

Kastrop, Christian; Bergmann, Eckhard

Article — Digitized Version

Staatsbürgschaften - ein Instrument des finanzpolitischen Interventionismus

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Kastrop, Christian; Bergmann, Eckhard (1988) : Staatsbürgschaften - ein Instrument des finanzpolitischen Interventionismus, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 68, Iss. 6, pp. 317-324

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136410>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Christian Kastrop, Eckhard Bergmann

Staatsbürgschaften – Ein Instrument des finanzpolitischen Interventionismus

Bei der Forderung nach Subventionsabbau in Verbindung mit der Diskussion um die Finanzierung der Steuerreform, der Haushaltskonsolidierung und der Rückführung der Staatsquote stehen die Subventionsarten mit direkter Haushaltswirkung im Vordergrund. Vernachlässigt wurden demgegenüber die mehr unmerklichen Staatsbürgschaften, mit denen gleichwertige Subventionszwecke verfolgt werden. Christian Kastrop und Eckhard Bergmann analysieren die finanzpolitischen Probleme der Staatsbürgschaften.

Staatsbürgschaften spielten in der öffentlichen Diskussion bisher nur selten eine Rolle. In das Rampenlicht rückten sie immer dann, wenn große Bürgschaften nach Unternehmenszusammenbrüchen haushaltswirksam wurden und finanziert werden mußten. Erinnerung sei etwa an den Konkurs des Baukonzerns Beton- und Monierbau (BuM) oder den der Textilgruppe van Delden. Die dann einsetzende öffentliche Diskussion, die sich zumeist auf den konkreten Fall und seine politischen Bezüge erstreckt, ebte danach aber stets wieder ab. Eine kritische Reflexion des Instruments selber, seiner Einsatzfelder und Wirkungsweisen, fand dagegen selten statt¹. Dies überrascht, wenn man sich den weitgefächerten Einsatz von Bürgschaften ansieht. Denn nicht nur bei der Unterstützung des Außenhandels, sondern auch in der Umweltpolitik oder in der Mittelstandsförderung werden Bürgschaften als Mittel der Verhaltenslenkung eingesetzt.

So sehr die Subventionsdiskussion derzeit die Tagespolitik (im Zeichen von Steuerreform, Haushaltskonsolidierung und Rückführung der Staatsquote) bestimmt, so wenig wird diese Diskussion auf der Instrumentenebene ausreichend differenziert geführt. Das Hauptau-

genmerk wird in erster Linie auf die Subventionsarten mit direkter Haushaltswirkung, also vor allem auf die Zuschüsse, gerichtet. Bürgschaften, die den Gewährleistungen zuzurechnen sind, unterliegen dagegen als Eventualverbindlichkeiten nicht so sehr dem kurzfristigen politischen Rechtfertigungsdruck, da für eine Bürgschaftsübernahme budgetäre Mittel zunächst einmal nicht erforderlich sind. Nicht nur der daraus zu vermutende strategische Vorteil von Staatsbürgschaften, die ja trotz ihrer „Unmerklichkeit“ tendenziell genauso in der Lage sind, gleichwertige Subventionszwecke zu verfolgen, wenn auch mittels einer spezifischen Förder-technik, sondern auch der nicht unerhebliche Umfang der vom Bund und von den Ländern eingegangenen Eventualverbindlichkeiten verweisen auf die Notwendigkeit einer ausführlicheren Betrachtung dieses finanzpolitischen Instruments.

Der Umfang

Im Gegensatz zu der Vernachlässigung dieses Instruments in der Diskussion ist das Volumen von Bürgschaften der öffentlichen Hand, und damit der Umfang der potentiellen Haushaltsrisiken, keineswegs gering. Tabelle 1 gibt einen Überblick über das Wachstum und das aktuelle Ausmaß der Bürgschaftsverpflichtungen der öffentlichen Hand. Mit einer Größenordnung von etwa 270 Mrd. DM Haftungssumme wird immerhin etwa das Volumen des Bundeshaushalts erreicht. Tabelle 2 zeigt die Verteilung auf die Gebietskörperschaften. Einen deutlichen Schwerpunkt bei den dominierenden Bundesbürg-

Christian Kastrop, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Seminar für Finanzwissenschaft und Lehrbeauftragter an der Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Fakultät der Universität zu Köln. Eckhard Bergmann, 37, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Finanzwissenschaftlichen Forschungsinstitut an der Universität zu Köln.

¹ Siehe aber D. Dickertmann, K.-H. Hansmeyer: Der öffentliche Kredit, Bd. II – Der Staat als Finanzier, Frankfurt/Main 1987.

Tabelle 1
Entwicklung des Bürgschaftsvolumens aller
Gebietskörperschaften 1979 bis 1986
 (in Mrd. DM)

Jahr	Haftungssumme
1979	198,835
1980	211,183
1981	229,911
1982	257,090
1983	271,785
1984	276,510
1985	273,736
1986	270,631

Quellen: Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Schulden der öffentlichen Haushalte*, Reihe 5, in: *Finanzen und Steuern*, Fachserie 14, Wiesbaden 1980 ff.; eigene Berechnungen.

Tabelle 2
Verteilung der Haftungssummen auf die
Gebietskörperschaften am 31. 12. 1986
 (in Mrd. DM)

Gebietskörperschaften	Haftungssummen
Bund/ERP	222,077
Länder	34,824
Kommunen	13,730

Quellen: Statistisches Bundesamt, a.a.O.; eigene Berechnungen.

