Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft

vom 6. Juli 1983

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

Mit dem Antrag auf Zustimmung unterbreiten wir Ihnen eine Botschaft mit den Entwürfen zu

- einer Änderung des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen,
- einem Bundesbeschluss über zusätzliche Mittel für Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen,
- einem Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe,
- einer Änderung des Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete,
- einer Änderung des Bundesgesetzes über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten,
- einem Bundesbeschluss über die Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen,
- einem Bundesbeschluss über die Finanzierung der Innovationsrisikogarantie.

Ferner beantragen wir Ihnen, die folgenden Vorstösse abzuschreiben:

1981	P 81.356	Regionalpolitik. Koordination (N 9. 10. 81, Steinegger)
1981	P 81.503	Förderung strukturschwacher Regionen. Zwischenbilanz (N 18. 12. 81, Borel)
1982	P 82.308	Kleine und mittlere Unternehmen. Innovationsrisikogarantie (N 25. 6. 82, Deneys)
1982	P 82.521	Bekämpfung der Arbeitslosigkeit (S 16. 12. 82, Donzé)
1982/83	M und P 82.571	Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (S 16. 12. 82, Piller; N 14. 3. 83)
1983	P 82.502	Wirtschaftlich bedrohte Regionen – Massnahmen (N 14. 3. 83, Rothen)
1983	P 82.504	Beschäftigungseinbrüche. Massnahmen (N 14. 3. 83, Reimann)
1983	P 82.589	Investitionshilfegesetz, Regionalsekretariate (S 9. 6. 83, Guntern)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

6. Juli 1983

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates
Der Bundespräsident: Aubert
Der Bundeskanzler: Buser

Uebersicht

Der rasche Wandel der internationalen Rahmenbedingungen sowie die beschleunigte technologische Entwicklung stellen die gesamte schweizerische Wirtschaft vor grosse und schwierige Aufgaben. Der Bundesrat hat Ihnen deshalb am 31. Januar 1983 kurzfristige Massnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage vorgeschlagen, die eine indirekte Hilfe zur Bewältigung der mittel- und langfristigen Anpassungsprozesse darstellen. Er hat gleichzeitig darauf hingewiesen, dass er im Rahmen seiner Verantwortung für eine präventive Krisenbekämpfung direkte Massnahmen zur Erleichterung der Anpassungsanstrengungen der Wirtschaft ergreifen will. Zu diesem Zweck unterbreiten wir Ihnen Vorschläge über Aenderungen bei den Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und des Berggebiets sowie über die Errichtung einer landesweiten Innovationsrisikogarantie.

Der technologische Wandel und die internationale Wirtschaftsentwicklung mit ihrer immer deutlicher zutage tretenden Tendenz zum Protektionismus weisen zahlreiche Facetten auf, die von Wirtschaft und Wirtschaftspolitik eine flexible Reaktion verlangen. Dabei spielt in unserem föderalistischen Staat, mit seiner stark klein- und mittelbetrieblichen Struktur, die Erhaltung einer ausgeglichenen und tragfähigen Wirtschaft eine entscheidende Rolle. Die Förderung der Anpassungsfähigkeit ist aber auch Zukunftsvorsorge. Die rasante technologische Entwicklung der vergangenen Jahre hat die bis anhin führende Rolle der Schweiz als Hersteller technologischer Spitzenprodukte in einzelnen Bereichen in Frage gestellt. Als rohstoffloses und energiearmes Land müssen wir deshalb zur Erhaltung unserer Wettbewerbsfähigkeit vermehrte Anstrengungen unternehmen. Nur so haben wir Aussicht, unsere Stellung auf den Weltmärkten zu behaupten. Die grossen Anstrengungen, welche die Wirtschaft bis heute erbracht hat, sind durch subsidiäre staatliche Massnahmen zu ergänzen.

Angesichts der Kosten von Forschung und Entwicklung und der Anforderungen, die die Einführung neuer Produkte und Produktionsverfahren stellen, sind Anstrengungen zur Förderung der Innovation und Diversifikation sowie zur Verbreiterung und Vertiefung der technologischen Grundlage der Wirtschaft eine gemeinsame Aufgabe von Wirtschaft und Staat. Wir sind uns dabei bewusst, dass der Beitrag des Staates stets subsidiär und vom Gestaltungs- und Entscheidungswillen der Wirtschaft getragen sein muss. Die Bewältigung der vielschichtigen Probleme unserer Wirtschaft erfordert dabei ein integrales Denken und Handeln, in das die einzelnen Massnahmen eingebettet sein müssen. Die Verbesserungen des regionalpolitischen Instrumentariums und die Schaffung der Innovationsrisikogarantie ergänzen sich in sinnvoller Weise. Während die Innovationsrisikogarantie das im ganzen Land vorhandene Innovationspotential zu aktivieren versucht und die Entwicklung von neuen Produkten und Dienstleistungen anstrebt, beabsichtigt der regionalpolitische Teil der vorgeschlagenen Massnahmen die Diversifikation in den wirtschaftlichen Problemregionen zu fördern und interregionale Disparitäten abzubauen. Der Bundesrat erachtet die beiden sich ergänzenden Massnahmen als notwendig zur möglichst raschen Verstärkung der Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Volkswirtschaft. Die Verbesserung der Rahmenbedingungen kann sich nicht nur in einzelnen Hilfsmassnahmen erschöpfen, sondern muss durch ein innovations- und investitionsfreundliches Klima geprägt sein. Die von uns vorgeschlagenen Massnahmen werden deshalb auch in den kommenden Jahren flankiert sein müssen von gezielten Anstrengungen zur Verbesserung der Ertragskraft der Wirtschaft, während die administrativen Belastungen möglichst gering bleiben sollen.

Im Bereich der Regionalpolitik unterbreiten wir Aenderungs- und Ausbaurorschläge zu verschiedenen Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und des Berggebiets.

Der Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen hat sich in kurzer Zeit zu einem wichtigen Bestandteil der gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Kantonen zur Förderung derjenigen Regionen entwickelt, die einseitig auf einen Industriezweig ausgerichtet sind. Die vorgeschlagenen Aenderungen tragen den bisher gemachten Erfahrungen Rechnung. Ziel ist es, das Instrumentarium flexibler zu gestalten - u.a. Bürgschaften und Zinskostenbeiträge zu entkoppeln -, die Unterstützungsmöglichkeiten für technologisch und arbeitsmarktlich besonders interessante Projekte zu verstärken sowie die technische Beratung zu fördern.

Im Zentrum der regionalpolitischen Massnahmen zugunsten des Berggebiets steht das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete. Es ist ein Instrument der Restfinanzierung des Infrastrukturausbaus und wird in den Bergregionen rege beansprucht. Diese Gebiete werden auch in Zukunft einen grossen Investitionsbedarf für die Infrastruktur haben. Durch zusätzliche Einlagen in den Fonds soll sichergestellt werden, dass das Investitionshilfegesetz längerfristig wirkungsvoll eingesetzt werden kann.

Die Konzeption der Berggebietsförderung ging davon aus, dass durch den Ausbau der Infrastruktur auch Betriebe des sekundären und tertiären Sektors angezogen werden. Unter den von der weltweiten Rezession geprägten Rahmenbedingungen vermochte aber die Infrastrukturpolitik die ursprünglichen Erwartungen hinsichtlich der Schaffung neuer Arbeitsplätze nicht zu erfüllen. Zur Stärkung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktstruktur sind im Berggebiet zusätzliche Impulse nötig. Der Einbezug des Landerwerbs für Industrie- und Gewerbebezwecke in den sachlichen Geltungsbereich des Investitionshilfegesetzes sowie die im Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten neu geschaffene Möglichkeit zur Gewährung von Zinskostenbeiträgen sollen solche Impulse auslösen.

Die Koordination zwischen den regionalpolitischen und den übrigen Bundesmassnahmen spielt eine wichtige Rolle. Die Anstrengungen in diesem Bereich sollen verstärkt werden.

Mit den beiden Impulsprogrammen in den Jahren 1978 und 1982 wurde der Versuch unternommen, die Bewältigung der technologischen Anpassungsprozesse durch eine verstärkte Förderung der wirtschaftlich motivierten Forschung und eine Verbesserung der Kenntnis- und Ausbildungsbasis zu erleichtern. Ein anderer Engpass wurde in den siebziger Jahren sichtbar: Während das Angebot an Innovationskapital aus mehreren Gründen abgenommen hat, stieg der Bedarf an Innovationsfinanzierungen deutlich an. Insbesondere bei kleinen und mittleren Firmen, die innovationsintensiv sind, und bei Neugründungen treten Finanzierungsengpässe auf.

Nachdem weder die Vorschläge des Vororts noch diejenigen der Bankiervereinigung zur Erleichterung von Innovationsfinanzierungen verwirklicht werden konnten und auch andere privatwirtschaftliche Ansätze die Finanzierungslücke nicht zu schliessen vermochten, wurden Lösungen mit Beteiligung des Bundes gesucht.

Der vorliegende Antrag auf Schaffung einer Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen beruht im wesentlichen auf den Empfehlungen der Expertenkommission "Risikokapital" und auf den Resultaten der Vernehmlassung zum Gesetzesentwurf über die Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen. Eine deutliche Mehrheit der Vernehmlasser sprach sich für die Schaffung der Innovationsrisikogarantie aus. Jenen Vernehmlassern, die zwar zustimmten, ihre Zustimmung jedoch an den Vorbehalt der Aenderung der Rechtsform und der Befristung des Bundesbeschlusses knüpften, wurde Rechnung getragen.

Die bereits angelaufenen Anstrengungen zur Lösung der Finanzierungslücke in einigen Kantonen werden durch die vorge-

schlagene Innovationsrisikogarantie unterstützt und verstärkt. Das Instrument ist auf dem Versicherungsprinzip aufgebaut. Damit ist nicht nur die Marktkonformität gewährleistet, sondern auch die Mitwirkung des Bundes auf ein Minimum beschränkt. Die Innovationsrisikogarantie schafft eine weitere Grundlage für eine wirksame Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Kreditgebern, fachlich ausgewiesenen Projektbegleitern und Wissenschaftern. Diese soll es erleichtern, die Innovationsaktivitäten unserer Wirtschaft zu steigern und damit zukunftsorientierte Arbeitsplätze zu schaffen.

Teil A

Aenderung bei den regionalpolitischen Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und des Berggebietes

1 Einleitung

Das regionalpolitische Instrumentarium des Bundes, mit dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) im Zentrum (SR 901.1), wurde geschaffen, um die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen wirtschaftlich schwacher, von Abwanderung bedrohter Regionen zu stärken und interregionale Einkommensunterschiede abzubauen. Es beruht auf der Voraussetzung eines ungebrochenen wirtschaftlichen Wachstums in den wirtschaftlichen und industriellen Zentren unseres Landes. Zudem wird unterstellt, dass von diesen Zentren aus genügend wirtschaftliche Impulse auf die Berggebiete und Randregionen überspringen, die ein tragfähiges regionales Leistungspotential entstehen lassen.

Aufgrund der konjunkturellen und strukturellen Entwicklung seit der Rezession von 1974/75 können diese Voraussetzungen und Annahmen nicht mehr als gegeben betrachtet werden. Die Ziele und zum Teil recht hohen Erwartungen konnten denn auch nur teilweise erfüllt werden, auch wenn es gelungen ist, den Abwanderungsprozess in zahlreichen Regionen zu stoppen oder zumindest zu verlangsamen und die Einkommensunterschiede in Grenzen zu halten. Hingegen ist die angestrebte Stärkung der Wirtschaftskraft der Regionen nur in ungenügender Masse eingetreten.

Bereits 1978 ist deshalb als erste Massnahme zur Stärkung des privatwirtschaftlichen Entwicklungspotentials wirtschaftsschwacher Regionen der Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR 951.93) erlassen worden. Sein Ziel ist es, auf der vorhandenen oder mit Hilfe des IHG geschaffenen infrastrukturellen Basis leistungsfähigen Unternehmen bei der Durchführung von Innovations- und Diversifikationsvorhaben behilflich zu sein; zudem soll er Neuansiedlungen ermöglichen, um die industrielle Monostruktur dieser Regionen zugunsten einer grösseren Konjunktur- und Strukturresistenz zu durchbrechen.

Seit 1980 hat sich die Lage in der schweizerischen Wirtschaft sowohl unter konjunkturellen wie unter strukturellen Aspekten weiter verschärft. Insbesondere die Häufung struktureller Schwierigkeiten hat die Wettbewerbsfähigkeit unserer gesamten Wirtschaft beeinträchtigt und zu arbeitsmarktpolitischen Krisenherden geführt. Dabei hat es sich als nachteilig erwiesen, dass die regionalpolitischen Massnahmen des Bundes trotz der in den vergangenen Jahren vorgenommenen Ergänzungen nach wie vor schwergewichtig auf den infrastrukturellen Ausbau ausgerichtet und nicht in gewünschtem Masse untereinander abgestimmt sind.

Der Ausbau und eine griffigere Ausgestaltung des Instrumentariums der Regionalpolitik, eine verbesserte Koordination der regionalpolitischen Anstrengungen zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften und eine verstärkte Berücksichtigung regionalpolitischer Anliegen bei der Durchführung der übrigen Bundesaktivitäten mit investiven, finanziellen und personellen Auswirkungen auf die Regionen bildeten denn auch die Schwerpunkte wissenschaftlicher Forschungen und der politischen

Vorstösse, die in den vergangenen Jahren in zunehmender Zahl innerhalb und ausserhalb des Parlaments unternommen worden sind. Verwiesen sei auf die Thesenpapiere der Bundesratsparteien und der Sozialpartner sowie der regionalpolitischen Interessenverbände, vor allem aber auf die insgesamt 21 parlamentarischen Einzelvorstösse, die zwischen der Herbstsession 1978 und der Herbstsession 1982 als Motionen, Postulate und Interpellationen eingereicht wurden.

Regionalpolitische Forderungen waren zudem Bestandteil der dringlichen Interpellationen der Parlamentsfraktionen vom 21. September 1982 zur Wirtschaftslage, wobei die Parlamentsdebatte die Bedeutung der regionalpolitischen Anliegen in besonderer Weise in den Vordergrund treten liess. Die Fraktions- und Parteipräsidenten schliesslich präzisierten anlässlich ihrer Wattenwyl-Gespräche vom 18. November 1982 mit einer Delegation des Bundesrates den regionalpolitischen Forderungskatalog nochmals, indem sie im Hinblick auf eine flexiblere und griffigere Ausgestaltung des Instrumentariums insbesondere die Ausdehnung des Geltungsbereiches, den Einbezug der Kosten für Forschung und Entwicklung sowie die Möglichkeit von Impulsprämien durch Ausrichtung von Zinskostenbeiträgen verlangten.

Der im folgenden dargelegte Ausbau des regionalpolitischen Instrumentariums beruht auf Vorarbeiten, die von einer Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) unter Mitarbeit der Projektleitung des Nationalen Forschungsprogrammes "Regionalprobleme" schon seit 1981 geleistet wurden. Die Vorarbeiten führten zur Schaffung des Koordinationsorganes "BIGA/Uhrenkantone/Uhrenstädte", das die Vorschläge des BIGA eingehend diskutierte und seinerseits

Anliegen der Uhrenkantone und Uhrenstädte formulierte. Um darüber hinaus eine möglichst weitgehende Uebereinstimmung in den regionalpolitischen Anliegen und Zielen mit den interessierten Kreisen zu erreichen, wurden zudem die Konferenz der kantonalen Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) und die Beratende Kommission für regionale Wirtschaftsförderung über den Fortgang der Arbeiten an der Ueberprüfung der Regionalpolitik zum Teil an speziellen Arbeitstagungen informiert. Die Stellungnahmen der beiden Gremien haben erheblich zur Formulierung der von uns vorgeschlagenen Aenderungen im Bereiche der Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und der Berggebietsförderung beigetragen.

Das Vernehmlassungsverfahren hat eine recht weitgehende Zustimmung zum Ausbau des Instrumentariums ergeben, dessen Zielrichtung als grundsätzlich richtig anerkannt wird. Alternativen im Sinne einer konzeptionellen Richtungsänderung der Regionalpolitik wurden deshalb weder genannt noch gefordert. Die meist in Form von Anregungen geäußerte Kritik haben wir zu berücksichtigen versucht, soweit dies angesichts der Vielfalt der Meinungen und der oft recht weitgehenden Ausbauwünsche möglich war. Wo hingegen, wie in bezug auf die vorgeschlagene Standortwerbung durch den Bund, eine spürbare Ablehnung deutlich wurde, haben wir auf die Weiterbearbeitung unseres Vorschlags gänzlich verzichtet.

Geprüft wurde auch die Frage, ob die regionalpolitischen Anstrengungen im jetzigen Zeitpunkt durch gezielte Massnahmen zur Verbesserung der Hotel- und Kurortseinrichtungen unterstützt werden sollten. Der Fremdenverkehr ist in vielen Regionen der tragende Wirtschaftsfaktor. Einer relativ guten Nachfrageentwicklung in den vergangenen Jahren stehen vor allem bei kleineren und mittleren Hotelbetrieben strukturelle Mängel gegenüber, die im Interesse einer grösseren Konjunktur-

resistenz der gesamten Branche möglichst rasch beseitigt werden sollten. Wir sind jedoch zum Schluss gelangt, dass über Form und Umfang der Weiterführung des Bundesengagements bei der Förderung von Hotelbetrieben und Kurortseinrichtungen im Lichte der dann herrschenden Wirtschafts- und Finanzlage entschieden werden sollte, wenn die in Aussicht gestellten Bundesmittel in Höhe von 25 Millionen Franken, von denen seit 1980 rund die Hälfte ausbezahlt worden ist, aufgebraucht sein werden. Dies dürfte 1986 oder 1987 der Fall sein, sofern keine dramatische Wirtschaftsverschlechterung im Hotelgewerbe eintritt.

Die Vorschläge gliedern sich in drei Kapitel. Im anschliessenden Kapitel 2 werden die Aenderungen im Bereiche des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfe zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen dargelegt. Die Aenderungen betreffen die Entkoppelung der Bürgschaftsgewährung und der Zinskostenverbilligung, die Ausdehnung der Bürgschaftsgewährungs- und Zinskostenverbilligungsmöglichkeiten in besonderen Fällen und die Förderung der kantonalen und regionalen Wirtschaftsberatungsstellen.

Das Kapitel 3 befasst sich mit den Aenderungen im Bereiche der Berggebietsförderung. Zum einen soll der Investitionshilfefonds aufgestockt werden, damit der Infrastrukturausbau in allen Regionen langfristig geplant und gleichmässig weitergeführt werden kann. Zum andern schlagen wir vor, die heutige Förderung der Klein- und Mittelbetriebe in den Berggebieten durch Zinskostenverbilligungen zu ergänzen. Flankierend zu dieser Förderungsmassnahme soll das Investitionshilfegesetz

vorsehen, den Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken zu erleichtern. Entsprechend einer immer wieder erhobenen Forderung sollen die Regionssekretariate weiterhin unterstützt werden.

Kapitel 4 schliesslich befasst sich mit den Möglichkeiten zur Verbesserung der Koordination auf regionalpolitischem Gebiet; erforderlich dafür wird eine Erweiterung der Aufgaben des Koordinationsausschusses IHG sein. Im Vordergrund steht die bundesinterne Koordination, bei der in erster Linie durch die laufende Analyse vorhandener finanz- und raumordnungspolitischer Unterlagen und durch Intensivierung der Kontakte mit den Amtsstellen, die regionalpolitisch relevante Aktivitäten ausüben, eine Verbesserung der Transparenz erreicht werden soll.

Vorrangiges Ziel dieser präventiven Koordinationsanstrengungen ist es, vorerst Fehlentwicklungen aus der Sicht der Regionalpolitik frühzeitig zu vermeiden, ohne die zielgerechte Aufgabenerfüllung der angesprochenen Bundesaktivitäten zu beeinträchtigen.

Die Aenderung bei den regionalpolitischen Massnahmen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und des Berggebietes ist in den Regierungsrichtlinien nicht enthalten. Eingang dieses Kapitels sind die Gründe aufgeführt, warum die Vorlage dringlich ist.

2 Aenderung des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen

21 Allgemeiner Teil

211 Grundzüge des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1978

Der Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR 951.93) wurde aufgrund der Erfahrungen aus der Rezession 1975/76 geschaffen. Es zeigte sich damals deutlich, dass Regionen, die einseitig auf einen Industriezweig ausgerichtet sind, bei konjunkturellen Einbrüchen besonders getroffen werden. Dies gilt umso mehr, je stärker die tragenden Industriezweige einem strukturellen Wandel unterliegen.

Der Bundesbeschluss bezweckt die Förderung von Innovations-, Diversifikations- und Industrieansiedlungsvorhaben und damit den Abbau der strukturellen Einseitigkeit und die Verminderung der Krisenanfälligkeit der Regionen. Neue Arbeitsplätze sollen geschaffen und bestehende Arbeitsplätze, unter Anpassung an die sich ändernden Gegebenheiten, gefestigt werden.

Mit der Massnahme wird die Beschaffung und Finanzierung von Investitionskrediten durch die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen erleichtert. Ausserdem können steuerliche Vergünstigungen eingeräumt werden. Die Finanzierungsbeihilfen können höchstens auf einem Drittel der Gesamtkosten eines Vorhabens ausgerichtet werden, wobei die Zinskostenbeiträge als subsidiäres Instrument nur ausnahmsweise

und in Abhängigkeit von einer Bürgschaft zu gewähren sind. Der Kanton, in dem das Vorhaben realisiert wird, hat sich bei allen Instrumenten zumindest in gleichem Umfang wie der Bund zu engagieren.

Der örtliche Geltungsbereich des Bundesbeschlusses wurde aufgrund der gesetzlichen Kriterien in drei Verfügungen des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes festgelegt (BBl 1979 II 105 766; 1980 I 1337). Er umfasst im wesentlichen die sogenannten Uhrenregionen (Kantone Neuenburg und Jura sowie Teile der Kantone Bern, Solothurn, Basel-Landschaft und Waadt) sowie einige kleinere Regionen in andern Landesteilen (Glarner Hinterland, Toggenburg, Oberthurgau/Rorschach, Biasca, Murten, Wynental).

212 Bisherige Beanspruchung der Massnahme

Seit Inkrafttreten des Bundesbeschlusses am 1. März 1979 bis Ende Mai 1983 konnte 97 Gesuchen zugestimmt werden. 80 dieser Gesuche stammen aus den Uhrenregionen. Insgesamt wurden Bürgschaften im Umfang von 95,1 Millionen Franken sowie Zinskostenbeiträge - diese stellen die eigentlichen Kosten dieses Instruments für den Bund dar - in Höhe von rund 8 Millionen Franken zugesichert. Damit kann ein Investitionsvolumen von über 400 Millionen Franken realisiert werden. Nähere Angaben liefert die nachstehende Zusammenstellung:

Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen

Bewilligte Gesuche März 1979 bis Mai 1983

	1979	1980	1981	1982	1983	Total
Anzahl Verfügungen	10	29	16	29	13	97
- mit Zinskostenbeiträgen	6	16	15	26	13	76
- mit Steuererleichterungen	1	7	5	9	1	23
Gesamtkosten der Projekte (Mio. Fr.)	24,5	110,4	67,6	168,2	46,6	417,3
Bürgschaftssumme (Mio. Fr.)	6,3	33,3	18,3	26,1	11,2	95,1
Neue Arbeitsplätze (gemäss Gesuchsunterlagen)	220	720	500	620	160	2220
Charakterisierung der Projekte: ¹⁾						
- Neuansiedlung aus- ländischer Unterneh- mungen	2	10	8	7	1	28
- Neugründung einhei- mischer Unternehmungen	1	1	1	10	3	16
- Innovationsprojekte	5	10	3	9	5	32
- Projekte der regionalen bzw. betrieblichen Di- versifikation	9	27	16	25	10	87
1) Mehrfachnennungen möglich						

Bei nahezu der Hälfte der geförderten Projekte handelt es sich um industrielle Neuansiedlungen und Neugründungen. Zwei Drittel dieser neuen Unternehmungen sind ausländischer Herkunft. Die andere Hälfte der unterstützten Vorhaben bilden Innovations- und Diversifikationsprojekte von ansässigen Unternehmungen.

Eine Gliederung nach Branchen fällt nicht leicht, weil sich gerade die Innovations- und Diversifikationsvorhaben oft im Uebergangsbereich zwischen verschiedenen Wirtschaftszweigen befinden. Am meisten Projekte sind dem Maschinen- und Apparatebau zuzuordnen, es folgen die Elektronik und Elektrotechnik, die Kunststoffverarbeitung sowie die Uhrenindustrie. Insgesamt zeigt sich eine breite Streuung der Vorhaben auf verschiedene Wirtschaftszweige.

Aus den eingegangenen Bürgschaften ergaben sich bisher zwei Verlustfälle, die den Bund mit 1'150'000 Franken belasteten. In Anbetracht der besonderen Risiken, die mit diesen Bürgschaften verbunden sind, muss realistischerweise auch in Zukunft mit einzelnen Verlustfällen gerechnet werden. Der Grossteil der geförderten Projekte entwickelt sich jedoch durchaus zufriedenstellend.

213 Kritische Würdigung des Bundesbeschlusses

Der Bundesbeschluss ist seit seinem Inkrafttreten ein wichtiger Bestandteil der gemeinsamen Anstrengungen von Bund und Kantonen zur Förderung der Regionen mit ungünstiger Wirtschaftsstruktur. Die bisher aufgrund des Bundesbeschlusses

erzielten Ergebnisse sind als positiv zu beurteilen. Sie sind nicht zuletzt auf die enge Zusammenarbeit mit den Kantonen zurückzuführen, die nicht nur bei der Gesuchsbehandlung massgebend beteiligt sind, sondern auch an den Finanzierungsbeihilfen und Steuervergünstigungen auf wirksame Art und Weise partizipieren. Darüber hinaus bietet das finanzielle Engagement der Banken Gewähr, dass auch seitens der Kreditgeber eine eingehende Gesuchsprüfung erfolgt.

Die Verbesserung der industriellen Strukturen bedingt einen mittel- bis langfristigen Entwicklungsprozess. Kurzfristig betrachtet konnte deshalb der Bundesbeschluss die wirtschaftliche Lage in den betroffenen Regionen, insbesondere in jenen der Jurakette, noch nicht im erwünschten Masse beeinflussen. Die Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage im Verlaufe des Jahres 1982 sowie zu Beginn von 1983 weist darauf hin, dass die strukturellen Schwächen der betroffenen Regionen sich noch auf Jahre hinaus als ernster Nachteil erweisen werden. Es erscheint deshalb als dringend nötig, die Instrumente des Bundesbeschlusses angemessen und wirksam zu verstärken, um so eine bessere Streuung industrieller Aktivitäten in diesen Regionen zu erreichen.

Diese Feststellung wird im übrigen durch eine Umfrage bestätigt, die aufgrund des Postulates Borel vom 7. Oktober 1981 (81.503) bei den Kantonen durchgeführt wurde. Dieses vom Nationalrat am 18. Dezember 1981 angenommene Postulat fordert den Bundesrat auf, eine Zwischenbilanz über die Förderung strukturschwacher Regionen zu ziehen. Die beteiligten Kantone erachten den Bundesbeschluss als nicht zu unterschätzenden Trumpf für die Korrektur der regionalen Ungleichheiten. Dennoch handle es sich hier um eine erste Etappe, die weiterzu-

entwickeln, zu verbessern und zu verstärken sei. In bezug auf die vom Bundesbeschluss zur Verfügung gestellten Instrumente wird am häufigsten deren gegenseitige Abhängigkeit und Verkopplung sowie der Ausnahmecharakter der Zinskostenbeiträge kritisiert. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen sei es unumgänglich, diese Instrumente unabhängig voneinander auszugestalten, vor allem seien die Zinskostenbeiträge zu verselbständigen und von ihrem Ausnahmecharakter zu befreien. Eine weitere Kritik betrifft die Definition der Investitionskosten eines Projekts. In dieser Hinsicht wird gefordert, dass künftig auch vermehrt Ausgaben für Forschung und Entwicklung in die Gesamtkosten miteinbezogen werden können. Einige Kantone wünschen weiter die Möglichkeit, in besonderen Fällen über den Drittel der Gesamtkosten hinausgehen zu können, vor allem dann, wenn die Investition einen Bereich betrifft, der nicht die gewöhnlichen Sicherheiten zu vermitteln vermag. Andere Kantone fordern - ohne konkrete Vorschläge zu unterbreiten - eine Verstärkung der Zinskostenverbilligung.

Mehrere Kantone erachten es als nötig, im Rahmen des Bundesbeschlusses ein neues Instrument zu schaffen, welches einen Beitrag an die Beratungskosten von Klein- und Mittelbetrieben ermöglichen würde, sofern diese Beratung in engem Bezug zum Projekt stünde. In diesem Zusammenhang ist auch vorgeschlagen worden, regionale Beratungsstellen direkt zu unterstützen. Was den sachlichen Geltungsbereich des Bundesbeschlusses anbetrifft, so verlangen mehrere Kantone die Ausweitung der Finanzierungsbeihilfen auf gewisse Projekte des Dienstleistungssektors. Ebenfalls solle eine Unterstützung in Betracht gezogen werden, wenn es sich um die Uebernahme von Unternehmen handle. In finanzieller Hinsicht vertritt eine Anzahl von

Kantone die Auffassung, die lineare Kürzung der Bundessubventionen um 10 Prozent sei nicht auf den Bundesbeschluss anzuwenden. Ueberdies sei in gewissen Fällen die Haftung der Kantone zu reduzieren. Bezüglich des örtlichen Geltungsbereiches wünschen einzelne Kantone eine gewisse Ausweitung auf andere schwache Regionen. Schliesslich geht eine Forderung dahin, der Bundesbeschluss sei zeitlich nicht zu begrenzen, weil die Probleme in der vorgesehenen kurzen Zeitspanne nicht gelöst werden könnten. Gesamthaft betrachtet begrüssen die beteiligten Kantone die bestehenden Massnahmen, erachten es aber als notwendig, sie zweckmässiger auszugestalten und zu verstärken, wenn die Entvölkerung der betroffenen Regionen gestoppt und ihr wirtschaftlicher Rückstand aufgeholt werden soll.

