die Gesuchsprüfungs-, die Überwachungskosten und die Risikoprämie tief zu halten und so den KMU vorteilhafte Konditionen zu offerieren.

Gesetzliche Grundlagen für das Bürgschaftswesen bilden das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen sowie die Verordnung vom 12. Juni 2015 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen.

Die Motion Comte (15.3792) für eine Erhöhung der Bürgschaftslimite auf 1 Million Franken wurde am 19. Juni 2015 eingereicht. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, weil bei einem funktionierenden Kreditmarkt grundsätzlich von einem Ausbau staatlicher Interventionen abzusehen sei und Bürgschaften ein finanziell risikoreiches Instrument darstellen. Mit der Annahme der Motion am 17. März 2016 hat sich das Parlament allerdings für eine Erhöhung der Bürgschaftslimite von Bürgschaftsorganisationen zugunsten der KMU ausgesprochen und den Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006 über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen vorzulegen. Diese Änderung ist u.a. Gegenstand der ersten Vorlage. Der Bundesrat beantragt dem Parlament gleichzeitig die Abschreibung der Motion Comte.

Dem Parlament wird im Rahmen dieser Botschaft eine zweite Vorlage vorgelegt. Das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum (im Folgenden: BGB) ist ein regionalpolitisches Instrument aus den 1970er-Jahren zur Förderung des Gewerbes im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum. Seit der Einführung der Neuen Regionalpolitik des Bundes 2008 verweist der Geltungsumfang des BGB auf jenen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik. Daneben fördert der Bund das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen mit dem Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen, womit die KMU-Finanzierung in der ganzen Schweiz erleichtert wird. Das Angebot des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens hat zu einem starken Rückgang des Bürgschaftsvolumens beim BGB geführt. Als regionalpolitisches Instrument hat das BGB keine Bedeutung mehr.

Beim Vollzug des BGB spielte die Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) eine wichtige Rolle. Sowohl im BGB wie auch in der zugehörigen Verordnung wird explizit die GBZ für verschiedene Vollzugsaufgaben genannt. Angesichts der oben erwähnten Entwicklungen des Bürgschaftswesens hat die GBZ ihre eigene Auflösung beschlossen. Die reguläre Geschäftstätigkeit wurde per Ende 2016 eingestellt. Das bestehende BGB kann somit ohne Gesetzesänderung nicht mehr ordentlich vollzogen werden. Der Bundesrat beantragt dem Parlament, das BGB ersatzlos aufzuheben.

Inhalt der zwei Vorlagen

Der vorliegende Bericht befasst sich mit der Änderung eines Bundesgesetzes und mit der Aufhebung eines Bundesgesetzes.

Die erste Vorlage betrifft das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen. Die Gesetzesrevision bezieht sich schwergewichtig auf folgende drei Punkte:

- o Erhöhung der Bürgschaftslimite von 500 000 auf 1 Million Franken (Art. 6)*
- o Anpassung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 2)*
- o Kürzung des Verwaltungskostenbeitrags des Bundes bei Verteilung des Reinertrages unter die Genossenschafter oder Eigentümer (Art. 7)*

Mit der zweiten Vorlage wird das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum infolge der Liquidation des Vollzugsorgans GBZ aufgehoben. Die laufenden Bürgschaftsgeschäfte und Zinskostenbeitragsgeschäfte werden bis zu deren ordentlichen Abschluss weitergeführt.

Inhaltsverzeichnis

1	Grundzüge der Vorlagen	6
1.1	Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen	6
1.1.1	Motion Comte (15.3792)	6
1.1.2	Beantragte Neuregelungen	6
1.2	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum	7
1.2.1	Ausgangslage	7
1.2.2	Aufhebung des BGB	8
2	Die Artikel im Einzelnen	9
2.1	Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen	9
2.1.1	Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen	9
2.2	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum	13
2.2.1	Einziges Artikel	13
2.2.2	Übergangsbestimmungen	13
3	Auswirkungen	14
3.1	Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen	14
3.1.1	Auswirkungen auf den Bund	14
3.1.2	Auswirkungen auf die Kantone	15
3.1.3	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	15
3.2	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum	16
3.2.1	Auswirkungen auf den Bund	16
3.2.2	Auswirkungen auf die Kantone	17
3.2.3	Auswirkungen auf das Berggebiet und den weiteren ländlichen Raum	17
3.2.4	Auswirkungen auf das Bürgschaftswesen	17
4	Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates	17
4.1	Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen	17
4.2	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum	17
5	Rechtliche Aspekte	18

5.1	Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen	18
5.1.1	Verfassungsmässigkeit	18
5.1.2	Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	18
5.1.3	Unterstellung unter die Ausgabenbremse	19
5.1.4	Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	19
5.2	Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum	21

Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (*Entwurf*) 22

Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum
Aufhebung (Entwurf) 28

Erläuternder Bericht

1 Grundzüge der Vorlagen

1.1 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

1.1.1 Motion Comte (15.3792)

Die Motion Comte verlangt eine Erhöhung der Bürgschaftslimite auf 1 Million Franken. Sie wurde am 19. Juni 2015 von Ständerat Raphael Comte (Kt. NE) eingereicht. Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion, weil bei einem funktionierenden Kreditmarkt grundsätzlich von einem Ausbau staatlicher Interventionen abzusehen sei und Bürgschaften ein finanziell risikoreiches Instrument darstellen. Zusätzlich wurde seitens der Bürgschaftsorganisationen vereinzelt die Frage einer Rekapitalisierungsgarantie des Bundes für die Bürgschaftsorganisationen sowie eine Erhöhung des Verwaltungskostenbeitrages als Vorbedingung für eine Limitenerhöhung aufgeworfen. Dies würde jedoch einem grösseren Systemausbau gleichkommen, für den der Bundesrat zum heutigen Zeitpunkt unter der erwähnten Situation auf dem KMU-Kreditmarkt weder eine Veranlassung noch eine Notwendigkeit sieht. Der Ständerat hat die Motion am 16. September 2015 und der Nationalrat am 17. März 2016 angenommen.

Mit der Annahme der Motion wurde der Bundesrat beauftragt, eine Änderung des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006¹ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen vorzulegen, mit der die Interventionsgrenze dieser Organisationen von 500 000 Franken auf 1 Million Franken angehoben wird.

Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen beantragt der Bundesrat die Abschreibung der Motion Comte vom 19. Juni 2015 zur Erhöhung der Bürgschaftslimite von Bürgschaftsorganisationen zugunsten der KMU.

1.1.2 Beantragte Neuregelungen

Die Umsetzung der Motion Comte benötigt eine Anpassung der Regelung bezüglich der Bürgschaftslimite. Die Gesetzesrevision wird zudem zum Anlass genommen, um weitere Anpassungen vorzunehmen.

Konkret bezieht sich die Gesetzesrevision schwergewichtig auf folgende drei Punkte:

- Erhöhung der Bürgschaftslimite von 500 000 auf 1 Million Franken (Art. 6)
- Anpassung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 2)
- Kürzung des Verwaltungskostenbeitrags des Bundes bei Verteilung des Reinertrages unter die Genossenschafter oder Eigentümer (Art. 7)

¹ SR 951.25

1.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

1.2.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum² (im Folgenden: BGB) ist ein regionalpolitisches Instrument aus den 1970er-Jahren zur Förderung des Gewerbes im Berggebiet. Seit der Einführung der Neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) 2008 verweist der Geltungsumfang des BGB auf jenen des Bundesgesetzes über Regionalpolitik³.

