

Leitsatz 01 Finanzen/Haushalt/Bewirtschaftung**Leitsatz 01/25 – Gewährleistungen: Übernahme und Risikomanagement****Leitsätze**

(1) Der Bund übernimmt mit Gewährleistungen fremde Risiken. Diese darf er nicht eingehen, wenn sich das Risiko mit hoher Wahrscheinlichkeit realisieren könnte und der Bund dann in Anspruch genommen würde. Der Bund sollte das Risiko nicht nur zum Zeitpunkt der Übernahme einer Gewährleistung bestimmen, sondern auch während der Laufzeit überwachen. Hierfür ist ein angemessenes Risikobewertungssystem erforderlich. Die daraus gewonnenen Erkenntnisse müssen für die Bewertung von Folgegeschäften, das Gesamtportfolio der Gewährleistungen und für eventuell zusätzlich erforderliche Maßnahmen während der Laufzeit einer Gewährleistung genutzt werden.

(2) Unvorhergesehene und sich häufende Schadenfälle können erhebliche Ausmaße erreichen. Der Bund sollte daher eine Konzentration von Risiken auf einzelne Länder, Branchen oder Unternehmen möglichst vermeiden. Zu diesem Zweck sollten das Bundesministerium der Finanzen und die jeweils fachlich zuständigen Bundesministerien Risikokennzahlen und Obergrenzen definieren.

(3) Um den Gewährleistungsrahmen und die Ausgaben für mögliche Entschädigungszahlungen angemessen festzulegen, ist der Haushaltsgesetzgeber auf Informationen zu den bisher eingegangenen Risiken angewiesen. Für den parlamentarischen Teil der Haushaltsaufstellung benötigt er daher einen Überblick über die Risikostruktur des Portfolios des Bundes. Diese Informationen müssen von den verantwortlichen Bundesministerien während der Haushaltsaufstellung bereitgestellt werden.

(4) Gewährleistungen können als Instrument zur haushaltsschonenden, finanziellen Stabilisierung der Wirtschaft in Krisen eingesetzt werden. Möchte der Bund daneben weitere Instrumente zur Wirtschaftsstabilisierung einsetzen, muss er deren Einsatz klar und eindeutig von Gewährleistungen abgrenzen.

(5) Wird der Bund von einem Dritten unterstützt, muss er dessen Tätigkeit regelmäßig und ausreichend überprüfen. Nur so kann er seiner Entscheidungsverantwortung für Gewährleistungen gerecht werden.

Hintergründe

Gewährleistungen des Bundes sind ein zentrales Instrument der staatlichen Wirtschaftsförderung und der Wirtschaftsstabilisierung in Deutschland. Der Bund verpflichtet sich, für bestimmte Verbindlichkeiten Dritter einzustehen. Er ermöglicht dadurch beispielsweise Unternehmen oder Institutionen den Zugang zu Kapital, ohne dass der Bund selbst unmittelbar Ausgaben tätigen muss. Die Gewährleistungen werden nach § 39 BHO in Form von Bürgschaften, Garantien und sonstigen Gewährleistungen vergeben. Sie erstrecken sich meist über Laufzeiten von mehreren Jahren, teilweise auch Jahrzehnten. Das jährliche Haushaltsgesetz, Sondervermögen und weitere spezialgesetzliche Regelungen¹ legen den finanziellen Rahmen fest, innerhalb dessen die Bundesregierung vom Haushaltsgesetzgeber ermächtigt ist, Gewährleistungen zu übernehmen (Gewährleistungsrahmen).

Der Bundesrechnungshof hat in den vergangenen Jahren die finanziell größten Gewährleistungsarten des jährlichen Haushaltsgesetzes in Prüfungen untersucht und dabei einen Schwerpunkt auf das Risikomanagement gelegt. Einer seiner Prüfungsschwerpunkte lag zudem auf weiteren Instrumenten zur Stabilisierung der Wirtschaft in Krisen.

(1) Risikobewertungssystem und -überwachung

Der Bundeshaushalt wird im Moment der Übernahme der Gewährleistungen nicht belastet. Realisiert sich allerdings das mit der Gewährleistung abgedeckte und übernommene Risiko, ist der

¹ Neben dem jährlichen Haushaltsgesetz können Gewährleistungen auf folgenden Gesetzen basieren:

- Garantien für Kredite an Griechenland nach dem Währungsunion-Finanzstabilitätsgesetz vom 7. Mai 2010,
- Garantien nach dem Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines europäischen Stabilisierungsmechanismus vom 22. Mai 2010 und
- Gesetz zur Übernahme von Gewährleistungen im Rahmen eines Europäischen Instruments zur vorübergehenden Unterstützung bei der Minderung von Arbeitslosigkeitsrisiken in einer Notlage im Anschluss an den COVID-19-Ausbruch vom 10. Juli 2020.