Ein vom Koordinationsorgan BIGA/Uhrenkantone/Uhrenstädte verfasster Bericht gelangt ebenfalls zum Schluss, dass die im Bundesbeschluss bestehenden Instrumente durch einen Ausbau verbessert werden sollten. Der Bericht schlägt insbesondere folgende Aenderungen vor:

- für innovative Projekte mit überdurchschnittlichem Risiko soll der Bürgschaftsbetrag einen Drittel der Gesamtkosten übersteigen dürfen;
- die vor Projektbeginn entstehenden Aufwendungen für Forschung und Entwicklung sollen zu den Gesamtkosten gerechnet werden können;
- die Bürgschaftsgewährung und die Zinskostenbeiträge sollen als unabhängige Instrumente ausgestaltet werden;
- der sachliche Geltungsbereich soll auf Projekte aus dem Dienstleistungssektor ausgedehnt werden.

Des weitern empfiehlt der Bericht, durch A-fonds-perdu-Beiträge die technische und wirtschaftliche Beratung zu unterstützen und so den Klein- und Mittelbetrieben die Möglichkeit zu geben, in vermehrtem Masse diese Dienstleistungen in Anspruch zu nehmen. Darüber hinaus wird vorgeschlagen, regionale Innovationsberatungsstellen mit Bundesbeiträgen direkt zu unterstützen, soweit gewisse Aufgaben von allgemeinem Interesse nicht kostendeckend verrechnet werden können.

214 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die meisten Kantone, Parteien und Organisationen begrüßen grundsätzlich den Ausbau und die flexiblere Ausgestaltung der Massnahmen. Insbesondere stösst der Vorschlag, Bürgschaften und Zinskostenbeiträge unabhängig voneinander gewähren zu können, fast durchwegs auf Zustimmung.

Auch der Ausbau der Unterstützungsmöglichkeit für besonders förderungswürdige Projekte unter Einbezug von Forschungs- und Entwicklungskosten wird mehrheitlich befürwortet, allerdings zum Teil mit Vorbehalten. Ablehnend äussern sich namentlich verschiedene Arbeitgeberorganisationen. In mehreren Stellungnahmen wird empfohlen, mit der Ausdehnung der Bürgschaften nicht zu weit zu gehen und die Maximalbürgschaft nicht wie vorgeschlagen auf zwei Drittel, sondern nur bis zur Hälfte der Gesamtkosten zu erhöhen. Verschiedentlich wird auch gewisse Skepsis gegenüber dem Beizug von Experten geäussert oder Wert darauf gelegt, dass damit die Gesuchsprüfung nicht unnötig verlängert wird.

Was die Förderung der technischen Beratung betrifft, wurde auch dem Vorschlag, kantonale und regionale Innovationsberatungsstellen zu unterstützen, mehrheitlich zugestimmt, doch gehen die Meinungen relativ stark auseinander. Mehrere Kantone und Organisationen fordern, dass die Unterstützungsmöglichkeiten in zwei Richtungen erweitert werden, nämlich auf IHG-Regionen und auf private Beratungsleistungen; dagegen lehnen insbesondere verschiedene Parteien und Arbeitgeberorganisationen die Unterstützung von Beratungsstellen ab. Häufig wurde die Ansicht vertreten, es sollen keine neuen Institutionen geschaffen, sondern in erster Linie die bereits bestehenden Möglichkeiten genutzt werden.

Verschiedene Kantone schlagen eine Ausweitung des örtlichen Geltungsbereichs vor, wobei teils der Einbezug von Tourismusregionen angestrebt wird, teils die Unterstellung weiterer Regionen mit schwacher Wirtschaftsstruktur. Mehrere Stellungnahmen regen an, die von den Kantonen verlangten Leistungen entsprechend der Finanzkraft des Kantons abzustufen. Insbesondere von gewerkschaftlicher Seite wird beantragt, die geförderten Unternehmungen seien auf die Einhaltung gesamtarbeitsvertraglicher Bestimmungen zu verpflichten. Schliesslich enthalten die Stellungnahmen eine Reihe zusätzlicher Ausba- und Aenderungsvorschläge wie Ausweitung der Unterstützung auf andere Sektoren, Einbezug weiterer Projektkategorien und Finanzierungsformen, Aenderung des Titels.

215.1' Uebersicht

Die Revisionsvorlage trägt den beim Vollzug des Bundesbeschlusses gemachten Erfahrungen Rechnung und berücksichtigt verschiedene Vorschläge zur Verbesserung der Massnahmen. Im Vordergrund steht eine flexiblere Ausgestaltung und Verstärkung des Instrumentariums, eine vermehrte Ausrichtung auf Vorhaben mit grossem Anteil an Aufwendungen ausserhalb Anlageinvestitionen (beispielsweise mit hohen Forschungs- und Entwicklungskosten) sowie die Unterstützung der technischen Beratung. Der Erlass soll also noch stärker auf die Innovationsförderung hin ausgerichtet werden. Im übrigen soll der Bundesbeschluss aber im wesentlichen unverändert bleiben und nach den bewährten Grundsätzen der Komplementarität und Subsidiarität vollzogen werden. Verschiedene Ausbauvorschläge müssen als unzweckmässig oder zu weitreichend beurteilt werden; sie können nicht berücksichtigt werden.

Durch die Revisionsvorlage erfährt das Verhältnis des Bundesbeschlusses zu den andern regionalpolitischen Erlassen des Bundes sowie zu den kantonalen Förderungsmassnahmen keine Veränderungen. Eine Aenderung der Kriterien für die Abgrenzung des örtlichen Geltungsbereichs ist zurzeit nicht vorgesehen. Der Bundesbeschluss soll sich weiterhin auf diejenigen Regionen beschränken, die wegen ihrer einseitigen Ausrichtung auf einen einzigen Industriezweig mit besonderen Struktur- und Arbeitsmarktproblemen konfrontiert sind.

Zum Instrument der Innovationsrisikogarantie bestehen gewisse Berührungspunkte, jedoch kaum grundsätzliche Ueberlappungen (vgl. Teil B). Die Innovationsrisikogarantie beschränkt sich

auf eigentliche Innovationen, kommt aber bereits in einer früheren Entwicklungsphase zur Anwendung. Dagegen bezieht sich der Bundesbeschluss auch auf Industrieansiedlungen und Diversifikationen und setzt produktions- und marktreife Projekte voraus.

Die Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen sollen auch künftig von Bund und Kantonen gemeinsam getragen werden. Eine Abstufung des Engagements der Kantone ist abzulehnen, nicht zuletzt deshalb, weil eine unterschiedliche Risikoverteilung je nach Kanton unerwünscht ist.

Der Forderung, die Unterstützungsleistungen seien an die Voraussetzung der Einhaltung gesamtarbeitsvertraglicher Bestimmungen zu knüpfen, bringen wir Verständnis entgegen. Angesichts der Komplexität der Verhältnisse bei den Gesamtarbeitsverträgen ist aber zweckmässigerweise von einer gesetzlichen Regelung abzusehen. Die gesamtarbeitsvertraglichen Belange sollen aber dennoch bei der Behandlung von Förderungsgesuchen die nötige Beachtung finden.

215.2 Unabhängigkeit von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen

Ein erster Revisionspunkt betrifft die Entflechtung des Instrumentariums. Bisher konnten Zinskostenverbilligungen nur ausnahmsweise und nur dann zugesprochen werden, wenn gleichzeitig eine Bürgschaft gewährt wurde. Diese Verknüpfung verhinderte einen optimalen Einsatz des Instrumentariums. Bürgschaften und Zinskostenbeiträge haben unterschiedliche Stossrichtungen. Während es bei der Bürgschaft darum geht, Sicherheit zu leisten und damit das Zustandekommen einer Finanzierung überhaupt erst zu ermöglichen, sollen die Zins-

kostenbeiträge eine Entlastung des Unternehmens während der oft schwierigen und ertragsmässig ungünstigen Startphase bringen. Je nach Art des Projekts und den vorhandenen Sicherheiten, aber auch je nach Entwicklung des Kapitalmarktes kommt den beiden Instrumenten unterschiedliches Interesse zu. Aus der bisherigen Regelung ergab sich für den Bund ein gewisser Druck, zum Teil nicht unbedingt erforderliche Bürgschaftsverpflichtungen einzugehen, damit er Zinskostenbeiträge gewähren konnte. In Zukunft sollen Bürgschaften und Zinskostenbeiträge unabhängig voneinander gewährt werden können.

215.3 Besonders förderungswürdige Projekte

Der zweite Revisionspunkt betrifft die Erweiterung der Förderungsmöglichkeiten für Innovations-, Diversifikations- und Industrieansiedlungsvorhaben, denen eine besondere Bedeutung als regionaler Wirtschaftsfaktor mit arbeitsmarktpolitischer Auswirkung und als technologischer Kristallisationskern zukommt. Angesprochen sind also Projekte, die einerseits aufgrund der Zahl oder der Art der geplanten Arbeitsplätze, andererseits wegen der zu erwartenden technologischen Ausstrahlung auf andere Unternehmungen der Region als besonders interessant und förderungswürdig erscheinen. Da die Gesamtkosten derartiger Projekte oft nur in verhältnismässig geringem Anteil aus dem Erwerb von Immobilien und Maschinen, in starkem Masse aber aus der Beschaffung und Erarbeitung von Know-how, aus Forschung und Entwicklung, aus der Erstellung von Software usw., erwachsen, bereitet die Finanzierung nicht selten besondere Schwierigkeiten. Für die Kreditgewährung durch die Banken sind meist nur wenige Sicherheiten vorhanden, und über Eigenmittel verfügen diese oft noch jungen Unternehmungen kaum im erforderlichen Umfang. Dadurch, dass der Anteil

der zulässigen Bürgschaften an den Gesamtkosten erhöht werden kann, soll auch die Finanzierung derartiger Vorhaben ermöglicht werden. Dabei wird, in Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung, die maximale Bürgschaftslimite bei der Hälfte der Gesamtkosten festgelegt und nicht - wie im Vorentwurf - bei zwei Dritteln. Zu den Investitionskosten sollen in einem gewissen Umfang auch Aufwendungen für Forschung und Entwicklung gerechnet werden können. In Betracht fallen dabei vor allem Aufwendungen für die Optimalisierung von Teillösungen, für die Vorbereitung der Serienfertigung sowie für die Weiterentwicklung verschiedener Typen und Varianten. In Berücksichtigung des oft schwierigen Weges bis zur Erreichung der vollen Ertragskraft schlagen wir ausserdem vor, die Gewährung von Zinskostenbeiträgen für diese Fälle auszudehnen. Voraussetzung für die Einstufung als besonders förderungswürdige Vorhaben ist dabei, dass das Gesuch durch unabhängige Experten positiv beurteilt wird.

215.4 Förderung der technischen Beratung

Der dritte Revisionspunkt sieht die Förderung der technischen Beratung vor. Das heute vorhandene Potential an technologischem Wissen und Können wird in den kleinen und mittleren Unternehmen zum Teil nicht voll ausgenutzt. In wirtschaftlich schwachen Regionen, die sich in Umstrukturierung befinden, schlägt sich dieser Umstand besonders stark nieder, zumal auch eine räumliche und psychologische Distanz zu den hauptsächlich in den Agglomerationen befindlichen Forschungszentren besteht. Dies wird durch mehrere Studien bestätigt, die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes "Regionalprobleme" des Schweizerischen Nationalfonds für die wissenschaftliche Forschung

erarbeitet wurden. Diese Studien stellen fest, dass es für die kleinen und mittleren Unternehmen der betroffenen Regionen oft schwierig ist, die entscheidenden Informationen aus den Bereichen der Technologie, der betrieblichen Organisation und des Marktes zu beschaffen und zu verarbeiten. Die Revisionsvorlage sieht deshalb vor, den privaten Unternehmungen den Zugang zur technischen Beratung zu erleichtern. Von einer direkten Subventionierung von Beratungsaufträgen ist mit Blick auf unsere Wirtschaftsordnung jedoch abzusehen. Hingegen wird eine Unterstützung von Innovationsberatungsstellen auf kantonaler und regionaler Ebene vorgeschlagen. Solche Institutionen bestehen in einigen Kantonen bereits, in andern sind sie in Vorbereitung. Im weitern soll auch die Koordination der Bestrebungen bundesintern sowie auf der Grundlage einer Partnerschaft mit den Kantonen und Verbänden der Privatwirtschaft verstärkt werden.

22 Besonderer Teil: Kommentar zum Revisionsentwurf

221 Sachlicher Geltungsbereich und Arten der Finanzierungsbeihilfen (Art. 3 und 4)

Aufgrund des geltenden Bundesbeschlusses beschränkt sich die Bundeshilfe auf die Förderung von ausführungsfähigen Vorhaben. Die Ausdehnung der Hilfe auf die Unterstützung der technischen Beratung (vgl. Ziff. 215.4) in Form von Beiträgen an die Aufwendungen von kantonalen und regionalen Innovationsberatungsstellen, an denen verschiedene Träger beteiligt sein können, erfordert eine Ausweitung des sachlichen Geltungsbereichs (Art. 3 Abs. 2).

Entsprechend ist der Begriff der Finanzierungsbeihilfen, der bisher Bürgschaften und Zinskostenbeiträge umfasste, auf Beiträge an Innovationsberatungsstellen auszudehnen (Art. 4 Bst. c).

222 Bürgschaften (Art. 5)

Für ein Innovations-, Diversifikations- und Industrieansiedlungsvorhaben, dem eine besondere Bedeutung als regionaler Wirtschaftsfaktor mit arbeitsmarktpolitischer Auswirkung und als technologischer Kristallisationskern zukommt, soll die zulässige Bürgschaftslimite auf die Hälfte der Gesamtkosten heraufgesetzt werden (vgl. Ziff. 215.3). Dabei sollen auch Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen bei den Investitionskosten berücksichtigt werden können. Für den Teil der Bürgschaften, der einen Drittel der Gesamtkosten übersteigt, hat der Kanton keine Haftung zu übernehmen. (Art. 5 Abs. 1^{bis}). Die Zinsverbilligung der Bank muss sich indessen auf den gesamten verbürgten Teil der Kredite erstrecken.

Damit ein Vorhaben in den Genuss der erweiterten Hilfe gelangen kann, muss es folgende Voraussetzungen erfüllen:

- Es muss ein für den Arbeitsmarkt oder die Struktur der regionalen Wirtschaft besonders wichtiges Projekt sein, d.h., es muss eine beachtliche Anzahl oder qualitativ hochstehende Arbeitsplätze schaffen.
- Es muss einen hohen Technologiegehalt aufweisen und soll als Kristallisationskern auf andere Unternehmen der Region ausstrahlen.

- Bei normaler Bankenfinanzierung käme das Projekt wegen eines zu geringen Anteils an mündelsicheren Anlagen nicht zustande.
- Das Vorhaben muss durch einen unabhängigen Experten geprüft werden (vgl. Art. 11 Abs. 1^{bis}).

Die dank der zusätzlichen Bürgschaft erhältlichen Darlehen sollen primär fehlende Eigenmittel ersetzen und damit insbesondere jungen, finanzschwachen Unternehmen mit technologisch interessanten Projekten behilflich sein.

Damit der Bank ein gewisses Risiko bleibt, dürfen die Kredite nicht ausschliesslich mit Bundesbürgschaften und erstklassigen Sicherheiten (Hypotheken) abgedeckt werden.

223 Zinskostenbeiträge (Art. 6)

Die Zinskostenbeiträge sollen unabhängig von den Bürgschaften gewährt werden können, damit ein optimaler Einsatz beider Instrumente möglich ist und dem Druck, dass der Bund unnötige Bürgschaftsverpflichtungen und Risiken eingeht, entgegengewirkt wird (vgl. Ziff. 215.2). Die Anforderungen, die mit der Zusicherung von Zinskostenbeiträgen verbunden sind, entsprechen weitgehend den Voraussetzungen für die Gewährung von Bürgschaften (Abs. 1 Bst. a, b und c).

Buchstabe d entspricht dem bisherigen Absatz 2. Der neue Absatz 2 enthält die bereits geltende Bestimmung, dass Zinskostenbeiträge höchstens einen Viertel des geschäftsüblichen Zinses betragen können.

Für Vorhaben nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} können Zinskostenbeiträge auf dem gesamten verbürgten Kredit ausgerichtet werden, sofern die Bank und der Kanton die gleiche Leistung zusichern (Abs. 3).

Die Zinskostenbeiträge für Vorhaben nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} können auf zehn Jahre zugesichert werden, während die Regelung für Normalfälle unverändert bleibt (Abs. 4).

224 Innovationsberatungsstellen (Art. 6a)

Kantonale und regionale Innovationsberatungsstellen können eine wirksame Rolle bei der Aktivierung der regionalen Wirtschaftspotentiale ausüben. Durch die Unterstützung dieser Institutionen kann der Bund seinen Beitrag zur Förderung der technischen Beratung leisten.

Der Bund soll künftig den Innovationsberatungsstellen für ihre Aufwendungen, die im Zusammenhang mit Information, Beratung und Technologievermittlung stehen, aber nicht oder nur teilweise verrechnet werden können, Beiträge à fonds perdu ausrichten können. Anderweitige Tätigkeiten dieser Stellen sind jedoch nicht zu unterstützen, da sonst keine Gleichbehandlung mehr gewährleistet ist. Voraussetzung für die Unterstützung ist, dass es sich bei den Innovationsberatungsstellen um gemischt-wirtschaftliche Institutionen handelt oder um Stellen, welche die zu unterstützenden Tätigkeiten im Auftrag der öffentlichen Hand ausüben, und dass die Kantone sich mit mindestens gleich-hohen Beiträgen beteiligen. Der Beitrag des Bundes ist auf maximal einen Drittel der nicht gedeckten Kosten zu begrenzen. Der mögliche Beitrag wird aufgrund eines Budgets zu Beginn

jedes Geschäftsjahres festgelegt. Zu berücksichtigen ist dabei auch, dass nur Leistungen zugunsten von Unternehmen in wirtschaftlich bedrohten Regionen unterstützt werden können.

Es ist vorgesehen, Beiträge nur an Innovationsberatungsstellen auszurichten, welche eine Reihe von Anforderungen erfüllen: namentlich sollen sie institutionell genügend verankert und für alle Klein- und Mittelbetriebe zugänglich sein und bestimmte Funktionen wie Information, Dokumentation, Kontaktvermittlung, Beratungsvermittlung erfüllen.

225 Zuständigkeiten und Verfahren, Rechtsschutz
(4., 4a. und 5. Abschn.)

Die Erweiterung des Bundesbeschlusses durch die Förderung der Innovationsberatungsstellen und die Neudefinition des Begriffs der Finanzierungsbeihilfen in Artikel 5 machen kleine redaktionelle Änderungen im Titel zum 4. Abschnitt sowie in Artikel 9 erforderlich.

Für Vorhaben nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} ergibt sich ein Bedürfnis nach Begutachtung durch unabhängige Experten, da die Risikoverteilung eine deutliche Verschiebung zulasten des Bundes erfährt. Die Begutachtung soll durch einen fachlich versierten Experten oder eine Expertengruppe vorgenommen werden, die von Fall zu Fall bestimmt werden (Art. 11 Abs. 1^{bis}).

Für Beiträge an Innovationsberatungsstellen ist ein eigenes Verfahren vorzusehen, da diese Gesuche einen anderen Charak-

ter als die Finanzierungsbeihilfegesuche aufweisen (4a. Abschnitt). Die Gesuche sind vom Gesuchsteller beim Kanton einzureichen, wobei spezifische Unterlagen beizulegen sind (Art. 11a). Der Kanton prüft die Gesuche, entscheidet über seinen Beitrag und leitet die Gesuche an den Bund weiter. In Berücksichtigung der im Einzelfall verhältnismässig geringen Beitragssummen ist es zweckmässig, die Entscheidungsbefugnis des Bundes auf Stufe Bundesamt festzulegen (Art. 11c). Dies macht auch eine Anpassung bei der Bestimmung über den Rechtsschutz erforderlich (Art. 12 Abs. 1).

23 Finanzielle und personelle Auswirkungen

231 Finanzielle Auswirkungen

Das geltende Recht beschränkt die Bürgschaftsverpflichtungen des Bundes auf 250 Millionen Franken und die Zinskostenbeiträge auf 30 Millionen Franken (Art. 14 und 15 des Bundesbeschlusses). Die Revisionsvorlage sieht Mehrleistungen im Rahmen der Bürgschaftsverpflichtungen und der Zinskostenbeiträge vor. Neu hinzu kommt die Gewährung von Beiträgen an Innovationsberatungsstellen. Die Ausdehnung der Bundeshilfe macht im Bereiche der Bürgschaftsgewährung eine Erhöhung der zulässigen Bürgschaftsverpflichtungen um 50 Millionen Franken notwendig. Die Erweiterung der Gewährung von Zinskostenbeiträgen, Leistungen an die Erstellung von Expertisen (Art. 11 Abs. 1^{bis}) sowie die neu vorgesehene Unterstützung von Innovationsberatungsstellen bedingen einen zusätzlichen Rahmenkredit von 20 Millionen Franken. Diese Finanzierung wird in einem besonderen Bundesbeschluss festgelegt.

232 Personelle Auswirkungen

Der personelle Aufwand für den Vollzug des Bundesbeschlusses erfordert im Hinblick auf die Erweiterung der Bundesleistungen eine zusätzliche Stelle, die dem BIGA durch Verschiebung innerhalb der Allgemeinen Bundesverwaltung zugeteilt wird.

233 Auswirkungen auf den Vollzug der Kantone

Die Kantone werden durch die Revision des Bundesbeschlusses nur im Bereiche der Zinskostenverbilligungen und der Innovationsberatung sowie allenfalls durch Beiträge an Expertisen belastet. Die Ausdehnung der Bürgschaftsverpflichtungen begründet keine zusätzliche Haftung auf kantonaler Seite. Die getroffenen administrativen und personellen Vorkehren der Kantone dürften genügen.

24 Verfassungsmässigkeit

Die in der Revisionsvorlage vorgesehene Erweiterung der Leistungen ist - wie der geltende Bundesbeschluss (vgl. BBl 1978 I 1066) - durch Artikel 31^{bis} Absatz 3 Buchstabe c BV gedeckt. Diese Bestimmung ermächtigt den Bund, Vorschriften "zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile" zu erlassen, wenn es das Gesamtinteresse fordert.

3 Änderungen bei den regionalpolitischen Massnahmen
zugunsten des Berggebietes

31 Allgemeiner Teil

311 Grundzüge der Regionalpolitik zugunsten des Bergge-
bietes

Die Regionalpolitik des Bundes wurde anfangs der siebziger Jahre im Rahmen des "Gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet" eingeführt. Im Zentrum der Massnahmen steht die Investitionshilfe für Berggebiete. Das Investitionshilfegesetz (IHG; SR 901.1) dient der Restfinanzierung des Infrastrukturausbaus. Durch den Ausbau der Infrastruktur sollte das betreffende Gebiet auch für leistungsfähige Betriebe des sekundären und tertiären Sektors attraktiver werden.

Als flankierende Instrumente zum Investitionshilfegesetz wurden damals das Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten (Bürgschaftsgesetz; SR 901.2) erlassen und eine Anpassung des bereits bestehenden Bundesgesetzes über die Förderung des Hotel- und Kurortskredites (Hotelkreditgesetz; SR 935.12) vorgenommen. Das Hotelkreditgesetz wird von den vorgeschlagenen Änderungen nicht berührt und daher im folgenden nicht näher dargestellt.

Beim Aufbau der regionalpolitischen Instrumente traten zwei Grundsätze in den Vordergrund:

- Um den zum Teil sehr unterschiedlichen Verhältnissen in den verschiedenen Bergtälern und -gebieten Rechnung tragen zu können, wurde die Region als Aktionsebene für die Förderungsmassnahmen gewählt.

- Eine ganzheitliche Betrachtungsweise drängte sich auf, die die wesentlichen sozio-ökonomischen Bereiche einbezieht.

Entsprechend diesen Grundsätzen mussten im Berggebiet zunächst Regionen gebildet und anschliessend für jede ein regionales Entwicklungskonzept erarbeitet werden. Das regionale Entwicklungskonzept stellt nicht nur eine Voraussetzung für den Einsatz der regionalpolitischen Massnahmen dar, sondern ist auch eine Grundlage für die Ausrichtung anderer raumwirksamer Massnahmen auf die regionalpolitischen Ziele.

312 Bisherige Beanspruchung der Massnahmen

312.1 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Die ersten zwei Entwicklungskonzepte konnten 1975 genehmigt werden. In den folgenden Jahren erhöhte sich diese Zahl sehr rasch. Ende 1977 verfügten bereits 19 Regionen über ein vom Bund und Kanton genehmigtes Entwicklungskonzept, das die Grundvoraussetzung zur Ausrichtung von Investitionshilfe bildet, und Ende 1982 waren es 49 Regionen.

Die insgesamt 54 Berggebietsregionen umfassen etwa zwei Drittel der Landesfläche, gegen einen Viertel der schweizerischen Bevölkerung und rund 1250 Gemeinden.

Die Darlehensgewährung entwickelte sich seit dem Inkrafttreten des Gesetzes (1. März 1975) wie folgt:

Jahr	Anzahl Projekte	zugesicherte Darlehen Mio. Fr.	Gesamtkosten der Projekte Mio. Fr.
1975	7	1,9	13,2
1976	29	7,2	50,9
1977	89	16,1	115,9
1978	143	47,2	309,7
1979	154	47,7	292,0
1980	181	44,8	263,7
1981	235	66,2	385,4
1982	326	93,9	574,5
	1164	325,0	2005,3

Nach Artikel 29 IHG hat der Bund zur Finanzierung der Investitionshilfe einen Fonds von 500 Millionen Franken zu öffnen. Im Jahr 1985 erfolgt die letzte Einzahlung von rund 20 Millionen Franken. Ende 1982 waren 402 Millionen Franken in den Fonds eingelegt. Dazu kommen rund 9,5 Millionen Franken aus Rückzahlungen und Zinsen der laufenden Darlehen.

Für die Realisierung ihrer gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzepte haben die regionalen Trägerorganisationen bereits vor mehreren Jahren begonnen, die anfallenden Aufgaben einem voll- oder teilzeitbeschäftigten Geschäftsführer (Regionssekretär) zu übertragen. Seit 1978 werden diese Sekretariate vom Bund finanziell unterstützt. Heute gibt es bereits 37 solcher Sekretariate.

312.2 Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berg- bieten

Das Bürgschaftsgesetz (SR 901.2) trat am 1. Januar 1977 in Kraft. Bis Ende 1982 sind der Schweizerischen Bürgschafts-

genossenschaft für das Gewerbe (GBG) unter dem Titel dieses Gesetzes 284 Gesuche unterbreitet worden. Davon konnten 152 bewilligt werden, 7 sind pendent, 35 sind zurückgezogen worden, und die übrigen 90 Gesuche mussten aus formellen oder sachlichen Gründen abgelehnt werden.

Die bewilligten Bürgschaften erreichten die Summe von 51'675'000 Franken. Berücksichtigt man die Amortisationen, dann beliefen sich die Verpflichtungen per Ende 1982 noch auf 38'248'000 Franken. Aufgegliedert nach Jahren ergibt sich folgendes Bild der Bürgschaftsgewährung:

Jahr	Anzahl Bürgschaften	Verbürgter Betrag in 1000 Fr.
1977	11	4 280
1978	33	10 130
1979	25	8 840
1980	21	7 405
1981	30	10 070
1982	32	10 950
	152	51 675

In fünf Fällen sind Bürgschaftsverluste von insgesamt 1,6 Millionen Franken entstanden. Davon hatte der Bund gemäss Artikel 7 Absatz 2 des Bürgschaftsgesetzes 90 Prozent zu tragen.

In den letzten drei Jahren erstattete der Bund der GBG für

den Vollzug dieses Gesetzes Verwaltungskosten von durchschnittlich 72'000 Franken pro Jahr.

313 Kritische Würdigung der Massnahmen

Die Erfahrung mit der Anwendung des Investitionshilfegesetzes und des Bürgschaftsgesetzes erstreckt sich erst auf wenige Jahre. Trotzdem lässt sich bereits heute feststellen, dass die Massnahmen sich in ihrer Ausgestaltung und Wirkung grundsätzlich bewährt haben.

Die Förderung des Infrastrukturausbaus aufgrund des Investitionshilfegesetzes hat dazu beigetragen, den grossen Nachholbedarf an solchen Einrichtungen und Anlagen zu verringern und damit die Wohnort- und Standortattraktivität der wirtschaftlich schwächeren Regionen zu erhöhen.

Positiv zu bewerten ist auch die institutionelle Konzeption des Investitionshilfegesetzes, die den Regionen sowohl bei der Planung wie bei der Realisierung der Entwicklungskonzepte eine wichtige Rolle zuweist. Die Regionalsekretariate leisten zur kontinuierlichen Anwendung der Förderungsmassnahmen einen wesentlichen Beitrag. Auch die Kantone beurteilen die Arbeit der Regionssekretäre zur Verwirklichung der Entwicklungskonzepte als wertvoll, wie dies aus den regelmässigen Kontakten mit den kantonalen Wirtschaftsförderungsinstanzen hervorgeht.

Mit der grundlegenden Aenderung der gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen seit der Rezession von 1975 ist jedoch deutlich zu Tage getreten, dass die gegenwärtige Konzeption der Regionalpolitik im Berggebiet nicht voll ausreicht, um auf das Angebot an Arbeitsplätzen die erhofften Impulse auszulösen. Bundesrat und Parlament haben immer wieder be-

stätigt, es gelte die Wirtschafts- und Arbeitsmarktstrukturen zu stärken. Zusätzliche Anstrengungen zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen sind daher unerlässlich. Aufgrund der positiven Erfahrungen mit dem Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen und dem Hotelkreditgesetz bietet sich die Ausrichtung von Zinskostenbeiträgen für Klein- und Mittelbetriebe im Berggebiet an. Dieses Instrument kann neu in das Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten aufgenommen werden.