Volumenmässig hat das BGB stets eine bescheidene Rolle gespielt. Mit der Einführung der NRP hat es auch seine Bedeutung als regionalpolitisches Instrument weitgehend verloren. Als Folge des BG über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen, mit welchem der Bund die KMU-Finanzierung in der ganzen Schweiz erleichtert, hat die Gewährung von Bürgschaften aufgrund des BGB signifikant abgenommen.

In den letzten Jahren wurden die Finanzhilfen gemäss BGB kaum mehr nachgefragt. Sowohl bei den neuen Gesuchen um Bürgschaften wie auch bei jenen um Zinskostenbeiträge (ZKB) handelte es sich nur noch um Einzelfälle. Die folgenden Tabellen zeigen die Entwicklung des Bestandes an laufenden Bürgschafts- und Zinskostenbeitragsgeschäften per Ende jeden Jahres.

Entwicklung der Berghilfebürgschaften

Jahr	Bestand am Jahresende	
	Anzahl	Mio CHF
2006	165	32.0
2007	151	29.0
2008	126	22.6
2009	106	19.5
2010	87	16.2
2011	68	10.8
2012	58	8.2
2013	48	5.9
2014	38	4.6
2015	26	3.7
2016	22	2.9

Entwicklung der Zinskostenbeiträge

Jahr	Bestand	Auszahlungen
	Anzahl	1'000 CHF
2006	67	279
2007	74	192
2008	69	189
2009	82	278
2010	74	344
2011	58	221
2012	45	168
2013	40	149
2014	40	122
2015	32	118
2016	25	112

Beim Vollzug des BGB spielte die Zentralstelle für das Gewerbliche Bürgschaftswesen der Schweiz (GBZ) eine wichtige Rolle. Sowohl im BGB wie auch in der zugehörigen Verordnung über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten⁴ wird explizit die GBZ für Vollzugsaufgaben genannt: Gesuche um Bürgschaftsgewährung und um ZKB sind bei der GBZ einzureichen. Die GBZ prüft

² SR 901.2

³ SR 901.0

⁴ SR 901.21

die Gesuche und unterbreitet sie dem SECO. Über Gesuche um Bürgschaftsgewährung entscheidet die GBZ. Sie schliesst mit der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller den Bürgschaftsvertrag ab. Über Gesuche um ZKB entscheidet das SECO; die GBZ zahlt der Gesuchstellerin oder dem Gesuchsteller die ZKB zulasten des Bundes aus.

Angesichts der Veränderungen im Bürgschaftswesen in den vergangenen Jahren, namentlich der Verlagerung hin zum gewerbeorientierten Bürgschaftswesen, hat die GBZ an der ausserordentlichen GV vom 10. Mai 2016 ihre eigene Auflösung beschlossen. Die reguläre Geschäftstätigkeit wurde per Ende 2016 eingestellt und die Genossenschaft im ersten Semester 2017 liquidiert.

Ihre bisherige Funktion beim Vollzug des BGB wird die GBZ somit nicht mehr erfüllen.

1.2.2 Aufhebung des BGB

Die Aufhebung des BGB ist eine pragmatische Antwort auf die Entwicklungen im Bürgschaftswesen. Mit der Liquidation der GBZ entfällt der ordentliche Weg für die Einreichung neuer Gesuche um Finanzhilfen gemäss BGB. Das SECO hat die GBZ angewiesen, ab Liquidationsbeschluss keine neuen Gesuche mehr entgegenzunehmen. Die Weiterführung der laufenden Geschäfte wird durch eine Übergangsregelung sichergestellt.

Die GBZ wird geordnet liquidiert. Die Eventualverpflichtungen aus Bürgschaften und Risikosplittings werden den betroffenen gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen übergeben und die anhängenden Risiken abgegolten. Die noch laufenden Bürgschaftsgeschäfte (22 Geschäfte per Ende 2016) werden von den gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen bis zu deren Auslaufen ordentlich weitergeführt.

Die noch laufenden Zinkostenbeitragsgeschäfte (25 Geschäfte per Ende 2016) werden zur administrativen Betreuung bis zu deren Auslaufen von der GBZ an das SECO zurückgegeben.

2 Die Artikel im Einzelnen

2.1 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

2.1.1 Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Art. 1 Zweck

Der Titel des Artikels wurde angepasst, damit er besser seinen Inhalt widerspiegelt.

Abs. 1

Im Absatz 1 wird neu eingefügt, dass ausschliesslich leistungs- und entwicklungsfähigen Klein- und Mittelbetrieben, welche in der Schweiz angesiedelt sind, vom Instrument profitieren können. Damit wird die bisherige Praxis im Gesetz übernommen, die vorsieht, dass Bürgschaften nur an Betriebe, die in der Schweiz angesiedelt sind, gewährt werden. Das Bürgschaftswesen bleibt somit auf Betriebe in der Schweiz ausgerichtet. Diese Präzisierung des Gesetzes wurde zur erhöhten Rechtsklarheit vorgenommen, weil es in der Vergangenheit vereinzelte Bürgschaftsanfragen aus dem Ausland gab.

Zudem wird das Wort „Bankdarlehen“ durch „Bankkredite“ ersetzt, weil ein Darlehen eine Unterform eines Kredits ist, welche den Kontokorrentkredit nicht beinhaltet. Bürgschaften werden häufig für Kontokorrentkredite gewährt. Diese Wortsubstitution wird konsequent bei jeder Bestimmung des Gesetzes vorgenommen.

Art. 2 Förderungsgrundsätze

Bst. d

Das Subsidiaritätsprinzip wird in geringem Ausmass angepasst. Die Kantone besitzen die wirtschaftspolitische Kompetenz, Finanzierungsprogramme zugunsten von Unternehmen einzurichten. Sie nutzen diese Kompetenz meist und bieten eine grosse Vielfalt von Finanzierungsangeboten für Unternehmen und Start-ups an. Eine Überwachung aller vergleichbaren Anstrengungen der Kantone und die darauffolgende Abstimmung des Instrumentes erwiesen sich deshalb unrealisierbar. Im Rahmen des Berichtes in Erfüllung des Postulats Derder über „Rasch wachsende Jungunternehmen in der Schweiz“ (13.4237) wurde eine Befragung bei den Kantonen durchgeführt, mit dem Ziel, eine möglichst vollständige Übersicht der kantonalen Finanzierungsangebote für Unternehmen abbilden zu können. Die Resultate mit Stand am 1. Februar 2016 zeigen insgesamt 15 Kantone mit Fremdfinanzierungsangeboten sehr heterogener Natur. Davon werden in 9 Kantonen⁵ zur Unterstützung der Unternehmen Bürgschaftsinstrumente eingesetzt. Der Bund verfügt über keine Mittel die eidgenössischen und kantonalen Angebote aufeinander abzustimmen, wie dies im geltenden Wortlaut vorgesehen ist.

