
Gesamtwirtschaftliche Effekte der Tätigkeit von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern

PETER HENNECKE UND DORIS NEUBERGER

Peter Hennecke, FOM Hochschule für Oekonomie & Management Hamburg, E-Mail: peter.hennecke@fom.de
Doris Neuberger, Universität Rostock, E-Mail: doris.neuberger@uni-rostock.de

Zusammenfassung: Staatlich geförderte Bürgschaften zielen darauf ab, die durch fehlende Sicherheiten und eine hohe Informationsasymmetrie verursachte Lücke in der Finanzierung von Kleinunternehmen oder Start-ups zu schließen. Der vorliegende Beitrag quantifiziert den gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzen von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern, in denen die wirtschaftliche Entwicklung noch hinterherhinkt. Anhand von Daten von fünf Bürgschaftsbanken sowie aus Unternehmens- und Bankbefragungen messen wir die Finanzierungs- und Projektzusatzwirkung von Kreditbürgschaften und Beteiligungsgarantien, die im Zeitraum 1991–2015 gewährt wurden. Kosten-Nutzen-Analysen zeigen, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Bürgschaftsbanken aufgrund der gestiegenen Produktion und Beschäftigung erheblich ist, während die gesamtwirtschaftlichen Kosten vernachlässigbar sind. Das reale BIP war dadurch in den ersten sieben Jahren nach Förderung um rund 1,2 Euro pro Euro Bürgschaft höher.

Summary: State-supported guarantees aim to close the gap in the financing of small enterprises or start-ups caused by a lack of collateral and a high degree of information asymmetry. The present paper quantifies the macroeconomic net benefit of guarantee banks in the new German Länder, where economic development is still lagging behind. Using data from five guarantee banks as well as from enterprise and bank surveys, we measure the financing and project add-on effect of loan guarantees and equity guarantees granted in the period 1991–2015. Cost-benefit analyses show that the macroeconomic benefits of the guarantee banks are considerable due to increased production and employment, while the macroeconomic costs are negligible. Real GDP increases by about EUR 1.2 per euro guarantee in the first seven years after funding.

- JEL classification: D61, E17, G21, G28, H81
 - Keywords: KMU Finanzierung, Bürgschaften, Sicherheiten, Kreditrationierung, Staatliche Garantien, Kosten-Nutzen-Analyse
-

I Einleitung

Seit Ausbruch der Corona-Krise haben Bürgschaftsbanken eine noch größere Bedeutung bekommen, als dies in „normalen“ Zeiten ohnehin bereits der Fall ist. Staatliche Garantien und Bürgschaften sind für den Schutz und den Erhalt von Arbeitsplätzen von kaum zu unterschätzender Bedeutung. Das Corona-Hilfspaket vom März 2020 ebenso wie das sich nun im Gesetzgebungsprozess befindliche Konjunkturpaket lassen eine erhebliche Ausweitung der Fördermöglichkeiten von Bürgschaftsbanken erwarten. So wurden nach der „Bundesregelung Bürgschaften 2020“ u.a. die Bürgschaftsobergrenze und die Rückbürgschaften zur Bewältigung der Corona-Krise angehoben (BMWi 2020). Umso wichtiger ist die Abschätzung des gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzens, der durch Bürgschaftsbanken entsteht. Diese Abschätzung steht im Zentrum dieser Studie.

Der vorliegende Beitrag¹ quantifiziert die gesamtwirtschaftlichen Effekte der Tätigkeit von fünf² der sechs Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern. Wir konzentrieren uns auf die Neuen Bundesländer, wo aufgrund der schlechteren wirtschaftlichen Rahmenbedingungen der Bedarf an Bürgschaften für kleine Unternehmen höher ist als in den Alten Bundesländern. Produktivität, verfügbares Einkommen pro Kopf, Beschäftigung und unternehmerische Aktivitäten in den Neuen Bundesländern liegen nach wie vor unter dem Bundesdurchschnitt, während die Inzidenz von Kleinunternehmen, die Insolvenzraten und Kreditbeschränkungen überdurchschnittlich hoch sind (Neuberger et al. 2017). Wir verwenden eine Kosten-Nutzen-Analyse, um die Investitionen von Bund und Ländern in die über die Bürgschaftsbanken bereitgestellten Bürgschaften zu evaluieren.

Der vorliegende Artikel trägt zur empirischen Literatur über die Wirksamkeit staatlich geförderter Bürgschaftssysteme bei. Er liefert erstmals eine umfassende Einschätzung des ökonomischen Netto-Nutzens von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern. Dies geschieht unter Verwendung eines großen Datensatzes aus der internen Statistik von fünf Bürgschaftsbanken im Zeitraum 1991–2015, eigener Umfragen bei Unternehmen und Kreditinstituten, sowie Multiplikatoren aus makroökonomischen Simulationsmodellen zur Quantifizierung des gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzens.

Frühere Evaluierungen der deutschen Bürgschaftsbanken schätzten den makroökonomischen Netto-Nutzen für kürzere Zeiträume und Deutschland auf nationaler Ebene (Schmidt und Elkan 2006, 2010; Holtemöller et al. 2015) oder quantifizierten den rein mikroökonomischen Nutzen für Unternehmen und Banken in einzelnen Bundesländern (Althammer et al. 2011; BMWT 2010; Kramer 2008; Neuberger und Rähke 2008; Valentin und Henschel 2013). Einen aktuellen Überblick über die empirische Literatur zur Wirksamkeit von deutschen Bürgschaftsbanken und Bürgschaftseinrichtungen für KMU in anderen Ländern gibt Neuberger (2020). Wir stellen fest, dass die Bürgschaftsbanken einen hohen Mehrwert generieren, indem sie die Kreditverfügbarkeit und Investitionstätigkeit von KMU und Start-ups ausweiten. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen

1 Es handelt sich dabei um eine gekürzte und aktualisierte Fassung der im Auftrag von Bürgschaftsbanken erstellten Studie von Neuberger et al. (2017). Dort werden neben den makroökonomischen auch die fiskalischen Effekte betrachtet.

2 Bürgschaftsbanken Berlin-Brandenburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen. Die Bürgschaftsbank Sachsen nahm nicht teil, da sie bereits eine vergleichbare Studie, allerdings beschränkt auf Sachsen in Auftrag gegeben hatte (Althammer et al. 2011).

durch mehr Produktion und Beschäftigung ist beträchtlich, während die gesamtwirtschaftlichen Kosten vernachlässigbar sind. Das reale BIP war dadurch in den ersten sieben Jahren nach Förderung um rund 1,2 Euro pro Euro Bürgschaft höher.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut. Kapitel 2 zeigt deskriptive Statistiken über die Aktivitäten der fünf Bürgschaftsbanken und Kapitel 3 die Ergebnisse eigener Umfragen bei Unternehmen und Banken. Darauf aufbauend und mithilfe von Multiplikatoren aus makroökonomischen Modellen schätzen wir im Kapitel 4 den gesamtwirtschaftlichen Netto-Nutzen der fünf Bürgschaftsbanken. Kapitel 5 diskutiert die Ergebnisse und zieht Schlussfolgerungen.

2 **Zahlen zu Bürgschaften und Garantien**

Die Bürgschaftsbanken unterstützen die Kreditfinanzierung durch Ausfallbürgschaften an die Hausbanken und in geringerem Maße auch die Eigenkapitalfinanzierung von Unternehmen und Freiberuflern durch Garantien an Kapitalbeteiligungsgesellschaften. Durch staatliche Rückbürgschaften wird das Ausfallrisiko zwischen dem privaten Sektor (Hausbank und Bürgschaftsbank) und dem Staat (Bund und Land) geteilt. In „normalen“ Zeiten trägt die Bürgschaftsbank zusammen mit den Rückbürgen maximal 80% des Ausfallrisikos eines Kredits, sodass die kreditgebende Bank mindestens 20% des Risikos trägt.

Für die Berechnung der Vorteile der gewährten Bürgschaften und Garantien benötigen wir zunächst Informationen über die Aktivitäten der Bürgschaftsbanken. Wir verwenden interne Daten von fünf Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern (Berlin-Brandenburg, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt und Thüringen) über gewährte Bürgschaften, Garantien, Kredite und Beteiligungen, Kreditvolumina und -zwecke, geförderte Unternehmen, geschaffene oder gesicherte Arbeitsplätze und Kreditausfallraten. Da sich die Daten auf alle von Januar 1991 bis November 2015 gewährten Bürgschaften und Garantien beziehen, können mögliche Selektionseffekte ausgeschlossen werden.