Tabelle 3
Verteilung der Haftungssummen auf verschiedene
Bürgschaftszwecke der Bundesländer
am 31. 12. 1986
 (in Mrd. DM)

Bürgschaftszweck	Haftungssumme
Wohnungsbau	19,052
Wirtschaft	15,213
Sonstiges	0,560

Quellen: Statistisches Bundesamt, a.a.O.; eigene Berechnungen.

schaften besitzen die Ausfuhrbürgschaften². Sie dienen zur Förderung der Exporte der deutschen Wirtschaft, umfassen aber oft auch außen- oder entwicklungspolitische Ziele.

Von besonderem Interesse, gerade auch wenn man an die bisher spektakulärsten Ausfälle denkt, ist der Bereich der Binnen-Wirtschaftsförderung, einer der „klassischen“ Anwendungsfälle von Subventionen. Erinnert sei nur an die Problematik der regionalen Wirtschaftsförderung oder an die schwierige strukturelle Situation einzelner Industriebereiche, zumeist in bestimmten Bundesländern konzentriert. Bürgschaften im Bereich der

Wirtschaftsförderung machen daher auch einen wesentlichen Anteil an den Staatsbürgschaften der Länder aus. Tabelle 3 zeigt die bei den Ländern dominierenden Bürgschaftszwecke. Neben der Wirtschaftsförderung sind vor allem Bürgschaften im Wohnungsbau von Bedeutung. Sie unterliegen speziellen wohnungswirtschaftlichen Bedingungen und sind mit über 50 % in Berlin (West) konzentriert.

Die Verteilung der Bürgschaften für die Wirtschaft auf die Bundesländer zeigt Tabelle 4. Mit über einem Drittel der Haftungssumme ist Nordrhein-Westfalen, nicht überraschend, wenn die strukturellen Bedingungen dieses Landes betrachtet werden, führend. 99,4% aller Bürgschaften in Nordrhein-Westfalen werden im Bereich der Wirtschaftsförderung eingesetzt. Betrachtet man dieses Land einmal näher, zeigt sich die Entwicklung der Bürgschaftspolitik der letzten Jahre sehr deutlich in den jeweiligen Haushaltsrechnungen (Tabelle 5). Der Haushaltsrechnung liegt eine etwas andere Aufbereitung - nach dem Gewährleistungsbegriff - zugrunde, etwa 2/3 der Gewährleistungen werden durch die hier angesprochenen Bürgschaften umfaßt. Die Entgelte, eine nicht versicherungsmathematisch kalkulierte Verwaltungsgebühr für den Bürgschaftsvertrag und die Wertungserlöse bei „fällig“ gewordenen Bürgschaften und Forderungsübergang auf das Land, haben sich kaum verändert. Die Ausfälle haben dagegen drastisch zugenommen; eine Entwicklung, die nicht nur für Nordrhein-Westfalen, sondern auch allgemein Fragen nach Chancen und Risiken dieses Instruments aufwirft.

Der Subventionscharakter

Eine erste Frage, die sich aus der Sicht der Finanzwissenschaft stellt, betrifft den Subventionscharakter der Staatsbürgschaft. Durch die Bürgschaften verpflichtet sich die öffentliche Hand, wenn erforderlich, für die Verbindlichkeiten eines Kreditnehmers gegenüber seinem Gläubiger einzustehen. Die Einordnung der Staatsbürgschaft in das finanzpolitische Instrumentarium der Subventionen ist allerdings in der Vergangenheit mit einigen Problemen verbunden gewesen³. Die Finanzwissenschaft definiert Subventionen als Geldzahlungen oder geldwerte Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, von denen anstelle einer marktwirtschaftlichen Gegenleistung bestimmte Verhaltensweisen ge-

² Finanzbericht 1988, Übersicht 4.

³ D. Dickertmann: Finanzierungshilfen – Darlehen, Schuldendiensthilfen und Bürgschaften als Instrumente des finanzwirtschaftlichen Interventionismus, Habilitationsschrift, Köln 1977/78, S. 16 ff.

⁴ K.-H. Hansmeyer: Transferzahlungen an Unternehmen (Subventionen) S. 963, in: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 3. Aufl., Bd. 1, Tübingen 1977, S. 960 ff.

fordert oder erwartet werden, die dazu führen sollen, die marktlichen Allokations- und Distributionsergebnisse nach ökonomischen oder politischen Zielen zu korrigieren⁴. Um beurteilen zu können, ob staatliche Bürgschaften „geldwerte Leistungen“ darstellen, ist zu fragen, welche Vorteile der Bürgschaftsnehmer durch die staatliche Übernahme von Bürgschaften erlangen kann.

Zwei Wirkungen einer staatlichen Bürgschaftsübernahme sind zu unterscheiden: die Kapitalwirkung und die Zinswirkung. Die Kapitalwirkung stützt sich darauf, daß der Kreditnehmer aufgrund mangelnder Sicherheiten oder anderer Restriktionen des Kapitalmarktes und der auf ihm agierenden Institutionen kein Fremdkapital aufnehmen kann. Die Staatsbürgschaft stellt für den Kreditnehmer eine zusätzliche „gute“ Sicherheit gegenüber dem Kreditgeber dar, die es ihm dann überhaupt erst ermöglicht, Fremdkapital aufzunehmen; auf diese Weise werden zusätzliche Kapitalströme mobilisiert. Bei der oft umstrittenen Zinswirkung gilt, daß zwar die Kreditgewährung gesichert ist, jedoch nicht zu den als notwendig erachteten Konditionen. Geht man von der neoklassischen Finanzierungstheorie aus, könnten durch die Hereinnahme eines Bürgen von außergewöhnlicher Bonität risikobedingte Zinsaufschläge gesenkt und an den Kreditnehmer weitergegeben werden⁵.