Aus diesen Gründen soll das Subsidiaritätsprinzip neu auf den Kreditmarkt ausgerichtet werden. Bei der Förderung soll u. a. darauf geachtet werden, dass das Angebot des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens zur Ergänzung des Kreditmarktes dient. Die Risikoprämie, welche die Bürgschaftsorganisation den Bürgschaftsnehmenden auf den jährlich verbürgten Betrag verrechnet (seit 2007 1,25 %) stellt sicher, dass die

⁵ BS, GE, GL, JU, SH, TI, UR, VD, VS

Mitnahmeeffekte bei diesem Instrument als insgesamt klein eingeschätzt werden. KMU nutzen Bürgschaften meist nur dann, wenn sonst keine Finanzierung gewährt würde. Die Risikoprämie trägt somit zur Kreditmarktsubstanz bei und soll auch in Zukunft diesen Beitrag leisten.

Die Anpassung hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen für den Bund.

Art. 3 Empfänger von Finanzhilfen

Wie bereits im Artikel 1 Absatz 1 wird auch hier neu eingefügt, dass ausschliesslich leistungs- und entwicklungsfähige Klein- und Mittelbetrieben, welche in der Schweiz angesiedelt sind, vom Instrument profitieren können. Damit wird die bisherige Praxis im Gesetz übernommen, die vorsieht, dass Bürgschaften nur an Betriebe, die in der Schweiz angesiedelt sind, gewährt werden. Das Bürgschaftswesen bleibt somit auf Betriebe in der Schweiz ausgerichtet. Diese Präzisierung des Gesetzes wurde zur erhöhten Rechtsklarheit vorgenommen, weil es in der Vergangenheit vereinzelt Bürgschaftsanfragen aus dem Ausland gab.

Zudem wird analog zu Artikel 1 das Wort „Darlehen“ mit „Kredite“ ersetzt, weil ein Darlehen eine Unterform eines Kredits ist, welche den Kontokorrentkredit nicht beinhaltet. Bürgschaften werden häufig für Kontokorrentkredite gewährt. Diese Wortsubstitution wird konsequent bei jeder Bestimmung des Gesetzes durchgeführt.

Art. 4 Anerkennungsvoraussetzungen

Abs. 1

Bst. c

In Analogie zu den Erläuterungen des Artikels 1 wird auch hier das Wort „Darlehensgeber“ mit „Kreditgeber“ ersetzt, weil ein Darlehen eine Unterform eines Kredits ist, welche den Kontokorrentkredit nicht beinhaltet. Bürgschaften werden häufig für Kontokorrentkredite gewährt.

Art. 6 Bürgschaftslimite und Verlustbeitrag des Bundes

Um die Bedeutung der Festlegung der Bürgschaftslimite gemäss Motion Comte hervorzuheben, soll einerseits die Bürgschaftslimite in den Titel des Artikels Eingang finden und andererseits in einem eigenen Absatz stehen.

Abs. 1

Mit der Änderung wird die von der Motion Comte verlangte Anpassung der Bürgschaftslimite umgesetzt. Neu können Bürgschaften bis zu 1 Million Franken gewährt werden. Zudem wird die bisherige Formulierung sprachlich präzisiert.

Diese Änderung hat finanzielle Auswirkungen für den Bund. Für Details siehe Ziffer 3.1.1 „Auswirkungen auf den Bund“.

Abs. 2

Der Bund übernimmt weiterhin 65 Prozent der Bürgschaftsverluste bei Bürgschaften nach diesem Gesetz, welche den Betrag von 1 Million Franken nicht überschreiten. Der Bund übernimmt keine Verluste bei Bürgschaften von über 1 Million Franken. Weiter wird die bisherige Formulierung sprachlich präzisiert.

Abs. 3

Diese Änderung ist bedingt durch die beantragte Aufhebung des Bundesgesetzes über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum. Siehe Erläuterungen in Ziffer 2.2.

Art. 7 Verwaltungskosten

Der Artikel umfasst neu zwei Absätze. Im ersten Absatz wird die bisherige Bestimmung überarbeitet, während der zweite Absatz sich mit einer der drei materiellen Änderungen dieser Gesetzesrevision befasst, der Kürzung des Verwaltungskostenbeitrags des Bundes, wenn die betreffende Organisation den Reinertrags den Genossenschafterinnen und Genossenschaftefern oder Eigentümerinnen und Eigentümer verteilt.

Abs. 1

Die Änderung im ersten Absatz formalisiert die bisherige Praxis und hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf den Bund. Der Bund hat sich bereits bisher unabhängig von allfälligen Kostenbeteiligungen der Kantone oder von den übrigen Finanzierungsmöglichkeiten der Organisationen an den Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen beteiligt. Die kantonalen Beiträge spielen neben dem Bundesbeitrag eine wichtige Rolle für das gute Funktionieren des Bürgschaftswesens und dessen lokale Verankerung. Im Jahr 2015 beliefen sich die kantonalen Beiträge an die Bürgschaftsorganisationen gesamthaft auf 1,4 Millionen Franken. Der jährliche Verwaltungskostenbeitrag des Bundes an die Bürgschaftsorganisationen von 3 Millionen Franken wurde 2005⁶ von der *Kommission für Wirtschaft und Abgabe* (WAK) festgesetzt und ist seitdem Bestandteil der Finanzhilfeverträge⁷. Die Verteilung und Auszahlung der Verwaltungskostenbeiträge sind an ein Anreizsystem mit Zielen geknüpft. Dadurch werden auch Anreize zur Optimierung des Instrumentes geschaffen. Die Zielerreichung seitens der Bürgschaftsorganisationen setzt eine möglichst effiziente Ressourcenallokation voraus. Die Bundesmittel werden somit möglichst wirkungsvoll eingesetzt. Zudem werden mit leistungsabhängigen Zielen Anreize zur Produktivitätssteigerung gesetzt.

Ohne die beantragte Anpassung müsste der Bund zukünftig die Bürgschaftsgewährungskosten übernehmen, soweit sie nicht von der Bürgschaftsnehmerin oder vom Bürgschaftsnehmer (Risikoprämie) und den Kantonen gedeckt sind und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen. Diese strikte Umsetzung der bisherigen Regelung würde eine komplexe und aufwendige Kostenkontrolle benötigen sowie die Budgetierung für den Bund und die Bürgschaftsorganisationen erschweren. Eine reine Defizitdeckung, wie bisher vorgesehen, setzt keine Anreize für die Organisationen, die Kosten unter Kontrolle zu halten und beinhaltet ausserdem keinen Anreiz zum sorgfältigen Umgang mit Bundesgeldern. Weiter müssten die Verwaltungskostenbeiträge im Falle von Reinerträgen entsprechend gekürzt werden. Eine Ausschüttung der

⁶ Bericht der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zur parlamentarischen Initiative „Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens“, 15. November 2005

⁷ Verträge betreffend die Finanzhilfe und das politische Controlling, Reporting und Monitoring zwischen dem WBF und den vier anerkannten Bürgschaftsorganisationen 2016–2019

Verwaltungskostenbeiträge gemäss den damaligen Beratungen der WAK wäre nicht mehr gegeben.