Tabelle 1 zeigt den Mittelwert, den Median und das maximale Volumen der Bürgschaften und Garantien sowie der Kredite und Beteiligungen. Insgesamt waren aus Bürgschaften und Garantien in Höhe von sieben Milliarden Euro Kredite und Beteiligungen in Höhe von neun Milliarden Euro möglich. Die Volumina variieren zwischen den fünf Bundesländern. Die größte Sicherung insgesamt wurde mit mehr als zwei Millionen Euro in Thüringen gewährt, der größte Einzelkredit wurde mit etwas mehr als 4 Millionen Euro in Berlin besichert. Im Durchschnitt waren 78% des Kredit- und Beteiligungsvolumens durch Bürgschaften und Garantien gedeckt.

Der Bund übernahm einen Anteil von rund 48% und die einzelnen Länder von rund 32%. Die übrigen, rund 20% tragen die Bürgschaftsbanken. Im Zuge der Finanzkrise stieg der Anteil des Bundes zugunsten der Bürgschaftsbanken auf 60%. In den letzten Jahren haben die Bürgschaftsbanken einen höheren Anteil von rund 26% übernommen, während die Anteile von Bund und Ländern jeweils um rund 3% gesunken sind. Der Großteil der Verträge entfällt auf die Girozentralen und Sparkassen (32%) sowie Genossenschaftsbanken (29%), gefolgt von den Großbanken Deutsche Bank (11%) und Commerzbank (11%).

Tabelle 1

Bürgschaften, Garantien, Kredite und Beteiligungen (Volumina), 01/1991 – 11/2015

Bundesland	Bürgschaften und Garantien				Kredite und Beteiligungen				Vol. der Bürgschaften u. Garantien/ Vol. Kredite u. Beteiligungen
	Vol.	Mittelwert	Median	Max.	Vol.	Mittelwert	Median	Max.	
	in Mio. Euro	in tsd. Euro			in Mio. Euro	in tsd. Euro			
Gesamt	6.997	120	67	2.045	8.975	154	87	4.090	78%
Berlin	1.114	127	76	2.000	1.481	168	100	4.090	75%
Brandenburg	1.508	99	48	1.760	1.951	128	61	3.000	77%
Meckl.-Vorp.	1.175	144	92	1.396	1.491	182	118	1.745	79%
Sachsen-Anh.	1.511	166	98	2.000	1.912	210	124	3.605	79%
Thüringen	1.689	99	49	2.045	2.141	126	62	2.700	79%

Quelle: Daten der Bürgschaftsbanken, eigene Berechnungen.

Tabelle 2 zeigt, dass von den rund neun Milliarden Euro an Krediten rund 6,8 Milliarden für Investitionen verwendet wurden. Der Anteil der Investitionskredite am gesamten Kreditvolumen beträgt durchschnittlich 76% bei einer Bandbreite von 75% und 79%.

Tabelle 2

Kreditvolumen und -zweck je Bundesland in Mio. Euro

Bundesland	Kein Investitions-kredit	Investitionskredit	Gesamt	Anteil Investitionskredit
Gesamt	2.121	6.855	8.976	76%
Berlin	346	1.135	1.481	77%
Brandenburg	493	1.458	1.951	75%
Meckl.-Vorp.	341	1.150	1.491	77%
Sachsen-Anhalt	407	1.505	1.912	79%
Thüringen	534	1.607	2.141	75%

Quelle: Daten der Bürgschaftsbanken, eigene Berechnungen.

Im Durchschnitt wurden rund ein Drittel der Kredite für die Finanzierung von Existenzgründern und zwei Drittel für die Finanzierung von etablierten Unternehmen oder Übernahmen verwendet. Tabelle 3 zeigt die jeweiligen Anteile in den fünf Bundesländern.

Die Mehrheit der unterstützten Unternehmen sind Kleinstunternehmen.³ Das mediane Unternehmen hat 1,4 Millionen Euro Jahresumsatz und 10 Mitarbeiter, ist aber regional unterschiedlich. Die mediane Mitarbeiterzahl liegt bei 7 in Brandenburg, 9 in Berlin und Mecklenburg-Vorpommern, 11 in Sachsen-Anhalt und 17 in Thüringen.

3 Nach der Definition der Europäischen Kommission ist ein Kleinstunternehmen bzw. Kleinunternehmen ein Unternehmen, das weniger als 10 Personen bzw. 50 Personen beschäftigt und dessen Jahresumsatz bzw. Bilanzsumme 2 Millionen bzw. 10 Millionen Euro nicht übersteigt (Commission of the European Communities 2003, S. 39).

Tabelle 3

Art der geförderten Unternehmen (in%)

Art	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Etablierte	51	58	59	64	47
Neueröffnung	31	31	38	29	36
Übernahme	18	10	3	7	17

Quelle: Daten der Bürgschaftsbanken, eigene Berechnungen.

Die Bürgschaften wurden hauptsächlich an Unternehmen des Handwerks vergeben, gefolgt von Einzelhandel und Industrie. Es gibt aber auch Unterschiede zwischen den Regionen. Das Handwerk dominiert mit einem Anteil von bis zu 30% in allen Bundesländern mit Ausnahme von Berlin, wo der Dienstleistungssektor mit einem Anteil von 23% dominiert. Die Industrie ist nur in Thüringen mit einem Anteil von 23% relevant, was die relativ große Größe der geförderten Unternehmen in dieser Region erklären kann. Diese Unterschiede spiegeln die unterschiedlichen Branchenstrukturen in den fünf Regionen wider (Neuberger et al. 2017).

Tabelle 4 zeigt die Gesamtzahl der laut Statistiken der Bürgschaftsbanken geschaffenen und durch die Bürgschaften und Garantien gesicherten Arbeitsplätze. Aufgrund der großen Ausreißer sind die Mittelwerte nicht sehr aussagekräftig. Bezogen auf den Median wurden ein bis zwei Arbeitsplätze geschaffen und drei bis fünf Arbeitsplätze pro Unternehmen gesichert. Insgesamt wurden 174.700 Arbeitsplätze geschaffen und 500.800 Arbeitsplätze gesichert.

Tabelle 4

Neue und gesicherte Arbeitsplätze

Bundesland	Neue Arbeitsplätze			Gesicherte Arbeitsplätze			Neu und gesichert
	Mittelwert	Median	Neu gesamt	Mittelwert	Median	Gesichert gesamt	
Gesamt	4,4	1	174.657	12,5	3	500.799	675.456
Berlin	3,5	2	26.545	11,9	4	90.516	117.061
Brandenburg	4	2	31.683	12	3	94.372	126.055
Meckl.-Vorp.	4,1	1	29.086	10,2	2	72.813	101.899
Sachsen-Anhalt	3,4	1	28.658	15,5	5	129.821	158.479
Thüringen	6,5	1	58.685	12,5	3	113.277	171.962

Quelle: Daten der Bürgschaftsbanken, eigene Darstellung.

12% des garantierten Kreditvolumens sind insgesamt ausgefallen. Die Ausfallquote reichte von 8% in Brandenburg bis 16% in Mecklenburg-Vorpommern.

3 Umfrageergebnisse

3.1 Unternehmensbefragung

Um den Zusatznutzen durch sonst nicht mögliche Finanzierung (Finanzierungszugewinn) oder sonst nicht zustande gekommene Investitionen (Projektzugewinn) zu erheben, wurde eine Unternehmensbefragung durchgeführt. Im Februar 2016 wurden 1.216 Unternehmen, die eine Bürgschaft oder eine Garantie der Bürgschaftsbank Mecklenburg-Vorpommern erhalten hatten, gebeten, einen elektronischen Fragebogen auszufüllen. An der Umfrage nahmen 70 Unternehmen teil.⁴ 96% von ihnen hatten bereits eine Bürgschaft und 12% eine Garantie erhalten. Rund drei Viertel dieser Bürgschaften wurden nach 2011 vergeben.