Daneben besteht die Möglichkeit, aus folgenden Sondervermögen Gewährleistungen zu übernehmen:

- Bürgschaften des Bundeseisenbahnvermögens,
- Gewährleistungen des ERP-Sondervermögens nach dem jährlichen ERP-Wirtschaftsplangesetz,
- Garantien des Finanzmarktstabilisierungsfonds,
- Garantien des Restrukturierungsfonds nach § 6 Restrukturierungsfondsgesetz und
- Garantien und Gewährleistungen des Wirtschaftsstabilisierungsfonds nach § 21 Stabilisierungsfondsgesetz.

Bund zur Zahlung verpflichtet. Daher dürfen Gewährleistungen dann nicht übernommen werden, wenn mit überwiegender Wahrscheinlichkeit mit einer Inanspruchnahme des Bundes gerechnet werden muss.

Wichtigster Schritt für den Bund bei der Übernahme von Gewährleistungen ist daher zunächst die Beurteilung des mit dem jeweiligen Geschäft verbundenen Risikos, die initiale Risikoanalyse.

Das vom Bund getragene Risiko kann sich während der Laufzeit verändern. Unter Umständen steigen die Wahrscheinlichkeiten für eine Inanspruchnahme oder das Risiko realisiert sich vollständig. In diesem Fall können Ausgaben des Bundes erforderlich werden. Der Haushaltsgesetzgeber muss dann im Haushalt Vorsorge treffen, um eventuellen Zahlungsverpflichtungen nachkommen zu können.

Um dieser Verpflichtung zur Risikovorsorge im Haushalt gerecht zu werden, muss in einer Risikoüberwachung das Gesamtportfolio der Gewährleistungen des Bundes zum jeweiligen Zeitpunkt bewertet werden. Ohne diese Überwachung ist eine Steuerung der Risikovorsorge nicht möglich.

(2) Festlegung für das Gesamtportfolio

Neben der Vorsorge durch angemessen dotierte Ausgabetitel für Schadenfälle ist die laufende Risikobewertung auch für eine aktive Gestaltung des Gesamtportfolios erforderlich. Anhand dieser Bewertung vermag der Bund außerdem zu erkennen, in welchen Fällen er beispielsweise durch Verhandlungen mit den Vertragsparteien einen positiven Einfluss auf das Risiko nehmen sollte. Das jeweils aktuelle Risiko ist schließlich eine der Grundlagen für die Bewertung eventueller zusätzlicher Unterstützungsmaßnahmen des Bundes neben der bestehenden Gewährleistung.

Bei der Betrachtung des Gesamtportfolios der Gewährleistungen wird deutlich, dass Klumpenrisiken sowohl bei Branchen und Unternehmen als auch – für auslandsbezogene Gewährleistungen – hinsichtlich bestimmter Staaten bestehen können. Aufgrund der langen Laufzeiten von Gewährleistungen kann der Bund mit einer veränderten Übernahmepraxis nur begrenzt weiteren Schaden für den Bund verhindern. Er sollte daher Risikokumulationen vermeiden.

Hierfür sollte der Bund für das jeweilige Gewährleistungsinstrument geeignete Maßnahmen wie beispielsweise Länderplafonds, eine Begrenzung pro Unternehmensgruppe oder Höchstgrenzen für bestimmte Branchen nutzen. Auslandsbezogene Gewährleistungen können beispielsweise im Zusammenhang mit möglichen Sanktionen problematisch sein. Unter Umständen

führen diese zu erhöhten Zahlungsverpflichtungen des Bundes aus Gewährleistungen. Deshalb ist neben einer genauen Beobachtung der politischen Entwicklungen auch eine Begrenzung des Klumpenrisikos durch die mit den Gewährleistungen betrauten Ministerien empfehlenswert.

(3) Information des Haushaltsgesetzgebers

Die Vermögensrechnung erläutert die einzelnen Gewährleistungen, die der Bund auf Grundlage des Haushaltsgesetzes, anderer Gesetze oder Sondervermögen übernommen hat. Die Höhe des Gewährleistungsrahmens und dessen Ausnutzung sind dargestellt. Weiterhin enthält die Vermögensrechnung Rückstellungen für Gewährleistungen, allerdings nur für Exportkreditgarantien und die Binnenwirtschaft. Diese werden in Höhe ihres nach vernünftiger Beurteilung notwendigen Erfüllungsbetrages gebildet. Weitere Angaben zu möglichen Risiken und Eintrittswahrscheinlichkeiten enthält die Vermögensrechnung nicht. Die übrigen Angaben zu den Gewährleistungen sind weitgehend beschreibend. Die Vermögensrechnung ist vergangenheitsbezogen und liegt in der Regel zum Zeitpunkt des Haushaltsaufstellungsverfahrens noch nicht für das Vorjahr vor.