Abs. 2

Im zweiten Absatz wird ein neuer Passus eingefügt, welcher bei Verteilung des Reinertrages unter die Genossenschafterinnen und Genossenschafter oder Eigentümerinnen und Eigentümer eine Reduktion des Verwaltungskostenbeitrages des Bundes in gleicher Höhe vorsieht. Dies stellt sicher, dass die Finanzhilfe des Bundes für den tatsächlichen Bedarf eines funktionierenden Bürgschaftssystems eingesetzt wird; denn die Finanzhilfe soll mithelfen, für die KMU vorteilhafte Konditionen zu schaffen. Ein reiner Transfer zugunsten der Genossenschafterinnen und Genossenschafter oder Eigentümerinnen und Eigentümer in Form von Verteilungen des Reinertrages der Bürgschaftsorganisation soll dadurch vermieden werden. Seit dem Inkrafttreten des Gesetzes im Jahr 2007 nimmt lediglich eine der vier anerkannten Organisationen Verteilungen des Reinertrages vor. Die Bürgschaftsorganisationen werden im Einklang mit den Anerkennungsvoraussetzungen (siehe Art. 4) nicht gewinnorientiert betrieben.

Art. 8 Finanzierung

Abs. 1

Hier handelt es sich lediglich um eine gesetzestechnische Nachführung.

Abs. 2

Der zitierte Absatz von Artikel 6 wird an die neue Struktur von Artikel 6 angepasst.

Art. 13 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

Abs. 2

1.

Das Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum wird aufgehoben, weshalb die Streichung dieser Ziffer beantragt wird. Die Vorlage dazu ist Teil dieses Berichtes.

2.

Das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen wird im Rahmen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982⁸ erwähnt und angewendet. Mit dem Inkrafttreten des revidierten Gesetzes wird hier die bisherige Version des Gesetzes mit der neuen ersetzt und angewendet.

⁸ SR 837.0

Art. 14a Übergangsbestimmung zur Änderung vom ...

Die Bestimmung sieht vor, dass für Bürgschaftsverträge, welche unter dem bisherigen Gesetz abgeschlossen wurden, weiterhin die alten rechtlichen Grundlagen gelten. Dies bedeutet, dass die neue Bürgschaftslimite von 1 Million Franken ausschliesslich auf neue Bürgschaftsverträge anwendbar ist. Es können allerdings mit denselben Bürgschaftsnehmerinnen und Bürgschaftsnehmern weitere Bürgschaftsverträge nach neuem Recht abgeschlossen werden, solange diese summiert mit den bestehenden Bürgschaften die neue Bürgschaftslimite von 1 Million Franken nicht überschreiten.

2.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

2.2.1 Einziger Artikel

Der einzige Artikel besagt, dass das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976⁹ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum aufgehoben wird.

2.2.2 Übergangsbestimmungen

Mit der ersten Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass Bürgschaftsgeschäfte, die bei Inkrafttreten dieses Gesetzes noch laufen, von den regionalen gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen, die gemäss BG über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen anerkannt sind, weitergeführt werden.

Mit der zweiten Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass Zinskostenbeiträge, die bis zum Ende der ordentlichen Tätigkeit der GBZ am 31. Dezember 2016 zugesichert worden sind, vom SECO weiter ausgerichtet werden.

Mit der dritten Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass der Bund die Verwaltungskosten der regionalen gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen gemäss den Bestimmungen des BGB übernimmt, soweit sie ihnen durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehen.

Mit der vierten Übergangsbestimmung wird sichergestellt, dass der Bund die Verluste aus Bürgschaften gemäss den Bestimmungen des BGB trägt, soweit sie durch den Vollzug dieses Gesetzes entstehen.

⁹ SR 901.2

3 Auswirkungen

3.1 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

3.1.1 Auswirkungen auf den Bund

Die Kosten, die dem Bund aus dem gewerbeorientierten Bürgschaftswesen entstehen, setzen sich zusammen aus den Verwaltungskostenbeiträgen, den vom Bund getragenen Verluste abzüglich der Wiedereingänge aus vergangenen Verlusten sowie den Opportunitätskosten (entgangene Zinserträge) der nachrangigen Darlehen. Nicht zuletzt haftet der Bund im Sinne einer Eventualverpflichtung für seinen Anteil an den bestehenden Bürgschaften.

Im Rahmen des Berichtes des Bundesrates vom 20. November 2013¹⁰ über das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen wurde eine Erhöhung der Bürgschaftslimite geprüft. Diese Prüfung machte deutlich, dass das finanzielle Engagement des Bundes bei einer Limitenerhöhung möglicherweise erheblich steigen würde. Es wurde dargelegt, dass die Auswirkungen einer Limitenerhöhung auf die Eigenkapitalsituation und die Liquidität der Bürgschaftsorganisationen zu berücksichtigen sei. Die beauftragten Fachleute des Schweizerischen Instituts für Klein- und Mittelunternehmen an der Universität St. Gallen rechneten damit, dass grössere Bürgschaften mit einem geringeren Risiko für die Bürgschaftsorganisationen und den Bund und somit mit einer tieferen Bruttoverlustquote (Bürgschaftsverluste des Jahres/Bürgschaftsbestand) verbunden sind. Die Wahrscheinlichkeit, dass Bürgschaften mit dem maximalen Bürgschaftsbeitrag (500 000 Franken) ausfallen, scheint in der Schweiz unterdurchschnittlich zu sein. Während von allen seit 2007 vergebenen Bürgschaften, die noch laufen oder bereits zurückbezahlt wurden, 11 Prozent das maximale Bürgschaftsvolumen umfassen, liegt der Anteil der Bürgschaften mit dem maximalen Volumen bei den Bürgschaftsverlusten nur bei 4,5 Prozent. Der deutliche Unterschied weist darauf hin, dass grössere Bürgschaften augenscheinlich mit einem geringeren Risiko für die Bürgschaftsorganisationen und den Bund verbunden sind. Nicht alle Bürgschaftsorganisationen sind aber überzeugt, ob die Ausfallwahrscheinlichkeit auch bei Bürgschaften zwischen 500 000 und 1 Million Franken unterdurchschnittlich wäre. Teilweise wird trotz einem möglicherweise tieferen Ausfallrisiko mit einer höheren Verlustquote gerechnet, da es bei industriellen, grösseren Unternehmen schwieriger sein dürfte, die Exponenten mit persönlichen Bürgschaften zur Sicherstellung der Wiedereingänge nach einem Verlustfall in die Finanzierung einzubinden.

Eine Abschätzung der finanziellen Auswirkungen auf den Bund ist schwierig, da das Wachstum des Bürgschaftsbestandes verbunden mit der Limitenerhöhung schwer kalkulierbar ist. Schätzungen des SECO gehen von mittelfristig zusätzlichen Aufwendungen für Bürgschaftsverluste zwischen 2 und 3 Millionen Franken pro Jahr aus. Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen wird für die Legislaturperiode 2020–2023 infolge der neuen Bürgschaftslimite voraussichtlich etwa 10 Millionen Franken mehr

¹⁰ Bericht des Bundesrates über das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen, 20. November 2013

als in der Legislaturperiode 2016–2019 benötigen; dies würde eine Erhöhung des Kredites im Finanzplan sowie eine Aufstockung der Eventualverpflichtungen des Bundes erfordern.