Bei allen Unternehmen handelt es sich um KMU mit weniger als 250 Beschäftigten und dabei mehrheitlich um Kleinst- und Kleinunternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten. Der Anteil der Kleinstunternehmen ist von 51% im Jahr der Investition auf 40% im letzten Geschäftsjahr zurückgegangen. Dies deutet darauf hin, dass die geförderten Unternehmen zusätzliches Personal eingestellt haben. Der hohe Anteil der Kleinunternehmen entspricht dem im Bundesdurchschnitt überdurchschnittlichen Anteil der Kleinunternehmen in Mecklenburg-Vorpommern (Neuberger et al. 2017).

Bei 65% der verbürgten Kredite handelte es sich um Investitionskredite mit einer durchschnittlichen Laufzeit von zwölf Jahren und bei 34% um Betriebsmittel-/Avalkredite mit einer durchschnittlichen Laufzeit von 7,9 Jahren. 42% der Investitionskredite wurden zur Errichtung neuer Betriebsstätten und 28% zur Kapazitätserweiterung bestehender Betriebsstätten verwendet. 85,6% der Investitionen wurden innerhalb des Bundeslandes getätig, 13,6% in anderen Bundesländern und nur 0,8% im Ausland.

Was den Finanzierungszugewinn betrifft, so hätten ohne die Bürgschaft 59% der Unternehmen keinen Kredit erhalten. Dies liegt über den 50%, die in einer früheren Umfrage unter Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern festgestellt wurde (Neuberger und Räthke-Döppner 2008). 19% der Unternehmen hätten einen kleineren Kredit zu einem höheren Zinssatz, 6% hätten den gleichen Kredit zu einem höheren Zinssatz und 15% hätten einen kleineren Kredit erhalten. Nach Erhalt der Bürgschaft/Garantie erhielten 84% der Unternehmen einen leichteren Zugang zu Fremdkapital und 57% bessere Kreditkonditionen.

Seit dem Jahr der geförderten Investition stieg die Zahl der Vollzeitarbeitsplätze um 24%, der Umsatz um 32% und die Eigenkapitalquote (Eigenkapital/Bilanzsumme) hat sich von 9% auf 18,8% mehr als verdoppelt. Hinsichtlich des Projektzugewinns gaben mehr als 70% der Unternehmen an, dass das Umsatzwachstum auf die Bürgschaft/Garantie zurückzuführen ist. Dieser Anteil ist erneut höher als zuvor (61%) für Mecklenburg-Vorpommern (Neuberger und Räthke-Döppner 2008). Von den befragten Unternehmen konnte ein Großteil ihren Marktanteil auf ihren Absatzmärkten vom Jahr der Durchführung des Projekts bis zum letzten Geschäftsjahr erhöhen. Angesprochen auf den Wettbewerb auf den Absatzmärkten gaben 40% der befragten Unterneh-

4 Die geringe Rücklaufquote könnte zum einen daran liegen, dass die Bürgschaftszusagen zu weit in der Vergangenheit lagen, um detaillierte Antworten geben zu können. Zum anderen fehlen den Kleinst- und Kleinunternehmen tendenziell die Ressourcen, um detaillierte Fragen zu beantworten. Die Umfrage wurde aus Datenschutzgründen von der Bürgschaftsbank Mecklenburg-Vorpommern und nicht vom Auftragnehmer durchgeführt.

men an, dass dieser stärker geworden ist, drei Prozent, dass er schwächer geworden ist und die Mehrzahl der Unternehmen (57%), dass der Wettbewerbsdruck in etwa gleich geblieben ist.

3.2 Bankenbefragung

Zur Messung des Finanzierungszugewinns und möglicher Mitnahmeeffekte verwenden wir die Ergebnisse einer Umfrage bei den kreditgebenden Banken in den beteiligten Regionen. Ein Fragebogen über Erfahrungen mit Bürgschaftsbanken und die Bereitstellung von verbürgten Krediten sowie garantierten Beteiligungen wurde an rund 1.000 Finanzinstitute versandt und von 111 ausgefüllt. Der Großteil der antwortenden Finanzinstitute sind Sparkassen (48%), gefolgt von Privatbanken (29%), Genossenschaftsbanken (19%) und anderen Finanzinstituten (4%). Jede Frage sollte für die Fälle beantwortet werden, in denen der Kunde entweder ein etabliertes Unternehmen oder ein Existenzgründer war.

Die Frage, ob der Kredit nur auf der Grundlage der Zusammenarbeit mit der Bürgschaftsbank gewährt werden konnte, wurde von 63% (89%) der Befragten für den Fall eines etablierten Unternehmens (Existenzgründers) bejaht. Dies deutet darauf hin, dass insbesondere bei den etablierten Unternehmen als Kunden einige Mitnahmeeffekte zu verzeichnen sind, da in 37% der Fälle das Darlehen ohnehin gewährt worden wäre. Im Falle von Existenzgründungen trifft dies nur auf 11% der Fälle zu.

Auf die Frage, wie sich der Zinssatz und das Kreditvolumen durch die Beteiligung der Bürgschaftsbank verändert haben, wurde in 85% (78%) der Fälle bei etablierten Unternehmen (Existenzgründungen) eine Zinssatzsenkung angegeben. Das Kreditvolumen scheint dagegen relativ unabhängig von der Bürgschaft zu sein. In drei von vier Fällen ist das Volumen gleich geblieben, während es nur in einem von vier Fällen gestiegen ist. Ein Rückgang des Kreditvolumens nach Erhalt der Bürgschaft stellt eine Ausnahme dar. Diese Ergebnisse sind unabhängig davon, ob die Kundin oder der Kunde ein etabliertes Unternehmen oder eine gründende Person war. Auf die Frage, ob durch die Kreditwürdigkeitsprüfung der Bürgschaftsbank neue Informationen über die Kreditnehmerinnen und Kreditnehmer gewonnen wurden, antworteten nur 35% (36%) der Bankmitarbeiter, dass dies bei etablierten Unternehmen (Existenzgründungen) der Fall war. Für die Hypothese, dass Bürgschaftsbanken Spezialisierungsvorteile bei der Informationssuche generieren, findet sich damit nur wenig Unterstützung.

4 Gesamtwirtschaftliche Nutzen und Kosten

In diesem Kapitel werden die gesamtwirtschaftlichen Kosten und Nutzen der Aktivitäten von Bürgschaftsbanken gegenübergestellt. Der Nutzen besteht dabei aus den durch die Überwindung von Kreditrestriktionen zusätzlich ausgelösten Investitionen, die wiederum zu einer höheren gesamtwirtschaftlichen Produktion und höherer Beschäftigung führen. Mögliche gesamtwirtschaftliche Kosten entstehen durch die staatliche Alimentierung von Fehlinvestitionen, die in dem Ausfall von Bürgschaften und Garantien münden. Zudem kommt es durch die Förderung einzelner, im Wettbewerb stehender, Unternehmen zu einer möglichen Schwächung der Marktposition von nicht geförderten Unternehmen (Wettbewerbsverzerrung, Verdrängung). Die folgenden Untersuchungen zeigen jedoch, dass solche Kosten, wenn überhaupt, nur in vernachlässigbarem Umfang anfallen, der gesamtwirtschaftliche Nutzen durch gesteigerte Produktion und Beschäftigung hingegen beträchtlich ist.

4.I Gesamtwirtschaftlicher Nutzen

Zur Abschätzung des volkswirtschaftlichen Nutzens ist es zunächst erforderlich die Höhe des Impulses auf die Investitionen abzuschätzen, der von der Gewährung einer Bürgschaft/Garantie ausgeht.⁵ Die einfache Ansetzung des Obligos greift dabei aus verschiedenen Gründen zu kurz. Dieses macht nur einen Teil der gesamten Kredit- und Investitionssumme aus. Die Auswertung der Daten der Bürgschaftsbanken zeigt, dass im Durchschnitt zwischen 75 und 79% der Kreditsumme von den Bürgschaftsbanken abgesichert werden (Tabelle 1). Dem verbürgten Anteil ist der unverbürgte Teil hinzuzurechnen, da die gesamte Kreditsumme investitionswirksam ist. Hinzu kommen noch Eigenmittel der Unternehmen oder deren Eigentümer, die ebenfalls investitionswirksam werden. Allerdings hätten diese Mittel dem Unternehmen auch ohne den verbürgten Kredit zur Verfügung gestanden, sodass von den Eigenmitteln kein zusätzlicher Impuls auf die Investitionen ausgehen dürfte.