Übernimmt der Staat trotz nicht hinreichender Sicherheiten und einer nicht versicherungsmathematisch risikoadäquat kalkulierten Prämie die Bürgschaft bzw. gewährt er die Bürgschaften zu Bedingungen, die günstiger sind als die Marktkonditionen, werden im Normalfall

Tabelle 5
Entgelte (Gebühren und Verwertungserlöse) und Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen im Landeshaushalt Nordrhein-Westfalen
(in 1000 DM)

Jahr	Entgelte (Gebühren und Verwertungserlöse) (1)	Inanspruchnahmen aus Gewährleistungen (2)	reale Belastung (1)-(2)
1970	3095	551	2554
1971	4603	353	4250
1972	5482	17950	-12468
1973	5048	2460	2588
1974	5319	14546	-9227
1975	5481	8800	-3319
1976	6328	46745	-40417
1977	7583	37861	-30278
1978	6127	27252	-21125
1979	8893	27589	-18696
1980	12070	53428	-41358
1981	5717	57298	-51581
1982	7701	48733	-41032
1983	10649	53971	-43322
1984	9430	58127	-48697
1985	11717	73923	-62206
1986	6562	54553	-47991

Quellen: Landeshaushaltsrechnungen Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1971 ff.; eigene Berechnungen.

im Verlauf der Zeit mehr Bürgschaften existent, als über das Prämienaufkommen Deckung vorhanden ist. Ein Abbild des Subventionscharakters der Bürgschaften ergibt sich dann auch durch die dadurch ausgelösten budgetären Aufwendungen (siehe dazu auch Tabelle 5).

Tabelle 4
Bürgschaften für die Wirtschaft – Verteilung nach Bundesländern am 31. 12. 1986

(in Mill. DM)

Land	Haftungssumme	in %
Schleswig-Holstein	1109	7,29
Niedersachsen	2328	15,30
Nordrhein-Westfalen	5201	34,19
Hessen	617	4,06
Rheinland-Pfalz	265	1,74
Baden-Württemberg	937	6,16
Bayern	1177	7,74
Saarland	1013	6,66
Hamburg	378	2,48
Bremen	1374	9,03
Berlin	814	5,35
Insgesamt	15213	100,00

Quellen: Statistisches Bundesamt, a.a.O.; eigene Berechnungen.

Die Rechtfertigung

Zur Durchsetzung bestimmter staatlicher Ziele kann sich die öffentliche Hand unterschiedlicher subventionspolitischer Instrumente bedienen: von Zuschüssen bis hin zu den – auch die Bürgschaften umfassenden – Finanzierungshilfen. Erhofft wird von den Finanzierungshilfen, daß durch eine entsprechende staatliche Unterstützung Kreditierungsvorgänge ausgelöst werden⁶. Durch die Erleichterung der Fremdfinanzierung soll die Durchführbarkeit überhaupt, zumindest aber eine Erhöhung der Rentabilität des Projektes gesichert werden.

⁵ In Theorie und Praxis wird eine risikoadäquate Zinsdifferenzierung stark bezweifelt. Allenfalls sind Veränderungen in den Transaktionskosten (Kreditüberwachung etc.) denkbar. Siehe dazu J. Wilhelm: Die Bereitschaft der Banken zur Risikoübernahme im Kreditgeschäft, in: Mitteilungen aus dem Institut für das Spar-, Giro- und Kreditwesen an der Universität Bonn, Nr. 7, März 1982, S. 3 ff.

⁶ Für die Bürgschaften und Garantien zur Unterstützung des Außenhandels gilt eher, daß durch ihre Gewährung die Abwicklung bestimmter Geschäfte erleichtert werden soll.

Mit Hilfe der Bürgschaften kann der Staat die Kapitalströme in bestimmte Verwendungen lenken, entweder um Marktunvollkommenheiten zu kompensieren oder, in meritorischer Absicht, politische Gestaltungsvorstellungen zu realisieren.

Bedient er sich des wohlfahrtstheoretischen Arguments des Marktversagens, so wird unterstellt, daß das Marktssystem nicht in der Lage sei, eine optimale Risikostruktur zu erreichen und der Staat von daher verpflichtet ist, durch entsprechende Interventionen eine Korrektur vorzunehmen. In Marktwirtschaften fallen die Entscheidungen der wirtschaftenden Subjekte immer unter Unsicherheit über die zukünftigen Entwicklungen von Produktionstechniken, Preisen und anderen Parametern. Entscheidungen auf der Basis erwarteter Größen stellen für den Investor fast immer eine Risiko dar. Diese privatwirtschaftliche Übernahme von unternehmerischen Risiken⁷, in die die Banken durch Kreditgewährung, aber auch Versicherungen funktional mit einbezogen sind, ist konstitutiv für marktwirtschaftlich organisierte Systeme und ihre typische Allokation von Risiken. Von daher erscheint eine staatliche Risikoübernahme auf den ersten Blick artfremd, da die Entscheidung, ob ein Projekt durchgeführt werden soll, der freien Disposition des Unternehmers unterliegen sollte. Unternehmerische Risiken werden – und darin besteht auch eine Steuerungsleistung des Marktes – genau dann nicht von den Unternehmern oder von Dritten übernommen, wenn das Risiko zu hoch erscheint und/oder nicht auf genügend Schultern (etwa durch Fremdkapitalfinanzierung oder den Aktienmarkt) verteilt werden kann.

Diese Selektion der riskantesten Projekte durch den Markt verhindert die Fehlallokation von Ressourcen, wenn nahezu aussichtslose oder rein spekulative Projekte geplant werden. Es werden dann nur die Projekte durchgeführt, deren Risiko tragbar erscheint. Je riskanter ein Projekt ist, um so höher wird die Risikoprämie sein, die der Unternehmer als Anreiz braucht, dieses Projekt auch durchzuführen; um so höher wird aber auch der Produktpreis sein, zu dem die Güter dann auf den Markt kommen. Dann kann eventuell das Angebot überhaupt nicht mehr am Markt untergebracht werden,

es entstehen keine Märkte⁸. Dies ist aber nicht als Marktversagen zu werten, sondern als das Gegenteil: zu riskante Projekte – gemessen an den Präferenzen der Nachfrager – werden deswegen nicht durchgeführt, weil der Markt seine Funktion erfüllt und auch nach Risikoaspekten die Spreu vom Weizen trennt.