in Mio. CHF	2012	2013	2014	2015	2016	FP 2020	FP 2021	FP 2022	FP 2023
Bürgerschaftsbestand	218.2	227.0	238.2	244.5	254.6				
Schätzung Bürgerschaftsbestand ohne Limitenerhöhung						286.6	294.6	302.6	310.6
Schätzung Bürgerschaftsbestand mit Limitenerhöhung						301.6	324.6	347.6	370.6
Ausgaben Verwaltungskostenbeitrag	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0	3.0
Ausgaben Bund Verlustbeteiligung	4.6	3.7	3.5	3.2	4.3				
Schätzung Ausgaben Bund Verlustbeteiligung mit Limitenerhöhung						6.6	7.1	7.6	8.2
Total Ausgaben gemäss Staatsrechnung / Finanzplan*	7.6	6.7	6.5	6.2	7.3	7.8	7.8	7.8	7.8
Voraussichtliche Ausgaben mit Limitenerhöhung						9.6	10.1	10.6	11.2
Differenz zum Finanzplan*						1.8	2.4	2.9	3.4
* Stand 28. März 2016									
Annahmen:									
Das geschätzte Wachstum ohne Limitenerhöhung liegt bei 8 Millionen Franken pro Jahr. Das jährliche durchschnittliche Wachstum in der Legislaturperiode 2012-2015 lag bei 8.4 Millionen Franken.									
Das geschätzte Wachstum mit Limitenerhöhung liegt bei 23 Millionen Franken pro Jahr. Auf das bisherige jährliche Wachstum von 8 Millionen Franken kommen jährlich noch 5 Millionen aus neuen Bürgschaften von bestehenden Kunden und 10 Millionen aus einer neuen Kundschaft hinzu.									
Die durchschnittliche Bruttoverlustquote seit 2010 beträgt 1.8% und der höchste Wert wurde 2011 mit 2.36% erreicht. Geschätzte Bruttoverlustquote von 2.2% für den FP 2020-2023.									

Die Aufsicht des SECO wurde in den letzten Jahren ausgebaut und ist auch bei einer Limitenerhöhung genügend. Die Vorlage hat keine personellen Auswirkungen auf den Bund.

3.1.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Teilrevision des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgerschaftsorganisationen hat weder finanzielle noch personelle direkte Auswirkungen auf die Kantone.

Bei den Kantonen, die eine ähnliche Unterstützung für die KMU anbieten wie das gewerbeorientierte Bürgerschaftswesen, könnte allenfalls eine Verschiebung der Kundschaft in Richtung des Bundesinstrumentes bzw. ein Nachfragerückgang eintreten, falls die Bürgerschaftskonditionen des betreffenden Kantons weniger attraktiv sind als beim Bund. Dies könnte zu einer moderaten finanziellen Entlastung der betroffenen Kantone führen.

3.1.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Das Bürgerschaftswesen unterstützt die KMU, indem es ihnen ermöglicht, Bankkredite zu erhalten, welche ihnen andernfalls nicht gewährt würden. Damit unterstützt das Bürgerschaftswesen die Gründung, Nachfolgeregelung und die Vergrößerung von KMU. Die vorgeschlagene Erhöhung der Bürgerschaftslimite kann insbesondere bei der Finanzierung von Übertragungen oder Nachfolgen hilfreich sein. Dasselbe gilt auch für Investitionen von Unternehmen, die es erlauben, Arbeitsplätze in den Regionen zu halten oder neue zu schaffen.

Das Bürgschaftswesen als Nischenprodukt im KMU-Kreditmarkt kann grundsätzlich aus zwei unterschiedlichen, sich gegenseitig beeinflussenden Perspektiven betrachtet werden: Einerseits als Förderinstrument im KMU-Kreditmarkt mit regionalpolitischer Dimension und andererseits als Instrument zur Dämpfung möglicher Marktineffizienzen.

Die Mitnahmeeffekte sind bei diesem Instrument insgesamt klein. Die von der Bürgschaftsnehmerin oder vom Bürgschaftsnehmer jährlich für den verbürgten Betrag zu entrichtende Risikoprämie von 1,25 Prozent führt dazu, dass KMU Bürgschaften meist nur dann nutzen, wenn sonst keine Finanzierung gewährt würde.

Hingegen dürften die Verdrängungseffekte gross sein, da die unterstützten KMU ihre Produkte und Dienstleistungen weitgehend in der Schweiz absetzen. Es ist aus diesem Grund davon auszugehen, dass – gesamtschweizerisch betrachtet – langfristig die entsprechenden Arbeitsplätze ohne die Existenz der mit Bürgschaften unterstützten Firmen – trotzdem existieren würden, allerdings nicht notwendigerweise in KMU und wohl auch nicht in den entsprechenden Regionen. Aufgrund der hohen Verdrängungseffekte und des im Vergleich zum gesamten Kreditmarkt KMU von rund 400 Milliarden Franken bescheidenen Volumens des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens wird auf eine empirische Erhebung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der Limitenerhöhung verzichtet.

3.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

3.2.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der Neuen Regionalpolitik des Bundes wurde die alte Berggebietsförderung abgelöst. Dieser Paradigmenwechsel weg von einzelbetrieblicher Förderung wird mit der Aufhebung des BGB konsequent zu Ende geführt. Im Weiteren werden eine Doppelspurigkeit im staatlich geförderten Bürgschaftswesen beseitigt und der Fokus vollständig auf das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen gelegt.

Aufgrund der Beseitigung dieser Doppelspurigkeit werden Ressourcen gespart, allerdings nicht in der Bundesverwaltung. Die Einsparung erfolgt bei der GBZ im Rahmen ihrer Auflösung. Für den Bund bedeutet die Übernahme der noch laufenden Zinskostenbeitragsgeschäfte Mehraufwand. Das SECO muss die halbjährlichen Auszahlungen der verbleibenden Zinskostenbeiträge (gut 100 Zahlungen in fünf Jahren) mit den bestehenden personellen Ressourcen abdecken und das Know-how bis zur Beendigung aller vertraglichen Verpflichtungen aufrechterhalten. Mittelfristig werden beim SECO mit dem Auslaufen der Verpflichtungen rund 10 Stellenprozent frei.

Der bereits deutlich rückläufige jährliche Budgetkredit (754 000 Franken im 2017) wird weiterhin abnehmen und in etwa zehn bis zwölf Jahren völlig wegfallen, wenn alle eingegangenen Bürgschaftsverpflichtungen ausgelaufen und die zugesicherten Zinskostenbeiträge ausbezahlt sind. Bei der Budgetierung fallen vor allem allfällige Bürgschaftsverluste ins Gewicht, die praktisch nicht vorhersehbar sind. Das SECO stützt sich bei der Budgetierung auf langjährige Erfahrungswerte.

3.2.2 Auswirkungen auf die Kantone

Das BGB – und damit auch seine Aufhebung – hat weder finanzielle noch personelle Auswirkungen auf die Kantone.

3.2.3 Auswirkungen auf das Berggebiet und den weiteren ländlichen Raum

Das BGB hat seine ursprüngliche Bedeutung als regionalpolitisches Instrument vollkommen verloren. Unternehmen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum erfahren durch die Abschaffung des BGB keine spürbaren Nachteile.

3.2.4 Auswirkungen auf das Bürgschaftswesen

Mit dem gewerbeorientierten Bürgschaftswesen steht ein alternatives Instrument zur Verfügung, das bezüglich Bürgschaften mindestens gleichwertige Konditionen bietet und den Geltungsumfang des BGB vollständig abdeckt. Im Falle der Erhöhung der Bürgschaftslimite werden sogar noch bessere Konditionen geboten. Das BGB kann ohne Verlust und Schaden für das Bürgschaftswesen aufgehoben werden.