Das Bedürfnis nach einer Förderung der Klein- und Mittelbetriebe ist in der Botschaft zum Bürgschaftsgesetz wie folgt begründet worden:

"Klein- und Mittelbetriebe sind gegenüber grösseren Firmen im Wettbewerb um die Beschaffung von langfristigen Darlehenskapital vielfach benachteiligt. Im Berggebiet, insbesondere in den alpinen Problemregionen, wo sich der ohnehin bescheiden vertretene Sekundärsektor beinahe ausschliesslich aus Klein- und Mittelbetrieben zusammensetzt, kommen noch verschiedene Standortnachteile wie schlechte Verkehrslage, hohe Transportkosten, kleiner Kundenkreis, beschränkte Expansionsmöglichkeiten usw. hinzu. Ueber eine Erleichterung des Zuganges zum Kapitalmarkt kann diesen Betrieben eine wichtige Hilfe erteilt werden, die die verschiedenen Standortnachteile wenigstens teilweise kompensiert, was wiederum zu einer Verbesserung der regionalen Standortbedingungen beiträgt." (BB1 1975 II 1328)

Diese Begründung hat nichts von ihrer Aktualität eingebüsst, im Gegenteil. Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben in den letzten Jahren tiefgreifende Änderungen erfahren, welche die Lage der Klein- und Mittelbetriebe zusätzlich belasten. Zu denken ist hier vor allem an den raschen technischen Fortschritt und die wachsende internationale Konkurrenz, die die oben zitierten Schwierigkeiten der

Klein- und Mittelbetriebe in den Berg- und Randregionen erheblich verschärfen. Diese Herausforderung ruft nach neuen unternehmerischen Initiativen und Investitionen, die jedoch von den Klein- und Mittelbetrieben angesichts ihrer begrenzten Möglichkeiten zur Eigenfinanzierung nur zögernd in Angriff genommen werden. Zieht man noch die Einseitigkeit und Verletzbarkeit der Arbeitsmarktstruktur in verschiedenen Randregionen in Betracht, erhält das Ziel des Bürgerschaftsgesetzes, die Standortnachteile der Klein- und Mittelbetriebe in den Bergregionen zu vermindern und neue Impulse zu vermitteln, zusätzliches Gewicht.

Die Bürgschaftsgewährung ist in ihrer heutigen Form ein schwaches Finanzierungsinstrument, das seiner Aufgabe, das Investitionshilfegesetz zu flankieren, nicht vollauf gerecht werden kann. Die Risikoabdeckung allein kann die zusätzlichen Förderungsanreize nicht bieten, die in der heutigen Situation erwünscht sind und mit zunehmender Dauer der Wachstumsschwäche unserer Volkswirtschaft notwendig wären.

Wie bereits erwähnt, zeigen die Erfahrungen mit dem Hotelkreditgesetz und dem Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen deutlich, dass das Instrument der Bürgschaftsgewährung durch die Möglichkeit von Zinskostenbeiträgen wesentlich an Attraktivität gewinnt. Das lässt sich auch durch die Tatsache belegen, dass das Bürgerschaftsgesetz besonders häufig beansprucht wird, wenn die Bürgschaften nach diesem Gesetz durch kantonale Zinskostenbeiträge verstärkt werden können.

Die für den Vollzug des Bürgerschaftsgesetzes gewählte Arbeitsteilung zwischen der GBG und dem Bund hat sich bewährt. In Zusammenarbeit mit den regionalen Bürgerschaftsgenossenschaften gewährleistet die GBG eine fachmännische und

- wie die oben angeführten Zahlen belegen - für den Bund kostengünstige Behandlung der Gesuche. Aus der Sicht des Gesuchstellers liegt ein Vorteil auch darin, dass er sich mit seinem Gesuch an eine privatrechtliche Organisation mit Branchenkenntnis wenden kann. Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit als zuständige Bundesstelle ist an der persönlichen und betrieblichen Beurteilung eines Gesuches nicht beteiligt, sondern stellt durch seinen Entscheid lediglich sicher, dass die geförderten Vorhaben den regionalen Entwicklungskonzepten entsprechen.

314 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

314.1 Allgemeines

Die Aenderungsvorschläge bei den regionalpolitischen Massnahmen zugunsten des Berggebietes stiessen in der Vernehmlassung auf breite Zustimmung.

Die Überwiegende Zahl der Kantone sprechen sich zur Verstärkung der Regionalpolitik grundsätzlich positiv aus. Allerdings wurden gewisse Bedenken angemeldet, die vor zu weitgehenden Eingriffen in die Wirtschaftsstrukturen und in den Föderalismus warnten. Der Kanton Aargau steht den Vorschlägen eher ablehnend gegenüber.

Auch die Parteien nehmen im allgemeinen eine zustimmende Haltung ein. Neben der Mahnung zu Vorsicht gegenüber zusätzlichen Eingriffen des Staates wird die grosse regionalpolitische Bedeutung weiterer Massnahmen des Bundes wie Finanzausgleich und Steuerharmonisierung betont; ebenso wird die Wichtigkeit der Koordination der verschiedenen Bundesaktivitäten hervorgehoben.

Von den Arbeitgeberorganisationen wird die staatspolitische Bedeutung der Regionalpolitik anerkannt, doch mahnen sie

zur Zurückhaltung bei deren Ausbau. Einzig der Schweizerische Gewerbeverband weist die Aenderungsvorschläge grundsätzlich zurück.

Die Arbeitnehmerverbände stellen sich positiv zum vorgeschlagenen Ausbau der regionalpolitischen Massnahmen.

In den Stellungnahmen verschiedener Verbände und Organisationen wird hervorgehoben, dass die Regionalpolitik eine Daueraufgabe sein muss. Befürchtungen über eine Einengung des unternehmerischen Handlungsspielraumes und Skepsis bezüglich einer für unser exportorientiertes Land zu kleinräumigen Betrachtungsweise werden ebenfalls eingebracht. Schliesslich wird die Frage aufgeworfen, ob der Bund zusätzliche Aufgaben übernehmen soll, die eigentlich Sache der Kantone seien.

314.2 Aufstockung des Investitionshilfefonds

Die Notwendigkeit der Aufstockung des Fonds um 300 Millionen Franken wird in nahezu allen Stellungnahmen bejaht. Von verschiedener Seite wird der vorgeschlagene Betrag als untere Grenze bezeichnet. Einzig der Schweizerische Gewerbeverband lehnt zusätzliche Mittel für den Investitionshilfefonds ab.

314.3 Einbezug des Erwerbs von Industrieland in den sachlichen Geltungsbereich des Investitionshilfegesetzes

Die vorgeschlagene Ausdehnung des sachlichen Geltungsbereiches des IHG wird im allgemeinen begrüsst, wenn auch vor zu hohen Erwartungen in die Wirksamkeit dieser Massnahme gewarnt wird. Vereinzelt Ablehnungen basieren auf der Ueberlegung, dass es sich hier um eine Angelegenheit der Gemeinden, allenfalls der Kantone handle.

Mit Bezug auf den sachlichen Geltungsbereich des IHG sind zahlreiche Wünsche für die Aufnahme weiterer Bereiche vorgebracht worden. So sollen auch der Landerwerb für Gewerbe- und für Wohnbauzwecke, der Erwerb und allenfalls die Erstellung von Industriegebäuden oder gar der Wohnungsbau ganz allgemein mit Investitionshilfe unterstützt werden können.

Ferner wird angeregt, die Anlagen zur Verarbeitung von Urprodukten, den Ausbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur sowie wirtschaftsnahe, infrastrukturähnliche Einrichtungen in den sachlichen Geltungsbereich einzubeziehen.

314.4 Regionale Sekretariate

Die Funktionen der regionalen Sekretariate werden in den meisten Stellungnahmen, die sich zu diesem Punkt geäußert haben, als wichtig beurteilt; die Absicht, sie weiter zu unterstützen, wird begrüßt. Den Vorbehalten aus Erwägungen zur Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen stehen auch weitergehende Forderungen gegenüber, wonach regionale Sekretariate nicht nur im Berggebiet, sondern auch in den wirtschaftlich bedrohten Regionen einzurichten seien.

Zudem wird von einigen Organisationen verlangt, dass dem regionalen Träger in einem bestimmten Umfang freie Mittel zugeteilt werden, die er nach seinen Vorstellungen für die Konzeptrealisierung verwenden könnte.

314.5 Einführung von Zinskostenbeiträgen in das Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten

Die überwiegende Zahl der Vernehmlassungen aus allen begrüßten Kreisen hat sich positiv zur Einführung von Zinskostenbeiträgen geäußert. Neben einigen skeptischen oder

ablehnenden Aeusserungen fordert der Kanton Bern eine gänzliche Uebersarbeitung dieses Vorschlages. Einige Stellungnahmen erachten eine kantonale Beteiligung an den Zinskostenbeiträgen als angezeigt; andere lehnen es ab, dass Zinskostenbeiträge nur ausnahmsweise unabhängig von einer Bürgerschaft ausgerichtet werden können.

Schliesslich wird eine allgemeine materielle Harmonisierung zwischen dem Bürgerschaftsgesetz und dem Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen als notwendig erachtet.

314.6 Regionalpolitische Koordination innerhalb des Bundes und nach aussen

Die Absicht, die Bemühungen um eine bessere Koordination innerhalb des Bundes zu verstärken, wird in nahezu allen Stellungnahmen begrüsst und als Daueraufgabe bezeichnet. Dabei soll man sich jedoch grundsätzlich auf die bestehenden Gremien und Verfahren stützen. Ebenfalls könne nicht erwartet werden, dass die Zielkonflikte stets zugunsten der Regionalpolitik gelöst würden.

Der Vorschlag, die Information und die Standortwerbung zu verbessern und insbesondere eine entsprechende Kontaktstelle zu schaffen, stösst auf breiten Widerstand. Die Ablehnung wird vor allem damit begründet, dass diese Aufgaben von den Kantonen wahrzunehmen sei.

Einige Organisationen könnten sich unter ausdrücklicher Betonung des Versuchscharakters mit der Kontaktstelle einverstanden erklären.

314.7 Weitere Ergebnisse

Die Vernehmlassung brachte auch eine Reihe von Anregungen und Bemerkungen vor allem zum Investitionshilfegesetz, die nicht Gegenstand des Vernehmlassungsberichtes waren.

So schlagen einige Kantone und Organisationen vor, die gemäss Artikel 16 Absatz 4 IHG verlangte kantonale Leistung nach der Finanzkraft der Kantone abzustufen.

Eine Reihe von Stellungnahmen sprechen sich für Vereinfachungen im Vollzug des IHG aus, wobei meist die Stärkung der Stellung der Kantone im Vordergrund steht. Vereinzelt wird die Aufteilung des Investitionshilfefonds auf die Kantone gefordert.

Einige Vernehmlasser vermischen eine umfassende Situationsanalyse für die verschiedenen Regionen und eine breiter abgestützte Begründung für die vorgeschlagenen Aenderungen.

Schliesslich wird der Wunsch geäussert, dass entweder die verschiedenen gesetzlichen Grundlagen materiell aufeinander abgestimmt oder alle regionalpolitischen Massnahmen des Bundes in einem Gesetz zusammengefasst werden.

315 Grundzüge der Revisionsvorlage

315.1 Uebersicht

Die vorgeschlagenen Aenderungen leiten sich aus den folgenden Zielen ab: Einerseits soll die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen in den wirtschaftlich benachteiligten Gebieten mehr Gewicht erhalten, andererseits sollen die Nachteile dieser Gebiete in bezug auf Standort- und Wohnortattraktivität durch eine kontinuierliche Infrastrukturförderung vermindert werden.

Diese Ziele sollen durch die Aufstockung des Investitions-
hilfefonds, die Ausweitung des sachlichen Geltungsberei-
ches des IHG und durch die Aufnahme der Zinskostenbeiträge
in das Bürgschaftsgesetz verwirklicht werden.

315.2 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Die Investitionsprogramme in den genehmigten Entwicklungs-
konzepten und die wachsende Beanspruchung der Investitions-
hilfe machen deutlich, dass die weitere Förderung des In-
frastrukturausbaus in den Bergregionen nur gewährleistet
ist, wenn der Investitionsfonds aufgestockt wird. Dies ist
insbesondere nötig, um den Kantonen, Regionen und Gemeinden
eine langfristige Planung zu ermöglichen, die gerade im In-
frastrukturbereich eine ausserordentliche Bedeutung hat.
Der Beschluss über die Aufstockung des Investitionsfonds
sollte deshalb so früh wie möglich gefasst werden.

Detaillierte Berechnungen (vgl. die folgende Tabelle), wel-
che neben den Investitionsprogrammen der einzelnen Regionen
zahlreiche Einflussfaktoren berücksichtigten, die aus einer
Analyse der bisher abgewickelten Geschäfte hervorgingen,
haben ergeben, dass der Fonds bis 1994 sukzessive um ins-
gesamt 300 Millionen Franken erhöht werden muss. Eine erste
Einlage wird im Jahre 1986 notwendig sein.

Ohne zusätzliche Fondsmittel müssten die Darlehenszusiche-
rungen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre gegenüber
heute drastisch gekürzt werden, da sie sich nur noch im
Rahmen der Rückzahlungen gewährter Darlehen bewegen könn-
ten. Die jährlichen Rückzahlungen dürften dazumal zw-
ischen 25 und 30 Millionen betragen. Eine zügige Realisie-
rung des Infrastrukturausbaus wäre in Frage gestellt. Dies
dürfte sich insbesondere in denjenigen Kantonen, deren
Regionen die Erarbeitung der Entwicklungskonzepte erst
spät in Angriff genommen haben, spürbar auswirken.

Entwicklung und Prognose der Investitionshilfe 1975 - 1994

Jahr	Anzahl Projekte		Zusicherungen in Mio. Fr.		Fondsmittel in Mio. Fr.					Auszahlungen in Mio. Fr.		Saldo Fonds Ende Jahr in Mio. Fr.
	pro Jahr	Total	pro Jahr	Total	aus Budget		aus Zinsen und Rückzahlungen		Total	pro Jahr	Total	
					pro Jahr	Total	pro Jahr	Total				
1975 - 1981	-	838	-	231	-	346	-	7	353	-	91	262
1982	326	1'164	94	325	56	402	5	12	414	61	152	262
1983	335	1'499	95 ¹⁾	420	56	458	9	21	479	88	240	239
1984	355	1'854	100	520	22	480	12	33	513	85	325	188
1985	350	2'204	98	618	20	500	16	49	549	94	419	130
1986	340	2'544	95	713	20 ²⁾	520	21	70	590	97	516	74
1987	330	2'874	92	805	20	540	26	96	636	97	613	23
1988	320	3'194	90	895	41	581	31	127	708	95	708	0
1989	305	3'499	85	980	57	638	35	162	800	92	800	0
1990	290	3'789	80	1'060	49	687	40	202	889	89	889	0
1991	270	4'059	75	1'135	41	728	44	246	974	85	974	0
1992	250	4'309	70	1'205	31	759	49	295	1'054	80	1'054	0
1993	250	4'559	70	1'275	22	781	53	348	1'129	75	1'129	0
1994	250	4'809	70	1'345	16	797	56	404	1'201	72	1'201	0

1) Hohe Jahreszusicherungsquoten infolge des Eintrittes der letzten Entwicklungsregionen in die Realisierungsphase.

2) Erforderliche Fondsaufstockung in den Jahren 1986 bis 1994.

Die erhöhte Bedeutung arbeitsmarktnaher Impulse hat nicht zuletzt zur Frage geführt, ob nicht auch im Rahmen des Investitionshilfegesetzes direkte Massnahmen zur Förderung der Klein- und Mittelbetriebe geschaffen werden sollten. Die positiven Erfahrungen bei der Zusammenarbeit mit der Schweizerischen Bürgerschaftsgenossenschaft für das Gewerbe und die Notwendigkeit einer unabhängigen betriebswirtschaftlichen Prüfung der Gesuche haben uns jedoch in der Auffassung bestärkt, die vorgesehene Ausweitung der einzelbetrieblichen Förderung gleichfalls im Bürgerschaftsgesetz zu verankern.

Für das Investitionshilfegesetz bietet sich hingegen an, die Bereitstellung von Industrie- und Gewerbeland zusätzlich zu fördern. Nach geltendem Recht kann das IHG zur Restfinanzierung der Erschliessung von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken, nicht aber zum Erwerb entsprechender Grundstücke beansprucht werden. Als Flankierung der verstärkten Förderung der Klein- und Mittelbetriebe ist es angezeigt, durch den Einbezug des Landerwerbs Neuansiedlungen oder Erweiterungen von Betrieben zu begünstigen. Die Tatsache, dass in den Zonenplänen vieler Gemeinden Industrie- und Gewerbebezonen ausgeschieden sind, darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass dieses Land - weil im privaten Eigentum - oft nicht verfügbar ist. Gemeinden, welche eine aktive Industrielandpolitik betreiben möchten, indem sie für Industrie- und Gewerbeansiedlung geeignetes Land erwerben, dieses erschliessen und an ansiedlungs- oder erweiterungswillige Unternehmungen zu angemessenen Bedingungen veräussern oder im Baurecht zur Verfügung stellen, sollen dazu die Investitionshilfe in Anspruch nehmen können.

Eine weitergehende Oeffnung des sachlichen Geltungsbereiches des IHG im Sinne der verschiedenen Wünsche und Anregungen des Vernehmlassungsverfahrens erweist sich als nicht

angemessen. Die Vorschläge liegen alle ausserhalb des Infrastrukturbereiches und dürften zu Ueberlappungen oder Abgrenzungsproblemen mit den Anwendungsbereichen anderer Bundesgesetze führen, insbesondere auf dem Gebiet der Agrarpolitik und der Wohnbauförderung.

Die Forderung, dass auch einzelbetriebliche Vorhaben, welche direkt Arbeitsplätze in den Regionen schaffen, im Rahmen des IHG unterstützt werden sollen, kann ohne eine grundlegende Revision dieses Gesetzes nicht erfüllt werden. Statt dessen schlagen wir vor, die Förderung von Klein- und Mittelbetrieben durch eine Erweiterung des Bürgschaftsgesetzes zu verstärken (vgl. Ziff. 315.3).

Die Unterstützung der regionalen Sekretariate soll weitergeführt und verstärkt werden.

Eine bessere Aus- und Weiterbildung der Regionssekretäre und eine angemessene finanzielle und personelle Dotierung der Sekretariate sollen es ermöglichen, deren Animations-, Beratungs- und Informationstätigkeit auszubauen und vermehrt auch für die Bedürfnisse der Wirtschaft zu nutzen.

Bei diesem Ausbau gilt es, den jeweiligen institutionellen Rahmen mitzuberücksichtigen, in den die Regionssekretariate eingebettet sind. Die bisherige Praxis, wonach die Regionen die Organisationsform ihres Sekretariats im Einvernehmen mit den Kantonen und dem Bund bestimmen, hat sich bewährt.

Die regionalen Sekretariate werden gestützt auf Artikel 14 Absatz 2 des Investitionshilfegesetzes gefördert. Diese Bestimmung bedarf keiner Aenderung.

315.3 Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berg- gebieten

Die bewährte Arbeitsteilung zwischen der Bürgschaftsgenossenschaft und dem zuständigen Bundesamt wird für die Bürgschaftsgewährung beibehalten. Der Entscheid über die Zinskostenbeiträge hingegen soll durch das Bundesamt gefällt werden. Bei seinem Entscheid stützt sich das Bundesamt sowohl auf regionalpolitische und arbeitsmarktliche Kriterien wie auch auf die Beurteilung der Gesuche in betrieblicher und persönlicher Hinsicht durch die Bürgschaftsgenossenschaft.

Die Zinskostenbeiträge werden durch die Bürgschaftsgenossenschaft im Auftrage des Bundes ausbezahlt und in bezug auf ihre zweckentsprechende Verwendung überwacht. Dieses Vorgehen ist in zweifacher Hinsicht zweckmässig: Der Gesuchsteller muss für Bürgschaft und Zinskostenbeiträge nur mit der Bürgschaftsgenossenschaft verkehren. Auf der anderen Seite sprechen die Erfahrung und der enge Kontakt der Bürgschaftsgenossenschaft zum Gesuchsteller und seiner Bank für die vorgeschlagene Lösung.

Die Kosten für die Zinskostenbeiträge werden vollständig durch den Bund getragen. Eine kantonale Leistung wird nicht vorausgesetzt. Eine zwingende Verknüpfung mit einer Leistung des Kantons würde verschiedene kleinere und auch finanzschwache Kantone benachteiligen, die über keine gesetzlichen Grundlagen verfügen, um entsprechende Leistungen auszurichten. Auf ihrem Gebiet könnte das neue Instrument nicht angewendet werden; es käme nur jenen Kantonen zugute, die über ein ausgebautes Instrumentarium zur Wirtschaftsförderung verfügen.

Der örtliche Geltungsbereich des Bürgschaftsgesetzes ist das Berggebiet im Sinne von Artikel 2 des IHG. Dieses Berggebiet umfasst auch den grösseren Teil des örtlichen Geltungsbereiches des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen. Die Innovationsrisikogarantie ihrerseits würde ohne örtliche Einschränkung für die ganze Schweiz gelten. Trotz dieser gebietsmässigen Ueberschneidungen sind bei der Anwendung des Bürgschaftsgesetzes kaum Abgrenzungsprobleme gegenüber den zwei anderen Massnahmen zu erwarten. Einmal richtet sich das Bürgschaftsgesetz an Klein- und Mittelbetriebe, die ein begrenztes und recht genau definiertes Investitionsbedürfnis haben. So kann es beispielsweise darum gehen, die Geschäftstätigkeit im angestammten Bereich zu erweitern oder die Produktion auf neue, erprobte Verfahren umzustellen. Zum andern schliesst Artikel 3 Absatz 2 des Bürgschaftsgesetzes eine Kumulation mit anderen Bundesleistungen aus. Das bedingt, dass im Zweifelsfalle vorweg geprüft und entschieden wird, ob ein Bürgschaftsgesuch im Rahmen des Bürgschaftsgesetzes oder unter dem Titel des Bundesbeschlusses über Finanzierungsbeihilfen oder allenfalls der Innovationsrisikogarantie behandelt wird.

Die Zinskostenbeiträge sind in der vorgeschlagenen Form als Förderungsinstrument zugunsten einzelner Betriebe sowohl betragsmässig als auch zeitlich begrenzt. Zusammen mit der Bürgschaftsgewährung sollen sie Impulse geben und bei der Ueberwindung der Startschwierigkeiten helfen. Es ist aber ausgeschlossen, dass sie zu einer Dauerhilfe werden können. Im Hinblick auf die Ziele des IHG sowie die besonderen Bedürfnisse der Klein- und Mittelbetriebe in den Berggebieten kann man festhalten, dass die vorgeschlagene Lösung keine untragbaren Auswirkungen auf das Wirtschaftssystem haben wird.

32 Besonderer Teil:

Kommentar zu den einzelnen Revisionsvorschlägen

321 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

321.1 Aufstockung des Investitionshilfefonds

In Artikel 29 Absatz 1 des Investitionshilfegesetzes wird festgelegt, dass der Bund während der ersten neun Jahre seit Inkrafttreten des Gesetzes einen Fonds von 500 Millionen Franken äufnet.

Absatz 3 desselben Artikels bestimmt, dass weitere Einlagen durch einfachen Bundesbeschluss erfolgen.

321.2 Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbe-zwecken

Die Artikel 1 und 3 werden durch "Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbe-zwecken" ergänzt und sprachlich angepasst.

Artikel 4 nennt als mögliche Empfänger von Investitionshilfe Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie Private.

In bezug auf den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbe-zwecken ist es aus zwei Gründen angezeigt, Private als Empfänger auszuschliessen: Einmal soll ausgeschlossen werden, dass Unternehmen für ihren Landerwerb in den Genuss der Investitionshilfe gelangen können, da sonst auf diesem Wege die Möglichkeit der direkten Hilfe an Einzelbetriebe eingeführt würde. Zum andern soll der Gefahr begegnet werden, dass die Investitionshilfe für spekulative Landgeschäfte beansprucht wird.

322 Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berg-
gebieten

322.1 Titel, Artikel 1 - 6

Titel, Artikel 1 Absatz 2, Artikel 3 Absatz 1 und Artikel 4 werden durch das neue Instrument der Zinskostenbeiträge ergänzt.

In Artikel 4 werden die Empfänger der Bundesleistungen genannt. Das erlaubt, Artikel 5 zu streichen.

Artikel 6 (neu Art. 5) Absatz 1 wird allgemeiner gefasst, damit auch die Verwaltungskosten abgedeckt sind, die der Bürgschaftsgenossenschaft im Zusammenhang mit den Zinskostenbeiträgen entstehen.

Weil der bisherige Artikel 5 gestrichen wird, können die bisherigen Artikel 6 und 7 um je eine Position vorgezogen werden. Die so entstehende Lücke gestattet, die Bestimmungen über die Zinskostenbeiträge als neuen Artikel 7 einzufügen.

322.2 Zinskostenbeiträge (Art. 7)

Die Zinskostenbeiträge sind für Vorhaben vorgesehen, die zur Stärkung der regionalen Arbeitsmarktstruktur beitragen. Zur Beantwortung der Frage, ob ein bestimmtes Vorhaben diese Voraussetzungen erfüllt, sind sowohl quantitative wie auch qualitative Kriterien heranzuziehen. Die Tatsache, dass Arbeitsplätze geschaffen werden, wird nicht in allen Fällen zur Begründung ausreichen. Es muss auch Aussicht auf Kontinuität, d.h. auf eine kontinuierliche Nachfrage nach den Leistungen der antragstellenden Betriebe innerhalb oder

ausserhalb der Region gegeben sein. Damit werden Betriebe ausgeschlossen, deren Vorhaben auf einer eher kurzfristigen Aufblähung der entsprechenden Nachfrage (z.B. Bauboom) beruhen. Andererseits können sowohl sog. Exportbasisbetriebe, (das sind Betriebe, die ihre Leistung im wesentlichen ausserhalb der Region absetzen) als auch Betriebe unterstützt werden, nach deren Leistung in der Region ein dauernder Bedarf erwartet werden kann. Es wird auch von Bedeutung sein, ob die neu zu schaffenden Arbeitsplätze dem regionalen Arbeitskräfteangebot entsprechen oder ob vor allem auf ausserregionale oder gar ausländische Arbeitskräfte zurückgegriffen werden soll. Auch die Frage, ob der Branchenfächer ergänzt und regionale Potentiale erschlossen werden, wird eine Rolle spielen. Dazu gehören Investitionen mit innovativem Charakter in bestehenden Betrieben, die zwar keine neuen Arbeitsplätze schaffen, dem Betrieb aber ermöglichen, sich den Anforderungen von Technik und Markt anzupassen. Bei der Förderung von Betrieben, die hauptsächlich für den lokalen und regionalen Markt arbeiten, muss vermieden werden, dass bestehende Betriebe übermässig konkurrenziert werden.

Refinanzierungen, Betriebsübernahmen und Sanierungen hingegen werden von einer Förderung durch Zinskostenbeiträge ausgeschlossen.

In Absatz 1 werden die Zinskostenbeiträge in Verbindung mit einer Bürgschaft vorgesehen. Absatz 2 löst diese Verbindung, um jenen Fällen Rechnung zu tragen, bei denen ein Impuls durch Zinskostenbeiträge zweckmässig, eine Risikoabdeckung aber nicht erforderlich ist. Die Zinskostenbeiträge können für Kredite von höchstens 500'000 Franken gewährt werden. Dieser Höchstbetrag entspricht der Bürgschaftslimite nach Artikel 6 (bisher Art. 7) Absatz 1 und kann ebenfalls durch den Bundesrat angepasst werden.

Die Zinskostenbeiträge werden in ihrer Höhe (zwei Fünftel) und ihrer Dauer (sechs Jahre) begrenzt. Die gewählte Formulierung erlaubt aber, in den ersten Jahren der Laufzeit im Interesse eines stärkeren Impulses über die zwei Fünftel hinauszugehen. Entsprechend werden sich die Zinskostenbeiträge in den folgenden Jahren reduzieren.

322.3 Sorgfaltspflicht (Art. 8)

Durch den Einbezug der Zinskostenbeiträge wurde es erforderlich, die Sorgfaltspflicht der Bürgschaftsgenossenschaft genereller zu umschreiben.

322.4 Vorprüfung (Art. 9)

Die Vorprüfung der Gesuche um Bürgschaftsgewährung und Zinskostenbeiträge folgt dem bisher geltenden Ablauf: Die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft nimmt die Gesuche entgegen und prüft sie in persönlicher und betrieblicher Hinsicht.

Anschliessend beurteilt das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, ob die Gesuche in örtlicher und sachlicher Hinsicht dem regionalen Entwicklungskonzept entsprechen. Bei Gesuchen um Zinskostenbeiträge muss das Bundesamt auch prüfen, ob die zusätzlichen Voraussetzungen erfüllt sind.

Das Bundesamt hört die zuständige kantonale Stelle an. Das erlaubt, die kantonalen Förderungsziele zu berücksichtigen und die Massnahmen dieses Gesetzes mit allfälligen kantonalen Massnahmen abzustimmen.

322.5 Entscheid (Art. 10)

Ueber die Gesuche um Bürgschaftsgewährung, die dem regionalen Entwicklungskonzept entsprechen, entscheidet die Bürgschaftsgenossenschaft wie bisher endgültig.

Der Entscheid über die Gewährung von Zinskostenbeiträgen wird durch das Bundesamt gefällt. Die Bürgschaftsgenossenschaft übernimmt mit Auszahlung und Ueberwachung der Zinskostenbeiträge lediglich technische Funktionen; sie wird von den Rechtsschutzbestimmungen nicht berührt.

33 Finanzielle und personelle Auswirkungen

331 Finanzielle Auswirkungen

331.1 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Die vorgeschlagene Aufstockung des Investitionshilfefonds erstreckt sich über die Jahre 1986 bis 1994 und beläuft sich auf insgesamt 300 Millionen Franken. Bezüglich der Verteilung der Einlagen über die Aeuftungsdauer wird auf Kapitel 315.2 verwiesen.

Die neue Regelung, wonach der Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken in den sachlichen Geltungsbereich des Investitionshilfegesetzes einbezogen wird, hat auf Budget und Rechnung der Eidgenossenschaft keine Auswirkung, weil die Hilfe an die einzelnen Infrastrukturprojekte aus dem Investitionshilfefonds erbracht wird.

Für die verstärkte Unterstützung der Regionssekretariate sind gegenüber dem Voranschlag 1983 und Finanzplan 1984

keine zusätzlichen Beträge notwendig, da die zugesicherten Bundesbeiträge erst mit einjähriger Verzögerung (Rechnungsablage) ausbezahlt sind und eine allfällige Anpassung der Organisation der Sekretariate eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen dürfte. Ab 1985 wären im Vergleich mit dem heutigen Bedarf rund 500'000 Franken im Jahr zusätzlich zu bewilligen.

331.2 Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung

Geht man von einem verbürgten Darlehen von 500'000 Franken (Bürgschaftslimite) mit einer Amortisationsfrist von 20 Jahren (Höchstdauer) und von einem massgebenden Zinssatz von 5,5 Prozent aus, dann können die Zinskostenbeiträge des Bundes für dieses Darlehen nach dem vorgeschlagenen Artikel 7 höchstens die Summe von rund 58'000 Franken erreichen.