Die Allokationswirkungen

Kann aber auf der anderen Seite gezeigt werden, daß über das „marktfunktionale“ Maß an Risikoselektion bestimmte Risiken und damit bestimmte Projekte ausgesondert werden, die gleichwohl allokativ effizient wären, könnte Marktversagen diagnostiziert werden und staatliche Interventionen wären erforderlich⁹.

Kann es denn nach dem eben Gesagten überhaupt zu wenig riskante Aktivitäten, etwa zu wenig riskante Innovationen, in einer Volkswirtschaft geben? Eine der Funktionen von Unternehmen in Marktwirtschaften ist Ihre Schrittmacherrolle bei der Erreichung von Produkt- und Verfahrensfortschritt. Derartige Aktivitäten können jedoch mit besonderen Risiken für das Unternehmen verbunden sein, insbesondere, wenn es ihm nicht gelingt, sich den technischen Fortschritt, den es durch Aufwendungen für Forschung und Entwicklung erzielt hat, über eine gewisse Zeit exklusiv anzueignen. Kann der individuell erzielte und in der Regel kostenintensive technische Fortschritt auch von Konkurrenten kostenlos genutzt werden, ist ein systematisches Defizit der an sich wünschenswerten, aber riskanten Innovationen wahrscheinlich. Gleiches gilt, wenn die marktmäßigen Möglichkeiten zur Risikostreuung und zum Risikotransfer insgesamt begrenzt sind und deshalb zu wenig „riskant“ investiert wird, zu wenig Produkt- und Verfahrensfortschritt erzielt wird. Dies ist möglich, wenn bestimmte Elemente der Unternehmensplanung mit echter Unsicherheit behaftet sind, keine Erwartungswerte ermittelt werden können, oder spezifische, genau abzugrenzende, risikoaverse Strukturen auf den Kapitalmärkten anzutreffen sind.

Wenn die optimale Risikostruktur in einer Volkswirtschaft verfehlt wird, weil aus strukturellen Gründen zu wenig an eigentlich sinnvollen, aber risikoreichen Innovationen getätigt wird, die positiven Folgen in Form von Wohlfahrtssteigerung damit ebenfalls ausbleiben, kann der Staat aufgerufen sein, dieses Defizit auszugleichen und die Unternehmen zu gesteigerten Innovationen anzuregen, etwa indem der Staat Sicherheiten in Form von Bürgschaften leistet. Betrachtet man jedoch die heutige Forschungs- und Innovationspolitik unter diesem Aspekt, so wird man ein wenig enttäuscht. Neben Bürgschaften für Großprojekte in Einzelbereichen (Luftfahrt-

⁷ Siehe zu diesem Themenkreis etwa W. Schönböck: Subjektive Unsicherheit als Gegenstand staatlicher Interventionen, Frankfurt/Main, New York 1980.

⁸ Dies gilt natürlich nur, wenn alle relevanten Risikofolgen auch beim Verursacher internalisiert sind; wenn also keine externen Effekte vorliegen.

⁹ Siehe schon 1962 K. J. Arrow: Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention, in: ders.: Essays in the Theory of Risk-Bearing, 3. Auflage, Amsterdam, Oxford 1969, S. 144 ff. Kritisch dazu H. Demsetz: Information and Efficiency: Another Viewpoint, in: Journal of Law and Economics, 1969, S. 1 ff.

technik) nehmen Bürgschaften sonst nur eine Nebenrolle ein (etwa im Bereich der technologieorientierten Unternehmensgründung). Es dominieren andere Instrumente, vor allem Zuschüsse.

Bei der Begründung von öffentlichen Bürgschaften durch Marktversagen ist allerdings die Gefahr nicht von der Hand zu weisen, daß die Allokationsmängel nur eine Alibifunktion haben. Da deren Abweichung und Ausmaß von einem theoretischen Optimalpunkt nur schwer bestimmbar ist, führen staatliche Eingriffe keineswegs per se zu einer allokativ verbesserten Situation. Die Unbestimmtheit einiger Marktversagensparameter ist offen für relativ leicht zu produzierende, beliebige Begründungsmuster. Gilt zudem die Steuerung über den Markt als ordnungspolitisches Primat, muß sich die öffentliche Hand die Frage stellen lassen, ob nicht auch andere Maßnahmen geeignet wären, die private Risikenübernahme zu fördern. Bewirkt die staatliche Alimentation und breite Kollektivierung von Risiken nicht gerade die Austrocknung privater Risikenübernahme?

Zur Interpretation der Politik einer bewußten Übernahme von privaten Risiken reicht der Marktversagensaspekt nicht aus. Dies deutet an, daß auch dann, wenn der Marktmechanismus an sich funktionieren würde, es politische Gründe geben kann, Risiken aus dem privaten Raum in den öffentlichen Sektor zu übertragen. Wenn etwa unabhängig von und gegebenenfalls gegen die strukturbildende Kraft des Marktsystems im Rahmen der Mittelstandspolitik eine normativ bestimmte Betriebsgrößenstruktur in einer Volkswirtschaft durchgesetzt wird oder in strukturschwachen Regionen strukturschwache Sektoren durch die Gewährung von Bürgschaften gestützt werden, so ist dies wohl nur in Sonderfällen mit Marktängeln zu rechtfertigen. Wir haben es in diesem Fall mit Interventionen zu tun, die unter meritorischen Aspekten vorgenommen werden.