Die Möglichkeit der Zusicherung neuer ZKB entfällt. Diese Finanzhilfe wurde nur wenig genutzt, namentlich weil die finanzielle Entlastung gering ist. Im aktuellen Zinsumfeld fällt sie besonders bescheiden aus. In der Gesamtbetrachtung hat das Wegfallen der ZKB eine nur marginale Bedeutung.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung des Bundesrates

4.1 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹¹ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹² über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

Der Bundesrat wurde mit der Annahme der Motion Comte seitens des Parlamentes am 17. März 2016 beauftragt, diese Gesetzesrevision vorzulegen.

4.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹³ zur Legislaturplanung 2015–2019 noch im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹⁴ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

¹¹ BBI 2016 1105

¹² BBI 2016 5183

¹³ BBI 2016 1105

¹⁴ BBI 2016 5183

Die Aufhebung des BGB wurde angesichts der Entwicklung im Bürgschaftswesen in den vergangenen Jahren bereits angedacht. Auslöser für die Vorlage zum jetzigen Zeitpunkt ist der Liquidationsbeschluss der GBZ, verbunden mit dessen raschen Umsetzung.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

5.1.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderungen der Erlasse stützen sich wie diese selber auf Artikel 103 der Bundesverfassung¹⁵, welcher dem Bund die Kompetenz zum Erlass von Vorschriften über die Strukturpolitik gibt.

5.1.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage hat keinen Einfluss auf die Vereinbarkeit des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

WTO-Übereinkommen

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen ist eine spezifische Subvention und unterliegt somit dem WTO-Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmassnahmen (ASCM)¹⁶. Da die Finanzhilfen von bescheidener Höhe sind, handelt es sich aber mangels schädlicher Wirkung auf das Ausland im Sinn der Artikel 5 und 6 ASCM nicht um anfechtbare Subventionen. Das Bürgschaftswesen wird im WTO-Sekretariatsbericht¹⁷ zwar jeweils erwähnt.

Verpflichtungen gegenüber der Europäischen Union

Das Instrument des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens ist mit den Verpflichtungen der Schweiz gegenüber der Europäischen Union (EU), insbesondere mit Artikel 23 Absatz 1 iii des Abkommens vom 22. Juli 1972¹⁸ zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (Freihandelsabkommen von 1972) vereinbar. Gemäss Artikel 23 Absatz 1 iii ist jede staatliche Beihilfe, die den Wettbewerb durch Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige verfälscht oder zu verfälschen droht, unvereinbar mit dem guten Funktionieren des Abkommens. Mit dieser Bestimmung soll verhindert werden, dass wirtschaftliche Begünstigungen Unternehmen einen Wettbewerbsvorteil verschaffen, durch den diese ihren Export erhöhen könnten. Da die Finanzhilfen aus Bürgschaftsverpflichtungen von bescheidener Höhe sind, ist nicht davon auszugehen, dass sie eine Verfälschung des Wettbewerbs verursachen. Zudem bestehen in den EU-Mitgliedstaaten analoge Systeme zur Unterstützung der KMU. Daher ist die Vereinbarkeit mit dem Freihandelsabkommen von 1972 gewährleistet.

¹⁵ SR 101

¹⁶ SR 0.632.20 Anhang 1A.13

¹⁷ WTO (2013): Trade Policy Review: Switzerland and Liechtenstein, 19. März 2013.

¹⁸ SR 0.632.401

Verhältnis zum europäischen Recht

Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen ist mit dem geltenden EU-Recht im Bereich der staatlichen Beihilfen kompatibel. Im Übrigen bestehen in fast allen EU-Mitgliedsländern vergleichbare Instrumente mit höheren Bürgschaftslimiten. Alle Nachbarländer weisen zum Beispiel eine Bürgschaftslimite über 1 Million Franken aus. In Deutschland liegt die Limite bei 1,25 Millionen Euro, in Österreich bei 1,2 Millionen Euro, in Frankreich bei 1,5 Millionen Euro und in Italien bei bis zu 2 Millionen Euro.

5.1.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung bedürfen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte.

Die Vorlage beinhaltet keine Subventionsbestimmungen oder Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die der Ausgabenbremse zu unterstellen sind.

5.1.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Mit den beantragten Gesetzesänderungen werden die bestehenden Subventionen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen weitergeführt und punktuell angepasst. Dabei werden die Grundsätze des Subventionsgesetzes¹⁹ respektiert.

Die Bedeutung der Finanzhilfen für die vom Bund angestrebten Ziele

Mit den Finanzhilfen wird das Ziel verfolgt, leistungs- und entwicklungsfähigen Klein- und Mittelbetrieben den Zugang zu Bankkrediten zu erleichtern. Zu diesem Zweck richtet der Bund Finanzhilfen an anerkannte Bürgschaftsorganisationen, die Bürgschaften gewähren, aus. Damit wird der Strukturpolitik des Bundes gemäss Artikel 103 der Bundesverfassung Rechnung getragen.

Die Finanzhilfen des Bundes für dieses Instrument verteilen sich auf die Verwaltungskostenbeiträge, die vom Bund getragenen Verluste abzüglich der Wiedereingänge aus vergangenen Verlusten sowie die Opportunitätskosten (entgangene Zinserträge) der nachrangigen Darlehen.

Gemäss dem Bericht des Bundesrates vom 20. November 2013 unterstützt das Bürgschaftswesen die KMU, indem es ihnen ermöglicht, Bankkredite zu erhalten, die ihnen andernfalls nicht gewährt würden. Damit unterstützt das Bürgschaftswesen die Gründung, die Nachfolgeregelung und die Vergrösserung der Unternehmung. Das Bürgschaftswesen stellt primär ein gewerbepolitisches Förderinstrument mit einer starken Verankerung im ländlichen Raum dar. Ende 2011 boten die mit Bürgschaften unterstützten Firmen insgesamt 22 179 Arbeitsplätze an. Zum gleichen Zeitpunkt wurden 1 774 Lernende beschäftigt. Das gewerbeorientierte Bürgschaftswesen leistet somit auch einen Beitrag zur Berufsbildung. Die Konkursquote der Firmen mit Bürgschaften liegt nur wenig über der Konkursquote aller KMU der entsprechenden Grösse. Der Bundesrat stellte im erwähnten Bericht fest, dass sich das Bürgschaftswesen positiv entwickelt hat und auf einer guten und soliden Grundlage steht.

¹⁹ SR 616.1

Materielle und finanzielle Steuerung der Finanzhilfen

Heute erfolgt die Steuerung durch das Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF) zum einen durch die Anerkennungsverfügungen, in denen die wesentlichen Anforderungen an die Bürgschaftsorganisationen in ihren Grundzügen festgelegt sind. Eine Anerkennung durch den Bund als gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisation ist Voraussetzung, um vom Bund entsprechende Finanzhilfen in Anspruch nehmen zu können.

Zum anderen schliesst das WBF mit den vier anerkannten Bürgschaftsorganisationen gemäss Artikel 10 der Verordnung²⁰ Finanzhilfeverträge ab. Diese Verträge stellen das zentrale Steuerungsinstrument dar. Die jeweils für vier Jahre festgelegten Förderziele und das Management-Informationssystem (MIS) sind Instrumente des Bundes für die strategische Steuerung der Tätigkeit der Organisationen. In den Finanzhilfeverträgen werden insbesondere festgelegt:

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

Die Corporate Governance der Bürgschaftsorganisationen basiert grundsätzlich auf dem «Swiss code of best practice for Corporate Governance». Die Finanzhilfeverträge halten fest, dass die Bürgschaftsorganisationen die Gewaltenteilung innerhalb der Organisation konsequent umzusetzen haben und die Mitglieder der Verwaltung eine hohe Unabhängigkeit gegenüber der Organisation, dem Kreditgeber und den Bürgschaftsnehmerinnen und Bürgschaftsnehmern auszuweisen haben. Entsprechend sehen die Bürgschaftsorganisationen Ausstandsregeln in den Statuten oder Organisationsreglemente vor.