Mindernd auf den Impuls wirken dagegen Mitnahmeeffekte.⁶ Wären auch ohne Bürgschaften Kredite vergeben und Investitionen durchgeführt worden, so wären durch die Förderung keine zusätzlichen Investitionen ausgelöst worden. Es hätte dann lediglich eine Umschichtung des Risikos zulasten der Bürgschaftsbanken und der öffentlichen Hand stattgefunden. Die Ergebnisse der Unternehmensumfrage in Mecklenburg-Vorpommern könnten auf Mitnahmeeffekte hindeuten. Zwar gaben 59% der Unternehmen an, dass sie ohne Bürgschaft keinen Kredit erhalten hätten. Die übrigen 41% der Unternehmen hätten aber, ihrer Einschätzung nach, auch ohne eine Bürgschaft einen Kredit erhalten, wenn auch oftmals in geringerer Höhe und zu teureren Zinskonditionen. Dies deckt sich mit den Ergebnissen der bundesweiten Unternehmensumfrage von Schmidt und Elkan (2006), wonach 60% der Unternehmen angaben, dass sie sonst keinen Kredit erhalten hätten. Die Umfrageergebnisse unter den kreditgebenden Banken deuten allerdings auf geringere Mitnahmeeffekte hin. So beantworteten lediglich 37% der befragten Kreditinstitute die Frage, ob sie Kredite an etablierte Unternehmen nur aufgrund der Bürgschaft vergeben könnten mit nein. 63 Prozent konnten folglich den Kredit nur wegen der vorhandenen Bürgschaft vergeben. Bei Krediten an Existenzgründer waren es sogar nur 11% der Befragten, so dass fast 90 Prozent der Banken die Bürgschaft als Voraussetzung für die Kreditvergabe sahen. Legt man die Anteile der Bürgschaften/Garantien für Kredite/Beteiligungen an etablierte sowie neu gegründete Unternehmen gemäß Tabelle 3 zugrunde, so ergeben sich Mitnahmeeffekte von etwa 25% in Mecklenburg-Vorpommern, 26% in Sachsen-Anhalt und 28% in Berlin, Brandenburg und Thüringen (siehe Tabelle 6). Schmidt und Elkan (2006) fanden in ihrer bundesweiten Umfrage unter den kreditgebenden Banken sogar noch geringere Mitnahmeeffekte von lediglich 18%. Da die Entscheidung über die Kreditvergabe bei den befragten Banken lag, können diese die hypothetische Kreditentscheidung ohne Bürgschafts-/Garantiegewährung wahrscheinlich realistischer einschätzen als die befragten Unternehmen. Daher werden im folgenden Mitnahmeeffekte in der oben genannten Höhe für die einzelnen Bundesländer unterstellt.

5 Eine Unterscheidung der unterschiedlichen Kreditarten (Investitions-, Betriebsmittel- und Kontokorrentkredite, sowie Kreditlinien, Avale, etc.) wird im Rahmen dieser Analyse nicht vorgenommen. Es wird unterstellt, dass diese gleichermaßen investitionswirksam werden. Hintergrund ist, dass letztlich jeder, durch Bürgschaften/Garantien ermöglichte Kredit, direkt oder indirekt Mittel in den Unternehmen bereitstellt oder freisetzt, die Investitionen ermöglichen. So erhöht beispielsweise die Verbürgung einer Kreditlinie die freie Liquidität im Unternehmen, die dann für investive Zwecke genutzt werden kann (vgl. Holtemöller et al. 2015, S. 58).

6 Hinweis: Für die Nutzen-Kosten-Analyse in Abschnitt 5.2 werden die Durchschnittswerte der Bankenbefragung für alle Bundesländer gleichermaßen zu Grunde gelegt, da aufgrund der Stichprobengröße keine belastbaren Ergebnisse für einzelne Bundesländer vorliegen.

Ein weiterer Faktor zur Ermittlung des Impulses auf die Investitionen ist, ob den Unternehmen durch die Gewährung der Bürgschaften und Garantien Finanzierungskostenvorteile zu Teil wurden. Im Rahmen der durchgeführten Unternehmensumfrage gaben lediglich 7% der Unternehmen an, dass sie den Kredit ohne Bürgschaft/Garantie zu gleichen Konditionen bekommen hätten. Von den kreditgebenden Banken antworteten 78%, dass Kredite an Existenzgründer durch die Bürgschaft zu günstigeren Zinsen gewährt werden konnten. Bei etablierten Unternehmen waren es sogar 85% der Kreditinstitute. Somit dürften staatlich besicherte Kredite zu deutlich niedrigeren Zinsen vergeben worden sein. Schmidt und Elkan (2006) ermittelten Zinsvorteile von bis zu 1,5 Prozentpunkten. Werden jedoch die fälligen Bürgschaftsentgelte, Antragsgebühren sowie der vermehrte bürokratische Aufwand in Rechnung gestellt, so dürften, wenn überhaupt, lediglich vernachlässigbare Finanzierungskostenvorteile verbleiben. Der Haupteffekt dürfte demnach, nach Abzug der Mitnahmeeffekte, in der Überwindung grundsätzlicher Finanzierungsrestriktionen bestanden haben. Diese Ansicht wird durch die Ergebnisse der Unternehmensumfrage gestützt. So meldeten 80% der Unternehmen, dass sich ihr Zugang zu Fremdkapital durch die Bürgschaft/Garantie verbessert habe.

Der fiskalische Impuls auf die Investitionen errechnet sich daher als Summe aus dem staatlich abgesicherten Kreditvolumen (Obligo) zuzüglich dem unverbürgten Kreditteil, bereinigt um die Mitnahmeeffekte.⁷ Demnach werden von 72% bis 75% der Kreditsumme (inklusive unverbürgter Teil) zusätzliche Investitionen ausgelöst (vgl. auch Holtemöller et al. 2015, Schmidt und Elkan 2006).

Der ermittelte Investitionsimpuls wird nun genutzt, um die gesamtwirtschaftlichen Effekte auf Produktion und Beschäftigung abzuschätzen. Der Gesamteffekt bleibt dabei nicht auf die initial ausgelösten Investitionen und Umsatzsteigerungen⁸ der geförderten Unternehmen beschränkt, da diese weitere wirtschaftliche Aktivitäten anstoßen, indem sie Einkommens-, Rückkopplungs- und Spillover-Effekte auslösen. So werden beispielsweise weitere Investitionen bei Zulieferern ausgelöst. Zudem werden zusätzliche Einkommen bei Unternehmenseignern und Beschäftigten erzeugt, die wiederum zusätzliche Nachfrage und damit weitere Produktion, Beschäftigung und Einkommen schaffen. Dieser Prozess setzt sich im Zeitablauf immer weiter fort, wird jedoch, aufgrund von Abflüssen in die Ersparnisbildung und von Nachfrage ins Ausland, zunehmend schwächer und läuft schließlich aus. Er wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur mit dem Begriff Multiplikatoreffekt beschrieben. Dabei wird zwischen dem einfachen und kumulierten Multiplikator unterschieden. Ersterer beschreibt den Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion in einem bestimmten Zeitraum, z.B. im ersten Jahr nach der Durchführung des Investitionsprojektes (oft als impact multiplier bezeichnet) oder den Effekt auf die gesamtwirtschaftliche Produktion im n-ten Jahr nach der Durchführung der Investition. Der kumulative

7 Unberücksichtigt bleiben dabei Aspekte der Bürgschafts- und Garantieübernahme für die keine quantitativen Daten vorliegen. So sind die von den Bürgschaftsbanken besicherten Kredite in einigen Fällen lediglich Teil eines Gesamtfinanzierungskonzepts für ein größeres Investitionsvorhaben, zu dem weitere unverbürgte Finanzierungsbausteine gehören. Hier kann die Ablehnung eines Antrags auf Bürgschafts- oder Garantieübernahme jedoch zur Nicht-Realisierung des gesamten Vorhabens führen. Die Gewährung einer Bürgschaft/Garantie löst dann zusätzliche Investitionen aus, welche die Summe des verbürgten Kredits bei weitem übersteigen (vgl. Holtemöller et al. 2015, S. 58).