Distributive Zielelemente

Distributive Zielelemente geplanter Meritorisierungen stehen daher heute zumeist im Mittelpunkt öffentlicher Bürgschaftspolitik. Deren Zielvorstellungen bleiben aus politischen Gründen sehr vage, denn die Funktionalisierung dieses Instrumentes für viele Politikbereiche ist erwünscht; konkretisiert dann beispielsweise durch Förderrichtlinien, die auf „volkswirtschaftlich erwünschte Vorhaben“ abstellen¹⁰. So etwa, wenn die Bürgschaftsvergabe in den weiteren Rahmen der Wirtschaftsförderung gestellt wird und regionale und sektorale Struktur-

politik betrieben werden soll. Die Bürgschaftspolitik ist nicht nur in der Lage, die sonst üblichen Instrumente zu ersetzen oder zu ergänzen: Bürgschaften stellen Sicherheiten bei Existenzgründungen und Umweltschutzinvestitionen, erlauben die Förderung von Dienstleistungsbetrieben ohne Primäreffekt außerhalb von Fördergebieten, begleiten Sanierungen von Großunternehmen, und sie dienen auch dazu, dort einzuspringen, wo einzelne Aspekte der Zielstruktur eines Programmbereiches mit den anderen Instrumenten nicht mehr verfolgt werden können. Sollen beispielsweise in wirtschafts- und strukturschwachen Regionen Arbeitsplätze erhalten werden, können die Unternehmen zwar möglicherweise Hilfestellung aus regionalen und sektoralen Förderungsprogrammen in Anspruch nehmen. Dies jedoch im Normalfall nur so lange, wie die Existenz des Unternehmens nicht ernsthaft gefährdet ist. Wenn eine Verwendung dieser Förderprogramme zu Sanierungszwecken ausgeschlossen ist, können Bürgschaften als „Notbremse“ dienen.

Rechtliche Grundlagen

Grundlage aller Bürgschaften ist das Regelwerk des BGB (§§765ff.): „Die Bürgschaft ist die Verpflichtung des Bürgen gegenüber dem Gläubiger eines Dritten für die Verbindlichkeiten dieses Dritten einzustehen“. Neben der Hauptschuld aus dem Kreditgeschäft besteht die Bürgschaft als eine eigenständige Schuld aus einem gesonderten Rechtsgeschäft. Sie ist in der Regel „akzessorisch“: Jede Bürgschaft ist unmittelbar an Bestehen und Umfang der Hauptschuld gebunden¹¹. Leistet der Bürge aus der Bürgschaftsverpflichtung, gehen die Forderungen des Gläubigers auf ihn über.

Für Staatsbürgschaften gelten im Prinzip die privatrechtlichen Bestimmungen des BGB. Bei der Bürgschaftsvergabe verfügt der Staat aber über einen beachtlichen Gestaltungsspielraum. Üblicherweise strebt der Staatssektor eine gemeinsame Bürgschaft an; er versucht das Risiko mit anderen Beteiligten (Privaten) zu teilen. Bei einer Mehrzahl von Bürgen gilt typischerweise die Mitbürgschaft. Alle Bürgen haften als Gesamtschuldner, wenn ein Bürge leistet, kann er nach §744 BGB (in Verbindung mit §426 BGB) auf die Mitbürgen zurückgreifen. Davon wird fast regelmäßig abgewichen, indem der Staatssektor den Verzicht auf das Rückgriffsrecht fordert. Oft wird auch vereinbart, daß die staatliche Bürgschaft erst nachrangig zur Befriedigung der Gläubi-

¹⁰ Siehe beispielhaft die Richtlinien des Landes NRW.

¹¹ H. Wirries: Kriterien für die Gewährung von Staatsbürgschaften zugunsten privater Unternehmen am Beispiel niedersächsischer Landesbürgschaften, Frankfurt a.M. 1984, S. 25; H. P. Westermann, (Hrsg.): Ermann BGB-Handkommentar, 1. Bd., 6. Aufl., Münster 1975, S. 1934 ff.

ger dient; bei der Befriedigung seiner Ansprüche im Leistungsfall besitzt er hingegen oft vorrangigen Status. Dies nähert sich einer Nachbürgschaft an, so daß oft von einer modifizierten Mitbürgschaft gesprochen wird. Von geringerer Bedeutung, aber nicht per se ausgeschlossen, ist die Rückbürgschaft gegenüber anderen Bürgen.

Staatliche Bürgschaften werden in der Regel als Einzelbürgschaften, d.h. für Schulden aus einem ganz bestimmten Kreditgeschäft, vergeben. Damit verbunden haftet der Bürge auch nur für in der Höhe bestimmte Schulden. Oder sie wird als Teilbürgschaft auf einen Teil des Kredits vergeben bzw. auf einen Höchstbetrag (Höchstbetragsbürgschaft) festgesetzt; eine zeitliche Begrenzung wird hingegen selten vorgenommen.

Ein wichtiges Merkmal jeder Staatsbürgschaft ist ihre Klassifikation als nachschuldnerische oder selbstschuldnerische Bürgschaft. Die selbstschuldnerische Bürgschaft ist der Regelfall für Vollkaufleute, sofern nicht gemäß §773 BGB auf die „Einrede der Vorausklage“ verzichtet wird. Sonst ist der Bürge bei Fälligkeit und Nichteinlösung der Forderung auf Verlangen des Gläubigers sofort zur Leistung verpflichtet¹². Bei der nachschuldnerischen Bürgschaft gilt hingegen die „Einrede der Vorausklage“; der Bürge ist erst zur Leistung verpflichtet, wenn der Gläubiger erfolglos eine Zwangsvollstreckung der Forderung versucht hat. Diese Form der nachschuldnerischen Bürgschaft ist regelmäßig zugleich eine Ausfallbürgschaft, in der nur der nichtgeleistete Teil der Schuld abgedeckt wird. Die nachschuldnerische Ausfallbürgschaft ist der Regelfall für Nicht- und Minderkaufleute. Dies trifft auch für den Staatssektor zu, da er nicht Kaufmann im Sinn des HGB¹³ ist. Die automatische „Einrede der Vorausklage“ kann aber fiskalischen und/oder ökonomischen Interessen des Staatssektors entgegenlaufen. Die Bürgschaftsleistung ist ja in diesem Falle stets mit der vorausgehenden Zerschlagung des Unternehmens verbunden. Der Staatssektor verzichtet oft auf diese Zwangsmaßnahmen. Man spricht dann von „modifizierten Teilausfallbürgschaften“.