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

- das strategische Controlling zu betreuen (Jahresplanung, Durchführung des Controlling-Gesprächs, ggf. Weiterentwicklung der strategischen Ziele),
- das Monitoring und den informellen Informationsaustausch zweckmässig zu gestalten,
- die nötigen Aufsichtsmassnahmen zu erkennen, zu begleiten und allenfalls umzusetzen,

²⁰ SR 951.251

- die strategischen Fragestellungen frühzeitig zu erkennen und allenfalls Antrag zu stellen.

Das Ressort KMU-Politik und die Bürgschaftsorganisationen pflegen einen zweckmässigen und regelmässigen Austausch. Zur Sicherstellung des gegenseitigen Informationsbedarfs werden regelmässige Monitoring-Gespräche durchgeführt. Zusätzlich hat die Interne Revision des SECO eine Aufsichtsfunktion über die Aufsichtsinstanzen innerhalb des SECO inne.

Das SECO und die Eidg. Finanzkontrolle können periodisch Evaluationen (Erfolgskontrollen) und/oder Audits (Revisionen) anordnen und zwar auf Stufe Organisation oder auf Stufe Gesamtsystem. Im Jahr 2013 fand eine vertiefte Evaluation statt²¹.

Verfahren der Beitragsgewährung

Eine Anerkennung durch den Bund als gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisation ist Voraussetzung, um vom Bund entsprechende Finanzhilfen in Anspruch nehmen zu können. Das Anerkennungsverfahren ist im ersten Abschnitt der Verordnung geregelt. Das WBF ist für die Bearbeitung und Bewilligung der Gesuche um Anerkennung zuständig. Gemäss Artikel 2 der Verordnung anerkennt das WBF nur so viele Organisationen, wie für eine zweckmässige und kostengünstige Förderung des gewerbeorientierten Bürgschaftswesens nötig sind.

Das Verfahren der Beitragsgewährung ist transparent ausgestaltet: Die wichtigsten Kriterien zur Vergabe der Finanzhilfen sind im Gesetz und in der Verordnung definiert.

5.2 Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

Nach Abschluss aller Bürgschaftsgeschäfte und Zinskostenbeitragszahlungen wird ein Verfahren zur Aufhebung der Verordnung vom 22. Dezember 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten durchgeführt.

²¹ SECO -> Standortförderung ->KMU-Politik ->Bürgschaften für KMU -> Berichte

Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

Entwurf

vom 6. Oktober 2006 (Stand am 15. Juli 2013) [Änderung vom ...]

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 103 der Bundesverfassung²²,
nach Einsicht in [die Botschaft des Bundesrates vom ...]²³ den Bericht der
Kommission für Wirtschaft und Abgaben
des Nationalrates vom 15. November 2005²⁴-
und in die Stellungnahme des Bundesrates vom 10. März 2006²⁵,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006²⁶ über die Finanzhilfen an die gewerbeorientierten Bürgschaftsorganisationen wird wie folgt geändert:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Art. 1 Grundsatz-[Zweck]

¹ Dieses Gesetz soll es leistungs- und entwicklungsfähigen Klein- und Mittelbetrieben [in der Schweiz] erleichtern, [Bankkredite] ~~Bankdarlehen~~ aufzunehmen. Damit soll namentlich die Neugründung solcher Unternehmen gefördert werden.

² Zu diesem Zweck kann der Bund Organisationen des privaten Rechts, die Bürgschaften gewähren, Finanzhilfen ausrichten.

²² SR 101

²³ BBl ...

²⁴ ~~BB1 2006 2975~~

²⁵ ~~BB1 2006 3003~~

²⁶ SR 951.25

Art. 2 Förderungsgrundsätze

Bei der Förderung ist darauf zu achten, dass:

- a. den Bedürfnissen der Landesregionen Rechnung getragen wird;
- b. Bürgschaften landesweit angeboten werden;
- c. insbesondere den Anliegen von gewerbetreibenden Frauen sowie Personen, welche eine selbstständige Erwerbstätigkeit anstreben, entsprochen wird;
- d. ~~die Finanzhilfe subsidiär zu vergleichbaren Anstrengungen der Kantone ausgerichtet wird und diese Massnahmen aufeinander abgestimmt sind.~~ **Bürgschaften in Ergänzung zum Kreditmarkt angeboten werden.**

2. Abschnitt: Gewährung von Finanzhilfen

Art. 3 Empfänger von Finanzhilfen

Finanzhilfen beantragen können anerkannte Organisationen, welche Klein- und Mittelbetrieben **in der Schweiz** bei der Aufnahme von **Kredit**en ~~Darlehen~~ von Banken nach dem Bankengesetz vom 8. November 1934²⁷ Sicherheiten in Form von Solidarbürgschaften bereitstellen.

Art. 4 Anerkennungsvoraussetzungen

¹ Anerkannt werden Organisationen, die:

- a. nicht gewinnorientiert betrieben werden;
- b. Unternehmen aller Branchen offen stehen;
- c. rechtlich und wirtschaftlich unabhängig vom **Kreditgeber** ~~Darlehensgeber~~ sind;
- d. professionell und effizient geführt werden; und
- e. überkantonale tätig sind.

² Der Bundesrat kann die Zahl der anerkannten Organisationen beschränken. Diese sind in der Bestimmung ihrer Organisationsform frei.

Art. 5 Finanzhilfen

¹ Finanzhilfen werden ausgerichtet:

- a. an die Deckung von Bürgschaftsverlusten;
- b. an die Verwaltungskosten.

² In begründeten Ausnahmefällen kann der Bund den Organisationen nachrangige Darlehen zur Verfügung stellen.

Art. 6 Bürgschaftsverluste [Bürgschaftslimite und Verlustbeitrag des Bundes]

¹ Es werden nur Verluste aus Bürgschaften bis zu 500 000 Franken gedeckt. Der Bund übernimmt 65 Prozent des Verlustes. **[Anerkannte Organisationen können Bürgschaften im Sinne dieses Gesetzes bis 1 Million Franken eingehen.]**

² **Der Bund übernimmt 65% des Bürgschaftsverlustes an Bürgschaften im Sinne dieses Gesetzes.]**

³ Vorbehalten bleiben die Bestimmungen betreffend die Verlustbeteiligung nach dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1976²⁸ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten sowie nach den Artikeln 71a–71d des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 25. Juni 1982²⁹.

Art. 7 Verwaltungskosten

¹ Der Bund übernimmt die Kosten **[beteiligt sich ergänzend zu den Kantonen an den Verwaltungskosten]**, welche den Organisationen durch Bürgschaftsgewährung entstehen[.], soweit sie nicht vom Bürgschaftsnehmer und den Kantonen gedeckt werden und die übrigen Finanzierungsmöglichkeiten nicht ausreichen.