Im Jahre 1982 hat die Bürgschaftsgenossenschaft Darlehen im Umfange von knapp 11 Millionen Franken verbürgt. Wird die obenstehende Berechnung auch für dieses Volumen ausgeführt, ergeben sich für den Bund Verpflichtungen für Zinskostenbeiträge von ungefähr 1,2 Millionen Franken.

Hier sind zwei Bemerkungen anzufügen: Einerseits werden für einen Teil der Darlehen keine oder nur in reduziertem Umfang Zinskostenbeiträge ausgerichtet werden. Auch wird die durchschnittliche Laufzeit der Darlehen deutlich unter den maximal möglichen 20 Jahren liegen. Durch diese Faktoren wird der Aufwand für die Zinskostenbeiträge verringert. Andererseits muss aber damit gerechnet werden, dass das Bürgschaftsvolumen mit Einführung der Zinskostenbeiträge wesentlich zunehmen wird. Diese beabsichtigte Entwicklung

zieht einen höheren Aufwand für die Zinskostenbeiträge nach sich.

Eine Quantifizierung des Aufwandes fällt schwer; eine erste Schätzung hat ergeben, dass der jährliche Aufwand nach einer gewissen Anlaufzeit auf 2 - 3 Millionen Franken steigen kann. Der Rahmen von 25 - 30 Millionen für zehn Jahre dürfte nicht überschritten werden.

Die Kosten für die Behandlung des einzelnen Gesuches durch die Bürgschaftsgenossenschaft werden von der Einführung der Zinskostenbeiträge nicht entscheidend beeinflusst. Hingegen wird sich auch hier die steigende Zahl der Gesuche auswirken.

Die Entwicklung der Bürgschaftsverluste kann nicht vorausgesagt werden.

332 Personelle Auswirkungen

Die vorgeschlagenen Massnahmen erfordern für den Vollzug zwei zusätzliche Stellen, die dem Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit durch Verschiebung innerhalb der Allgemeinen Bundesverwaltung zugeteilt werden.

333 Auswirkungen auf den Vollzug der Kantone

Die Aufstockung des Fonds dient der Weiterführung der Investitionshilfe. Die von den Kantonen zu erbringende Leistung wird im heutigen Rahmen bleiben.

Die verstärkte Förderung der Regionssekretariate und die Einführung der Zinskostenbeiträge verpflichten die Kantone zu keinen zusätzlichen Leistungen.

Die betroffenen Kantone verfügen über Amtsstellen, die für den Vollzug regionalpolitischer Massnahmen verantwortlich sind. Die vorgeschlagenen Aenderungen dürften bei den Kantonen kaum personelle Auswirkungen haben.

34 Verfassungsmässigkeit

Das Investitionshilfegesetz und das Bürgerschaftsgesetz stützen sich auf die Artikel 22quater und 31bis Absatz 3 Buchstabe c der Bundesverfassung. Die vorgeschlagenen Aenderungen werden durch diese Artikel ebenfalls abgedeckt.

4 Regionalpolitische Koordination innerhalb des Bundes

41 Die Notwendigkeit einer verbesserten Koordination

In der Regionalpolitik als interdisziplinäre Aufgabe des Bundes und der Kantone spielt die Koordination eine besondere Rolle. Diese muss auf verschiedenen Ebenen gewährleistet sein; sie verlangt eine enge Zusammenarbeit nicht nur der von den Massnahmen Begünstigten oder Betroffenen, sondern auch den Einbezug staatlicher Aktivitäten, die nur indirekt regionalpolitisch wirksam sind. Fehlt eine solche übergreifende Zusammenarbeit, so erhält die immer wieder vertretene Auffassung Nahrung, dass die regionalpolitischen Massnahmen ständig der Gefahr unterliegen, von den Konsum- und Investitionsausgaben des Bundes in anderen Bereichen abgeschwächt oder sogar neutralisiert zu werden.

Im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes "Regionalprobleme" ist mit dem Projekt FIRI (Finanzpolitische Instrumente und regionale Inzidenz) ein erster Versuch einer finanzpolitischen Beurteilung der regionalen Auswirkungen bestimmter Bundesausgaben unternommen worden. Ein weiteres

Projekt, das auch qualitative Elemente der Bundespolitik einbeziehen soll, wurde in Angriff genommen. Die Analyse und Bilanzierung der Bundesaktivitäten dürfen sich jedoch nicht in punktuellen Forschungsanstrengungen erschöpfen. Sie müssen vielmehr im Hinblick auf eine optimale Koordination zu einer ständigen Aufgabe bei der Erfüllung der regionalpolitischen Ziele werden.

Auf einer anderen, gleichfalls wichtigen Ebene, nämlich der Koordination der Wirtschaftsförderung der Kantone untereinander, sind von der Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) in letzter Zeit verstärkte Anstrengungen zu einer Verbesserung unternommen worden. Sie haben ihren Niederschlag in den "Empfehlungen zur Koordination und Harmonisierung der kantonalen Wirtschaftspolitik" gefunden.

42 Bisherige Koordinationsanstrengungen

Die regionalpolitische Koordination hat sich bisher ausschliesslich im Rahmen des Bundesgesetzes über Investitionshilfe im Berggebiet bewegt. Die Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung hat gemäss Artikel 27 Absatz 1 des IHG die Investitionshilfe für Berggebiete mit den aufgrund anderer Bundesgesetze oder sonstiger Erlasse zugunsten der Berggebiete geltenden Massnahmen zu koordinieren. Zu diesem Zweck wurde gemäss Verordnung vom 9. Juni 1975 über Investitionshilfe für Berggebiete (SR 901.11) vom Bundesrat ein Koordinationsausschuss eingesetzt, in dem Vertreter der interessierten Bundesstellen vertreten sind. Aufgabe des Koordinationsausschusses war es bis anhin im wesentlichen, die Entwicklungskonzepte der Regionen zu begutachten und zu besonderen Projekten im einzelnen Stellung zu nehmen.

Eine weitere Koordinationsaufgabe wurde der am 10. Juli 1972 vom Bundesrat eingesetzten ständigen Beratenden Kommission für regionale Wirtschaftsförderung übertragen, die es als eine ihrer Hauptaufgaben betrachtet, die vom Bund zu treffenden Massnahmen von allgemeiner Bedeutung mit regionalpolitischen Auswirkungen zu begutachten.

Sowohl die Beratende Kommission wie die Zentralstelle und der Koordinationsausschuss haben in der Aufbau- und Ausbau-phase der Investitionshilfe im Berggebiet bedeutende Arbeit geleistet, die zum Erfolg dieses Instrumentes beigetragen hat. Fehlende Transparenz und die Tatsache, dass insbesondere Investitionsvorhaben, soweit sie nicht mit Restfinanzierungen gemäss IHG verbunden sind, nicht oder erst nachträglich diesen drei Instanzen zur Kenntnis gelangen, haben eine Koordination der Regionalpolitik mit den übrigen Bundesaktivitäten bisher jedoch nur in Ansätzen gelingen lassen. Ein gewisser Fortschritt konnte immerhin dadurch erzielt werden, dass der Bundesrat aufgrund einer Motion am 25. Februar 1981 Weisungen über die Berücksichtigung der Kantone bei der Schaffung und Verlegung von Arbeitsplätzen des Bundes erlassen hat, die ein regelmässig nachgeführtes Inventar über die geografische Verteilung der Arbeitsplätze anordnen (BB1 1981 I 726).

43 Die Elemente einer verbesserten Koordination

Vor dem Hintergrund der immer wieder geforderten und aufgrund wissenschaftlicher Analysen als notwendig erachteten verbesserten Abstimmung der regionalpolitischen Massnahmen auf die übrigen Bundesaktivitäten, die investive, personelle und finanzielle Auswirkungen auf die Regionen haben, nimmt der Bundesrat in Aussicht, die Aufgabe des Koordinationsausschusses IHG wie folgt zu erweitern:

- Der Ausschuss soll die Neuinvestitionen oder Investitionsverlagerungen seitens des Bundes aufgrund der Eingaben für die Finanzplanung, für die Richtlinien der Regierungspolitik und anderer einschlägiger Unterlagen laufend analysieren.
- Er erarbeitet in regelmässigen Abständen eine Bilanz der räumlichen Verteilung der Bundesinvestitionen, wobei er sich an die bereits genannte Bilanz über die geographische Verteilung der Bundesarbeitsplätze anlehnt.

Diese Vorkehren sollen dazu beitragen, allfällige Beeinträchtigungen der regionalpolitischen Ziele des Bundes frühzeitig zu erkennen und regionalpolitisch tragbare Lösungen im Rahmen einer zielgerechten Aufgabenerfüllung zu finden. Sie werden es darüber hinaus nicht nur der Beratenden Kommission für regionale Wirtschaftsförderung erlauben, ihrer Begutachtungsfunktion intensiver nachzukommen, sondern auch die Zentralstelle für regionale Wirtschaftsförderung des BIGA in die Lage versetzen, das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement und den Bundesrat über den Stand der regionalpolitischen Anstrengungen im Rahmen der Bundestätigkeiten eingehend zu informieren.

Bundesbeschluss über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983¹⁾,
beschliesst:

I

Der Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978²⁾ über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 2 (neu)

² Der Bund kann Beiträge an die Aufwendungen von kantonalen und regionalen Innovationsberatungsstellen gewähren.

Art. 4 Arten

Finanzierungsbeihilfen werden geleistet durch:

- a. Bürgschaften zur Sicherung der Investitionskredite;
- b. Zinskostenbeiträge für Investitionskredite von Banken;
- c. Beiträge an Innovationsberatungsstellen.

Art. 5 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Für Vorhaben, die für eine Region in arbeitsmarktlischer und technologischer Hinsicht von besonderer Bedeutung sind und deren Finanzierung schwierig ist, kann der Bund Bürgschaften bis zur Hälfte der Gesamtkosten gewähren. Für den Teil der Bürgschaften, der einen Drittel der Gesamtkosten übersteigt, muss der Kanton keine Haftung übernehmen.

Art. 6 Zinskostenbeiträge

¹ Der Bund kann für Investitionskredite bis zu einem Drittel der Gesamtkosten des Vorhabens Zinskostenbeiträge gewähren, wenn

- a. ein angemessener Teil der Gesamtkosten des Vorhabens durch eigene Mittel gedeckt wird;

¹⁾ BBl 1983 III 481.

²⁾ SR 951.93

- b. eine Bank, die dem Bundesgesetz über die Banken und Sparkassen¹⁾ untersteht, das Vorhaben nach geschäftsüblichen Grundsätzen geprüft und die erforderlichen Kredite zu marktüblichen Bedingungen zugesichert hat;
- c. die Bank für die zu verbilligenden Kredite ihrerseits eine Zinsermässigung gewährt, die mindestens ein Viertel des geschäftsüblichen Zinses beträgt, und
- d. der Kanton, in dem das Vorhaben ausgeführt wird, mindestens gleich hohe Zinskostenbeiträge zusichert wie der Bund.

² Die Zinskostenbeiträge betragen höchstens ein Viertel des geschäftsüblichen Zinses.

³ Für Vorhaben nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} kann der Bund Zinskostenbeiträge für den ganzen verbürgten Kredit ausrichten.

⁴ Zinskostenbeiträge werden für Vorhaben nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} auf höchstens zehn, in den übrigen Fällen auf höchstens sechs Jahre zugesichert.

Art. 6a (neu) Beiträge an Innovationsberatungsstellen

¹ Der Bund kann kantonalen und regionalen Innovationsberatungsstellen Beiträge ausrichten, wenn der Kanton einen mindestens gleich hohen Beitrag leistet.

² Der Beitrag des Bundes beträgt höchstens ein Drittel der nicht gedeckten Kosten, die aus Informations-, Vermittlungs- und Beratungsleistungen zugunsten Unternehmen in wirtschaftlich bedrohten Regionen entstehen.

Gliederungstitel

4. Abschnitt: Zuständigkeit und Verfahren bei Bürgschaften, Zinskostenbeiträgen und Steuererleichterungen

Art. 9 Abs. 1

¹ Gesuche um Bürgschaften, Zinskostenbeiträge und Steuererleichterungen sind vom Gesuchsteller über die kreditgebende Bank beim beteiligten Kanton einzureichen.

Art. 11 Abs. 1^{bis} (neu)

^{1bis} Gesuche nach Artikel 5 Absatz 1^{bis} werden unabhängigen Experten zur Prüfung unterbreitet, die dem Departement Bericht erstatten.

¹⁾ SR 952.0

Abschnitt 4a (neu)

**4a. Abschnitt:
Zuständigkeit und Verfahren für Beiträge an
Innovationsberatungsstellen**

Art. 11a Gesuche

¹ Gesuche sind von den Innovationsberatungsstellen zu Beginn jedes Geschäftsjahres beim beteiligten Kanton einzureichen.

² Den Gesuchen sind alle nötigen Unterlagen beizulegen, insbesondere das Budget sowie der Geschäftsbericht des Vorjahres.

Art. 11b Zuständigkeit nach kantonalem Recht

¹ Der Kanton prüft die Gesuche und entscheidet über seinen Beitrag.

² Er leitet die Gesuche mit seinen Entscheiden und Anträgen an das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (im folgenden Bundesamt genannt) weiter.

Art. 11c Zuständigkeit nach Bundesrecht

Das Bundesamt prüft die Gesuche und entscheidet über die Beiträge des Bundes.

Art. 12 Abs. 1

¹ Für die Verfügungen des Departementes und des Bundesamtes gelten die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege.

II

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Bundesbeschluss über zusätzliche Mittel für Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 85 Ziffer 10 der Bundesverfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Bürgschaftsverpflichtungen

Für die Bürgschaftsverpflichtungen nach Artikel 5 des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1978²⁾ über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen wird ein zusätzlicher Verpflichtungsbetrag von höchstens 50 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2 Beiträge an Zinskosten und technische Beratung

Für die Beiträge des Bundes an Zinskosten, an Innovationsberatungsstellen und an Expertenaufträge nach den Artikeln 6, 6a und 11 Absatz 1^{bis} des Bundesbeschlusses vom 6. Oktober 1978²⁾ über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen wird ein zusätzlicher Höchstbetrag von 20 Millionen Franken bewilligt.

Art. 3 Schlussbestimmung

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

9360

¹⁾ BBl 1983 III 481

²⁾ SR 951.93; AS ...

Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Investitionshilfe

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 29 Absatz 3 des Bundesgesetzes vom 28. Juni 1974¹⁾ über
Investitionshilfe für Berggebiete,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

¹ In den Fonds für Investitionshilfe werden bis 1994 zusätzlich 300 Millionen Franken eingelegt.

² Diese Einlagen werden dem Fonds ab 1986 in Jahresraten zugewiesen. Bei der Bemessung der Jahresraten ist dem finanziellen Bedürfnis sowie den finanziellen Möglichkeiten des Bundes Rechnung zu tragen.

Art. 2

Dieser Beschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem Referendum.

9360

¹⁾ SR 901.1

²⁾ BBl 1983 III 481

Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete

Entwurf

Änderung vom

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983¹⁾,
beschliesst:*

I

Das Bundesgesetz vom 28. Juni 1974²⁾ über Investitionshilfe für Berggebiete wird wie folgt geändert:

Art. 1

Der Bund will mit diesem Gesetz die Existenzbedingungen im Berggebiet verbessern, indem er für Infrastrukturvorhaben und für den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken gezielte Investitionshilfe gewährt.

Art. 3 Sachlicher Geltungsbereich

Investitionshilfe nach diesem Gesetz kann gewährt werden für:

- a. Vorhaben, die der Entwicklung der Infrastruktur, vorab der Verkehrerschliessung, der Versorgung und Entsorgung, der schulischen und beruflichen Ausbildung, der Erholung, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports dienen;
- b. den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken.

Art. 4 Empfänger

¹⁾ Die Investitionshilfe für Infrastrukturvorhaben wird – auf Antrag und durch Vermittlung der Kantone – an Gemeinden, öffentlich-rechtliche Körperschaften sowie an Private ausgerichtet, deren Tätigkeit dem Zwecke dieses Gesetzes dient.

²⁾ Investitionshilfe für den Erwerb von Land zu Industrie- und Gewerbebezwecken wird nur Gemeinden und öffentlich-rechtlichen Körperschaften gewährt.

¹⁾ BBl 1983 III 481

²⁾ SR 901.1

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

9360

Bundesgesetz über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten

Entwurf

Änderung vom

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983¹⁾,
beschliesst:

I

Das Bundesgesetz vom 25. Juni 1976²⁾ über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten wird wie folgt geändert:

Titel

Bundesgesetz über die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen in Berggebieten

Art. 1 Abs. 2

²⁾ Der Bund fördert zu diesem Zweck die Bürgschaftsgewährung mit Beiträgen an die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft für das Gewerbe (Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft) und gewährt Zinskostenbeiträge.

Art. 3 Abs. 1

¹⁾ Leistungen nach diesem Gesetz können erbracht werden zugunsten leistungs- oder entwicklungsfähiger bestehender oder neu zu gründender Klein- und Mittelbetriebe, die einem nach dem Bundesgesetz vom 28. Juni 1974³⁾ über Investitionshilfe für Berggebiete erarbeiteten Entwicklungskonzept entsprechen.

Art. 4 Grundsatz

Die Leistungen des Bundes bestehen in der teilweisen Übernahme von Verwaltungskosten und Verlusten aus Bürgschaften der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft sowie aus Zinskostenbeiträgen zugunsten der Betriebe.

¹⁾ BBl 1983 III 481

²⁾ SR 901.2

³⁾ SR 901.1; AS ...

Art. 5

Aufgehoben

Art. 6

Der bisherige Artikel 6 wird Artikel 5.

Art. 5 Abs. 1

¹ Der Bund übernimmt die Verwaltungskosten der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft, soweit sie aus ihrer Tätigkeit nach diesem Gesetz entstehen.

Art. 7

Der bisherige Artikel 7 wird Artikel 6.

Art. 7 (neu) Zinskostenbeiträge

¹ Der Bund kann zugunsten von Vorhaben, die zur Stärkung der regionalen Arbeitsmarktstruktur beitragen, Zinskostenbeiträge für verbürgte Kredite ausrichten.

² Zinskostenbeiträge können auch für nicht verbürgte Kredite, die 500 000 Franken nicht übersteigen, gewährt werden. Der Bundesrat kann den Höchstwert der Teuerung und der wirtschaftlichen Entwicklung anpassen.

³ Die Zinskostenbeiträge betragen höchstens zwei Fünftel des geschäftsüblichen Zinses während maximal sechs Jahren.

Art. 8 Sorgfaltspflicht

Der Bund erbringt seine Leistungen an die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft nur, wenn sie ihre Aufgaben nach diesem Gesetz mit der notwendigen Sorgfalt erfüllt.

Art. 9 Vorprüfung

¹ Gesuche um Bürgschaftsgewährung oder Zinskostenbeiträge sind der Schweizerischen Bürgschaftsgenossenschaft einzureichen.

² Diese prüft die Gesuche in persönlicher und betrieblicher Hinsicht und unterbreitet sie dem Bundesamt.

³ Das Bundesamt prüft, ob ein Gesuch in örtlicher und sachlicher Hinsicht dem regionalen Entwicklungskonzept entspricht. Es hört dabei die zuständige kantonale Stelle an.

⁴ Bei Gesuchen um Zinskostenbeiträge prüft das Bundesamt zudem, ob die Voraussetzungen in bezug auf den Arbeitsmarkt und die Regionalpolitik erfüllt sind.

Art. 10 *Entscheid*

¹ Über die Gesuche um Bürgschaftsgewährung, die dem regionalen Entwicklungskonzept entsprechen, entscheidet die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft endgültig. Sie schliesst mit den Gesuchstellern die Bürgschaftsverträge ab.

² Über Gesuche um Zinskostenbeiträge entscheidet das Bundesamt.

³ Die Schweizerische Bürgschaftsgenossenschaft zahlt die vom Bundesamt verfügbaren Zinskostenbeiträge auf Rechnung des Bundes aus und wacht darüber, dass die Beiträge zweckentsprechend verwendet werden.

⁴ Gesuche, die dem regionalen Entwicklungskonzept nicht entsprechen, können nach dem Bundesbeschluss vom 22. Juni 1949¹⁾ über die Förderung der gewerblichen Bürgschaftsgenossenschaften behandelt werden.

II

¹ Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

Teil B

Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen

1 Allgemeiner Teil

11 Ausgangslage

111 Gesamtwirtschaftliches Wachstum und Beschäftigungsentwicklung im letzten Jahrzehnt

Im letzten Jahrzehnt, d.h. von 1973 bis 1982 ist das zu konstanten Preisen berechnete Bruttoinlandprodukt in der Schweiz um insgesamt nur rund 2 Prozent angestiegen. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Wachstumsrate von 0,2 Prozent ist die Schweiz nur wenig über das Nullwachstum herausgekommen.

Obschon in einzelnen Jahren die Zahl der Erwerbstätigen zugenommen hat, ist sie, über das gesamte Jahrzehnt betrachtet, um rund 170'000 gesunken. Während der zehn Jahre lag die statistisch ausgewiesene Arbeitslosenquote in der Schweiz weit unter jener anderer Industriestaaten. Dies lässt sich kaum nur mit der oft als Begründung angeführten Abnahme der ausländischen Erwerbstätigen erklären. Diese konzentrierte sich auf die Jahre 1974-1977. Seither ist ein zwar langsamer, aber kontinuierlicher Anstieg zu beobachten.

Werden Schweizer, Niedergelassene und Jahresaufenthalter beschäftigtungslos, schlägt sich dies nicht immer in der Arbeitslosenquote nieder. Die verschlechterten Beschäftigungsmöglichkeiten haben in beschränktem Ausmass zu einem Rückgang der Erwerbsquote in gewissen Altersgruppen beigetragen. Diese Entwicklung darf nicht leicht genommen werden, denn nach der Jahrhundertwende werden die geburtenstarken Jahrgänge ins Ren-

tenalter eintreten. Dies muss zu einer Belastungsprobe für die öffentlichen Finanzen und die Sozialversicherung führen, wenn es nicht vorher gelingt, aus der Phase des wirtschaftlichen Nullwachstums herauszukommen.

Ein beinahe stetiges Abbröckeln der Beschäftigung ist im Sekundärsektor festzustellen. Dieser Teil der Wirtschaft ist am stärksten von der technologischen Entwicklung beeinflusst. Sein Wachstum, das während langer Zeit anhielt, hat sich auch zugunsten einer Reihe von Dienstleistungsbranchen ausgewirkt. Die Folgen einer Einbusse an technologischer Wettbewerbsfähigkeit dürften deshalb kaum auf den Sekundärsektor beschränkt bleiben, sondern mit den Jahren auch in diesen Dienstleistungsbranchen spürbar werden. Technologische Anpassungs- und Innovationsprozesse beeinflussen die gesamtwirtschaftliche Entwicklung nachhaltig.

Es ist unbestritten, dass die schweizerische Wirtschaft - Arbeitgeber und Arbeitnehmer - bis heute grosse Anstrengungen unternommen und Opfer erbracht haben, um im strukturellen Anpassungsprozess zu bestehen. Wenn im folgenden von Lücken und Engpässen die Rede ist, werden die erzielten Erfolge und erbrachten Leistungen damit nicht in Frage gestellt. Diese werden vielmehr als bekannt vorausgesetzt und nicht explizit erwähnt. Es hiesse sich aber in falscher Sicherheit wähnen, mit dem Hinweis auf diese Ergebnisse über bestehende Schwachstellen hinwegzusehen.

112 Technologische Wettbewerbsstellung der schweizerischen Wirtschaft

Als Kriterium für die Abgrenzung der technologieintensiven oder hochtechnologischen Wirtschafts- oder Produktionszweige verwenden zahlreiche Untersuchungen in den Vereinigten Staaten den Umsatzanteil der Kosten für Forschung und Entwicklung.

Die meisten Studien über den internationalen Handel mit technologieintensiven Produkten, u.a. die Studien der OECD, haben deshalb für Vergleiche einzig auf die Höhe des Anteils der Forschungs- und Entwicklungskosten in den Vereinigten Staaten abgestellt. Dies ist vom schweizerischen Gesichtspunkt aus gesehen nicht voll befriedigend. In unserem Land müssen auch einige Branchen als technologieintensiv oder hochtechnologisch bezeichnet werden, die mit amerikanischen Massstäben gemessen nicht dazu gehörten, so zum Beispiel der Werkzeugmaschinen- und der Textilmaschinenbau. Diese Unterschiede beeinflussen indessen die nachfolgende Darstellung der Entwicklung nicht in entscheidendem Ausmass.

Marktanteil der schweizerischen Ausfuhren an den Einfuhren der OECD-Länder bei hochtechnologischen Produkten (in Prozenten)

Tabelle 1

Produktgruppen ¹⁾	Durchschnittlicher Marktanteil	
	1963-1971	1971-1981
Luftfahrzeuge und Bestandteile.....	0,2	0,2
Büromaschinen, Computer- und Buchungsmaschinen.....	2,3	1,3
Maschinen und Anlagen für Industrie, ohne Kraftmaschinen.....	5,6	5,2
Fernmeldegeräte und elektronische Komponenten.....	1,7	1,3
Wissenschaftliche Instrumente, Berufswerkzeuge, Uhren.....	19,8	12,1
Pharmazeutika.....	16,9	14,1
Plastische und synthetische Stoffe sowie Erzeugnisse daraus.....	1,9	1,5
Kraftmaschinen.....	4,0	2,3
Agrochemikalien.....	4,0	4,1
Anorganische Industriechemikalien...	0,8	0,7
Radio- und Fernsehsende- und Empfangsgeräte.....	1,0	0,8

Quelle: OECD, International trade in High Technology products: an empirical approach, DSTI/SPR/83.13 Part 2, first draft, Paris March 1983.

1) Gemäss Standardklassifikation für den internationalen Handel (SITC).

Bei der Interpretation dieser Tabelle ist allerdings zu beachten, dass die traditionellen Industrieländer generell Marktanteilsverluste hinnehmen mussten, weil "neue" Industrieländer auf dem Markt aufgetreten sind.

Der internationale Handel mit technologieintensiven Gütern hat sich während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte günstiger entwickelt als das gesamte Welthandelsvolumen. Auch heute noch ist die Schweiz das OECD-Land mit dem höchsten Spezialisierungsgrad bei den technologieintensiven Produktionsrichtungen. In einer Reihe von Produktionszweigen mit zunehmender Bedeutung ist sie aber nur noch in bescheidenem Umfang vertreten. Dies betrifft Branchen wie den Flug- und Raumfahrzeugbau, die Herstellung von Computern, elektronischen Komponenten, Büromaschinen und Geräten der Unterhaltungselektronik.

Im Vergleich zur weltweiten industriellen Entwicklung ist die technologische industrielle Basis der Schweiz schmaler geworden. Auch als Zulieferer für die oben genannten Wirtschaftszweige hat sie keine besonders starke Stellung. Zugenommen hat hingegen der schweizerische Importanteil an technologieintensiven Produkten. Die gegenseitigen Verflechtungen in Form von Zulieferbeziehungen zwischen inländischen technologieintensiven Unternehmen haben auch an Dichte deutlich eingebüsst.

Schweizerische Ausfuhr und Einfuhr hochtechnologischer Produkte

Entwicklung des Volumens (Index = 100) und des Verhältnisses zwischen Ausfuhr und Einfuhr (volumen- und wertmässig)

Tabelle 2

	1967	1975	1979	1982
<u>Luftfahrzeuge</u>				
Ausfuhrvolumen.....	46	100	102	75
Einfuhrvolumen.....	53	100	77	95
Verhältnis Volumen ¹⁾	0,87	1,00	1,33	0,79
Verhältnis Wert ²⁾	0,19	0,10	0,27	0,31
<u>Büromaschinen</u>				
Ausfuhrvolumen.....	90	100	116	96
Einfuhrvolumen.....	50	100	170	223
Verhältnis Volumen.....	1,8	1,00	0,68	0,43
Verhältnis Wert.....	-	0,55	0,45	0,54
<u>Maschinen für die Industrie</u>				
Ausfuhrvolumen.....	53	100	144	159
Einfuhrvolumen.....	64	100	155	170
Verhältnis Volumen.....	0,83	1,00	0,93	0,94
Verhältnis Wert.....	-	1,85	1,87	1,90
<u>Optische, feinmechanische Geräte, Uhren</u>				
Ausfuhrvolumen.....	105	100	113	90
Einfuhrvolumen.....	57	100	154	150
Verhältnis Volumen.....	1,84	1,00	0,73	0,60
Verhältnis Wert.....	7,23	4,76	3,84	3,58

Quelle: Eidgenössische Zollverwaltung, Oberzolldirektion.

- 1) Eine im Zeitablauf abnehmende Volumen-Verhältniszahl weist auf eine relativ stärkere Entwicklung bei den Einfuhren als bei den Ausfuhren hin. Sie ist ein Indiz für eine stärkere Durchdringung des schweizerischen Marktes durch Importgüter.
- 2) Eine Wert-Verhältniszahl von grösser 1 bedeutet, dass die Schweiz wertmässig mehr ausführt als einführt. Wächst sie im Zeitablauf, so bedeutet dies, dass die wertmässigen Ausfuhren stärker wuchsen als die Einfuhren bzw. die Ausfuhren weniger rasch abnahmen als die Einfuhren. Diese Zahl weist auf den Spezialisierungsgrad hin.