Haushaltsrechtliche Einbindung

Ein wichtiger Aspekt ist die haushaltsrechtliche Einbindung der Staatsbürgschaft. Die Vergabe von Bürgschaften als „Eventualverbindlichkeiten“ ist im Grundgesetz (Art. 115) und in den Verfassungen der Länder festgeschrieben¹⁴. Die dort ausgewiesenen allgemeinen Bestimmungen werden in den Bundes- und Landeshaushaltsordnungen (§39 BHO, LHO) präzisiert¹⁵. Zur Gewährung von Bürgschaften ist ein der Höhe nach

bestimmter, gesetzlich fixierter Ermächtigungsrahmen notwendig; zugleich bedürfen sie der Zustimmung durch den Finanzminister. Diese gesetzliche Ermächtigung wird dabei in aller Regel im jeweiligen Haushaltsgesetz vorgenommen.

Dabei folgt aus dem Wortlaut des §39, daß Bürgschaften, die in der laufenden Haushaltsperiode zu Ausgaben führen können, nicht unter den Ermächtigungsrahmen fallen. Sie können zu Lasten einer verfügbaren Ausgabeermächtigung des laufenden Haushaltsplanes eingegangen werden. Wenn zu Lasten eines vorhandenen Titels verlorene Zuschüsse eingesetzt werden dürfen, muß auch das Mindere - eine nur wahrscheinliche Ausgabe - zulässig sein. Andererseits ist es auch haushaltsrechtlich unstreitig, daß nur dann Bürgschaften übernommen werden dürfen, wenn nicht mit Gewißheit oder hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Ausfall zu rechnen ist, in diesem Fall sind Verpflichtungsermächtigungen anzusetzen. Der Bund hat zu §39 LHO detaillierte Verwaltungsvorschriften erlassen, und die Länder präzisieren die Bürgschaftspolitik in speziellen Richtlinien und weiteren besonderen Nebenbestimmungen.

Spielräume ergeben sich dabei durch die mangelnde Operationalisierung der Bestimmungen. Wahrscheinlichkeiten einzelner Schadensfälle sind oft subjektiv geprägt oder bei echtem Risiko gar nicht zu ermitteln, und „hohe Wahrscheinlichkeit“ ist immer ein auszulegender und interpretierbarer Begriff. Darüber hinaus ist ein revozierender Einsatz einmal bewilligter Ermächtigungen oder nicht ausgenutzter Kontingente möglich. Es existiert daher keine absolute oder relative Obergrenze des Ermächtigungsrahmens. Die Konkretisierung dieser haushaltsrechtlichen Anforderungen erfolgt in den Bürgschaftsrichtlinien oft durch die Einfügung einer sogenannten „Bonitätsklausel“, die etwa lauten kann: „Kredite dürfen nur für vertrauenswürdige Kreditnehmer und für Kredite übernommen werden, deren Rückzahlung durch den Schuldner bei normalem wirtschaftlichen Ablauf innerhalb der für den einzelnen Kredit vereinbarten Zahlungsfrist erwartet werden kann.“ Ergänzt werden diese Regelungen meist durch ein dichtes Geflecht von Auflagen und Kontrollmöglichkeiten.

¹² Siehe A. E. Conrad: Bürgschaften und Garantien als Mittel der Wirtschaftspolitik, Berlin 1967, S. 25.

¹³ K. v. Wysocki: Öffentliche Finanzhilfen, Köln und Opladen 1961, S. 71 f.

¹⁴ In NRW z.B. in Art. 83 der Landesverfassung, vgl. dazu E. v. Hippel, H. Rehborn (Hrsg.): Gesetze des Landes NRW, 12. Aufl., München 1980 (Stand 1987), Verf. 1.

¹⁵ W. Patzig: Haushaltsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar zu den Rechts- und Verwaltungsvorschriften, Baden-Baden 1982; E. A. Piduch: Bundshaushaltsrecht-Kommentar, Stuttgart 1970 (Stand 1988), Teil III, § 39.

Bedenkt man die dargestellten typischen Einsatzfelder, ergibt sich ein latenter Konflikt. Vielfach wird man bei der Überprüfung eines Bürgschaftsantrages die Bonität recht großzügig auslegen müssen. Eine typische Strategie zeigt sich z. B. bei der Bürgschaftspolitik des Landes NRW. In den Landeshaushaltsgesetzen wird der Finanzminister ermächtigt, Bürgschaften bis zu den vorgegebenen Grenzen zu übernehmen. Dazu ist grundsätzlich die Einwilligung des Haushalts- und Finanzausschusses erforderlich. Dessen Einwilligung gilt allgemein als erteilt für Ausfallbürgschaften, die gemäß dem Grundsatz der Bonität vergeben werden. Der Haushalts- und Finanzausschuß kann aber im Einzelfall die Übernahme von Bürgschaften auch dann zulassen, wenn die Bonitätsklausel nicht greift. Diese Ausnahmeklausel ist nicht präzise auf einzelne Fälle bezogen, sondern soll „insbesondere zur Erhaltung von Arbeitsplätzen oder zur Stützung gewerblicher Unternehmen in strukturschwachen Gebieten“ dienen.