8 Die Ergebnisse der Unternehmensumfrage deuten auf signifikante Umsatzsteigerungen der geförderten Unternehmen hin. Danach konnten 88,9% der befragten Unternehmen ihre Umsätze nach Durchführung des verbürgten Investitionsvorhabens steigern. 71% dieser Unternehmen führen die Umsatzsteigerung dabei, zumindest zum Teil, auf die ermöglichten Investitionen zurück. Die Umsätze verbesserten sich dabei durchschnittlich um etwa den Faktor 1,5 im ersten Jahr nach der Durchführung, im letzten Jahr seit der Durchführung um den Faktor 2.

Multiplikator beschreibt die Gesamtwirkung seit Durchführung des Investitionsprojektes bis zu einem bestimmten Zeitpunkt, er summiert also die einfachen Multiplikatoren auf (vgl. Gechert und Will 2012, Spilimbergo et al. 2009).

Tabelle 5

Kumulierte Multiplikatoren des realen Bruttoinlandsprodukts

Jahr	D*-Modell	IWH-Modell	INFORGE	Mittelwert
1	1.3	1.5	1.1	1.3
2	1.5	1.8	1.3	1.5
3	1.6	1.5	1.3	1.5
4	1.6	1.0	1.4	1.4
5	1.5	0.8	1.5	1.3
6	1.3	0.5	1.5	1.1
7	1.1	0.3	1.4	0.9

Quelle: Holtemöller et al. (2015), Schmidt und Elkan (2006), eigene Darstellung und Berechnungen. Holtemöller et al. (2015) verwenden zwei verschiedene makroökonometrische Modelle (D*-Modell und IWH-Modell) zur Abschätzung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Ausweitung der Bürgschafts- und Garantieprogramme im Rahmen des Wirtschaftsfonds Deutschland. Schmidt und Elkan (2006) benutzen ein weiteres Modell (INFORGE-Modell) zur Untersuchung des gesamtwirtschaftlichen Nutzens der deutschen Bürgschaftsbanken.

Für die weitere Untersuchung wird auf Schätzungen der Multiplikatoren früherer Studien zurückgegriffen. Tabelle 5 zeigt, dass erhebliche Unsicherheit über die Höhe und die zeitliche Verteilung der Multiplikatoreffekte besteht. So ist der Multiplikatoreffekt im D*-Modell und IWH-Modell in den ersten zwei Jahren am höchsten (Holtemöller et al. 2015), lässt jedoch anschließend am stärksten nach. Im INFORGE Modell (Schmidt und Elkan 2006) sind die Effekte am langenbigsten. Auch bei den mittel- bis langfristigen Effekten ergeben sich Differenzen. So sind beim IWH-Modell die positiven Effekte bereits nach acht Jahren abgebaut. Im D*-Modell und INFORGE halten diese länger an, laufen aber letztlich mit der Abschreibung der zusätzlichen Investitionsgüter aus.⁹ Um der Unsicherheit über den wahren Multiplikatoreffekt Rechnung zu tragen, basieren die folgenden Berechnungen auf dem mittleren Multiplikatoreffekt der gesamtdeutschen Modelle (Tabelle 5) für die ersten sieben Jahre nach Durchführung der Investition.¹⁰

Die Berechnungen (Tabelle 6) zeigen, dass die Gewährung von Bürgschaften und Garantien mit einem erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nutzen verbunden ist. Je Euro übernommenem Obligo erhöht sich das reale Bruttoinlandprodukt, je nach Bundesland, zwischen 1,15 bis 1,22 Euro. Bei einem mittleren Bürgschaftsvolumen (99.000 bis 166.000 Euro), je nach Bundesland, bedeutet das eine zwischen 119.000 und 191.000 Euro erhöhte gesamtwirtschaftliche Produktion je übernommener Bürgschaft/Garantie.

⁹ Hintergrund ist, dass im D*-Modell und INFORGE Modell die zusätzlichen Investitionen zu einem temporär höheren Kapitalstock und damit zu temporär höheren Produktionsmöglichkeiten führen, welche im IWH Modell exogen vorgegeben sind.

¹⁰ Die Übertragung gesamtdeutscher Multiplikatoreffekte auf die (Teil-)Volkswirtschaften der einzelnen Bundesländer unterstellt implizit, dass diese in gleichem Maße auf Investitionsimpulse reagieren wie die deutsche Volkswirtschaft insgesamt. Länderspezifika bleiben dabei, in Ermangelung der dazu notwendigen Ländermodelle, unberücksichtigt.

Tabelle 6

Effekt einer durchschnittlichen Bürgschaft/Garantie auf das reale Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern

	Berlin	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Sachsen-Anhalt	Thüringen
Anteil Mitnahmeeffekte (in %)	27,6	27,6	24,8	28,4	25,6
Besicherungsquote (in %)	75,2	75,4	78,8	79,0	78,9
Obligo (in €)	126654	121.883	143.515	165.882	99.338
Investitionsimpuls (in €)	121.863	116.969	136.888	150.208	93.624
Jahr	Multiplikator des Bruttoinlandsprodukts (preisbereinigt, kumuliert)				
1	1,3	156.954	150.651	176.305	193.461
2	1,5	187.212	179.694	210.294	230.757
3	1,5	177.727	170.589	199.639	219.066
4	1,4	165.910	159.247	186.365	204.500
5	1,3	154.679	148.467	173.750	190.657
6	1,1	132.056	126.752	148.337	162.771
7	0,9	111.444	106.968	125.184	137.366
Durchschnittseffekt pro Jahr (in €)	155.140	148.910	174.268	191.225	119.190
Durchschnittseffekt pro Jahr und Euro Obligo (in €)	1,22	1,22	1,21	1,15	1,20

Anmerkungen: Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2008.

Quellen: Daten der Bürgschaftsbanken (1991–2015), eigene Darstellung und Berechnungen.

Überträgt man diese Berechnungen¹¹ auf die von den Bürgschaftsbanken jährlich übernommenen Obligos im Neugeschäft¹² zwischen 2008 und 2014 (Tabelle 7), so erhöhten diese die Niveaus der Bruttoinlandsprodukte der Bundesländer im Jahr 2014 um 389 Mio. Euro in Berlin, 560 Mio. Euro in Brandenburg, 296 Mio. Euro in Mecklenburg-Vorpommern, 382 Mio. Euro in Sachsen-Anhalt und 458 Mio. Euro in Thüringen. Diese Effekte ergeben sich aus der Akkumulation der Effekte der Obligos in den einzelnen Jahren. Hätten die Bürgschaftsbanken ihre Arbeit zum Jahresende 2014 eingestellt, so würden diese Effekte, entsprechend der Nutzungsdauer der geförderten Investitionsgüter, auslaufen.

Die Effekte auf die gesamtwirtschaftliche Produktion gehen mit positiven Auswirkungen auf die Erwerbstätigkeit einher. Diese können abgeschätzt werden, indem man die gesamtdeutschen Beschäftigungseffekte gemäß der zuvor verwendeten makroökonomischen Modelle zugrunde legt. Dieses Vorgehen würde jedoch die erheblichen Produktivitätsunterschiede zwischen den Ländern ignorieren. Daher werden die Beschäftigungswirkungen an dieser Stelle näherungsweise abgeschätzt, indem das zusätzliche Bruttoinlandsprodukt (gemäß Tabelle 7) durch das Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen gemäß den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Länder

11 Dies unterstellt konstante Besicherungsquoten und Mitnahmeeffekte. Daten des Verbands der Bürgschaftsbanken zeigen, dass Erstere im betrachteten Zeitraum nur geringfügig schwankten (vgl. Verband der Bürgschaftsbanken (Hrsg.), Geschäfts-/Verbandsbericht, (lfd. Jahrgänge)).