Pharmazeutika

Ausfuhrvolumen.....	60	100	125	164
Einfuhrvolumen.....	60	100	124	170
Verhältnisvolumen.....	1,00	1,00	1,00	0,96
Verhältnis Wert.....	4,32	4,31	4,81	3,94

Synth. Kautschuk, künstl. u. synth.
Spinnstoffe; Platten, Folien, Stäbe,
Röhren aus Kunststoff, ungeformte
Kunststoffe

Ausfuhrvolumen.....	-	100	197	214
Einfuhrvolumen.....	-	100	198	190
Verhältnis Volumen.....	-	1,00	1,00	1,23
Verhältnis Wert.....	-	0,60	0,57	0,65

Kraftmaschinen, ohne Generatoren

Ausfuhrvolumen.....	76	100	108	128
Einfuhrvolumen.....	65	100	126	167
Verhältnis Volumen.....	1,17	1,00	0,86	0,77
Verhältnis Wert.....	-	3,64	3,33	2,84

Chemische Düngemittel; Pflanzenschutz
und Schädlingsbekämpfungsmittel

Ausfuhrvolumen.....	-	100	104	105
Einfuhrvolumen.....	-	100	161	150
Verhältnis Volumen.....	-	1,00	0,65	0,70
Verhältnis Wert.....	-	4,20	2,62	3,32

Anorganische Erzeugnisse

Ausfuhrvolumen.....	62	100	190	160
Einfuhrvolumen.....	83	100	131	122
Verhältnis Volumen.....	0,75	1,00	1,45	1,31
Verhältnis Wert.....	-	0,38	0,51	0,50

Radio-, Grammophon-, Tonband- und
Televisionsapparate

Ausfuhrvolumen.....	48	100	85	65
Einfuhrvolumen.....	42	100	143	148
Verhältnis Volumen.....	1,14	1,00	0,59	0,44
Verhältnis Wert.....	-	0,29	0,31	0,28

Hochtechnische Produkte insgesamt

Ausfuhrvolumen.....	-	100	134	143
Einfuhrvolumen.....	-	100	151	165
Verhältnis Volumen.....	-	1,00	0,89	0,87
Verhältnis Wert.....	-	1,94	1,84	1,75

Schon seit langem können wegen der Enge des schweizerischen Binnenmarktes technologieintensive, spezialisierte Firmen in der Regel auf dem Inlandmarkt allein keine genügende Ertragsbasis finden. Je spezialisierter sie sind, desto stärker sind sie auf den Export angewiesen. Die anhaltende Rückbildung des industriellen Sektors vergrößert diesen Startnachteil. Sie macht es schwieriger, auch nur für Pilotserien Erstanwender im Inland zu finden, um mit ihrer Hilfe Marktreife und Zuverlässigkeit eines technologieintensiven Produkts zu testen. Dieser Nachteil erschwert sowohl Neugründungen als auch die technologischen und strukturellen Anpassungsprozesse. Dies hat sich zum Beispiel auf die Zulieferer der Uhrenindustrie nachteilig ausgewirkt. Manchen ist es nicht oder nicht ausreichend gelungen, entsprechende Zulieferbeziehungen im feintechnischen Bereich innerhalb der Schweiz herzustellen und damit auch eine neue Inlandbasis zu gewinnen, welche die Aufnahme des Exports hätte erleichtern und beschleunigen können.

113 Entwicklung und Bedeutung der Rahmenbedingungen

In den meisten alten Industrieländern nehmen die sogenannten Rahmenbedingungen in den Diskussionen über die Entwicklung von Wirtschaft und Beschäftigung geführten Diskussionen einen wichtigen Platz ein. Sie werden unter anderem an der Bedeutung des öffentlichen Sektors gemessen. Der Anteil der öffentlichen Ausgaben beziehungsweise Einnahmen am Sozialprodukt, die sogenannte Staatsquote, hat in der Schweiz im Laufe der sechziger Jahre bis in die ersten siebziger Jahre hinein spürbar zugenommen. Die demographische Entwicklung und die Verbesserung der Leistungen der Sozialversicherung haben dabei eine erhebliche Rolle gespielt. Die Sozialversicherungseinnahmen (inkl. freiwillige berufliche Vorsorge) übertreffen heute die Gesamteinnahmen aller öffentlichen Haushalte (exkl. Transfers an die Sozialversicherung).

Um einem Weiteranstieg dieser Belastungsquote entgegenzuwirken, hat der Bundesrat auch die Sozialversicherung in die Sparanstrengungen einbezogen. Zusätzlich hat er es zu seiner Richtlinie erklärt, beim Eingehen von neuen Verpflichtungen, die sich erst längerfristig auswirken, zurückhaltend zu sein. Damit soll verhindert werden, dass bei einer weiteren Verschiebung der Altersstrukturen eine Finanzierungskrise der Sozialversicherung eintritt.

Die Staatsquote unter Ausschluss der Sozialversicherung ist in der Schweiz seit 1976 rückläufig. Zu konstanten Preisen berechnet hat der Bundeshaushalt in letzter Zeit eine gewisse Rückbildung erfahren.

In der Diskussion um günstige Rahmenbedingungen werden regelmässig auch steuerliche Aspekte ins Feld geführt. Was die steuerlichen Postulate betrifft, so steht die Beseitigung oder zumindest die Milderung der steuerlichen Doppelbelastung von Aktiengesellschaft und Aktionär sowie der "taxe occulte" bei der Wust im Vordergrund. Die Frage der steuerlichen Doppelbelastung wird bei den Beratungen des Steuerharmonisierungsgesetzes zu diskutieren sein. Ueber Vorschläge zur Beseitigung der "taxe occulte" läuft ein Vernehmlassungsverfahren.

Ein vielfach vorgebrachtes Anliegen betrifft die Abschreibungen. Die 1978 beschlossene Erhöhung der steuerlichen Abschreibungssätze und die Verlängerung der Verlustvortragsperiode hat insbesondere die juristischen Personen entlastet. Dass deren Anteil am Ertrag der direkten Bundessteuer von rund einem Drittel auf rund ein Viertel abgenommen hat, könnte somit auch auf diese steuerlichen Massnahmen zurückzuführen sein. Der Anstieg der Beiträge an die Sozialversicherung ist dadurch teilweise kompensiert worden.

Im internationalen Vergleich ist in der Schweiz die steuerliche Belastung der juristischen Personen mässig, wenn auch keineswegs unbedeutend. Der insbesondere im Sekundärbereich oft beklagte Ertragsdruck lässt sich nur zum Teil auf eine zunehmende Belastung mit öffentlich-rechtlichen Abgaben zurückführen. Die unbefriedigende Ertragslage dürfte ihre Ursache auch in einem bestimmten Unternehmerverhalten haben. Das Bestreben mancher Unternehmer, in angestammten Tätigkeitsbereichen mit internationaler Ueberkapazität Marktanteile zu halten oder zu vergrössern, hingegen nur mit Zurückhaltung in neue Tätigkeits- und Technologiebereiche vorzustossen, hat offenbar in zahlreichen Fällen die Gewinnmarge verkleinert.

Im Bereich der nichtfiskalischen Rahmenbedingungen herrschten für die schweizerische Wirtschaft während der letzten Jahre günstige Verhältnisse. Die Inflationsrate lag meist unter dem Durchschnitt der Industrieländer. Wegen der hohen gesamtwirtschaftlichen Sparquote waren im internationalen Vergleich auch die Zinskonditionen günstig. Eine ausgesprochene Tiefzinspolitik hätte die schweizerische Wirtschaft kaum wesentlich gefördert, sondern eher den Kapitalexport noch stärker ange-regt.

Die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse belasteten auch die Beziehungen zwischen den Sozialpartnern, doch sind die Meinungsverschiedenheiten in der Regel sachlich ausgetragen worden. Die stark dezentral geführten Verhandlungen haben zudem problemnahe Konfliktlösungen in einem Ausmass ermöglicht, wie dies im benachbarten Ausland weit weniger häufig anzutreffen ist.

Auch in der Schweiz hat im Laufe der letzten Jahre und Jahrzehnte das Recht, soweit es die Wirtschaft betrifft, an Regeldichte zugenommen. Dies gilt insbesondere für das Bau-recht, den Umweltschutz und das Bankwesen sowie für die Si-

cherheitsvorschriften über Nuklearanlagen und über die mit Starkstrom betriebenen Geräte. Bei der Revision des Bankengesetzes werden neuralgische Bestimmungen auch unter dem Gesichtspunkt der Rahmenbedingungen überprüft.

Die in dieser Botschaft im Vordergrund stehenden technologischen und strukturellen Erneuerungsprozesse sind durch die Zunahme der rechtlichen Regelungen direkt kaum wesentlich beeinflusst worden. Am meisten betroffen wurde der Bereich der elektrotechnischen Ausrüstungen und Geräte, und zwar durch neue Sicherheitsvorschriften. Der Bundesrat hat eine Ueberprüfung der entsprechenden Normen und Prüfvorschriften bereits eingeleitet.

Zusammenfassend darf gesagt werden, dass die Veränderung der Rahmenbedingungen die wirtschaftliche Entwicklung zwar gegenüber früher erschwert hat. Aehnliches lässt sich aber auch im Ausland feststellen. In der Schweiz waren die Rahmenbedingungen insgesamt im letzten Jahrzehnt eher günstiger als in den meisten Konkurrenzländern.

114 Der Einfluss von Forschung und Entwicklung auf die technologische Wettbewerbsstellung

Die wissenschaftliche und technische Entwicklung beeinflusst heute die wirtschaftliche Entwicklung stärker als früher. Dies kann sich auf manche Unternehmen negativ auswirken. Wissen, auf das sie sich lange Zeit gestützt haben, wird in seiner wirtschaftlichen Bedeutung durch neues Wissen verdrängt oder kann nur durch eine engere Verknüpfung mit neuen Kenntnissen wieder aufgewertet werden. In einer Reihe von industriellen, aber auch tertiären Tätigkeitsbereichen ist die Dauer von Produktgenerationen und von Verfahrenstechniken kürzer geworden. In manchem Tätigkeitsbereich lässt sich ferner eine Verringerung des Anteils der nicht materialbedingten Kosten feststellen.

len. Weiter nimmt die Bedeutung des Aufwandes für die Konzeption und Entwicklung von sogenannten Systemen zu. Deren Steuerung, Regelung, Ueberwachung und Unterhalt verursachen einen erheblichen, tendenziell steigenden Aufwand. Diese Entwicklungstendenzen lassen sich auch in der Schweiz feststellen. Eines der hervorstechendsten Beispiele ist die Fernmeldeindustrie.

Im internationalen Vergleich gehören die in der Schweiz pro Einwohner getätigten Aufwendungen für Forschung und Entwicklung heute noch zu den höchsten der Welt. Davon entfällt eine aussergewöhnlich hohe Quote auf die Privatwirtschaft. Diese Forschungsaufwendungen sind aber auf einige wenige Grossunternehmen der Chemie, der Maschinen- und der Fernmeldeindustrie konzentriert. Ausserdem ist von Belang, dass bei diesen Unternehmen das beschäftigungsmässige Wachstum, wenn überhaupt, vor allem im Ausland oder bei ausländischen Lizenznehmern zu verzeichnen ist.

Es darf denn auch nicht aus der Höhe der Gesamtausgaben für Forschung und Entwicklung geschlossen werden, die Bewältigung der wirtschaftlichen und technologischen Anpassungsprozesse, die Sicherung einer angemessenen Beschäftigung und eines gewissen wirtschaftlichen Wachstums seien bereits gewährleistet. Vielmehr bedarf es dazu einer Ausweitung der Zahl der Klein- und Mittelbetriebe, welche sich in neue Kenntnis-, Fertigungs- und Marktbereiche vorwagen und sich dabei mehr auf die technologische Originalität der Produkt- und Verfahrensentwicklungen, als auf die Nachfrage und die Bedürfnisse der Grossunternehmen abstützen. Ihr innovatorisches Verhalten hat heute eine höhere gesamtwirtschaftliche Bedeutung als in der Vergangenheit. Ihre Anpassung an neue Entwicklungen und ihre Verselbständigung können durch eine intensivere Nutzung der von Hochschulen, höheren technischen Lehranstalten und anderen unternehmensexternen Kenntnisträger geschaffenen Wissens- und Know-how-Basis erleichtert werden.

Die Förderung der praxisorientierten Forschung und Entwicklung durch den Bund ist auf diese Ziele ausgerichtet. Die finanziellen Mittel sind seit der letzten Rezession sowohl im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsprogramme von 1975/76 und 1983 als auch der beiden Impulsprogramme (BB1 1976 I 1086, 1978 II 1763, 1982 III 171, 1983 I 1216) aufgestockt worden. Dabei sind aber - auch unter Berücksichtigung der Kleinheit unseres Landes - längst nicht solche Proportionen erreicht worden wie z.B. in den USA, Japan, der Bundesrepublik oder Frankreich.¹⁾

115 Das Angebot an Arbeitskräften mit
technologieintensiver Ausbildung

Schon die Botschaft über das sogenannte zweite Impulsprogramm (BB1 1982 I 1263) hat auf die Notwendigkeit der Kader hingewiesen, die Kenntnisse der exakten, natur- oder ingenieurwissenschaftlichen Richtung besitzen. Der "Japan-Bericht" einer Delegation der schweizerischen Akademie der technischen Wissenschaften hat diese Auffassung bestätigt. Er enthält aussagekräftige Vergleiche über den Anteil der Arbeitskräfte mit einer im weiten Sinne aufgefassten ingenieurwissenschaftlichen Ausbildung in Japan und der Schweiz. Der in Japan festgestellte höhere Anteil an Kadern mit technischer Ausbildung erlaubt es, sowohl für die Konzeption neuer Produkte und Verfahren als auch für deren Realisierung mehr Arbeitskräfte mit technologi-

1) Dabei sind in die Vergleiche auch militärisch bedingte Forschungs- und Entwicklungsaufwendungen einbezogen worden, die zum Beispiel in der Elektronik, der Material- und Computerentwicklung sehr hohe Summen erreichen.

schen Kenntnissen einzusetzen und die Entwicklungszeit zu verkürzen. Diese Tatsache wirkt sich auch auf die japanische Wirtschafts- und Technologiepolitik aus, die das Schwergewicht auf die Förderung neuer industrieller Tätigkeitsbereiche legt. Für die Strukturhaltung werden weniger Mittel aufgewendet.

Die Förderung neuer industrieller Tätigkeitsbereiche ist in der Schweiz im Vergleich zu Japan viel weniger ausgeprägt. Immerhin gibt es Ansätze wie zum Beispiel die Gründung der Stiftung für feintechnische Forschung und die Neuorientierung der Tätigkeit der mit dieser Stiftung zusammenarbeitenden privaten und öffentlichen Forschungsinstitute belegen. Vermehrte Anstrengungen in dieser Richtung sind notwendig.

Das reichlichere Angebot an Kadern und Arbeitskräften mit einer Ausbildung im technischen Bereich hat sich in Japan auch auf die Entscheidungsfindung in den Unternehmen ausgewirkt. Technologischen Entwicklungstrends scheint stärker Rechnung getragen zu werden als in manchen europäischen und schweizerischen Unternehmen. Neugründungen von Unternehmen sind dabei sowohl in den Vereinigten Staaten als auch in Japan von erheblicher Bedeutung. Sie waren in der Schweiz in Bereichen, die von der Entwicklung neuer Technologien stark beeinflusst sind, während der letzten ein bis zwei Jahrzehnte im Produktionsbereich eher selten. Zahlreicher waren Gründungen und Erweiterungen von technischen Dienstleistungsunternehmen. Das in diesem Bereich eingesetzte Fachpersonal verfügt in vielen Fällen über die Kenntnisse, die notwendig wären, um auch im Produktionsbereich tätig zu sein. Zum Teil hat es erst nach einer Tätigkeit im Produktionsbereich in den Dienstleistungssektor hinübergewechselt. Diese Tatsache mag mit ein Indiz dafür sein, dass es einem Teil der schweizerischen Industrie schwerfällt, ihr Sortiments- und Technologieangebot rasch anzupassen.

Wissenschaftliche und technologische Kenntnisse gewährleisten nicht, dass wirtschaftliche Anpassungsprozesse, die von der Kenntnisbasis her möglich sind, tatsächlich auch stattfinden. Es braucht dazu auch Unternehmer und Kapitalgeber, welche die technischen und wirtschaftlichen Chancen und Risiken abzuschätzen vermögen. Die Zahl der Unternehmer, welche sowohl über die erforderlichen Kenntnisse als auch über die zur Realisierung von Innovationen notwendigen Eigenmittel verfügen, dürfte kleiner geworden sein.

In den letzten Jahren entstand gewissermassen eine Kluft zwischen dem Personenkreis mit Kenntnissen neuer Technologien und dem Kreis, der über finanzielle Anlagen und über Investitionen entscheidet. Dies hat die Anpassungsprozesse im industriellen Bereich, einschliesslich der Neugründung von technologieintensiven Klein- und Mittelbetrieben, erschwert. Die Entwicklung neuer Tätigkeitsbereiche in den wirtschaftlich bedrohten Regionen wurde verzögert. Darüber hinaus ist zu befürchten, dass die Bedrohung weitere Gebiete erfasst, vor allem in Regionen, für deren Beschäftigungsentwicklung traditionsreiche grössere Unternehmen eine relativ wichtige Rolle spielen. Auch in diesen Regionen sind nur Ansätze zur Entwicklung und Verbreiterung der industriellen Kenntnis- und Produktionsbasis vorhanden. Die Erleichterung von Neugründungen und die Förderung von Umstrukturierungen bestehender Klein- und Mittelbetriebe zu technologieintensiven Unternehmen ist eine Aufgabe, die nicht hinausgeschoben werden sollte, bis der Bereich der wirtschaftlich bedrohten Regionen immer weitere Gebiete umfasst.

Auch wenn man in Rechnung stellt, dass in der Schweiz eine gewisse Knappheit an Kadern mit ingenieurwissenschaftlichen Kenntnissen besteht, so reicht diese Tatsache allein nicht aus, um die Zähflüssigkeit mancher Anpassungsprozesse zu erklären. Auf

einer Reihe von Gebieten, die für die Anpassungsprozesse von Bedeutung sind, hat die Schweiz auf der Stufe der Hochschulforschung über eine gute internationale Stellung. Dies gilt zum Beispiel für Gebiete wie die Molekularbiologie, die Entwicklung von Computersprachen, aber auch die Mikrotechnik. Beigetragen zur Ausweitung der Kenntnisbasis haben auch Stipendien des Nationalfonds für Studienaufenthalte im Ausland. Zusätzlich sind im Ausland, insbesondere in den USA, manche Schweizer in Forschung und Entwicklung tätig, die zur Rückkehr bereit sind, sofern ihnen die Möglichkeit offensteht, ihre Kenntnisse anzuwenden. Offensichtlich haben neben kenntnisseitigen auch kapitalseitige Faktoren bei der Erschwerung der Anpassungsprozesse eine Rolle gespielt.

Insbesondere seit dem Trendbruch der siebziger Jahre ist es schwieriger geworden, Kapitaleigner zu finden, die bereit sind, Risikofinanzierungen in Gebieten zu tätigen, die stark von der Entwicklung neuer Technologien beeinflusst sind. Die Tendenz zu abnehmenden Grenzerträgen in vielen Teilen des Sekundärsektors lässt bereits manche Unternehmer zögern, in diesen Bereich der Wirtschaft überhaupt zu investieren. Wie Erfahrungen zeigen, konzentrieren sich Unternehmen mit hoher Verschuldung oftmals auf die Erhaltung der vorhandenen Positionen. Sie wagen selten, Neuland zu betreten und innovative Investitionen vorzunehmen. Auf der anderen Seite ist die Haltung der Kreditgeber verständlich, wenn sie zögern, stark verschuldeten Klein- und Mittelfirmen weitere Kredite für Innovationsfinanzierungen zu gewähren.

Oft schon ist gefordert worden, anstelle privater Anleger sollten Banken Beteiligungen an hochinnovativen kleinen und mittleren Unternehmen erwerben. Diese Vorschläge tragen zum Teil dem Umstand zu wenig Rechnung, dass es auch für Banken schwierig ist, Kapital und technische Kenntnisse im eigenen Haus zu vereinigen. Die Kosten einer Überwachung von Innovationsinvestitionen können zudem den Nettozinsertrag der ge-

währten Kredite übersteigen. Diese Investitionen sind somit für die Banken unter Umständen nicht rentabel. Auf diesem Gebiet haben sich spezialisierte Investitionsbanken in der Schweiz nicht zu entwickeln vermocht.

Der Umstand, dass Geschäftsleitungen und Anleger mit den Möglichkeiten der neuen Technologien oftmals ungenügend vertraut sind, ist sicher mit dafür verantwortlich, dass es in der Schweiz an Firmengründungen mangelt, bei denen der Anstoss zum Vordringen in neue Bereiche vom Kapitaleigner ausgeht. Aussagekräftiger ist in diesem Zusammenhang aber eine andere Beobachtung. Seit Jahren lässt sich in der Schweiz eine Zunahme der Firmen im Bereich technischer Dienstleistungen und der Beratung feststellen. Viele der in diesen Firmen tätigen Partner und Mitarbeiter arbeiteten früher in Produktionsunternehmen. Manche von ihnen sind in eine Beratungstätigkeit abgewandert, weil sie glaubten, ihre innovativen Fähigkeiten würden von ihren Arbeitgebern zu wenig genutzt.

Wie unterschiedlich die Ausschöpfung des schweizerischen Innovationspotentials von technischen Kadern und Beratern einerseits und von den mehr aus finanzieller Sicht urteilenden Unternehmern andererseits eingeschätzt wird, zeigte das Vernehmlassungsverfahren deutlich. So ist den Stellungnahmen von Unternehmerverbänden eine abwehrende oder doch deutlich skeptische Haltung zu entnehmen: dagegen waren die stark technisch orientierten Vereinigungen überwiegend der Meinung, das schweizerische Innovationspotential werde ungenügend ausgeschöpft und es solle deshalb der Versuch unternommen werden, die Finanzierung hochtechnologischer Innovationsvorhaben zu erleichtern.

Nach den angeführten Feststellungen zu schliessen, ist zwischen einem Teil der Träger technischer Kenntnisse und den Kapitaleignern, die über die Mittel zur Finanzierung hochtechnologischer und deshalb besonders risikoreicher Innovations-

projekte verfügen, eine sich weitende Kluft entstanden. Die Schaffung einer Innovationsrisikogarantie ist ein ziel- und marktkonformes Mittel, um die Brückenbildung zwischen Kenntnissen und Kapital zu erleichtern. Zum Teil haben durch das Vernehmlassungsverfahren ausgelöste oder intensivierete Diskussionen Bestrebungen in dieser Richtung gefördert. Der Bundesrat ist dadurch in seiner Ansicht bestärkt worden, es sei möglich, durch vermehrte Anstrengungen die technologischen Kenntnisse und das Kapital zusammenzuführen, was für die notwendigen Anpassungsprozesse wichtig ist.

117 Engpässe und Lücken bei der Innovationsfinanzierung

Im vorangegangenen Abschnitt ist auf die Bedeutung der Kenntnisbasis derjenigen Personen und Organisationen verwiesen worden, welche über den Einsatz von Risikokapital befinden. Vorrangig aber stellt sich die Frage, ob überhaupt in ausreichender Weise Risikokapital zur Verfügung gestellt wird. In der Tat sind in den letzten Jahren bei der volkswirtschaftlichen Ersparnisbildung erhebliche Veränderungen eingetreten, welche nicht ohne Auswirkungen auf das Innovationsvermögen unserer Wirtschaft geblieben sein dürften.

Der Anteil der Bruttoersparnisse am Bruttosozialprodukt hat von 1970 bis 1977 ständig abgenommen. Seit 1978 ist eine Tendenz zur Stabilisierung auf einem spürbar tieferen Niveau festzustellen.

Sparquoten in der Schweiz

Anteil der Bruttoersparnis am Bruttosozialprodukt in Prozent

Tabelle 3

Jahr	%	Jahr	%	Jahr	%
1970	32,0	1974	31,0	1978	26,3
1971	32,3	1975	27,3	1979	25,7
1972	32,0	1976	26,0	1980	25,9
1973	31,5	1977	25,7	1981	27,4

Quelle: Die Nationale Buchhaltung der Schweiz, Die Volkswirtschaft, diverse Jahrgänge

Innerhalb der Sparquote erfolgten während dieser Jahre markante Umschichtungen. Deutlich und fast beständig angestiegen ist der Anteil der Sozialversicherungen an der Vermögensbildung. Hingegen hat sich der Anteil der Ersparnisse der privaten Haushalte seit dem Jahre 1975 zurückgebildet. Das ist zum Teil auf den Rückgang der Geschäftseinkommen der Selbständigwerbenden zurückzuführen, zum Teil aber auch der abnehmenden Sparneigung der unselbständig Erwerbstätigen zuzuschreiben. Die Auswirkungen dieser beiden Faktoren der Vermögensbildung privater Haushalte lassen sich statistisch nicht getrennt erfassen. Man muss sich deshalb mit der Feststellung begnügen, dass der Anteil der von den Haushalten für Geld- und Güteranlagen sowie für Risikofinanzierungen bereitgestellten Mittel seit der letzten Rezession zurückgegangen ist.

Der Anteil der unverteilter Einkommen der privaten Kapitalgesellschaften ist deutlich von der konjunkturellen Entwicklung

beeinflusst. Er hat sich im Rezessionsjahr 1975 zurückgebildet, anschliessend aber ist er wieder angewachsen. Die Selbstfinanzierung der privaten Kapitalgesellschaften ist traditionell die hauptsächlichste Finanzierungsquelle für Investitionen und Innovationen in den Unternehmen.

Struktur der Vermögensbildung in der Schweiz 1970-1981

Tabelle 4

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
	in Mio. Fr. zu laufenden Preisen											
Ersparnis												
. private Haushalte	5 185	7 760	7 530	8 425	8 880	7 040	5 145	3 725	4 580	3 875	3 660	5 130
. öffentliche Haushalte	3 860	3 385	4 070	4 660	4 315	4 215	4 735	4 235	4 310	3 635	4 165	5 855
. Sozialversicherungen 1)	4 085	4 880	5 990	6 445	7 520	7 210	7 185	7 300	8 070	8 810	10 135	11 620
Unverteiltes Unternehmungs- einkommen												
. der privaten Kapital- gesellschaften	5 125	5 200	5 720	6 300	6 770	4 865	5 600	6 525	6 290	7 220	7 925	8 535
. der öffentlichen Unternehmungen 2)	550	385	630	705	1 045	445	440	885	1 285	1 885	1 680	2 475
Nettoersparnisse	18 805	21 610	23 940	26 535	28 530	23 775	23 105	22 670	24 535	25 425	27 565	33 615
	Anteile in % der Nettoersparnisse											
Ersparnis												
. private Haushalte	27,6	35,9	31,5	31,8	31,1	29,6	22,3	16,4	18,6	15,2	13,2	15,3
. öffentliche Haushalte	20,5	15,7	17,0	17,6	15,1	17,7	20,5	18,7	17,5	14,2	13,9	17,4
. Sozialversicherungen	21,7	22,6	25,0	24,3	26,4	30,3	31,1	32,2	32,8	34,8	36,0	34,6
. private Kapital- gesellschaften	27,3	24,1	23,9	23,7	23,7	20,5	24,2	28,8	25,6	28,4	28,8	25,4
1) AHV, IV, EO, kantonale Alters-, Invaliden- und Hinterlassenenversicherungen, SUVA, Krankenkassen, Arbeitskassen, Pensions- und Spareinlegerkassen, Gruppenversicherungen und Wohlfahrtsfonds für Arbeitnehmer der öffentlichen Verwaltungen und Betriebe sowie der privaten Unternehmungen, kollektive Unfall- und Krankenversicherungen.												
2) inkl. Schweizerische Nationalbank												
Quelle: Die Nationale Buchhaltung der Schweiz, Die Volkswirtschaft, verschiedene Jahrgänge												

Die verfügbaren statistischen Grundlagen lassen keine Aufteilung der unverteilteten Gewinne der Unternehmen nach Grössenklassen oder Branchen zu. Zahlreiche Geschäftsberichte legen den Schluss nahe, der Wiederanstieg der Sparquote im Unternehmenssektor sei eher auf höhere Gewinne von Banken und Versicherungen als von Unternehmen in technologieintensiven Wirtschaftszweigen zurückzuführen.

Die Erhöhung des Eigenkapitals durch Aktienemission ist nicht für alle Unternehmen gleich einfach zu bewerkstelligen. Kleinere und mittlere Unternehmen können zur Aufstockung der eigenen Mittel kaum an die Börse gelangen. Der Handel mit Aktien von kleineren Unternehmen und von Neugründungen nach dem Muster der amerikanischen "over the counter-markets"¹⁾ ist bisher in der Schweiz an der Enge des inländischen Marktes gescheitert. Das Fehlen eines derartigen Marktes hat die Innovations- und Investitionsneigung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen beeinträchtigt. Die Aktienemissionen an der Börse sind auch deshalb kein zuverlässiger Indikator für die Investitionstätigkeit im Inland, weil diese Mittel vor allem Grossunternehmen zukommen, die sie mindestens teilweise zur Finanzierung ihrer Direktinvestitionen im Ausland verwenden. Der Eigenfinanzierungsgrad hat bei vielen kleinen und mittleren Unternehmen abgenommen. Das Eigenkapital als die erstrangige Finanzierungsquelle der Unternehmen ist zurückgedrängt worden. Diese Entwicklung erschwert die Finanzierung von technologieintensiven Innovationen und Investitionen, die nicht nur chancen-, sondern auch risikoreich sind.

- 1) Bei diesem in den englischsprachigen Ländern verbreiteten "Handel über den Schalter" werden alle nicht zum offiziellen Börsenverkehr zugelassenen Werte gehandelt. Dieser Markt spielt eine wichtige Rolle bei der Finanzierung von neuen Firmen und bei Vermittlung von Beteiligungen aller Art.

Neben der Börse ist der restliche Kreditmarkt von mindestens gleicher Bedeutung für die Vermittlung risikotragender Kapitalien. Eine hemmende Wirkung geht in diesem Bereich insbesondere von der wachsenden Bedeutung der internationalen Geld- und Kapitalmärkte aus. Für nominelle Werte lassen sich auf diesen - allerdings unter Inkaufnahme erheblicher Währungsrisiken - oft Renditen erzielen, die über jenen von Beteiligungen an vorwiegend im Inland produzierenden kleinen und mittleren Unternehmen liegen. Festgeldanlagen und die Zeichnung von Obligationen ausländischer Schuldner sind zu einer früher in diesem Umfang nicht bestehenden Konkurrenz für den Verkauf inländischer Beteiligungspapiere geworden. Der hohe schweizerische Kapitalexport in Form nomineller Werte ist ein Indiz dafür, dass trotz der ansteigenden institutionellen Sparquote die Ersparnisse privater Haushalte immer noch eine bedeutende Finanzierungsquelle darstellen. Wegen der heute zahlreichen, als relativ sicher geltenden Anlagemöglichkeiten im Ausland fliesst ein geringerer Anteil privater Gelder in die Risikofinanzierung von technologieintensiven Klein- und Mittelbetrieben.