Finanzpolitische Funktionalisierung

Die finanzpolitische Funktionalisierung der Bürgschaftspolitik durch die politischen Instanzen hat sich damit weit von den früher die Bürgschaftspolitik dominierenden haushaltsrechtlichen Aspekten, die sich teilweise immer noch im Haushaltsrecht finden, entfernt. Im Grunde sind Bürgschaften zusammen mit vergebenen Krediten das primäre Eingriffsinstrument des Staatssektors nach der Subsidiaritätsregel des §39 BHO in Verbindung mit §44 und §23 BHO. Nur wenn Bürgschaften oder Kredite nicht gewährt werden können, sollen Zuschüsse gewährt werden. Dies ruft historische Erinnerungen wach: Bis zum Haushaltsjahr 1959 konnten Bürgschaften zudem nicht nur in Höhe des im jeweiligen Haushaltsgesetz festgeschriebenen Kontingents übernommen werden, sondern auch an Stelle der im außerordentlichen Haushalt vorgesehenen Aufnahme von Anleihen in Höhe der durch Anleiheaufnahme nicht ausgenutzten Kreditermächtigungen. Es besteht in der Argumentation eine enge Verwandtschaft zwischen der Bürgschaftspolitik und der älteren Diskussion um die Höhe und Funktion der Staatsverschuldung: Beide sind tendenziell an werbenden Zwecken orientiert.

Der Zielkonflikt zwischen „modernen“ Ansprüchen an die Bürgschaftspolitik, durch die Vergabe von riskanteren Bürgschaften als Ausnahme jenseits der Bonitäts-

klausel dokumentiert, und haushaltsorientierten „Erfordernissen“ ist keineswegs gelöst, geschweige denn einmal neu aufgegriffen und diskutiert worden.

Politische Vorteile

Folgt man der These, daß Subventionen ein wesentliches Instrument des finanzpolitischen Kompromisses darstellen, sind die Bürgschaften ein besonders herausragendes Beispiel für diese These¹⁶. Denn an den Staatssektor werden seitens verschiedener gesellschaftlicher Interessengruppen Wünsche herangetragen, die nicht immer, aber doch meistens mit einer fiskalischen Komponente behaftet sind. Auch wenn man nicht ausschließlich mit Modellen der ökonomischen Theorie der Politik argumentiert, erscheint es durchaus in der Tendenz plausibel, wenn unterstellt wird, das „stimmenmaximierende“ Politiker dazu neigen, zumindest für ihre Klientel zusätzliche Ausgaben zu bewilligen. Je nach Selbstverständnis der jeweiligen Politik kann eine auf gesellschaftlichen Ausgleich von Interessen gerichtete Politik (auch jenseits von Stimmenmaximierung) den Wunsch haben, sehr breite Kreise von Subventionssuchenden zu bedienen. Es erscheint einleuchtend, daß gerade Bürgschaften in einer komplexen Gesellschaft dem inkonsistenten Anspruchsdruck an das politische System genügen, Zielkonflikte vermeiden oder zumindest zeitlich verschieben.

Eine Staatsbürgschaft dominiert als Instrument den Zuschuß: „geht die Sache gut“, werden Mittel gespart. Wenn Ausfälle auftreten, ist doch zumeist eine deutliche zeitliche Verschiebung festzustellen. Die resultierenden Belastungswirkungen werden gestreckt, über mehrere Haushaltsperioden verteilt und über eine breite Streuung im Einnahmesystem unmerklich kollektiviert. Politische Vorteile bestehen auch darin, kurzfristig ohne die üblichen haushaltspolitischen und parlamentarischen Abstimmungsprobleme Mittel zu mobilisieren.

Dennoch führen Bürgschaften auch zu Belastungen, der sich die Politiker oft nur eingeschränkt bewußt sind. Ein erstes zu betrachtendes Phänomen ist der mögliche „Moral Hazard“ des Begünstigten¹⁷. Der Begünstigte kann zumindest einen Teil des unternehmerischen Risikos auf den Staatssektor abwälzen. Unterstellt man eine konstante Risikoneigung, erscheint es nicht unplausibel, eine andere, riskantere Auswahl unternehmerischer Strategien (z.B. Investitionsprojekte oder Sanierungspläne) ins Kalkül einzubeziehen, wenn eine Staatsbürgschaft gewährt werden kann.

Auch die Rolle der Banken ist zu beachten, denn sie vermitteln zwischen den Bedürfnissen ihrer Kunden und den staatlichen Bürgschafts„angeboten“. Die Banken

¹⁶ So K.-H. Hansmeyer: Transferzahlungen ..., a.a.O., S. 963.

¹⁷ Vgl. dazu beispielsweise H. Müller-Groeling: Kollektivgutproblematik und Isolierungsparadoxon, in: B. Külp, W. Stützel (Hrsg.): Beiträge zu einer Theorie der Sozialpolitik, Berlin 1973.

sind an einer entscheidenden Schnittstelle des Informationsweges plazierte. Dabei sind sie keineswegs zur Neutralität verurteilt, der Informationsfluß wird durch die legitimen Interessen der jeweiligen Bank gefiltert werden.

Anders als bei der Durchleitung von Zuschüssen oder Krediten ist mit der Funktion der Bank als Kreditgeber deren unternehmerisches Eigeninteresse direkt angesprochen. Sie erhält Zinszahlungen, übernimmt zugleich aber auch einen gewissen Teil des unternehmerischen Risikos. Vernachlässigt man einmal die Verbürgung eines Kredits zu 100%, bleibt stets ein Haftungsanteil für die Bank erhalten. Die staatliche Bürgschaftspolitik eröffnet den Banken ein zusätzliches Strategiefeld, denn durch die Hereinnahme eines Bürgen von außergewöhnlicher Bonität wird die Risikoempfindlichkeit gesenkt und die gesamte Risikostruktur des Kreditportefeuilles positiv verändert.