12 Die Effekte der übernommenen Obligos vor dem Jahr 2008 bleiben dabei unberücksichtigt.

Tabelle 7

Effekte der Bürgschafts-/Garantiegewährungen der Bürgschaftsbanken der Jahre 2008-2014 auf das reale Bruttoinlandsprodukt nach Bundesländern

Jahr	Berlin		Brandenburg		Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
	Obligo (Neuge-sch.) in Mio. €	kumulierter BIP-Effekt in Mio. € preis-bereinigt	Obligo (Neuge-sch.) in Mio. €	kumulierter BIP-Effekt in Mio. € preis-bereinigt	Obligo (Neuge-sch.) in Mio. €	kumulierter BIP-Effekt in Mio. € preis-bereinigt	Obligo (Neuge-sch.) in Mio. €	kumulierter BIP-Effekt in Mio. € preis-bereinigt	Obligo (Neuge-sch.) in Mio. €	kumulierter BIP-Effekt in Mio. € preis-bereinigt
2008	44	55	66	80	23	28	56	66	50	61
2009	54	132	67	176	28	68	64	153	64	150
2010	50	204	91	297	34	116	67	242	77	254
2011	46	265	63	384	38	166	65	323	53	328
2012	36	308	64	457	36	212	56	388	44	378
2013	49	356	63	518	39	255	52	436	46	419
2014	41	389	57	560	40	296	35	382	51	458

Anmerkungen: Dies ist eine illustrative Berechnung der Multiplikatoreffekte (Tabelle 5) für den Zeitraum 2008 bis 2014. Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt in Preisen von 2008. Quellen: Verband der Bürgschaftsbanken: Geschäfts-/Verbandsbericht (lfd. Jahrgänge), eigene Darstellung und Berechnungen.

Tabelle 8

Effekte der Bürgschafts-/Garantiegewährungen der Bürgschaftsbanken der Jahre 2008-2014 auf die Erwerbstätigkeit

Jahr	Berlin		Brandenburg		Mecklenburg-Vorpommern		Sachsen-Anhalt		Thüringen	
	BIP je Erwerbstätigen in Tsd. €	Erwerbstätige (Personen)	BIP je Erwerbstätigen in Tsd. €	Erwerbstätige (Personen)	BIP je Erwerbstätigen in Tsd. €	Erwerbstätige (Personen)	BIP je Erwerbstätigen in Tsd. €	Erwerbstätige (Personen)	BIP je Erwerbstätigen in Tsd. €	Erwerbstätige (Personen)
2008	60	904	52	1.552	46	618	49	1.330	45	1.337
2009	58	2.294	48	3.684	45	1.536	45	3.418	42	3.575
2010	61	3.377	51	5.826	46	2.502	49	4.899	46	5.559
2011	64	4.132	53	7.267	50	3.322	50	6.473	50	6.581
2012	62	4.951	54	8.501	51	4.176	53	7.335	50	7.532
2013	62	5.734	56	9.208	53	4.847	54	8.034	53	7.883
2014	64	6.122	59	9.510	54	5.513	55	6.911	56	8.245

Anmerkungen: Preisbereinigtes Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen in Preisen von 2008. Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen der Länder (Berechnungsstand: August 2015/Februar 2016), eigene Darstellung und Berechnungen.

dividiert wird.¹³ Die Berechnungen zeigen, dass durch die Tätigkeit der Bürgschaftsbanken die Erwerbstätigkeit deutlich zugenommen haben dürfte (Tabelle 8). Demnach waren im Jahr 2014 in

13 Diese Vorgehensweise unterstellt, dass die zusätzliche Produktion in gleichem Maße beschäftigungswirksam bzw. arbeitsintensiv ist wie die gesamtwirtschaftliche Produktion insgesamt und die zusätzlich Erwerbstätigen die gleiche Produktivität aufweisen wie ein durchschnittlicher Erwerbstätiger.

Berlin über 6.000 Personen mehr erwerbstätig als dies ohne die Gewährung von Bürgschaften und Garantien der Fall gewesen wäre. In Brandenburg waren es 9.500, in Mecklenburg-Vorpommern 5.500, in Sachsen-Anhalt 6.900 und in Thüringen 8.200 Personen.

4.2 Volkswirtschaftliche Kosten

Dem zuvor ermittelten volkswirtschaftlichen Nutzen sind die volkswirtschaftlichen Kosten gegenüberzustellen. Diese entstehen, im Unterschied zur einzelwirtschaftlichen Betrachtung, nicht direkt durch den Ausfall von Krediten und der damit verbundenen Inanspruchnahme von Bürgschaften/Garantien. Zwar entstehen dabei der öffentlichen Hand finanzielle Verluste, da sie für einen Großteil eingetretener Kreditausfälle als Rückbürge haftet. Diesen Verlusten stehen aber geringere Verluste anderer Gläubiger in gleicher Höhe gegenüber. Aus makroökonomischer Sicht handelt es sich somit um ein Nullsummenspiel. Der volkswirtschaftliche Verlust besteht vielmehr in der potentiellen Fehlallokationen knapper Ressourcen (Fehlinvestitionen). Es zeigt sich jedoch, dass die Ausfallquoten¹⁴ verbürgter Kredite nicht wesentlich von denen vergleichbarer Kredite ohne staatliche Absicherung abweichen. So fielen zwischen 2008 und 2014 im Durchschnitt jährlich 1,8% des ausstehenden Bürgschaftsbestandes in Brandenburg, 2,4% in Thüringen, 3,0% in Sachsen-Anhalt und 3,3% in Mecklenburg-Vorpommern und Berlin aus. Zwar zeigen Untersuchungen der Creditreform (2012), dass diese Ausfallquoten etwas höher sind als bei durchschnittlichen Krediten die an mittelständische Unternehmen vergeben werden. So fielen im Bundesdurchschnitt im Jahr 2011 bei den Mittelstandskrediten 1,77% aus, bei den Bürgschaftsbanken lagen die Ausfallquoten im gleichen Jahr zwischen 1,7% und 3,3%. Die Ausfallquoten bei kleinen und jungen Unternehmen, einer wesentlichen Kundengruppe der Bürgschaftsbanken, sind allerdings deutlich höher. Die Ausfallquote von Unternehmen im Alter zwischen zwei und fünf Jahren mit weniger als 20 Mio. Euro Umsatz betrug im gesamtdeutschen Durchschnitt 3,61% im Jahr 2011. Darüber hinaus zeigen die Erhebungen der Creditreform, dass die Bonität der Unternehmen in den neuen Bundesländern wesentlich geringer ist. Auch ist es der Auftrag der Bürgschaftsbanken risikoreichere Kredite abzusichern. Berücksichtigt man diese Sonderfaktoren, sprechen die Ausfallquoten der Bürgschaftsbanken dafür, dass es durch die Tätigkeit der Bürgschaftsbanken nicht zu mehr Fehlinvestitionen kam, als ohne sie. Somit entstehen hierdurch auch keine volkswirtschaftlichen Kosten.

Eine weitere mögliche Ursache volkswirtschaftlicher Kosten ist die potenzielle Beeinträchtigung des Wettbewerbs, da einzelne Unternehmen in den Genuss staatlicher Förderung kommen, ihre Mitbewerber jedoch nicht. Dadurch gewinnen die geförderten Unternehmen tendenziell Marktanteile zulasten ihrer Mitbewerber. Dies kann jedoch auch den Wettbewerb fördern, wenn dadurch Unternehmen mit zuvor dominierender Marktposition an Marktmacht einbüßen. Auch hilft die staatliche Kreditabsicherung bei Unternehmensnachfolgen bestehende Wettbewerbsstrukturen zu erhalten, sollte dadurch ein Marktaustritt des Unternehmens vermieden werden. Ferner können Bürgschaften auch zu einem stärkeren und faireren Wettbewerb beitragen, indem sie einen wesentlichen Wettbewerbsnachteil der geförderten Unternehmen, nämlich den eingeschränkten Zugang zu Fremdkapital, beseitigen. Insgesamt sprechen die durchschnittlich sehr geringen Volumina der Obligos (Tabelle 7) aber dafür, dass die Auswirkungen auf den Wettbewerb eher

¹⁴ Die Ausfallquote ist das in Anspruch genommene Bürgschaftsvolumen in einem Jahr in Relation zum Gesamtobligo im gleichen Jahr in %. Die Ausfallquote kann als das durchschnittliche Risiko interpretiert werden, dass eine vergebene Bürgschaft/Garantie im Risikobestand (Gesamtobligo) einer Bürgschaftsbank innerhalb eines Jahres in Anspruch genommen wird. Dieses Risiko besteht, sofern man eine Gleichverteilung des Risikos unterstellt, in jedem Jahr der Laufzeit.

gering sein dürften. Diese Einschätzung wird von den Ergebnissen der Unternehmensumfrage gestützt. Zwar gaben etwa 58% der Unternehmen an, dass sich ihr Marktanteil nach Durchführung des verbürgten Investitionsvorhabens verbessert hat. Aber lediglich 3% schätzen den Wettbewerb auf ihrem Absatzmarkt danach als schwächer ein. Knapp 40% geben sogar an, dass sich der Wettbewerb noch verschärft habe, die übrigen 57% sehen den Wettbewerb als unverändert an.