Neben den Versicherungen führen auch die Banken an, dass sie vom Einsatz der ihnen anvertrauten Sparmittel für risikoreiche Innovationen Abstand nehmen müssen, wenn sie ihre Treuhandfunktion richtig wahrnehmen sollen. Die Möglichkeit von Interessenkollisionen hat auch die Eidgenössische Bankenkommission in ihrem Jahresbericht 1982 erwähnt:

"Sowohl die Interessenkonflikte wie die Vernachlässigung der Bankführung könnten zu Verantwortlichkeitsansprüchen gegen die Bank führen. Die Bankenkommission hält deshalb eine Betätigung von Banken in der Gründung und Führung von Wagnisunternehmen für gefährlich."¹⁾

1) Eidgenössische Bankenkommission, Jahresbericht 1982, Bern 1983, S. 22.

Die bei privaten Lebensversicherern und den Vorsorgeeinrichtungen konzentrierten Kapitalien werden nur in sehr begrenztem Umfang für die Finanzierung risikoreicher Innovationen und Investitionen eingesetzt. Dies liegt nur zum Teil an den gesetzlichen Vorschriften. Auch die Statuten dieser Institutionen bevorzugen sogenannte "sichere Anlagen" wie festverzinsliche Papiere, Liegenschaften und Hypotheken. Allenfalls erlauben sie noch Käufe von börsenkotierten Aktien, die jederzeit wieder veräussert werden können.

Zwar sind in der Schweiz die privaten Kredit- und Kapitalnachfrager nicht im selben Mass wie in andern Ländern durch die öffentliche Hand verdrängt worden. Hingegen hat der Ausbau der sozialen Altersvorsorge eine wesentliche Verschiebung der Sparströme bewirkt. Die von den Institutionen der beruflichen Altersvorsorge und der AHV verwalteten Vermögen erreichen heute schon die Grössenordnung von rund 100 Milliarden Franken. Staatliche Anlagevorschriften für Pensionskassen dürften am ehesten noch ein Grund dafür sein, dass die von den privaten Haushalten ersparten Mittel nicht mehr in gleichem Masse zur Finanzierung stark risikobelasteter Investitions- und Innovationsvorhaben beitragen. Der Bundesrat hat deshalb eine Expertenkommission eingesetzt, um Vorschläge für eine Neuformulierung der Anlagevorschriften für die Institutionen der beruflichen Vorsorge auszuarbeiten. Es hängt jedoch von den Organen der Vorsorgeinstitutionen ab, wie weit und in welchem Sinne sie von einer allfälligen Aenderung der Anlagevorschriften Gebrauch machen.

Wie gezeigt, geht das Angebot an Innovationskapital aus mehreren Gründen zurück. Auf der anderen Seite nimmt der Bedarf an Innovationsfinanzierung wegen der notwendig werdenden Innovationen überdurchschnittlich zu. Die strukturelle Anpassung an neue Technologien ist nötiger denn je, um die Konkurrenzfähigkeit gegenüber den Niedriglohnländern zu erhalten. Die

neuen Technologien sind zum Teil sehr kapitalintensiv. Es braucht nicht nur grössere Investitionen je Arbeitsplatz, sondern oft sind Investitionen in eine neue Generation von Produktionsmitteln bereits notwendig, noch bevor die bestehenden Maschinen haben voll abgeschrieben werden können. Der Finanzierungsbedarf erhöht sich auch, weil die Energiepreise und die Umweltschutzvorschriften zusätzliche Investitionen in neue, energieeffizientere und umweltschonendere Anlagen erfordern. Die Selbstfinanzierungskraft der Unternehmen reicht nicht aus, um alle Finanzierungsbedürfnisse zu decken. Die Finanzierungsrisiken haben nicht nur aus technologischen, sondern auch aus strukturellen und aussenwirtschaftlichen Gründen beachtlich zugenommen.

Die finanziellen Engpässe bei Innovationen treten aufgrund der erwähnten Faktoren insbesondere bei kleinen und mittleren innovationsintensiven Firmen auf, aber auch bei Firmen, die in neue Technologiebereiche vorstossen wollen. Finanzierungsprobleme haben auch Erfinder und potentielle Neugründer, die neue Produktionen selbständig starten wollen. Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt wurde, haben sie auch viel mehr Schwierigkeiten, den Zugang zum Angebot überhaupt zu finden.

Die Expertengruppe "Risikokapital" hat versucht, den nicht abgedeckten Finanzierungsbedarf in der Schweiz zu schätzen. Anhand von Befragungen ergab sich, dass pro Jahr in 30 - 50 Fällen die Verwirklichung von realisierungswürdigen Innovationen an der fehlenden Finanzierung scheitert. Die Schweizerische Bankiervereinigung schätzte an einer Pressekonferenz die Zahl etwas höher ein und kam auf nicht ganz 100 Fälle pro Jahr.

Die Bedarfsanalysen ergaben aber auch, dass der Kapitalbedarf der grösseren Firmen mit Hilfe des Kapitalmarktes und der Bank gedeckt werden kann. Wie eine Untersuchung¹⁾ zeigte, haben

1) Nydegger, Oberhänsli, Harringer: Investitionen in kleineren Industriebetrieben, St. Gallen, Dezember 1982. Die 70 befragten Unternehmen waren im Durchschnitt 40 Jahre alt und zeichneten sich nicht durch hohe Innovationsaktivitäten aus.

Ältere, nicht stark innovationsintensive Firmen allgemein relativ wenig Finanzierungsprobleme. Schwierigkeiten im Bereich der normalen Erneuerungsinvestition können sie weitgehend mit Hilfe der bestehenden gewerblichen Bürgschaftsge nossenschaften überwinden.

Die Schaffung der Innovationsrisikogarantie stellt nach Meinung des Bundesrates einen Beitrag zur Ueberwindung der festgestellten Finanzierungsengpässe dar. Sie kann es erleichtern, sowohl Bankkredite und Mittel der Vorsorgeinstitutionen als auch private Kapitalien vermehrt für die Innovationsfinanzierung zu mobilisieren.

12 Vorstösse zum Thema Innovationsfinanzierung

Die in den vorangegangenen Abschnitten dargestellten Entwicklungen lösten eine Reihe von politischen Vorstössen aus, so zum Beispiel die Motion Deneys vom 8. März 1979, die vom Bundesrat die Schaffung einer Eidgenössischen Investitionsbank verlangte. Nationalrat Biderbost reichte am 5. Oktober 1979 eine Motion ein und schlug die Schaffung von Risikokapital aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung vor. Zur Erhaltung der Innovationskraft der kleinen und mittleren Unternehmen forderte das Postulat Deneys vom 27. Januar 1982 die Einführung einer Innovationsrisikogarantie. Mit dem Postulat Gassmann vom 17. März 1982 wurde der Bundesrat eingeladen, ein Zentrum für Innovationsförderung zu errichten, das sowohl finanzielle als auch technische, administrative und juristische Hilfe für Innovationen bieten sollte. In ähnliche Richtung zielte die Motion Jelmini vom 14. Dezember 1978, die den Bundesrat er-

suchte, den kleinen und mittleren Industrien bei Restrukturierungen und technischen Neuerungen behilflich zu sein. Bei der Behandlung des sogenannten Impulsprogramms I (BBl 1978 II 1373) stellte eine Minderheit der beratenden Kommission im Nationalrat am 5. Dezember 1978 den Antrag, auch die Bildung von Risikokapital, insbesondere für kleine und mittlere Betriebe, zu erleichtern.

Kreise der Wirtschaft selber meldeten ihre Bedürfnisse nach Innovationskapital an. Zahlreiche Firmen weisen in Briefen an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement auf ihre Probleme bei der Beschaffung von Risikokapital hin. Der schweizerische Erfinder- und Patentinhaberverband machte in einer Eingabe an den Departementsvorsteher auf die zunehmenden Schwierigkeiten der Erfinder bei der Finanzierung und Verwertung ihrer Ideen aufmerksam. Industriefirmen, die durch die Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt werden, haben öfters schon bedauert, dass die Förderung nach der Forschungsphase aufhört. Es wurde geltend gemacht, dass auch in der Phase des Prototypbaus und der Null-Serie finanzielle Engpässe bestehen. Seit der Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens über den Gesetzesentwurf zur Schaffung einer Innovationsrisikogarantie haben sich mehr als 50 schweizerische Firmen mit konkreten Innovationsprojekten an das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement gewandt und ihre Projekte für eine allfällige Garantie "vorangemeldet". Zwei grosse Wirtschaftsverbände, der Vorort und die Bankiervereinigung, befassten sich schliesslich mit der Frage der Versorgung der schweizerischen Wirtschaft mit Risikokapital.

Alle diese parlamentarischen Vorstösse, Verbandsaktivitäten und Anregungen aus den Wirtschaftskreisen haben den damaligen Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartementes bewogen, eine Expertengruppe zu beauftragen, die bestehende Situation auf dem Gebiete der Innovationsfinanzierung zu analysieren und zu den verschiedenen Lösungsmöglichkeiten Stel-

lung zu nehmen. Darunter fiel auch die Ueberprüfung der im Postulat Deneys angeregten Schaffung einer Innovationsrisikogarantie.

13 Vorarbeiten

131 Bericht des Vororts¹⁾

Der Vorort befasste sich in erster Linie mit den Rahmenbedingungen der Wirtschaft, wobei er den steuerpolitischen Aspekten erste Priorität zusprach. Er forderte insbesondere die Milderung der Doppelbesteuerung von Aktiengesellschaft und Aktionär sowie eine Reihe weiterer Steuererleichterungen für die kleinen und mittleren Unternehmen.

Zur Beschaffung fremder Mittel stellte der Vorort fest, dass die Schwierigkeiten häufiger sind, je kleiner der Anteil des Eigenkapitals am Gesamtkapital ist. So lag es nahe, in der Folge der Frage nachzugehen, wie sich die teilweise bestehenden Kapitallücken (insbesondere beim Risikokapital) schliessen liessen.

Im Jahre 1979 liess der Vorort zu diesem Punkt ein Gutachten erstellen. Der Gutachter geht davon aus, dass die Eigenmittelsituation mancher kleiner und mittlerer Unternehmen in den letzten Jahren prekär geworden ist. Gemessen an ihrer Verschuldung seien diese Unternehmen unterkapitalisiert. Angesichts der reduzierten Selbstfinanzierung dränge sich vielerorts eine Kapitalerhöhung von aussen auf. Wenn keine solche Blutzufuhr

1) Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, Zur Finanzierung mittlerer und kleinerer Unternehmungen (PME); Steuerpolitische Vorschläge und Hinweise auf Lücken bei der Kapitalbeschaffung, August 1980.

in Form von Eigenmitteln stattfinden, sei ein noch grösseres, unerwünschtes Anschwellen der Verschuldung zu erwarten. Dies könne dem Konzentrationsprozess Vorschub leisten. Bankbeteiligungen als Abhilfe werden abgelehnt. Es erscheine wenig angezeigt, eine Kumulation von bankmässiger Risikofinanzierung und Bankkrediten anzustreben. Die Lösung sei vor allem in der Gründung von Institutionen ähnlich den Anlagefonds zu suchen.

Der vom Gutachter angeregte Anlagefonds würde ausschliesslich vermögensrechtliche Beteiligungen in Aktien und Prioritäts-Partizipationsscheinen bei kleinen und mittleren Unternehmen eingehen. Die Vertreter des Anlagefonds sollten grundsätzlich keine Verwaltungsratsmandate übernehmen, damit die Unternehmerverantwortung nicht verwischt werde. Der Fonds solle auch keine gewöhnlichen Kredit- oder andere Bankgeschäfte betreiben. Zum Ausgleich aber sei es durchaus angebracht, einen Teil des Vermögens in kurrenten Obligationen oder kotierten Aktien anzulegen. Doch sollte keine Beteiligung mehr als 5 Prozent des Fondsvermögens ausmachen. Bei einem Fondsvermögen von 100 Millionen Franken ergäben sich so Beteiligungen bis 5 Millionen Franken. Als Trägerschaft kämen Banken, Versicherungen, Treuhandgesellschaften und andere Unternehmen in Frage. Langfristig sei eine Zeichnung der Fondszertifikate seitens der institutionellen Investoren wünschbar.

132 Bericht der Schweizerischen Bankiervereinigung¹⁾

Der Bericht zeigt - nebst einer Darstellung und Beurteilung der Situation in diesem Bereich - die Möglichkeiten und Grenzen der Banken bei der Vermittlung und Anlagen von Risikokapital auf. Bezüglich der Wagnisfinanzierung wird im Bericht erklärt, dass solche Finanzierungen keineswegs zum üblichen Tätigkeitsgebiet von Banken gehörten. Sie führten in der Regel

1) Schweizerische Bankiervereinigung, Bereitstellung von Risikokapital für die schweizerische Wirtschaft, Januar 1980.

zu Beteiligungen an bankfremden Unternehmen, was wenig erwünscht sei. Die Uebernahme der damit verbundenen Risiken sprengte zudem die normale Banktätigkeit.

Für den Fall, dass in unserem Land die Schaffung einer Wagnisfinanzierungsgesellschaft doch ernsthaft erwogen würde, skizziert der Bericht - im Sinne eines Denkmodells - eine solche Gesellschaft. Danach dürfte als Träger ein geschlossener Kreis von Aktionären die optimale Lösung darstellen. Bei den Aktionären sollten die Industrie, die Banken und die Versicherungen gleichgewichtig vertreten sein. Für die Finanzierung der Wagnisfinanzierungsgesellschaft sollten echte Eigenmittel und wenn nötig Aktionärsdarlehen verwendet werden. Um eine Risikostreuung zu erreichen, müsste ein diversifiziertes Beteiligungsportefeuille angestrebt werden.

Als Alternative dazu wird auch der Aufbau einer Organisation mit Beteiligung des Staates entwickelt. Der Bund könnte dabei eine staatliche Garantie für einen von ihm verwalteten, rechtlich unselbständigen Fonds übernehmen. Ähnlich wie bei der Exportrisikogarantie würde der Fonds in erster Linie durch Prämien der eine Garantie beanspruchenden Firmen gespeist. Die Garantieleistung würde allerdings erst dann zur Verfügung stehen, wenn zum Beispiel 50 Prozent der investierten Mittel verloren sind. Diese Variante käme in Frage, falls sich der privatwirtschaftliche Weg als nicht gangbar erweisen sollte.

133 Expertengruppe Risikokapital

Die Expertengruppe wurde Ende 1980 ins Leben gerufen. Zur Abklärung des Bedarfs nach Innovationskapital führte sie Hearings durch, erfasste den Ist-Zustand in der Versorgung mit Innovationskapital und arbeitete eine Lösung mit einer Innovationsrisikogarantie aus. Die zusammengefassten Ergebnisse

der Arbeit veröffentlichte die Expertengruppe in ihrem Schlussbericht Ende 1982¹⁾.

Die Expertengruppe stellte fest, dass steuerliche Erleichterungen allein nicht ausreichen, um die Innovationsaktivitäten einer Volkswirtschaft zu erhöhen. Günstige Steuern seien ein Bestandteil der allgemeinen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, aber kein Mittel der direkten Innovationsförderung.

Das Ziel der von der Expertengruppe vorgeschlagenen Innovationsrisikogarantie ist es, die Neugründung hochtechnologischer Kleinbetriebe in der Schweiz zu fördern beziehungsweise bestehenden Unternehmen die Anwendung neuer Technologien zu erleichtern. Erfahrungen zeigen eindeutig, dass solche Unternehmen zukunftsorientierte, wettbewerbsfähige neue Arbeitsplätze schaffen. Ausgangspunkt der Konzeption bilden zwei Feststellungen: In der Schweiz gibt es genug Banken, die bereit sind, gesicherte Kreditfinanzierung zu gewähren. Andererseits bestehen in der Schweiz in fast allen Landesteilen Beratungs- und Ingenieurfirmen, die eine Innovationsberatung übernehmen können. Die überwiegende Mehrheit der Expertengruppe sah eine projektbezogene Innovationsrisikogarantie als geeignetes Instrument an, um Finanzierungsinstitutionen und Beratungsfirmen zu vermehrter innovationsunterstützender Tätigkeit zu veranlassen. Die Innovationsrisikogarantie gibt dem Kreditgeber die Möglichkeit, sich beim Garanten der Innovationsrisikogarantie gegen Verluste zu versichern. Die Kombination staatlicher Garant/Geldgeber/Projektbegleiter/Unternehmer schafft die gesuchte Verbindung zwischen Know-how, Kapital und Unternehmen. Die Aufgabe des Projektbegleiters ist es, einerseits Unterstützung bei der Verwirklichung der Innovation zu leisten und andererseits die beratende Kommission mit der Verwaltung über den Verlauf der Innovation zu unterrichten.

1) Schlussbericht der Expertengruppe Risikokapital, Studie Nr. 7 des Bundesamtes für Konjunkturfragen, Bern 1982.

Zur Deckung von Garantieverlusten wird eine Risikoprämie erhoben. Im Erfolgsfall muss der Garantiennehmer den Innovationskredit dem Kreditgeber zurückzahlen und dem Garanten eine Risikoprämie entrichten. Der Innovationskredit ist zu üblichen, der Risikogarantie Rechnung tragenden Bedingungen zu verzinsen. Scheitert ein Projekt, so entfallen - ganz oder teilweise - die Rückzahlungspflicht des Kreditnehmers gegenüber dem Kreditgeber (an die Stelle des Kreditnehmers tritt der Garant) und die Entrichtung der Risikoprämie.

Sowohl der Vorschlag des Vororts als auch die von der Bankiervereinigung ausgearbeitete Lösung sind nicht realisiert worden. Auch andere privatwirtschaftliche Lösungen vermochten die Finanzierungslücken bei den Innovationsvorhaben nur zum kleineren Teil zu schliessen. Wir haben deshalb den Vorschlag der Expertengruppe konkretisiert und einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung gegeben.

14 Verhältnis der Innovationsrisikogarantie zu den übrigen Förderungsmassnahmen

141 Förderung der wirtschaftlich motivierten Forschung durch den Bund

Die mit der Förderung der praxisorientierten Forschung in der Schweiz gemachten Erfahrungen interessieren im Hinblick auf die Innovationsrisikogarantie vor allem, was die Rolle der beratenden Kommission und des Projektbegleiters angeht. So lassen sich aus dem Vergleich mit der Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung (KWF) die folgenden Feststellungen ableiten. Die Initiative zu Forschungsprojekten ist

einzelnen oder mehreren Firmen sowie nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Forschungsstätten überlassen. Diese Projekte werden von einer aus nebenamtlichen Mitgliedern zusammengesetzten beratenden "Milizkommission", der vom Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartement eingesetzten KWF begutachtet. Ihre Tätigkeit beschränkt sich nicht auf die Begutachtung. Sie kann nämlich eine positive Empfehlung von Projektmodifikationen, die ihr als zweckmässig erscheinen, abhängig machen. Die Kommission bereitet auch die über die Durchführung und Finanzierung der einzelnen Projekte abzuschliessenden Verträge bis zur Entscheidungsreife vor. Ueberdies verfolgt sie den Fortgang der Arbeiten an den einzelnen Projekten, indem sie Zwischenberichte einverlangt und oft auch eine Projektbegleitung entweder selbst oder durch Dritte ausübt. Sofern es ihr notwendig scheint, kann sie im Lauf der Durchführung Projektänderungen anregen und darüber ein Einvernehmen mit den verschiedenen Beteiligten herzustellen versuchen.

Obschon sich die praxisorientierte Forschungsförderung an und für sich nicht auf bestimmte Gebiete beschränkt, haben sich in den letzten zehn Jahren deutliche Schwerpunkte gebildet. Zu diesen gehören der Werkzeugmaschinenbau, einschliesslich der Steuerungen, die Mikrotechnik, einschliesslich der Elektronik, der Bau von Industrierobotern, die Materialforschung, die Informatik- und Software-Entwicklung, die Lasertechnik und die optische Elektronik, die Lebensmitteltechnologie sowie die Biotechnologie. Die projektbezogene Forschungsförderung hat sich als geeignet erwiesen, in kritischen Bereichen der wissenschaftlich-technischen Entwicklung zur Ausweitung der technologischen Kenntnisbasis der schweizerischen Wirtschaft beizutragen. Einen günstigen Einfluss hatten auch die Rückwirkungen der Forschungstätigkeit auf die Ausbildung und Lehre, einschliesslich der Arbeit in multidisziplinären Arbeitsgruppen.

Die Förderung der wirtschaftlich motivierten Forschung ist nicht auf Klein- und Mittelbetriebe beschränkt. Eine solche Begrenzung widerspräche der Absicht, die wirtschaftliche Verwertung von Ergebnissen der Grundlagenforschung in möglichst vielen Richtungen voranzutreiben. Um so mehr rechtfertigt es sich, bei der Innovationsrisikogarantie den Kreis der Begünstigten/Nutznieser wegen der beim Beschaffen von Risikokapital bestehenden Benachteiligung kleiner und mittlerer Unternehmen enger zu fassen.

142 Regionale Wirtschaftsförderung des Bundes

Gegenüber der regionalen Wirtschaftsförderung, inklusive der Hilfe für wirtschaftlich bedrohte Regionen, bestehen klare Unterschiede. Alle Instrumente in diesem Bereich setzen zumindest produktions- und marktreife Innovations-, Diversifikations- und Industrieansiedlungsprojekte voraus, damit die Investitionen für Ausrüstungen und Bauten kurzfristig getätigt werden können.

Seitens des Bundes werden gestaffelte Instrumente angeboten, die in der Regel subsidiär und in enger Zusammenarbeit mit der Wirtschaft und interessierten Banken eingesetzt werden. So kann in wirtschaftlich bedrohten Regionen der Bund im Normalfall bis zu einem Drittel der Gesamtkosten eines Vorhabens verbürgen und zusammen mit der Bank eines Unternehmens und dem Kanton Zinskostenbeiträge für Innovationskredite in der Gesamthöhe von drei Vierteln des marktüblichen Zinses gewähren. Der Kanton muss sich verpflichten, die Hälfte allfälliger Bürgerschaftsverluste zu übernehmen. Im Berggebiet besteht gemäss Bundesgesetz vom 25. Juni 1976 über die Bürgschaftsgewährung in Berggebieten (SR 901.2) die Möglichkeit, Klein- und Mittelbetrieben Bürgschaften zu gewähren, um die Wirtschaftskraft dieser in der Regel wirtschaftlich schwachen Gebiete zu stär-

ken. Im Teil A der vorliegenden Botschaft wird vorgeschlagen, diese Instrumente weiter auszubauen.

Wegen der Dynamik eines Innovationsprozesses sind Berührungspunkte zwischen den einzelnen Förderungsmassnahmen in den verschiedenen Innovationsphasen möglich. Es sollte deshalb nicht zum vornherein ausgeschlossen werden, dass eine innovierende Firma, der die Innovationsrisikogarantie zugesprochen wurde, in einer späteren Phase eines Innovationsvorhabens auch kantonale und regionale Förderungsmassnahmen nach dem Bundesbeschluss vom 6. Oktober 1978 über Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen (SR 951.93) in Anspruch nimmt. Dabei soll auch die Weiterführung der für die Innovationsrisikogarantie vorgesehenen Projektbegleitung gewährleistet werden.

143 Kantonale Förderungsmassnahmen

Die wachsenden Schwierigkeiten insbesondere bei der Kapitalbeschaffung und der Unternehmensführung bestärkten kantonale Organisationen (u.a. Handelskammern, Kantonalbanken) aufgrund eigener Untersuchungen in der Absicht, Lösungen zu entwickeln, um den kleinen und mittleren Unternehmen den Zugang zum Risikokapital zu öffnen. Auf diese Weise wurden, hauptsächlich in der französischen Schweiz, auf Vorstösse der Kantonalbanken hin Risikokapitalgesellschaften gegründet. Abgesehen von Genf, wo ermutigende Resultate vorliegen, sind die Erfahrungen bis heute zu wenig zahlreich, um eine Bilanz ziehen zu können.

Zwischen diesen Anstrengungen und dem Vorschlag zur Schaffung einer Innovationsrisikogarantie besteht ein offensichtliches Ergänzungsverhältnis, auf das im übrigen auch die betreffenden kantonalen Kreise hinweisen. Es versteht sich denn auch von selbst, dass die kantonalen Institutionen ihren Platz im Rahmen des Vollzugs der Innovationsrisikogarantie einnehmen.

Die vermehrte Bildung kantonaler, gemischtwirtschaftlicher oder privater Innovationsfinanzierungsinstitutionen, die auch Projektbegleitungsfunktionen übernehmen, wird begrüsst. Sie allein vermögen jedoch wegen der Knappheit ihrer Mittel und ihres begrenzten örtlichen Geltungsbereichs, eine Initiative, welche die ganze schweizerische Volkswirtschaft erfasst, nicht zu ersetzen. Die Unterstützung durch die Innovationsrisikogarantie ermöglicht es Risikokapitalgesellschaften, kantonalen oder anderen Bankinstituten, sich noch stärker zugunsten innovatorischer Projekte zu verpflichten. Sofern durch die erwähnten kantonalen Institutionen die Projektbegleitung befriedigend sichergestellt ist, könnte sich der Bund mit der Zeit auf die Rolle eines Zweit- oder Rückversicherers beschränken. Der Entwurf des Bundesbeschlusses engt die Handlungsmöglichkeiten der bestehenden Institute weder ein, noch konkurrenziert er sie. Die kantonalen Wirtschaftsräume sind im übrigen zu klein, um eine Streuung der Risiken zu erreichen, wie sie für eine versicherungsähnlich Lösung erforderlich ist. Die kantonalen Kreise sind sich denn auch ihres begrenzten Handlungsraumes bewusst. Eine gesamtschweizerisch angelegte Hilfsmassnahme zur Unterstützung ihrer Anstrengungen entspricht den Erwartungen der kantonalen Institutionen grösstenteils.

15 Ausländische Massnahmen zur Innovationsförderung

Seit Ende der sechziger Jahre kann in allen Industrieländern beobachtet werden, dass sich die wirtschaftspolitischen Aktivitäten von kurzfristigen Nachfragestützungen weg auf die mittelfristig ausgerichteten Förderungsmassnahmen auf der Angebotsseite verlagern. Mehr und mehr treten Förderungsmassnahmen zu gunsten zukunftsorientierter Wirtschaftszweige, innovativer Betriebe und neuer Technologien in den Vordergrund. Die grosse Bedeutung von kleinen und mittleren Betrieben für die Schaffung neuer Arbeitsplätze und die Einführung neuer Technologien

ist allgemein anerkannt, und die Massnahmen sind häufig auf diese Betriebe ausgerichtet. Im wirtschaftspolitischen Instrumentarium der meisten Industriestaaten sind heutzutage eine ganze Reihe von Massnahmen zu finden, wie zum Beispiel Innovationszulagen, Forschungszuschüsse, zinsgünstige Darlehen, Investitionszulagen, Förderung der Existenzgründungen, Sonderprogramme zur Anwendung neuer Technologien, Zuschüsse für Forschungspersonal, für Prototypenbau, Garantien für Innovationskapital, staatliche Wagnisfinanzierungsgesellschaften und andere mehr. Der indirekten Förderung dienen zum Beispiel der Technologietransfer zwischen Hochschulen und Industrie, günstige Abschreibungen, staatliche Innovationsberatungsstellen und staatliche Entwicklungs- und Vertragsforschung.

Die Liste der staatlichen Instrumente der Innovationsförderung im Ausland könnte noch verlängert werden. In der BRD gibt es beispielsweise mehr als 100 verschiedene Massnahmen zur Förderung der Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen. Zahlmässig belief sich die Bundesunterstützung im Jahre 1982 auf rund eine Milliarde D-Mark. Ungefähr gleich zahlreich und gleich hoch sind die Förderungsanstrengungen in England und in Frankreich. Dazu kommt noch ein Instrumentarium der Europäischen Gemeinschaften mit einer Investitionsbank, das zurzeit aufgebaut wird.

Bei den Massnahmen, welche die Beschaffung von Innovationskapital erleichtern sollen, lassen sich zwei Kategorien unterscheiden: die indirekten, mit der Uebernahme von Garantien, und zweitens die direkten, mit staatlicher Finanzierung durch eigens dafür geschaffene Finanzierungsgesellschaften.

Die staatliche Uebernahme von Garantien für die Finanzierung von Innovationen ist am stärksten in Japan verbreitet. Zahlreiche Garantiegesellschaften schliessen ihrerseits wieder eine Rückversicherung bei der staatlichen "Small Business Credit Insurance Corporation" (Kreditversicherungsgesellschaft

für Kleinunternehmen) ab. Staatlich garantierte Innovationskredite können die Unternehmer auch in Frankreich, Holland, der BRD und in Grossbritannien beanspruchen. In der Regel handelt es sich um langfristige Finanzierungen mit Laufzeiten bis zu 20 Jahren. Der garantierte Betrag liegt im Durchschnitt bei 80 Prozent des jeweiligen Kredits. In den USA wurde eine spezielle Organisation gegründet (Small Business Administration), die Finanzierungshilfen für kleine und mittlere Unternehmen anbietet. In allen diesen Fällen wird versucht, Innovationskapital denjenigen Betrieben zur Verfügung zu stellen, die zu wenig Sicherheiten bieten, um eine konventionelle Kreditfinanzierung beanspruchen zu können. Der Interventionsgrad wird tief gehalten, indem sich der Staat auf die Uebernahme der Garantie beschränkt.

Einen höheren Interventionsgrad weisen die eigentlichen Finanzierungsgesellschaften auf. Hier engagiert sich der Staat ausser in der Finanzierung auch im Bereich der Beurteilung, Begleitung, Beratung und Auswertung von Innovationen. Einen Schritt weiter gehen noch die Beteiligungsgesellschaften, welche sich direkt an den Unternehmen beteiligen. Beide Formen werden vor allem in Frankreich, in Grossbritannien, in der BRD und in Oesterreich aktiv betrieben. Diesen staatlichen Finanzierungsgesellschaften kommt die Aufgabe zu, Investitionen in hochtechnologische Projekte vorzunehmen und somit der ganzen Wirtschaft Innovationsimpulse zu geben. Bei einer Beteiligung am Unternehmen wird jedoch die Finanzierungsgesellschaft mit allen Problemen des Unternehmens belastet. Die staatlichen Finanzierungsgesellschaften übernehmen in diesen Fällen in begrenztem Ausmass die Rolle des Unternehmers.

Die Notwendigkeit eines Engagements des Staates im Bereiche der Innovationsförderung wird in den erwähnten Staaten namentlich mit beschäftigungspolitischen Motiven begründet. Es ist indes schwierig, die Wirkung derartiger Massnahmen auf die

Beschäftigungslage genauer abzuschätzen. Stützt man sich auf die offiziellen Angaben über die Auswirkungen der Förderungsprogramme, so darf man annehmen, dass die Innovationsmassnahmen in den ausländischen Staaten bei der Schaffung neuer Arbeitsplätze und der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beachtliche Erfolge erzielen.