Die Nachteile

Ebenso wie diese Vorteile strategisch maximiert werden können, sind auch „Moral Hazard“-Effekte denkbar. Die Gewinnspanne läßt sich durch die Ausdehnung der Geschäftstätigkeit weiter erhöhen, wenn „riskantere“ Vorhaben, die durch eine Staatsbürgschaft abgesichert sind, aquiriert und die eigenen Haftungsanteile gegen Null gefahren werden können. Zugleich wird dann das Interesse sinken, bei kritischen Fällen alter Engagements rechtzeitig „auszusteigen“.

Hinzu kommt „politischer Moral Hazard“. Die fast sicheren gegenwärtigen Vorzüge der Bürgschaften überwiegen deren unsichere zukünftige Belastung. So liegt die Vorstellung entfernter Ereignisse häufig unter der Perzeptionsschwelle des politischen Entscheidungsträgers, oder wird verzerrt, den Wünschen der Gegenwart entsprechend, wahrgenommen. In diesem Sinn wird der aktuelle Problemdruck stets höher bewertet als die möglichen „Folgeschäden“. Zuschüsse werden durch Bürgschaften substituiert, stetig riskantere Projekte unterstützt; mit der kleinen Chance, diese sehr wahrscheinliche Ausgabe doch nicht leisten zu müssen. In dieser kurzfristigen Sicht denaturieren Bürgschaften zu einem „Zuschuß mit Time-Lag“ und mogeln sich so an fiskalischen und politischen Restriktionen vorbei. Daraus resultieren beträchtliche Risiken für die Haushaltsplanung, was allerdings angesichts der distributiven Ausrichtung nicht verwundern kann.

Es ist eben ein Trugschluß, aus einer nur potentiellen Leistung zu folgern, daß dieser Schaden besonders unwahrscheinlich oder klein ist. Da darüber hinaus die Ausgaben im Schadensfall vertraglich fixiert sind, kön-

nen sie nicht gesperrt oder gestrichen werden, sie sind einklagbar. Ein plötzlich auftretender Finanzbedarf muß dann z. B. über einen Nachtragshaushalt finanziert werden; dann aber mit erheblich höherem politischen Aufwand und höherer Merklichkeit als bei einem von Beginn an geplanten Zuschuß. Die Manövriermasse eines durch gesetzliche Verpflichtungen bereits weitgehend determinierten Budgets wird so weiter potentiell eingeschränkt. Es entsteht ein „Schattenhaushalt“, dessen Existenz den Umfang und die budgetären Risiken der Staatstätigkeit verschleiert, und der auch eine konzeptionelle mittelfristige Planung des Budgets wesentlich erschweren kann¹⁸. Dies um so mehr, da angesichts der politischen Zielvorgaben sowie der betriebswirtschaftlich- und politisch-strategischen Überlegungen, insbesondere bei negativen konjunkturellen und/oder strukturellen Rahmenbedingungen, mit einer Akkumulation „schlechter Risiken“ beim Start zu rechnen ist. Ein deutliches Indiz dafür bietet erneut Tabelle 5.

Die genannten Aspekte führen uns wieder zurück zu dem alten Konflikt der Bürgschaftspolitik zwischen haushaltsrechtlichem Pessimismus und finanzpolitischem Optimismus. Wenn auf die „Feuerwehrfunktion“ nicht verzichtet werden soll, erscheint zumindest die Stärkung der legislativen Verantwortung und eine größere Transparenz sinnvoll¹⁹: Präzise Darstellung einzelner Bürgschaften unter Angabe der konkreten Ziele im Budget; eine angemessenere Prämienkalkulation und ein genauere Ausweis der Risiken (soweit wie möglich); der Ansatz eines realistischen Schadenstitels; ausreichende und substantielle Beteiligung parlamentarischer Instanzen am Entscheidungsprozeß in kritischen Fällen. Diese Forderungen gelten auch, wenn dadurch einige Abstriche an der Effizienz des Instrumentes vorgenommen werden müssen²⁰. Ob in diesem Sinn eine Renaissance der Bürgschaftspolitik denkbar ist, bleibt fraglich. Auch wenn Vorteile diagnostiziert werden können, sind die Risiken keineswegs als gering einzuschätzen. Dennoch, bei einer geeigneten Ausgestaltung dieser Politik dürften noch viele Möglichkeiten offenstehen.

¹⁸ G. Zeitel: Theoretische und technische Aspekte öffentlicher Darlehen und Gewährleistungen, S. 1000, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Tübingen 1977, Bd. 1, S. 997 ff.

¹⁹ So war etwa früher zur Kontrolle etwaiger Budgetrisiken nach §8b RHO (Novelle vom 8. 3. 1950) die Bildung einer Rücklage für die möglichen Verpflichtungen aus Bürgschaften zwingend vorgeschrieben.

²⁰ Zeitweise diskutierte Fondslösungen parafiskalischen Inhalts oder autonome, aber staatlich „gesicherte“ Bürgschaftsbanken erscheinen hingegen weitgehend zwecklos. In allen kritischen Fällen wird damit die notwendige Kontrollbefugnis zentraler Instanzen noch lockerer, der gezielte Einsatz gemäß politischer Prioritäten umständlicher. Eine Bürgschaftsbank greift allenfalls bei rein allokativ angelegten Bürgschaften, eventuell bei der Unterstützung von Selbsthilfslösungen. Hier bleibt aber die Frage, wie groß deren Volumen ist und ob der Markt oder (ge nossenschaftliche) Selbsthilfslösungen nicht ausreichen.