Neben der Wettbewerbsverzerrung ist die potenzielle Förderung ineffizienter Unternehmen mit strukturellen Überkapazitäten eine denkbare Quelle volkswirtschaftlicher Kosten. Diese kann im Extremfall bis zur Verzögerung von ohnehin unabwendbarem Strukturwandel, d.h. der Aufrechterhaltung nicht wettbewerbsfähiger Unternehmen und Branchen gehen. Volkswirtschaftliche Ressourcen werden dabei durch staatliche Eingriffe in unproduktive Verwendungen gelenkt. Der hohe Anteil geförderter Unternehmen mit negativem Eigenkapital könnte zunächst dafür sprechen, dass diese Kosten in signifikantem Umfang entstehen. So weisen knapp 28% der Bilanzen der geförderten Unternehmen in Berlin einen Fehlbetrag auf, der nicht mehr durch Eigenkapital gedeckt ist. In Brandenburg sind dies 24,3%, in Mecklenburg-Vorpommern 27,7%, in Sachsen-Anhalt 36,6% und in Thüringen 26,0%. Dieser Befund überrascht jedoch nicht, denn es ist gesetzlicher Auftrag der Bürgschaftsbanken eigenkapitalschwache Unternehmen zu fördern, die nicht über genügend Sicherheiten für die Kreditaufnahme verfügen. Darüber hinaus spricht die durchschnittliche jährliche Ausfallquote von etwa 2,8% in Relation zum Gesamtobligo dagegen, dass ein wesentlicher Teil dieser Unternehmen tatsächlich dauerhaft wettbewerbsunfähig ist, nicht zuletzt auch dank der Unterstützung durch die Bürgschaftsbanken. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass ein wesentlicher Teil der Bürgschaften/Garantien (siehe Tabelle 3) an eher innovative und wettbewerbsfähige Neugründungen vergeben wird. Insgesamt lassen sich somit auch aus diesem Aspekt keine wesentlichen volkswirtschaftlichen Kosten der Arbeit der Bürgschaftsbanken ableiten.

4.3 Volkswirtschaftlicher Netto-Nutzen

Im vorangegangenen Abschnitt wurde dargelegt, dass potenzielle Kosten, wenn überhaupt, nur in vernachlässigbarem Umfang entstehen. Der Netto-Nutzen der Arbeit der Bürgschaftsbanken entspricht damit den zuvor ermittelten, positiven gesamtwirtschaftlichen Effekten, also höherer Produktion, Beschäftigung und geringerer Arbeitslosigkeit. Eine fortgesetzte Gewährung öffentlicher Bürgschaften und Garantien stellt sicher, dass diese Effekte dauerhaft erhalten bleiben.

Es darf jedoch nicht der Eindruck entstehen, es handle sich bei staatlichen Besicherungen von Krediten um ein Perpetuum mobile der Wirtschaftsförderung. Sie sind nur in begrenztem Umfang einsetzbar und können nur dann Wirkung entfalten, wenn die Kreditrestriktionen, die sie adressieren sollen, auch tatsächlich bestehen. Dies ist vermehrt in konjunkturellen Schwächephasen der Fall, wie Holtemöller et al. (2015) empirisch belegen. Die Förderung von Unternehmen, die Zugang zu Finanzierungen am Kapitalmarkt haben, dürfte hingegen mit keinem gesamtwirtschaftlichen Nutzen verbunden sein. Auch besteht die Gefahr, dass ineffiziente oder wettbewerbsunfähige Unternehmen mit öffentlichen Mitteln alimentiert werden und notwendiger Strukturwandel, zu hohen volkswirtschaftlichen und fiskalischen Kosten, verzögert wird.

5 Diskussion und Schlussfolgerungen

Der Bedarf an staatlich abgesicherten Bürgschaften ergibt sich aus einem Marktversagen bei der Finanzierung von kleinen und mittleren Unternehmen sowie Existenzgründungen, die aufgrund ungünstiger wirtschaftlicher Bedingungen – fehlendes Eigenkapital, fehlende Sicherheiten und hohe Informationsasymmetrie – keinen Zugang zu Krediten oder Eigenkapital zur Finanzierung produktiver Investitionen haben. Um die Effizienz der Marktallokation mit möglichst wenig staatlichen Eingriffen zu verbessern, sollten Instrumente bevorzugt werden, die den Marktmechanismus möglichst nicht verzerren, keine Mitnahmeeffekte induzieren und die Budgetbelastung des Staates gering halten. Das deutsche System der regionalen privaten Bürgschaftsbanken, die das Kreditrisiko mit den kreditgebenden Banken und dem Staat teilen, ist eine effiziente Lösung. Die Bürgschaftsbanken bieten einen hohen Mehrwert, indem sie die Kreditverfügbarkeit und Investitionstätigkeit von KMU und Existenzgründern erweitern. Der daraus resultierende Anstieg von gesamtwirtschaftlicher Produktion und Beschäftigung hat positive Auswirkungen auf die ökonomische Wohlfahrt.

Der vorliegende Beitrag liefert eine umfassende Bewertung des gesamtwirtschaftlichen Nettonutzens von fünf der sechs Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern. Insgesamt haben die fünf Bürgschaftsbanken seit der Aufnahme ihrer Tätigkeit im Jahr 1991 40.000 Kredite für 32.000 Unternehmen gesichert. Bürgschaften und Garantien in Höhe von 7 Milliarden Euro ermöglichen Kredite und Beteiligungen in Höhe von 9 Milliarden Euro. Rund 80% der Kredite wurden zur Finanzierung von Investitionen verwendet. Pro Unternehmen wurden etwa ein bis zwei Arbeitsplätze geschaffen und drei bis fünf Arbeitsplätze gesichert. Der Großteil der Kredite wurde von den regionalen Sparkassen und Genossenschaftsbanken bereitgestellt.

Eine Umfrage unter den geförderten Unternehmen in Mecklenburg-Vorpommern zeigt einen ähnlich hohen Finanzierungs- und Projektzugewinn wie frühere Studien zu Bürgschaftsbanken in Deutschland (Althammer et al. 2011, Schmidt und Elkan 2006, Valentin und Henschel 2013) sowie von Bürgschaftsprogrammen für KMU in anderen Ländern (zum Überblick vgl. Neuberger 2020). Im Vergleich zu den Ergebnissen einer früheren Unternehmensbefragung im gleichen Bundesland (Neuberger und Räthke-Döppner 2008) hat der Zusatznutzen im Zeitraum einschließlich der Finanzkrise zugenommen.

Eine Umfrage bei Kreditinstituten in allen beteiligten Bundesländern zeigt, dass die Mitnahmeeffekte der Bürgschaften bei der Finanzierung von Unternehmensgründungen geringer sind als bei der Finanzierung von etablierten Unternehmen. Ein geringer Anteil der Kreditsachbearbeiter scheint aus der Bonitätsprüfung der Bürgschaftsbank zusätzliche Informationen zu gewinnen, was frühere Studien bestätigt (Althammer et al. 2011, Kramer 2008, Schmidt und Elkan 2006).

Auf der Grundlage einer makroökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse stellen wir fest, dass der gesamtwirtschaftliche Nutzen der Tätigkeit der fünf Bürgschaftsbanken aufgrund der Produktions- und Beschäftigungssteigerung beträchtlich ist, während die gesamtwirtschaftlichen Kosten

vernachlässigbar gering sind. Je nach Bundesland war das reale BIP um 1,15 bis 1,22 Euro pro Euro Bürgschaft höher, was geringer ist als bisher für Bürgschaftsbanken in ganz Deutschland festgestellt (Holtemöller et al. 2015, Schmidt und Elkan 2006). Ein Vergleich der Ausfallraten von verbürgten und nicht verbürgten Krediten an Unternehmen mit ähnlichen Merkmalen deutet darauf hin, dass Bürgschaftsbanken nicht weniger produktive Investitionen finanzieren als normale Banken. Dies entspricht früheren Ergebnissen zu Bürgschaftsbanken in ganz Deutschland (Schmidt und Elkan 2006) und zu Bürgschaftsprogrammen in anderen Ländern. Die Ergebnisse der internationalen Literatur sind jedoch aufgrund der heterogenen Datengrundlagen und angewandten Methoden nur eingeschränkt vergleichbar (Neuberger 2020).