16 Ordnungspolitische Ueberlegungen

Im Rahmen der Vernehmlassung sowie der öffentlichen Diskussion zur Innovationsrisikogarantie wird insbesondere auch die Frage nach der Marktkonformität dieses Instrumentes aufgeworfen. In negativen Stellungnahmen werden ordnungspolitische Bedenken geltend gemacht. Zum einen wird eingewendet, dass bei konsequent marktwirtschaftlich ausgerichteter Politik der Staat vorerst prüfen müsste, ob nicht durch Änderungen des von ihm gesetzten Ordnungsrahmens der Anreiz derart verstärkt werden könnte, dass die Massnahme überflüssig würde. Zweitens befürchtet man, dass mit der teilweisen Uebernahme des Risikos durch eine staatliche Versicherung dem Unternehmer seine ureigenste Aufgabe abgenommen werde. Dies führe zu einer Verwischung zwischen dem Verantwortungsbereich des Staates und dem der Wirtschaft. Es gehöre aber mit zu den konstitutiven Merkmalen einer marktwirtschaftlichen Ordnung, dass die beiden Bereiche klar auseinandergehalten werden.

Diese gewichtigen Einwände sind nicht auf die leichte Schulter zu nehmen. Der Bundesrat bekennt sich zu unserer marktwirtschaftlich ausgerichteten Wirtschaftsordnung. Diese stellt nicht nur ein effizientes und ausgewogenes Steuersystem dar, sondern vermag auch die legitimen und vielfältigen Bedürfnisse der Menschen weit besser zu befriedigen als jedes andere Wirtschaftssystem. Der Festigung und Aufrechterhaltung unserer marktwirtschaftlich orientierten Politik kommt daher gerade in der heutigen schwierigen Zeit besonde-

re Bedeutung zu. Angesichts der derzeitigen Herausforderungen insbesondere im technologischen Bereich und der weltwirtschaftlichen Instabilitäten kann die Wirtschaftspolitik indes nicht allein darin bestehen, dass auf die Selbstregulierungskraft des Marktes verwiesen wird. Sie hat vielmehr die Anstrengungen der Wirtschaft subsidiär und flankierend zu unterstützen und mitzutragen. In diesem Sinne reichen gute oder - wie auch gefordert wird - günstigere Rahmenbedingungen und verstärkter Anreiz nicht aus, um die Innovationsbereitschaft innert angemessener Frist fühlbar zu erhöhen. Dazu bedarf es bestimmter Massnahmen.

Die geplante Innovationsrisikogarantie soll, analog ausländischen Beispielen, auf längere Sicht eigenwirtschaftlich sein. Eine irgendwie geartete Subventionierung der Wirtschaft ist somit nicht vorgesehen. Selbsttragende Vorkehren sind in aller Regel marktkonform und wettbewerbsfreundlich.

Auch von der Beschränkung der Innovationsrisikogarantie auf Unternehmen mit weniger als 500 Beschäftigten dürfte keine wettbewerbsverzerrende Wirkung ausgehen. Mit dem Problem, Risikokapital zu beschaffen, sind kleine und mittlere Unternehmen stärker konfrontiert. Sie haben diesbezüglich Wettbewerbsnachteile. Die vorgesehene Beschränkung trägt dazu bei, diese Nachteile abzubauen. Beizufügen ist in diesem Zusammenhang, dass die allermeisten Förderungsmassnahmen irgendwelche Beschränkungen in sachlicher und persönlicher Hinsicht kennen. Solche Abgrenzungskriterien sind kein ausschliessliches Merkmal der Innovationsrisikogarantie.

Gegenüber der eingangs erwähnten Befürchtung, die Innovationsrisikogarantie führe zu einer Verwischung der Grenze zwischen Entscheidungsbefugnis und Entscheidungsverantwortung, ist darauf hinzuweisen, dass die Garantie auf Antrag gewährt wird und nur einen Teil der fremdfinanzierten Projektkosten deckt. Für die übrigen Projektkosten tragen Unternehmen, Kreditgeber und

Projektbegleiter das Risiko. Dieses wird also nur teilweise vom Bund getragen und im Übrigen nur in jenen Fällen, in denen das Unternehmen die Mittel zur Verwirklichung einer Innovation nicht selbst aufzubringen vermag, diese also ohne Risikoversicherung unterbleiben würde.

Die Auflage, dass der Unternehmer einen Projektbegleiter beizuziehen hat, ist im Vernehmlassungsverfahren als interventionistisch kritisiert worden. Wenn ein Dritter in bedeutendem Umfang Risiken mitträgt, ohne dass eine Bank Sicherheiten leistet, ist es üblich, dass er sich ein gewisses Mitspracherecht ausbedingt. Gemäss unserem Vorschlag übt der Bund selbst keine Projektbegleitungsfunktionen aus. Er beschränkt sich auf die Auflage, dass das Projekt begleitet werden muss. Der staatliche Einfluss wird also nicht auf die Unternehmerentscheide ausgeweitet. Die Wahl des Begleiters wie auch des Kreditgebers wird dem Unternehmen überlassen.

17 Vernehmlassungsverfahren

171 Allgemeines

Am 21. Februar 1983 unterbreitete das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement den Kantonsregierungen, den politischen Parteien sowie den interessierten Organisationen der Wirtschaft den Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen. Das Interesse an der Vorlage war recht gross, gingen doch mehrere Stellungnahmen von Organisationen ein, die im Vernehmlassungsverfahren nicht begrüsst wurden.

Einleitend ist festzuhalten, dass in der stark überwiegenden Zahl der eingegangenen Vernehmlassungen der Mangel an Risikokapital als echtes Problem anerkannt wird. Weitgehende Zustimmung findet auch die Feststellung, dass für eine dezentral

organisierte, hochindustrialisierte Volkswirtschaft die Innovationskraft und -fähigkeit der kleinen und mittleren Unternehmen von besonderer Bedeutung ist. Die Zielsetzung, der Wirtschaft Hilfe zur rascheren Anpassung an neue Technologien zu bieten, damit wir unsere Konkurrenzfähigkeit und die Vollbeschäftigung erhalten können, wird somit kaum bestritten. Zahlenmässig überwiegen die zustimmenden Meinungsäusserungen, wenn auch verschiedentlich in diesen Vernehmlassungen Aenderungswünsche angebracht wurden. Verschiedene Vernehmlasser sehen indes in der Innovationsrisikogarantie kein geeignetes Mittel.

Von den Kantonen ist der Gesetzesentwurf vorwiegend positiv aufgenommen worden, auch wenn verschiedene gewisse Vorbehalte oder Aenderungswünsche formulieren. Einige Kantone fordern, das Instrument der Innovationsrisikogarantie solle befristet und vorerst für das Berggebiet eingesetzt werden.

Die Vernehmlassungen der Parteien zeigen ein gespaltenes Bild, reicht doch das Meinungsspektrum von vorbehaltloser Zustimmung bis zu Ablehnung. Neben ordnungspolitischen Ueberlegungen werden auch Vorbehalte bezüglich der Praktikabilität der vorgeschlagenen Massnahme vorgetragen.

Die Stellungnahmen der Organisationen der Wirtschaft gehen weit auseinander. Die Arbeitnehmerorganisationen begrüssen den vorgelegten Gesetzesentwurf nahezu ohne Einschränkungen. Die Spitzenverbände der Arbeitgeberorganisationen lehnen diesen mit unterschiedlicher Deutlichkeit ab. Sie führen an, aus ordnungspolitischen Gründen sei es nicht angängig, Entscheidungsbefugnis und Entscheidungsverantwortung zu trennen. Zudem bedeute jeder Eingriff des Staates im Bereich der Innovationsförderung auch einen Eingriff in das freie Spiel der Marktkräfte, was zu Struktur- und Wettbewerbsverzerrungen führe. Als Alternativen zur Lösung des Problems der Risikokapitalbeschaffung schlagen sie vor, die allgemeinen Rahmenbedingungen

durch Abbau der Steuerbelastung zu verbessern, Bildung und Ausbildung auf allen Stufen zu verstärken, den Unternehmen den Zugang zur Forschung zu erleichtern, die Anlagevorschriften für Vorsorgegelder zu lockern und eine privatwirtschaftliche Wagnisfinanzierungsgesellschaft zu schaffen. Immerhin gibt es im Lager der Arbeitgeberorganisationen bedeutende Verbände, die dem Gesetzesentwurf nicht zum vornherein ablehnend gegenüberstehen. Sie sehen in einem modifizierten Vorschlag einen gangbaren Weg, die Risikokapitallücke zu schliessen. Erwähnenswert ist ferner die Tatsache, dass die begrüsstesten Fachorganisationen auf Arbeitgeberseite der Vorlage weit positiver gegenüberstehen als die Spitzenverbände. Es scheint, dass die eher technisch ausgerichteten Organisationen den Mangel an Risikokapital und die damit entgangenen Innovationschancen gravierender beurteilen und geringere ordnungspolitische Bedenken hegen als die Spitzenverbände.

Die übrigen Stellungnahmen äussern sich mehrheitlich positiv zur Vorlage.

172 Die hauptsächlichsten Aenderungsanträge

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden insbesondere die nachfolgend aufgeführten Anliegen vorgebracht:

Rechtsform

Der wohl gewichtigste Vorbehalt betrifft die Rechtsform des Erlasses. Ausgehend von der Tatsache, dass mit der Risikokapitalversicherung Neuland betreten wird, fordern die Christlich-demokratische Volkspartei, die Bankiervereinigung, verschiedene Kantone und zwei Fachorganisationen anstelle eines Bundesgesetzes einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss, der zum Beispiel auf zehn Jahre befristet würde. Damit solle nicht nur der Versuchscharakter der Vorlage zum Ausdruck gebracht wer-

den, sondern auch der Umstand, dass es sich um eine Ueberbrückungsmassnahme in einer Zeit raschen Strukturwandels und nicht um eine Dauerinstitution handle.

Stellung des Projektbegleiters

Die Pflicht zum Beizug eines Projektbegleiters ist in recht vielen Vernehmlassungen auf Vorbehalte gestossen. So wenden sich insbesondere manche Unternehmerverbände gegen einen von Amtes wegen aufgezwungenen Berater, dem eine Art Co-Management zukommt und von dessen Beurteilung das Schicksal eines Innovationsprojekts allenfalls weitgehend abhängen kann. Zumindest wird verlangt, dass bei den Verträgen mit den Projektbegleitern den je nach Fall unterschiedlichen Verhältnissen angemessenen Rechnung getragen wird.

Umfang der Garantie

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene prozentuale Höchstgrenze wird von verschiedenen Vernehmlassern als zu hoch bezeichnet. Der gewählte Satz schränke die Eigenverantwortung des Unternehmens allzu stark ein und begünstige die Einreichung spekulativer Gesuche.

Eigenwirtschaftlichkeit

In vielen Vernehmlassungen wird die Bedeutung der Eigenwirtschaftlichkeit der geplanten Innovationsrisikogarantie unterstrichen. Dieser Grundsatz vermöge die ordnungspolitischen Bedenken, die gegen dieses Instrument ins Feld geführt werden könnten, abzubauen.

21 Konzeption der Innovationsrisikogarantie

Als eine zurzeit gangbare Lösung des Problems der Risikokapitalbeschaffung schlagen wir die Schaffung einer Innovationsrisikogarantie vor. Diese soll es kreditsuchenden Unternehmen erlauben, die zur Verwirklichung von hochtechnologischen Innovationsvorhaben beschafften Fremdmittel teilweise zu versichern. Für diese Versicherung hat das innovierende Unternehmen im Erfolgsfall eine Prämie zu entrichten.

Der Bundesrat hat sich bei der Ausarbeitung des Vorschlags dieser Innovationsrisikogarantie vom Grundsatz leiten lassen, soweit möglich auf bestehende und bewährte Institutionen zurückzugreifen und sich auf deren Erfahrungen abzustützen. Es war das Ziel, eine Lösung zu finden, die sich möglichst harmonisch in unser marktwirtschaftlich ausgerichtetes System einordnet und der vorherrschenden klein- und mittelbetrieblichen Struktur entspricht. Die vorgeschlagene Innovationsrisikogarantie folgt wie die Exportrisikogarantie dem Versicherungsprinzip und strebt die Eigenwirtschaftlichkeit an.

Ein wesentliches Merkmal des vorliegenden Vorschlags besteht darin, dass ein Innovationskredit nur garantiert werden darf, wenn für die ganze Dauer der Verwirklichung des Innovationsvorhabens die Projektbegleitung sichergestellt ist. Bewusst offengelassen ist die Möglichkeit, dass der Kreditgeber die Projektbegleitung übernehmen kann, wenn er über das nötige Fachwissen verfügt. Zusammen mit der Auflage, dass der Innovationskredit nur bis zu einem prozentual festgesetzten Höchstbetrag garantiert werden darf - auch hier in Analogie zur Exportrisikogarantie -, bildet die Verpflichtung zum Beizug eines Projektbegleiters eine weitere Sicherheit, damit dem Bund nicht Risiken übertragen werden, bei denen der Eintritt von Verlusten absehbar ist. Zur Projektbeurteilung steht der Entscheidungsinstanz eine beratende Kommission zur Seite.

Aus Unternehmerkreisen ist die Befürchtung geäußert worden, die geforderte Projektbegleitung beeinträchtigt die Unternehmerfunktionen zu stark. Dem muss entgegengehalten werden, dass die Wahl des Projektbegleiters in erster Linie Sache des Unternehmens ist. Es liegt an ihm, einen Begleiter auszuwählen, dessen Kenntnisse und Fähigkeiten sein eigenes Know-how möglichst optimal ergänzen. Die vorgesehene beratende Kommission bestimmt den Projektbegleiter nicht selbst, sondern kann nur ungeeignet erscheinende Begleiter ablehnen.

Führt das mit einem garantierten Kredit finanzierte Innovationsprojekt zu einem Erfolg, so ist dem Kreditgeber der Kredit samt Zinsen zurückzuerstatten und dem Garanten, das heisst dem Bund, eine Risikoprämie auf dem erzielten Erlös zu entrichten. Statt der Rückzahlung des Kredits kann zwischen Kreditgeber und Kreditnehmer auch dessen Umwandlung in eine Beteiligung vereinbart werden. Im Fall eines Misserfolgs dagegen übernimmt der Bund die Rückzahlung des Kredits im garantierten Umfang; Kreditgeber, Unternehmer und allenfalls Projektbegleiter teilen sich in den verbleibenden Teil des Verlusts.

22 Ueberarbeitung aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse

Das Vernehmlassungsergebnis rechtfertigt es, grundsätzlich die Idee der Innovationsrisikogarantie weiter zu verfolgen. Gegenüber dem in die Vernehmlassung gegebenen Entwurf unterscheidet sich der vorliegende Beschlussesentwurf in folgenden Punkten:

- Anstelle eines Bundesgesetzes wurde die rechtliche Form eines allgemeinverbindlichen Bundesbeschlusses - befristet auf zehn Jahre - gewählt. Nach Ablauf dieser Frist muss über eine allfällige Weiterführung entschieden werden, in Kenntnis der in jenem Zeitpunkt vorliegenden Erfahrungen sowie aufgrund der dann herrschenden Wirtschaftslage.

- Voll Rechnung getragen wurde dem Wunsch nach einer bestimmteren Umschreibung der Aufgabe des Projektbegleiters.
- Uebernommen wurden auch die Anregungen, in der Regel nur bis zu 50 Prozent der fremdfinanzierten Projektkosten, maximal aber nur 80 Prozent und nicht 85 Prozent zu garantieren. Zudem folgten wir dem Vorschlag, die Garantie zeitlich und betragsmässig zu staffeln.
- Auf eine andere Anregung hin, wonach ein Missbrauch der Kommission als kostenlose Prüfungsinstanz für Projekte verhindert werden soll, wurde auch Artikel 8 eingeführt.
- Zusätzlich wurde in Artikel 9 Absatz 4 festgelegt, dass bei Verzicht auf die Garantie die Prämie im vereinbarten Umfang anteilig bezahlt werden muss.
- Die Version des allgemeinverbindlichen, auf zehn Jahre befristeten Bundesbeschlusses bedingt den Verzicht auf einen Fonds, weil eine solche Lösung nur mit einem unbefristeten, auf Dauer angelegten Gesetz zu vereinbaren wäre. Stattdessen ist die Finanzierungsbestimmung des Artikels 13 aufgenommen worden.
- Den zahlreichen Wünschen nach einer Vertretung in der Kommission wurde nicht Rechnung getragen. Der Bundesrat vertritt die Meinung, dass es sich um eine Fachkommission handeln muss, in welcher nicht in erster Linie Verbands- und Interessenvertreter Einsitz nehmen sollten.

Mit diesen Aenderungen haben wir die wichtigsten im Vernehmlassungsverfahren gemachten Einwände berücksichtigt und jenen Vernehmlassern Rechnung getragen, die zwar zustimmten, ihre Zustimmung jedoch an den Vorbehalt einer Ueberarbeitung knüpfen. Die von einer Regierungspartei und von mehreren Kantonen sowie Verbänden gestellte Bedingung, die Vorlage zu befristen,

ist erfüllt. Im Übrigen wurde der Bundesbeschluss redaktionell gestrafft. Die Verständlichkeit ist dadurch erhöht worden.

23 : Kommentar zu den einzelnen Artikeln
des Bundesbeschlusses

Artikel 1

Kleine und mittlere Unternehmen haben ein grosses Innovationspotential, aber auch die grössten Finanzierungsprobleme. Sie sind sowohl beim Zugang zur Börse als auch bei sogenannt nicht-konventionellen Finanzierungen benachteiligt. Die Garantie soll deshalb ausschliesslich Unternehmen dieser Grössenordnung zugute kommen. Die Einschränkung hat auch den Zweck zu verdeutlichen, dass die Innovationsrisikogarantie nicht zur Entwicklung von sogenannten Grosstechnologien eingesetzt werden soll. Neben neuen Produkten und Verfahren werden auch Dienstleistungen einbezogen. Dies geschieht insbesondere wegen der raschen Entwicklung der Informatik, die zur Folge hat, dass Ingenieurleistungen der verschiedensten Art oft am innovationsintensivsten sind. Diese werden nur ausnahmsweise als bankübliche Sicherheiten anerkannt.

Die Innovation wird hier als Entwicklung oder Verbesserung von Produkten, Verfahren oder Dienstleistungen definiert. Ihr Zweck darf sich nicht auf betriebsinterne Verbesserungen beschränken. Die Innovation muss vielmehr zu neuen vermarktbareren Produkten oder Dienstleistungen führen. Ziel der Innovationsrisikogarantie sind die Schaffung von neuen und die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen. Damit werden die Bereiche der Wachstums- und Konjunkturpolitik sowie die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft angesprochen.

Artikel 2

Absatz 1 definiert den Geltungsbereich der Innovationsrisikogarantie. Buchstabe a grenzt die Tätigkeit auf neue Technologiebereiche ein. Damit ist angedeutet, dass mit diesem Instrument keine Strukturhaltung betrieben werden soll. Die Entwicklung der Technologie ist in ständigem Wandel begriffen. Der Geltungsbereich wird auf die technologieintensiven Wirtschaftszweige begrenzt. Buchstabe b definiert die kleinen und mittleren Unternehmen anhand der Zahl der Arbeitnehmer. Buchstabe c (Eintrag im Handelsregister) will ausschliessen, dass Unternehmen eine Garantie erhalten können, die nicht zur Führung einer ordnungsgemässen Buchhaltung verpflichtet sind.

Bei Tochterunternehmen wird auf die Beschäftigtenzahl der ganzen Unternehmungsgruppe abgestellt (Abs. 2). Die genannte Grössenordnung erlaubt es, Unternehmen einzubeziehen, die über vollamtlich in Forschung und Entwicklung eingesetzte Mitarbeiter-teams verfügen, gleichzeitig aber auch bereits Produktions- und Marketingerfahrung für komplexe Leistungsangebote besitzen. Firmen dieser Grössenklasse eignen sich erfahrungsgemäss besser als Grossunternehmen, zusammen mit Einzelerfindern oder kleinen Entwicklungsfirmen, zum Beispiel Ingenieurbüros, Innovationen zur Marktreife zu bringen und auf dem Markte einzuführen. In der Schweiz niedergelassene ausländische Unternehmen werden schweizerischen gleichgestellt.

Absatz 3 erlaubt Ausnahmen, wenn eine Innovation aus technischen oder betriebswirtschaftlichen Gründen nur von einem Unternehmen mit mehr als 500 Arbeitnehmern oder nur mit dessen Mitwirkung verwirklicht werden kann. Das Festhalten an einer starren Grenze könnte zur Folge haben, dass ein Erfinder eine Innovation nur noch mit einem im Ausland domizilierten Unternehmen verwirklichen könnte.

Artikel 3

Angeichts der beschränkt zur Verfügung stehenden Mittel sind strenge Anforderungen an die Erfindungshöhe der einzelnen Projekte zu stellen. Buchstabe b verfolgt den Zweck, die Erfolgsaussichten zu verbessern und die Risiken herabzusetzen. Die Intensität der Projektbegleitung lässt sich nicht generell festlegen. Sie ist vielmehr im Einzelfall je nach dem Reifegrad einer Innovation und je nach den bei der innovierenden Firma oder Einzelperson vorhandenen Kenntnissen oder Erfahrungen zu bestimmen. Im Interesse eines möglichst guten Verhältnisses zwischen Projektbegleiter und Unternehmer muss diesem möglichst grosse Freiheit in der Wahl des Begleiters oder der begleitenden Firma gelassen werden. Der Bund muss jedoch die Möglichkeit haben, ungeeignete Projektbegleiter abzulehnen. Eine Projektbegleitung durch Organe des Bundes ist nicht vorgesehen.

Buchstabe c soll sicherstellen, dass im Erfolgsfall in der Schweiz eine arbeitsmarktlich positive Wirkung eintritt. Es sollen keine Innovationen gefördert werden, für die in der Schweiz nicht einmal ein Anteil an der Produktion erwartet werden kann. Infolge der Abhängigkeit der meisten schweizerischen Firmen von ausländischen Zulieferern wäre es unrealistisch, die ausschliessliche Produktion im Inland zu verlangen. Aus diesem Grund sollen Lizenzverkäufe nicht ausgeschlossen werden, zumal sie die Ertragslage unserer Wirtschaft verbessern. Gerade für kleine und mittlere Unternehmen kann es oft zweckmässig sein, den Vorstoss auf entfernte oder ihnen wenig bekannte Marktgebiete mit Hilfe von Lizenznehmern zu versuchen. Dies erlaubt eine Marktpräsenz, ohne dass die innovierende Firma nach Ueberwindung der technischen Entwicklungsrisiken eine Expansionspolitik betreiben muss, die in einem Missverhältnis zu ihren Eigenmitteln steht.

Buchstabe d entspricht dem Subsidiaritätsprinzip. Die Gewährung der Innovationsrisikogarantie soll sich auf Vorhaben beschränken, die ausserhalb des Rahmens banküblicher Finanzierung liegen. Als Abgrenzungskriterium dient vor allem die Notwendigkeit einer intensiveren Projektbegleitung, die umfassender sein muss als dies bei Kreditgeschäften üblich ist. Bankenvertreter haben wiederholt erklärt, sie selbst seien ausserstande, eine Projektbegleitung zu übernehmen, die sich zum Beispiel auf die technische Produktgestaltung oder auf verfahrens- und produktionstechnische Fragen erstreckt.

Buchstabe e ist notwendig, damit die Antragsteller zum Zeitpunkt des Antrages den zu garantierenden Kredit projektbezogen begründen und auch dessen mögliche Abgrenzung nachweisen. Es soll verdeutlicht werden, dass die Garantie projektbezogen und nicht unternehmensbezogen ist. Der Unternehmer muss umgekehrt keine Kontrollrechte über den ganzen Betrieb zugestehen.

Absatz 2 ermächtigt und beauftragt den Bundesrat, die Unterlagen zu umschreiben, von denen ein Gesuch begleitet sein muss. Die beratende Kommission soll nicht auf ungenügend dokumentierte Gesuche eintreten müssen.

Artikel 4

Die Auflagen werden dem Einzelfall entsprechend zu regeln sein. Die vorliegende Bestimmung bildet die dazu notwendige rechtliche Grundlage. Selbst an und für sich brauchbare Innovationsideen können an einer unzulänglichen Verwirklichung scheitern. In- und ausländische Erfahrungen haben gezeigt, dass nur dann einigermaßen Aussicht auf Eigenwirtschaftlichkeit besteht, wenn wenigstens zwei Vorsichtsmassnahmen getroffen werden, einerseits sorgfältig durchgeführte Vorabklärungen, andererseits eine dauernde Projektbegleitung, zumindest soweit für den Innovationsprozess die Garantie gewährt

worden ist. Diese ist um so notwendiger, je länger die Verwirklichung eines Vorhabens dauert. Je nach den auftretenden, zum Teil unvorhersehbaren Schwierigkeiten müssen die Projektbegleiter nötigenfalls auch Co-Management-Funktionen übernehmen können. Während die Vorabklärungen vor dem Entscheid über die Garantie durchgeführt werden, fällt die Projektbegleitung hauptsächlich in die Phase nach der Gewährung. Sie muss daher durch entsprechende Auflagen gesichert werden. Dazu gehört vor allem die Auflage, den Vertrag mit dem Projektbegleiter während der ganzen Garantiedauer aufrechtzuerhalten (Bst. a). Ein Wechsel des Begleiters soll zwar nicht zum vornherein ausgeschlossen werden. In einem solchen Fall ist aber die innovierende Firma zu verpflichten, auf den Zeitpunkt der Vertragsauflösung einen neuen Vertrag mit einem für den Bund ebenfalls annehmbaren Begleiter vorzulegen.

Buchstabe b definiert den Einsatz der garantierten Kredite. Es soll klar ausgedrückt werden, dass die Mittel nur für die definierten Projektschritte und zur Erreichung des angegebenen Zielles eingesetzt, und nicht für andere Unternehmensaktivitäten verwendet werden dürfen. Stellt sich aber heraus, dass das Ziel nur mit wesentlichen Projektmodifikationen erreichbar wird, so ist dazu das Einverständnis des Bundes erforderlich. Dieser muss auch seinerseits die Möglichkeit haben, Chancen und Risiken aufs neue gegeneinander abzuwägen (Bst. c).

Bei Innovationsprojekten lassen sich kaum je alle Risiken voraussehen. Noch während der Arbeiten kann zum Beispiel ein Konkurrenzprodukt die Marktreife erreichen. Wird während der Projektabwicklung erkennbar, dass die ursprünglich vereinbarten Projektschritte und -ziele nicht erreichbar sind oder - im Extremfall - das Projekt nicht zu verwirklichen ist, so kann dem Unternehmen nicht grundsätzlich zugemutet werden, das Projekt vollständig einzustellen. Es ist auch denkbar, dass die Feststellung der Undurchführbarkeit nur auf eine Beurteilung des Projektbegleiters und der Kommission zurückzuführen

ist und das Unternehmen weiterhin an die Durchführung glaubt. In diesem Fall soll das Unternehmen nicht gezwungen sein, das Projekt einzustellen, sondern es soll auf die Mitwirkung des Bundes verzichten und kann dann das Projekt auf eigenes Risiko weiterführen (Bst. d). Artikel 9 Absatz 3 sieht vor, dass für den bereits beanspruchten und garantierten Kredit bei allfälliger Erzielung von Erlösen eine entsprechend reduzierte Risikoprämie dem Bund entrichtet werden muss. In der Praxis hat es sich als zweckmässig erwiesen, zum voraus sogenannte Kontrollpunkte - je nach Arbeitsfortschritt oder Zeitablauf - vorzusehen, an denen die Beteiligten über die Weiterführung entscheiden sollen.

Artikel 5

Aufgrund des Vernehmlassungsverfahrens erscheint es notwendig, zu Anforderungen und Pflichten des Projektbegleiters bereits im Bundesbeschluss mehr auszusagen. Durch Absatz 1 wird sichergestellt, dass der Projektbegleiter sowohl rechtlich als auch wirtschaftlich vom Unternehmen unabhängig sein muss. Diese Unabhängigkeit ist notwendig, um zu verhindern, dass Unternehmen und Projektbegleiter gemeinsam zu Lasten des Bundes ungeeignete Projekte einbringen beziehungsweise durchführen. Es versteht sich, dass der Begleiter kompetentes Fachwissen mitbringen muss. Der Projektbegleiter ist nicht nur Treuhänder des Bundes, sondern hat in erster Linie zum Erfolg des versicherten Projektes beizutragen. Absatz 2 regelt die Verantwortlichkeiten des Projektbegleiters gegenüber dem Bund. Diese Bestimmungen werden auch dafür sorgen, dass sich nicht jedermann als Projektbegleiter anpreisen kann.

Der vorliegende Artikel schliesst die Möglichkeit nicht aus, dass die Funktion der Projektbegleitung auch vom Kreditgeber selbst wahrgenommen werden kann - entsprechendes Fachwissen vorausgesetzt.

Artikel 6

Im Interesse einer angemessenen Risikostreuung durch die Zahl der Projekte wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe eine generelle Höchstgrenze für die einzelne Garantie festlegen. Die Möglichkeit zur nachträglichen Erhöhung bei zweckdienlichen Projektänderungen soll verhindern, dass ein besonders erfolgreiches Projekt abgebrochen werden muss, nur weil der Höchstbetrag der Garantie erreicht ist. Eine derartige Aufstockungsmöglichkeit liegt auch im Interesse des Bundes (Abs. 1). Sie sollte jedoch die Ausnahme sein.

Das vorgesehene finanzielle Engagement des Bundes ist auf insgesamt 100 Millionen Franken beschränkt. Um das Risiko möglichst breit auf Unternehmen, Bund und Kreditgeber zu verteilen, wird normalerweise eine Garantie bis zu 50 Prozent zweckmässig sein. Es ist ausgeschlossen, dass der Bund die gesamten fremdfinanzierten Projektkosten verbürgt. Zu den Projektkosten gehören zum Beispiel Kosten für Marktabklärung, Machbarkeitsstudien und Prototypentwicklung.