² **[Verteilt die Bürgschaftsorganisation den Reinertrag unter die Genossenschafterinnen und Genossenschaffer oder Eigentümerinnen und Eigentümer, so kürzt der Bund die Beteiligung an den Verwaltungskosten der betroffenen Organisation in gleicher Höhe.]**

Art. 8 Finanzierung

¹ Die Bundesversammlung bewilligt mit einfachem Bundesbeschluss zeitlich befristete Rahmenkredite für:

a.³⁰ —.

b. — nachrangige Darlehen nach Artikel 5 Absatz 2.

² Das Volumen der Bürgschaften, welche von der Verlustdeckung nach Artikel 6 Absatz 4 **[2]** profitieren, darf netto 600 Millionen Franken nicht überschreiten.

³ Die Mittel für Finanzhilfen zur Deckung absehbarer Bürgschaftsverluste sowie der Verwaltungskosten werden im Voranschlag eingestellt.

²⁸ SR 901.2

²⁹ SR 837.0

³⁰ — Aufgehoben durch Ziff. 1 des BG vom 30. Sept. 2011, mit Wirkung seit 15. Juli 2013 (AS 2013 2283; BBl 2011 2337).

3. Abschnitt: Verfahren und Rechtsschutz

Art. 9 Anerkennung und Überwachung

¹ Das Eidgenössische Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (WBF)³¹ anerkennt auf Gesuch hin Organisationen, welche die Voraussetzungen nach den Artikeln 3 und 4 erfüllen. Die Anerkennung kann mit Auflagen verbunden werden.

² Es überwacht die Einhaltung der Voraussetzungen und Auflagen. Die begünstigten Organisationen stellen dem WBF dazu die erforderlichen Informationen zur Verfügung.

³ Das WBF kann einer Organisation die Anerkennung entziehen, wenn diese die Voraussetzungen nicht mehr erfüllt.

Art. 10 Rechtsschutz

Entscheide des WBF unterliegen der Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht.

4. Abschnitt: Evaluation

Art. 11

Der Bundesrat erstattet der Bundesversammlung regelmässig Bericht über die Zweckmässigkeit, Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit dieses Gesetzes.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Art. 12 Vollzug

¹ Der Bundesrat erlässt die Ausführungsbestimmungen.

² Das WBF ist mit dem Vollzug dieses Gesetzes betraut. Es kann Aufgaben zum Vollzug dieses Gesetzes an Dritte delegieren.

³ Die Übertragung von Vollzugsaufgaben erfolgt durch Leistungsaufträge.

Art. 13 Aufhebung und Änderung bisherigen Rechts

¹ Der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949³² über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften wird aufgehoben.

² [Das nachstehende Gesetz wird] ~~Die nachstehenden Gesetze werden~~ wie folgt geändert:

1. Bundesgesetz vom 25. Juni 1976³³ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten

Art. 10 Abs. 4

³¹— Ausdruck gemäss Ziff. I 37 der V vom 15. Juni 2012 (Neugliederung der Departemente), in Kraft seit 1. Jan. 2013 (AS 2012 3655). Diese Änderung wurde im ganzen Text vorgenommen.

³² AS 1949 II 1657, 1968 101–

³³— SR 901.2

~~4 Gesuche, die dem regionalen Entwicklungskonzept nicht entsprechen, können nach dem Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006³⁴ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen behandelt werden.~~

~~2. Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982³⁵~~

~~Art. 71a Abs. 2~~

~~2 Die Versicherung kann zugunsten dieses Personenkreises 20 Prozent des Verlustrisikos für eine nach Massgabe des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006³⁶ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen gewährte Bürgschaft übernehmen. Der Taggeldanspruch des Versicherten wird im Verlustfall um den vom Ausgleichsfonds bezahlten Betrag herabgesetzt.~~

~~Art. 71b Abs. 2~~

~~2 Versicherte, die einer vom Bund anerkannten Organisation nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006³⁷ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen innert neun Monaten kontrollierter Arbeitslosigkeit ein ausgearbeitetes Projekt zur Aufnahme einer wirtschaftlich tragfähigen und dauerhaften selbstständigen Erwerbstätigkeit vorlegen und die Anspruchsvoraussetzungen nach Absatz 1 Buchstaben a und c erfüllen, können die Unterstützung nach Artikel 71a Absatz 2 beanspruchen.~~

~~Art. 71d Abs. 1~~

~~1 Der Versicherte muss der zuständigen Amtsstelle nach Abschluss der Planungsphase, spätestens aber mit dem Bezug des letzten Taggeldes mitteilen, ob er eine selbstständige Erwerbstätigkeit aufnimmt. Hat der Versicherte einer Organisation nach Artikel 3 des Bundesgesetzes vom 6. Oktober 2006³⁸ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen ein Projekt zur Beurteilung vorgelegt, so obliegt die Mitteilungspflicht dieser.~~

Art. 14 Übergangsbestimmung

Für Bürgschaften, die vor dem Inkrafttreten dieses Gesetzes erteilt wurden, gilt der Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949³⁹ über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften.

[Art. 14a Übergangsbestimmung zur Änderung vom...⁴⁰]

[Bürgschaftsverträge, die bei Inkrafttreten der Änderung vom ... bestehen, werden nach bisherigem Recht⁴¹ bis zu ihrem ordentlichen Auslaufen weitergeführt.]

³⁴ SR 951.25; AS 2007 693

³⁵ SR 837.0

³⁶ SR 951.25; AS 2007 693 [xxxx xxx]

³⁷ SR 951.25; AS 2007 693 [xxxx xxx]

³⁸ SR 951.25; AS 2007 693 [xxxx xxx]

³⁹ AS 1949 II 1657, 1968 101

⁴⁰ AS

⁴¹ AS 2007 693, 2007 3363, 2012 3631, 2012 3655, 2013 2283

Art. 15 Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

~~Datum des Inkrafttretens:~~

~~Art. 1-12: 15. März 2007⁴²~~

~~Art. 13-15: 15. Juli 2007⁴³~~

⁴² ~~BRB vom 28. Febr. 2007~~

⁴³ ~~Abs. 1 des einzigen Art. der V vom 27. Juni 2007 (AS 2007 3363)~~

Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum

Entwurf

Aufhebung vom ...

*Die Bundesversammlung der schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in die Botschaft des Bundesrates vom ...⁴⁴
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976⁴⁵ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum wird aufgehoben.

II

Übergangsbestimmungen zur Aufhebung vom ...

¹ Bei Aufhebung des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976⁴⁶ über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum bestehende Bürgschaftsgeschäfte werden von den gemäss Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006⁴⁷ über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen anerkannten regionalen, gewerblichen Bürgschaftsorganisationen nach bisherigem Recht bis zum ordentlichen Auslaufen weitergeführt.

² Bis zum 31. Dezember 2016 gewährte Zinskostenbeiträge werden vom SECO nach bisherigem Recht weiter ausgerichtet.

³ Der Bund übernimmt die Verwaltungskosten für die Geschäfte nach Absatz 1 gemäss dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum.

⁴ Er trägt Verluste für Bürgschaften nach Absatz 1 gemäss Artikel 6 des Bundesgesetzes vom 25. Juni 1976 über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum.

⁴⁴ BBl ...

⁴⁵ AS 1976 2825, 1985 390, 2000 187, 2006 2197, 2012 3655

⁴⁶ AS 1976 2825, 1985 390, 2000 187, 2006 2197, 2012 3655

⁴⁷ SR 951.25

III

Referendum und Inkrafttreten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.