Für die Politik stellt sich die Frage nach der Höhe des staatlichen Engagements. Zum Zeitpunkt unserer Untersuchung wurden etwa 54% des Risikos vom Staat, 26% von den privaten Bürgschaftsbanken und die restlichen 20% von den kreditgebenden Banken getragen. Die maximale Deckungsquote, d.h. Anteil des von Bürgschaftsbanken und Staat gedeckten Risikos, entspricht mit 80% der Obergrenze für die Deckung von Garantien durch öffentliche Mittel im Rahmen der staatlichen Beihilfen der Europäischen Union in „normalen“ Zeiten. Theoretisch optimal wäre eine Deckungsquote, die mit dem Zustand der Bank und der Wirtschaft variiert. Um negative Anreize zu minimieren, sollte sie für stabile Banken höher sein als für weniger stabile. Um die Kreditvergabe an KMU zu stabilisieren, sollte sie in schlechten wirtschaftlichen Situationen erhöht werden (Yoshino und Taghizadeh-Hesary 2016). In der aktuellen Niedrigzinsphase, die besonders die kleinen Sparkassen und Genossenschaftsbanken belastet (Deutsche Bundesbank 2016), wäre eine Erhöhung des staatlichen Rückbürgschaftssatzes angebracht. Gleiches gilt für die aktuelle Corona-Krise, welche die Kleinst- und Kleinunternehmen mit einem Mangel an Sicherheiten besonders hart trifft. Deshalb ist es zu begrüßen, dass die (Rück-)Bürgschaften zur Bewältigung der Corona-Krise nach der „Bundesregelung Bürgschaften 2020“ erweitert wurden. Die Bürgschaft darf maximal 90 Prozent der Kreditsumme abdecken, wenn Verluste anteilig und zu gleichen Bedingungen vom Kreditinstitut und vom staatlichen Bürgen getragen werden (BMWi 2020).

In der zukünftigen Forschung wäre es wichtig, die Entwicklung von Unternehmen mit Bürgschaften mit einer Kontrollgruppe nicht geförderter Unternehmen zu vergleichen. Dazu ist eine Erweiterung des Zugangs zu relevanten Kredit- und Unternehmensdaten notwendig (Neuberger 2020). Zudem wäre es interessant, die makroökonomischen Auswirkungen in Abhängigkeit von der Unternehmensgröße oder Branche zu untersuchen. Kleinstunternehmen und Unternehmen in intransparenten Branchen mit wenig greifbaren Sicherheiten (z.B. Dienstleistungen) sind unverhältnismäßig stark von Kreditrestriktionen betroffen und profitieren daher überproportional von Kreditbürgschaften, die ihnen helfen, diese Restriktionen zu überwinden. Zukünftige Studien könnten untersuchen, ob sich die Multiplikatoren für verschiedene Unternehmensgrößen oder Branchen unterscheiden. Darüber hinaus wäre ein Vergleich der makroökonomischen Effekte zwischen den verschiedenen Bundesländern interessant, da sich ihre Wirtschaftsräume in Bezug auf den Anteil der verschiedenen Sektoren am BIP erheblich unterscheiden. Eine solche Analyse würde jedoch makroökonometrische Modelle auf der Ebene der Bundesländer erfordern, die es unseres Wissens bisher nicht gibt.

Literaturverzeichnis

- Althammer, Wilhelm, Oliver Hoffeld und Georg Siegert (2011): 20 Jahre Bürgschaftsbank Sachsen: Effekte auf die wirtschaftliche Entwicklung in Sachsen. Gutachten im Auftrag der Bürgschaftsbank Sachsen. HHL – Leipzig Graduate School of Management.
- BMWi (2020): Rückbürgschaften des Bundes und der Länder, Bekanntmachung der Regelung zur vorübergehenden Gewährung von Bürgschaften, Rückbürgschaften und Garantien im Geltungsbereich der Bundesrepublik Deutschland im Zusammenhang mit dem Ausbruch von COVID-19 („Bundesregelung Bürgschaften 2020“). Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 20. März 2020, <https://www.foerderdatenbank.de/FDB/Content/DE/Foerderprogramm/Bund/BMWi/rueckbuergschaften-laender-bund.html> (abgerufen 10.06.2020).
- BMWT (2010): Evaluierung des erweiterten Bürgschaftsprogramms der Bürgschaftsbanken. Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse. Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie, Berlin.
- Commission of the European Communities (2003): Concerning the definition of micro, small, medium-sized enterprises. Document number C 1422. <http://data.europa.eu/eli/reco/2003/361/oj>.
- Creditreform (2012): Ausfallraten im Mittelstand. Eine empirische Untersuchung der Creditreform Rating AG.
- Deutsche Bundesbank (2016): Financial Stability Review 2016. Frankfurt am Main.
- Gechert, Sebastian und Henner Will (2012): Fiscal multipliers: a meta regression analysis. IKM Working Paper 97. https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_97_2012.pdf.
- Hennecke, Peter, Doris Neuberger und Dirk Ulbricht (2019): The economic and fiscal benefits of guarantee banks in Germany. *Small Business Economics*, 53, 771–794.
- Holtemöller, Oliver, Hans-Ulrich Brautzsch, Katja Drechsel, Andrej Drygalla, Sebastian Giesen, Peter Hennecke, Konstantin Kiesel, Brigitte Loose, Carsten-Patrick Meier und Götz Zeddes (2015): Ökonomische Wirksamkeit der Konjunktur stützenden finanzpolitischen Maßnahmen der Jahre 2008 und 2009. Forschungsvorhaben im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen. Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Kiel Economics (Hrsg.), IWH Online 4/2015. Halle (Saale).
- Kramer, Dirk (2008): Bürgschaftsbanken als Instrument zur Überwindung von Kreditrationierung in Deutschland? Eine empirische Untersuchung in den Ländern Brandenburg und Berlin. Stuttgart.
- Neuberger, Doris (2020), Der Mehrwert von Bürgschaftsbanken und (Rück-)Bürgschaften für KMU – ein Literaturüberblick, *Vierteljahrshefte zur Wirtschaftsforschung*, 89 (2), 43–64.
- Neuberger, Doris und Solvig Räthke-Döppner (2008): Wirksamkeit von Landesbürgschaften und Bürgschaftsbanken: eine empirische Studie für Mecklenburg-Vorpommern. *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, 31, 386–406.
- Neuberger, Doris, Dirk Ulbricht, Laura Hebebrand, Peter Hennecke, Konstantin Kholodilin, Wilfried Laatz und Daniel Stähr (2017): Gesamtwirtschaftliche und fiskalische Effekte der

Tätigkeit von Bürgschaftsbanken in den Neuen Bundesländern. iff institut für finanzdienstleistungen; Hamburg.

- Schmidt, Axel G. und Marco van Elkan (2006): Der gesamtwirtschaftliche Nutzen der deutschen Bürgschaftsbanken. Berlin (Kurzfassung: Inmit. Institut für Mittelstandsökonomie, Universität Trier).
- Schmidt, Axel G. und Marco van Elkan (2010): Quantifizierung der gesamtwirtschaftlichen Effekte der Aktivitäten der deutschen Bürgschaftsbanken unter den Rahmenbedingungen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise. Inmit. Institut für Mittelstandsökonomie, Universität Trier.
- Spilimbergo, Antonio, Steven A. Symansky und Martin Schindler (2009): Fiscal multipliers. IMF Staff Position Note 09/11.
- Valentin, Anke und Thomas Henschel (2013): Do guarantee banks mitigate credit restrictions for SMEs?. International Journal of Entrepreneurship and Small Business, 20, 481–496.
- Yoshino, Naoyuki und Farhad Taghizadeh-Hesary (2016): Optimal credit guarantee ratio for Asia. ADBI Working Paper Series No. 586, July 2016.