Als Teil der Öffentlichkeitsarbeit erstellt das zuständige Ministerium für einige auslandsbezogene Gewährleistungen einen Jahresbericht (z. B. Jahresbericht Exportkreditgarantien, Jahresbericht Direktinvestitionen). Einige dieser Jahresberichte führen den Gewährleistungsbestand nach Ländern auf. Eine zusammenfassende Übersicht über alle Instrumente erstellt die Bundesregierung jedoch nicht.

Vor der Vergabe einzelner Gewährleistungen ab einer bestimmten Summe wird der Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages (Haushaltsausschuss) nach § 3 Absatz 8 des jeweiligen Haushaltsgesetzes beteiligt. Er erhält somit regelmäßig nur Informationen über einzelne, insbesondere finanziell größere Gewährleistungen. Es fehlt jedoch bei dieser Berichterstattung der Zusammenhang zu dem gesamten Gewährleistungsportfolio des Bundes.

Die während des parlamentarischen Teils des Haushaltsaufstellungsverfahrens (z. B. für die Berichterstattegespräche) bereitgestellten Unterlagen beziehen sich regelmäßig lediglich auf Einnahmen und Ausgaben zu den inlands- und auslandsbezogenen Gewährleistungen. Angaben zur Ausnutzung des Gewährleistungsrahmens oder zum maximalen Entschädigungsrisiko des Bundes und anderen Risikokennzahlen sind darin nicht zu finden.

Somit ist derzeit nicht sichergestellt, dass der Gesetzgeber und der Haushaltsausschuss immer ausreichend Informationen erhalten, um ggf. steuernd eingreifen zu können. Insbesondere

vertiefende Angaben über die bisher übernommenen Risiken und somit Eintrittswahrscheinlichkeiten sind für die Entscheidung über den Gewährleistungsrahmen und die Bemessung des Schadentitels für den Haushaltsgesetzgeber relevant. Die Bundesregierung sollte diese daher im parlamentarischen Haushaltsaufstellungsverfahren bereitstellen.

(4) Abgrenzung von anderen Unterstützungsmaßnahmen

Als Instrumente zur Wirtschaftsstabilisierung in Krisen kommen in der Regel folgende Instrumente zum Einsatz

- Gewährleistungen,
- rückzahlbare Darlehen und Kredite,
- Unternehmensbeteiligungen und
- nicht rückzahlbare Zuschüsse oder Billigkeitsleistungen.

Der Bund sollte darauf achten, unterschiedliche Instrumente krisenbedingter Wirtschaftsstabilisierung sachlich und zeitlich klar und eindeutig voneinander abzugrenzen und die Programme aufeinander abzustimmen. Diese Abgrenzung sollte auch bei Änderungen während des Programmverlaufs beibehalten werden. Nicht rückzahlbare Leistungen sollten gegenüber rückzahlbaren Leistungen subsidiär sein.

Zudem muss der Bund sicherstellen, für denselben Sachverhalt nicht Gewährleistungen und zusätzlich andere Instrumente zu schaffen. So wurde während der Corona-Krise zum einen der Gewährleistungsrahmen für die inlandsbezogenen Gewährleistungen auf 430 Mrd. Euro erhöht, gleichzeitig wurde im Wirtschaftsstabilisierungsfonds ein Gewährleistungsrahmen von 400 Mrd. Euro geschaffen. Die Programme unterschieden sich für die Garantienehmer nur unwesentlich. Dies führte dazu, dass der Gewährleistungsrahmen im Wirtschaftsstabilisierungsfonds nicht in Anspruch genommen wurde.

(5) Kontrolle von beauftragten Dritten

Beauftragte Dritte (z. B. Mandatäre) handeln auf Weisung des Bundes. Jegliche Verantwortung für die Gewährleistungen verbleibt beim Bund. Dies erfordert es, die Tätigkeit der Dritten zu steuern und regelmäßig zu überprüfen, um gegebenenfalls nachsteuern zu können. Für die Überprüfungen sind die notwendigen personellen Ressourcen bereitzustellen. Auch sollte das verantwortliche Ministerium die Tätigkeit beauftragter Dritter ausreichend frühzeitig prüfen, so dass Mängel direkt behoben werden können. Das Ergebnis der Prüfungen ist zu dokumentieren.