Je grösser der Eigenkapitalanteil, desto höher soll in der Regel der Garantiesatz sein. In Ausnahmefällen soll aber von dieser Regelung abgewichen werden können. Gedacht ist zum Beispiel an Frühphasen eines Projektes oder an nachträgliche Kostenerhöhungen. Dass eine Verlustbeteiligung des Projektbegleiters gleich wie der Eigenkapitaleinsatz des Unternehmers berücksichtigt werden soll, kann für den Kreditgeber ebenfalls als Anreiz wirken. Beteiligen sich mehrere Kreditgeber, so ist vorgesehen, die Garantie entsprechend ihrem Kreditanteil auf sie aufzuteilen. Absatz 2 regelt ferner die Anrechnung von anderen Bundeshilfen an die Innovationsrisikogarantie.

In Absatz 3 ist namentlich vorgesehen, dass die Zinsen zum Kapital geschlagen und mitgarantiert werden können. Dies kann insbesondere bei Garantienehmern mit schwacher Eigenkapitalbasis erforderlich sein. Von dieser Möglichkeit soll aber nicht automatisch und in jedem Fall Gebrauch gemacht werden. Es liegt auch im Interesse des Garantienehmers, seine eigenen Finanzierungsmöglichkeiten auszuschöpfen. Je geringer seine eigenen Leistungen sind, desto höher wird auch die vom Bund verlangte Risikoprämie und die Beteiligung an Lizenzerträgen ausfallen.

Die Praxis der schrittweisen Durchführung und die Notwendigkeit der periodischen Ueberwachung eines Projektes legen nahe, die Garantien zeitlich und betragsmässig zu staffeln (Abs. 4).

Artikel 7

Zur Stärkung der Innovationsbereitschaft ist vorgesehen, dass der garantierte Teil eines Innovationskredits nur zurückbezahlt werden muss, wenn der Garantienehmer aus dem Projekt Umsätze, Lizenzerträge oder andere Einnahmen erzielt. Diese Regelung will verhüten, dass das Fehlschlagen einer Innovation andere Unternehmensaktivitäten gefährdet. Ob das Unternehmen aus dem Projekt Einnahmen erzielt, ist verhältnismässig leicht überprüfbar. Eine Kontrolle ist möglich, ohne dass in alle Unternehmensbelange Einsicht genommen werden müsste.

Die Befriedigung des Marktbedürfnisses oder die Errichtung eines Patentes durch ein Konkurrenzunternehmen sind zum Beispiel Gründe, die das Unternehmen nicht zu vertreten hat und die zur Einlösung der Garantie führen.

Absatz 2 soll verhindern, dass der Garantienehmer Vorteile aus der Verletzung von Auflagen, zu deren Einhaltung er verpflichtet ist, ziehen kann. Als Beispiel sei die Zweckentfremdung des Kredites genannt.

Gemäss Absatz 3 gehen Forderungen, für welche der Bund Garantiezahlungen geleistet hat, von Gesetzes wegen auf ihn über. Dies gilt auch für allfällige Nebenrechte wie zum Beispiel Patentrechte. Der Bund soll solche Rechte sowohl für eigene Zwecke, zum Beispiel in den Regiebetrieben, verwenden oder durch Dritte veräussern lassen können.

Artikel 8

Der Gesuchsteller soll nicht für die Kosten der Gesuchsbehandlung durch die Kommission aufkommen müssen, hingegen werden ihm die Kosten für aussenstehende Gutachter belastet. Gemäss Absatz 3 gelten diese aber als Bestandteil der Projektkosten.

Absatz 2 soll verhindern, dass die Kommission dazu missbraucht wird, gratis die Qualität der Innovationsprojekte zu prüfen. Der Bund übernimmt gemäss Absatz 1 Buchstabe b die Begutachtungskosten für abgelehnte Gesuche, um zu vermeiden, dass positiv beurteilte Anträge mit nicht projektbezogenen Kosten belastet werden.

Artikel 9

Absatz 1 hat zum Zweck, dem Bund zum Ausgleich erlittener Verluste Einnahmen aus erfolgreichen Projekten zu verschaffen. Umsatzbezogene Prämien, wie sie Buchstabe a vorsieht, sind auch bei privaten Innovationsfinanzierungen üblich. Die Umsatzbeteiligung ist so lange geschuldet, bis die Risikoprämie abgetragen ist. Diese wird in Prozenten des erzielten Umsatzes festgelegt und auf einen Höchstbetrag begrenzt.

Die Plafonierung soll aber nicht für die Beteiligung des Bundes an allfälligen Lizenzeinnahmen gelten (Bst. b). Die Einnahmenbeteiligung soll solange weiterlaufen, als Lizenzein-

nahmen eingehen. Beim Verkauf von Lizenzen ist die arbeitsmarktliche Wirkung beim innovierenden Unternehmen in der Regel gering. Gewissermassen zum Ausgleich dieser verminderten Wirksamkeit soll der Bund wenigstens an den finanziellen Erträgen aus dem Lizenzgeschäft beteiligt werden.

In- und ausländische Beispiele zeigen im Übrigen, dass mit einer befristeten und betragsmässig plafonierten Beteiligung an Lizenzerträgen die Risikoprämien bedeutend höher angesetzt werden müssten, unter Umständen so hoch, dass die Bildung eines angemessenen Eigenkapitals in manchen Fällen nahezu verunmöglicht würde.

Die Fälle, in denen ein Projekt direkt zu Verkaufsumsätzen führt und Märkte, die der Garantienehmer nicht selbst bearbeitet, durch Lizenzvergabe erschlossen werden, sind ohne Zweifel die Regel. Häufig werden aber auch Teile oder gesamte Projekte verkauft. Diese Verkäufe sind jedoch nicht mit einem Verkaufsumsatz identisch, und es muss hier ein anderer Prämiensatz vereinbart werden (Bst. c).

Die Kriterien für die Prämienfestsetzung sind in Absatz 2 aufgezählt. Um den Bedenken wegen zu hoher, prohibitiv wirkender Sätze Rechnung zu tragen, ist vorgesehen, dass der Bund die Bearbeitungskosten abgelehnter Gesuche übernimmt. Die Eigenwirtschaftlichkeit soll auf lange Sicht ermöglichen, aus den Risikoprämien die eingelösten Garantien zu decken. Buchstabe a schliesst nicht aus, dass ein Unternehmer Risikoprämien bereits vom Projektbeginn an zahlt. Dies ist bei der Prämienfestsetzung zu berücksichtigen. Je mehr Risiken der Unternehmer oder der Kreditgeber selbst übernimmt, desto tiefer ist der Prämiensatz. Dies ist auch der Fall, wenn Unternehmer und Kreditgeber zum Beispiel in späten Phasen des Projekts bereit sind, selbst einen grösseren Risikoanteil zu übernehmen. Absatz 3 regelt den Fall, dass der garantierte Kredit nicht vollständig beansprucht wird.

Ein Innovationsprojekt kann aber auch in ein Stadium treten, in dem es für den Unternehmer interessanter ist, den garantierten Kredit abzulösen und ihn mit Eigenmitteln oder anderen Finanzierungsmöglichkeiten zu decken. Es soll sichergestellt werden, dass ein vorzeitiger Verzicht auf die Garantie, beziehungsweise die Rückzahlung des Kredites nicht von der Pflicht zur Zahlung der Prämien oder eines Prämienanteils befreit. Absatz 4 schafft dafür die notwendige Absicherung.

Artikel 10

Es genügt nicht, wenn der Bund nur gerade für die Gesuchsbearbeitung Informationen erhält. Er muss auch während der Projektabwicklung periodisch informiert werden, damit er seine Interessen wahren kann. Buchstabe b stellt sicher, dass nicht nur über den Umsatz und die Lizenzeinnahmen, sondern auch über Einnahmen aus anderen Verwertungen berichtet wird. Diese Berichterstattungspflicht soll solange bestehen, bis alle Verpflichtungen gegenüber dem Bund erfüllt sind.

Artikel 11

Die Geschäfte der Innovationsrisikogarantie sollen, ähnlich wie bei der ERG und der KWF, von einer aus Fachleuten der Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung zusammengesetzten Milizkommission mit einem beigegebenen Sekretariat geführt werden (Abs. 1 und 2). Im finanziellen Bereich soll sie jedoch den Bund nicht selbst verpflichten können. Diese Kompetenz soll der zuständigen Verwaltungseinheit vorbehalten bleiben (Abs. 3). Eine derartige Aufgabenteilung besteht bereits bei der ERG und der KWF. Es haben sich daraus keine nennenswerten Verzögerungen im Projektablauf ergeben, da die Milizgremien die Vorhaben bis zur Entscheidungsreife bearbeitet und alle zu regelnden Einzelheiten bereits abgeklärt haben.

Die Verschwiegenheitspflicht des Projektbegleiters gegenüber Dritten wird demgegenüber im Vertrag des Unternehmens mit dem Projektbegleiter gemäss den obligationenrechtlichen Bestimmungen geregelt. Für mitwirkende Beamte gilt die Verschwiegenheitspflicht gemäss Artikel 27 des Beamtengesetzes (SR 172.221.10).

Artikel 12

Die Bestimmung beschränkt sich auf das Grundsätzliche. Der Bundesrat soll die nähere Konkretisierung besorgen. Dabei kann er zwischen Verfügung und Vertrag wählen (Abs. 1).

Von Sonderbestimmungen über den Rechtsschutz wird abgesehen. Zwar ist eine besondere Rekurskommission erwogen worden, die Streitigkeiten nicht nur aus dem Garantieverhältnis, sondern auch aus dem Verhältnis zwischen Projektbegleiter und Unternehmen sowie aus dem Verhältnis zwischen Unternehmen und Kreditgeber entscheiden könnte. Das wäre aber ein zu grosser Einbruch in die tragenden Grundsätze des Rechtsschutzes. In Absatz 2 wird daher nur der Rechtsschutz mit Bezug auf die Garantie angesprochen. Dieser richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege, enthalten im Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege (SR 173.110) und im Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren (SR 172.021). Streitigkeiten aus den andern erwähnten Rechtsverhältnissen unterliegen der Zivilgerichtsbarkeit.

Artikel 13

Absatz 1 bildet die Grundlage für den Kreditbeschluss (Bundesbeschluss über die Finanzierung der Innovationsrisikogarantie), mit dem die Verpflichtungsmöglichkeiten des Bundes begrenzt

werden. Die maximalen Verluste des Bundes bleiben über die ganze Laufzeit von zehn Jahren gerechnet auf 100 Millionen Franken beschränkt. Erste Garantien werden bereits vor Ablauf der zehn Jahre auslaufen. Im Ausmass der freigewordenen Beträge können neue Garantien eingegangen werden (Abs. 2).

Wie bei andern vom Bund geleisteten Garantien sollen die längerfristige finanzwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Massnahme aus der Staatsrechnung hervorgehen. Absatz 3 sieht deshalb vor, dass die Prämienzahlungen und die weiteren Einnahmen aus der Garantie als Rückstellungen gutgeschrieben werden. Die einzulösenden Garantieverpflichtungen sind in erster Linie aus dieser Rückstellung zu decken. Weiter sind die Ausgaben nach Artikel 8 Absatz 1 aus den Rückstellungen zu bestreiten. Für den Fall, dass die notwendigen Entnahmen höher sind als die vorhandenen Rückstellungen, erfolgt die Deckung dieses Verlustes aus allgemeinen Bundesmitteln. Mindestens während der anfänglich zu erwartenden Verlustperiode sollen Zahlungsüberschüsse aber auch als zu tilgenden Ausgaben vorgetragen werden, soweit eine spätere Deckung dieser Ausgaben durch die zweckgebundenen Einnahmen erwartet werden kann.

3 Finanzielle und personelle Auswirkungen

31 Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Die Einführung der Innovationsrisikogarantie wird die finanziellen Verpflichtungen des Bundes um höchstens 100 Millionen Franken erhöhen. Der Überwiegende Teil dieses Betrages wird verwendet werden, um Eventualverpflichtungen einzugehen. Im voraus nicht bestimmbare jährliche Ausgaben ergeben sich aus allfällig einzulösenden Garantieverpflichtungen und aus den Kosten der Begutachtung. Diese Ausgaben werden mindestens teilweise durch die Prämieinnahmen wettgemacht, wobei es auch hier nicht möglich ist, die genauen Beträge anzugeben, um

die die überarbeitete Finanzplanung für die Jahre 1984 bis 1986 zu ergänzen ist.

Da die Innovationsrisikogarantie dazu bestimmt ist, der Wirtschaft bei der Ueberbrückung von Engpässen zu helfen und Anpassungsprozesse zu erleichtern, scheint es uns gerechtfertigt, Mittel bereitzustellen, die in der Finanzplanung nicht vorgesehen sind.

32 Finanzielle Auswirkungen für Kantone und Gemeinden

Den Kantonen und Gemeinden werden keine finanziellen Belastungen erwachsen.

33 Personelle Auswirkungen

Die personellen Auswirkungen werden sich in engem Rahmen halten. Allerdings werden die Sekretariatsgeschäfte der Kommission und der Vollzug der Garantie Mehrbelastungen für das Bundesamt für Konjunkturfragen mit sich bringen. Das Sekretariat der Kommission soll gemäss dem Vorschlag der Expertengruppe "Risikokapital" auch die Funktion einer Clearingstelle ausüben, d.h. Informationen zwischen Kreditgebern, Projektbegleitern, Lizenz- und Patentberatern sowie den Unternehmen vermitteln. Bei der Schätzung der zusätzlichen Stellen können wir auf die Erfahrungen mit der Kommission zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung abstellen. Es ist jedoch anzunehmen, dass der administrative Aufwand bei der Erhebung der Risikoprämien eher grösser sein wird als bei Förderungsmaßnahmen, die Beiträge à fonds perdu gewähren. Es ist auch kaum möglich, im voraus den Personalbedarf zu bestimmen, zumal die Zahl der eingereichten Projekte im Lauf der Zeit vermutlich steigen wird. Für die Bewältigung der anfallenden Mehrbelastungen sollen am Anfang dem Bundesamt für Konjunkturfragen zweieinhalb zusätzliche Stellen durch Verschiebungen innerhalb der allgemeinen Bundesverwaltung zugeteilt werden.

4 Richtlinien der Regierungspolitik

Die Vorlage ist in den Richtlinien der Regierungspolitik nicht ausdrücklich enthalten. Der Bundesrat hat jedoch im Zwischenbericht vom 5. Oktober 1981 (BB1 1981 III 663, 2. Hauptteil, Ziff. 323) die Bedeutung der Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft hervorgehoben. Die in dieser Botschaft vorgelegten Massnahmen stehen daher im Einklang mit den strukturpolitischen Zielen der Richtlinien.

5 Verfassungsmässigkeit

Der Entwurf des Bundesbeschlusses stützt sich auf die Artikel 31bis Absatz 2 und 31quinqies Absatz 1 der Bundesverfassung.

Nach Artikel 31bis Absatz 2 ist der Bund unter anderem befugt, Massnahmen zur Förderung einzelner Wirtschaftszweige oder Berufe zu treffen. Die Innovationsrisikogarantie ist ein Förderungsinstrument. Es soll nur in hochtechnologischen Bereichen zum Einsatz kommen. Damit wird der Geltungsbereich beschränkt. Eine Anwendung auf sämtliche Unternehmen aller Branchen wäre mit der Verfassungsbestimmung nicht vereinbar. Diese fordert eine Beschränkung auf einzelne Wirtschaftszweige oder Berufe. Die hochtechnologischen Bereiche sind zwar kein Wirtschaftszweig im klassischen Sinne. Diese Kategorisierung ist in den letzten Jahren aber international gebräuchlich geworden. Mit der erwähnten Einschränkung wird die Verfassungsbestimmung hinreichend erfüllt. Man kann durchaus eine Parallele zur Exportwirtschaft ziehen, welche ebenfalls als "einzelner Wirtschaftszweig" verstanden worden ist (Botschaft zum Exportrisikogarantiegesetz; BB1 1958 I 961). Zur Exportwirtschaft gehört jedes Unternehmen, das exportiert, gleichgültig, welchem Wirtschaftszweig im engeren Sinne (Maschinen-, Uhren-, Textilindustrie usw.) es angehört. Der gemeinsame Nenner ist der Export; für die Innovationsrisikogarantie ist es der Einsatz hoher Technologie.

Nach Artikel 31quinqüies Absatz 1 der Bundesverfassung trifft der Bund Vorkehrungen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung. Die Innovationsrisikogarantie dient der Schaffung und Erhaltung zukunftsträchtiger Arbeitsplätze. Der vorliegende Erlass stellt sich zwar nicht in die Reihe der klassischen konjunkturpolitischen Instrumente; er bewegt sich vielmehr im Grenzbereich zwischen Konjunktur- und Wachstumspolitik. Der Konjunkturartikel trägt aber - jedenfalls in Verbindung mit Artikel 31bis Absatz 2, der die wachstumspolitische Seite abdeckt - auch solche, vorab präventive Massnahmen. Vorkehrungen zur Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung sollen einsetzen können, bevor es zu Arbeitslosigkeit und Unternehmenszusammenbrüchen gekommen ist. Diese Konkretisierung des Konjunkturartikels ist keineswegs neu. Sie liegt zum Beispiel bereits dem im Jahre 1954 erlassenen Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung (SR 823.31) zugrunde.

Aufgrund der Artikel 31bis Absatz 2 und 31quinqüies der Bundesverfassung kann der Bund nur Bestimmungen erlassen, die nicht von der Handels- und Gewerbefreiheit abweichen. Der Gesetzesentwurf beachtet diese Schranke. Die Innovationsrisikogarantie ist ein Förderungsinstrument, das so ausgestaltet ist, dass keine wesentlichen Wettbewerbsverzerrungen entstehen. Unter diesen Umständen ist die Vereinbarkeit mit der Handels- und Gewerbefreiheit gegeben.¹⁾ Die Innovationsrisikogarantie lässt sich namentlich mit der Exportrisikogarantie vergleichen, die ebenfalls mit der Handels- und Gewerbefreiheit vereinbar ist.

1) Vgl. Fritz Gygi, Wirtschaftsverfassungsrecht, Bern 1981 S. 68; Hans Marti, Die Wirtschaftsfreiheit der schweizerischen Bundesverfassung, Basel/Stuttgart 1976 S. 144 f. und 154 f.; Paul Richli, Zur Leitung der Wirtschaftspolitik durch Verfassungsgrundsätze und zum Verhältnis zwischen Wirtschaftspolitik und Handels- und Gewerbefreiheit, Bern 1983 S. 97.

Die Innovationsrisikogarantie soll auf kleine und mittlere Unternehmen beschränkt werden. Damit diese Beschränkung mit dem Gebot der Gleichbehandlung (Art. 4 BV) vereinbar ist, muss dafür ein triftiger Grund angeführt werden können (vgl. BGE 106 Ib 189). Ein solcher ist gegeben: Die erwähnten Unternehmen haben beim Beschaffen von Risikokapital mehr Mühe als Grossunternehmen, die an den Kapitalmarkt gelangen und im übrigen Verluste aus einem Innovationsprojekt eher mit Erträgen aus anderen Bereichen auffangen können. Auch die hier angeführten Verfassungsgrundlagen verlangen schliesslich nicht, dass Förderungsmassnahmen allen Unternehmen ungeachtet ihrer Grösse zugute kommen müssen.

Artikel 64bis der Bundesverfassung ist die Grundlage für die Strafbestimmungen. Der Bund ist zur Gesetzgebung im Gebiete des Strafrechts befugt.

Bundesbeschluss über die Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf die Artikel 31^{bis} Absatz 2, 31^{quinquies} Absatz 1 und 64^{bis} der Bundes-
verfassung,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983¹⁾,
beschliesst:*

Art. 1 Grundsätze

¹ Der Bund schafft eine Innovationsrisikogarantie (Garantie).

² Die Garantie dient dem Zweck, bestehenden oder neu zu gründenden kleinen und mittleren Unternehmen das Beschaffen von Krediten für die Evaluierung und Entwicklung technologisch neuer oder verbesserter Produkte, Verfahren oder Dienstleistungen sowie für deren Einführung auf dem Markt zu erleichtern und dadurch zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen beizutragen.

Art. 2 Geltungsbereich

¹ Die Garantie kann Unternehmen gewährt werden, die:

- a. in der Schweiz in hochtechnologischen Bereichen tätig sind;
- b. nicht mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigen und
- c. im Handelsregister eingetragen sind.

² Im Falle von verbundenen Unternehmen gilt die Höchstzahl der Arbeitnehmer für die ganze Unternehmensgruppe.

³ In begründeten Fällen kann die Garantie auch Unternehmen gewährt werden, die mehr als 500 Arbeitnehmer beschäftigen.

Art. 3 Voraussetzungen für die Garantiegewährung

¹ Die Garantie darf nur gewährt werden, wenn:

- a. das Projekt eine Neuerung oder Verbesserung anstrebt und dafür Marktchancen bestehen;
- b. das Unternehmen mit einem geeigneten Projektbegleiter einen Vertrag über die Projektbegleitung abgeschlossen hat;
- c. zu erwarten ist, dass die aus dem Projekt hervorgehenden Leistungen soweit möglich in der Schweiz erbracht werden;

¹⁾ BBI 1983 III 481

- d. der zu garantierende Kredit sonst nicht zu bankmässig üblichen Konditionen beschafft werden kann und
- e. der zu garantierende Kredit durch das Projekt begründet und allein dafür bestimmt ist.

² Der Bundesrat umschreibt die Anforderungen an das Gesuch.

Art. 4 Auflagen

Die Garantie wird mit den erforderlichen Auflagen verbunden. Das Unternehmen hat insbesondere:

- a. den Vertrag mit dem Projektbegleiter während der ganzen Garantiedauer aufrechtzuerhalten oder bei Auflösung einen entsprechenden Vertrag mit einem neuen Projektbegleiter abzuschliessen;
- b. die garantierten Kredite nur für die betreffenden Projektschritte und zur Erreichung des umschriebenen Zieles einzusetzen;
- c. für wesentliche Projektänderungen, vor allem in technischer, zeitlicher oder kommerzieller Hinsicht, die Zustimmung der zuständigen Verwaltungseinheit einzuholen;
- d. auf die Garantie oder das Projekt zu verzichten, wenn dieses nicht verwirklicht werden kann oder wenn wesentliche Verzögerungen im Projekt- ablauf eintreten und keine Aussicht besteht, dass das Ertragsstadium rechtzeitig erreicht werden kann.

Art. 5 Projektbegleiter

¹ Der Projektbegleiter muss eine natürliche oder juristische Person sein, die rechtlich und wirtschaftlich vom Unternehmen unabhängig ist und ein kompetentes Fachwissen zur Begleitung des Projektes belegen kann.

² Der Projektbegleiter ist dem Bund gegenüber für die sorgfältige Ausübung seiner Tätigkeit, insbesondere die Beachtung anerkannter Regeln seines Fachgebietes, direkt verantwortlich.

Art. 6 Umfang der Garantie

¹ Der Bundesrat bestimmt die Höchstgrenze der Garantie. Diese kann im Einzelfall überschritten werden, wenn nachträglich Projektänderungen nötig sind.

² Die Garantie deckt in der Regel bis zu 50, höchstens aber 80 Prozent der fremdfinanzierten Projektkosten. Der Garantiesatz richtet sich im übrigen in der Regel nach dem Anteil des eingesetzten Eigenkapitals und einer allfälligen Verlustbeteiligung des Projektbegleiters im Rahmen seiner vertraglichen Entschädigung. An den Höchstsatz sind Bundeshilfen anzurechnen, die aufgrund anderer Bestimmungen geleistet werden.

³ In die Garantie können ausser dem Kreditbetrag auch Kreditzinsen eingeschlossen werden.

⁴ Die Garantie wird zeitlich und betragsmässig gestaffelt gewährt; sie wird auf

die einzelnen Projektschritte aufgeteilt. Werden Auflagen nicht mehr erfüllt, kann das Unternehmen die Garantie für die weiteren Projektschritte nicht mehr beanspruchen.

Art. 7 Einlösung der Garantie

¹ Der Bund löst die Garantie ein, wenn das Unternehmen und der Projektbegleiter in einem Bericht glaubhaft darlegen, dass das Projekt aus Gründen, die das Unternehmen nicht zu vertreten hat, nicht verwirklicht oder der garantierte Kredit nicht aus den Umsätzen oder anderen Einnahmen aus dem Projekt zurückbezahlt werden kann. Ist der Kredit nur teilweise verbraucht oder bereits teilweise zurückbezahlt worden, so ermässigt sich die Garantie entsprechend.

² Erfüllt das Unternehmen wesentliche Auflagen nicht, so verweigert der Bund die Einlösung der Garantie, solange das Unternehmen in der Lage ist, den Kredit samt Zinsen zurückzuzahlen.

³ Löst der Bund die Garantie ein, so geht die Forderung im entsprechenden Umfang samt Nebenrechten auf ihn über. Der Bund kann die Rechte verwerten oder Dritte mit der Verwertung beauftragen.

Art. 8 Kosten der Gesuchsbehandlung

¹ Der Bund trägt:

- a. die Kosten für die Begutachtung der Garantiesuche durch die Kommission;
- b. die Kosten für aussenstehende Gutachter, falls das Gesuch abgelehnt wird.

² Wird ein positiv beurteiltes Gesuch zurückgezogen, so muss der Gesuchsteller die Kosten für den Beizug aussenstehender Experten tragen. Im weiteren kann ihm eine angemessene Behandlungsgebühr auferlegt werden.

³ Wird ein Gesuch gutgeheissen, so gelten die Kosten für aussenstehende Gutachter als Projektkosten.

Art. 9 Risikoprämie

¹ Bei der Garantiezusage wird durch die zuständige Verwaltungseinheit eine Risikoprämie festgelegt. Die Prämie wird auf allen Ergebnissen aus dem Projekt erhoben und setzt sich zusammen aus:

- a. einem in Prozenten berechneten Anteil am Verkaufsumsatz: diese Umsatzprämie wird begrenzt;
- b. einem in Prozenten berechneten Anteil an Einnahmen aus Lizenzen;
- c. einem Anteil am Erlös, wenn das Projekt oder Rechte daraus teilweise oder ganz verkauft werden.

² Die Prämie ist auf die Eigenwirtschaftlichkeit der Garantie auszurichten. Die zuständige Verwaltungseinheit berücksichtigt bei der Festsetzung im übrigen insbesondere:

- a. den Zeitpunkt, ab welchem die Risikoprämie entrichtet wird;
- b. den Rückzahlungsplan für den garantierten Kredit;
- c. die Höhe des Risikos;
- d. den garantierten Risikoanteil;
- e. den Betrag des garantierten Kredits und dessen Laufzeit.

³ Wird der garantierte Kredit nur teilweise beansprucht, so reduziert sich die Risikoprämie entsprechend.

⁴ Vorzeitiger Verzicht auf die Garantie befreit nicht von der Prämienzahlung.

Art. 10 Auskunft und Berichterstattung

Das Unternehmen und der Projektbegleiter müssen der zuständigen Verwaltungseinheit:

- a. alle für die Beurteilung des Garantiesuchts erforderlichen Auskünfte erteilen;
- b. je nach dem Umfang der dem Bund gegenüber noch bestehenden Verpflichtungen über den Projektverlauf, den Umsatz sowie andere Einnahmen aus Lizenzen und Verwertungen Bericht erstatten.

Art. 11 Beratende Kommission

¹ Der Bundesrat bestellt eine Kommission von Fachleuten aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung.

² Der Bundesrat ernennt den Präsidenten. Im übrigen organisiert sich die Kommission selbst.

³ Die Kommission begutachtet die Garantiesuche und Anträge auf Projektänderungen, empfiehlt der zuständigen Verwaltungseinheit die Gutheissung oder Ablehnung und bereitet die Entscheide vor. Sie kann Experten beiziehen und Gutachten einholen.

⁴ Die Mitglieder der Kommission und die beigezogenen Experten sind zur Verschwiegenheit verpflichtet.

Art. 12 Rechtsform der Garantie und Rechtsschutz

¹ Die Garantie wird mit Verfügung oder mit öffentlich-rechtlichem Vertrag gewährt.

² Der Rechtsschutz richtet sich nach den Bestimmungen über die Bundesverwaltungsrechtspflege.

Art. 13 Finanzierung

¹ Die Bundesversammlung bestimmt mit einfachem Bundesbeschluss den Höchstbetrag, bis zu dem der Bund Garantien eingehen und Begutachtungskosten übernehmen kann.

² Läuft eine Garantie aus, ohne dass der Bund sie einlösen muss, kann der Betrag für eine neue Garantie verwendet werden.

³ Die Aufwendungen für eingelöste Garantien und für Begutachtungen werden in erster Linie aus den Prämieinnahmen, den Rückerstattungen und den übrigen mit der Garantie zusammenhängenden Einnahmen gedeckt.

Art. 14 Strafbestimmungen

¹ Wer vorsätzlich oder fahrlässig in einem Verfahren um Gewährung der Garantie unwahre oder täuschende Angaben macht, wird mit Busse bestraft, wenn nicht ein Straftatbestand nach den Artikeln 14–17 des Verwaltungsstrafrechts¹⁾ erfüllt ist.

² Das Strafverfahren richtet sich nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht¹⁾. Verfolgende und urteilende Verwaltungsbehörde ist das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement oder die von ihm bezeichnete Verwaltungseinheit.

Art. 15 Vollzug

Der Bundesrat vollzieht diesen Beschluss. Er erlässt die Ausführungsbestimmungen.

Art. 16 Referendum, Inkrafttreten und Geltungsdauer

¹ Dieser Beschluss ist allgemeinverbindlich; er untersteht dem fakultativen Referendum.

² Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten.

³ Dieser Beschluss gilt bis zum 31. Dezember 1993.

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Innovationsrisikogarantie

Entwurf

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,
gestützt auf Artikel 13 Absatz 1 des Bundesbeschlusses vom ...¹⁾ über die Inno-
vationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen,
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 6. Juli 1983²⁾,
beschliesst:*

Art. 1

Für die Finanzierung der Garantieverpflichtungen und der Übernahme von Be-
gutachtungskosten im Rahmen der Innovationsrisikogarantie wird ein Höchst-
betrag von 100 Millionen Franken bewilligt.

Art. 2

Dieser Bundesbeschluss ist nicht allgemeinverbindlich; er untersteht nicht dem
Referendum.

9360

¹⁾ AS ...

²⁾ BBl 1983 III 481

Botschaft über Massnahmen zur Stärkung der mittel- und langfristigen Anpassungsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft vom 6. Juli 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	3
Volume	
Volume	
Heft	36
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.048
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.09.1983
Date	
Data	
Seite	481-622
Page	
Pagina	
Ref. No	10 049 073

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.