

Schweizerisches Aktionskomitee
zur Förderung neuer Arbeitsplätze
Postfach 1759
3001 Bern

REFERENTENFÜHRER

für die
V o l k s a b s t i m m u n g
vom 22. September 1985
über die

I N N O V A T I O N S R I S I K O G A R A N T I E (I R G)

Im Mai 1985

Die Innovationsrisikogarantie zugunsten von kleinen und mittleren Unternehmen

1. Hauptargumente in Kürze
2. Die IRG im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie und der Politik der Vollbeschäftigung
 - 2.1 Die Ausgangslage
 - 2.2 Die IRG als Teil der wirtschaftspolitischen Strategie
 - 2.3 Die Schweiz braucht mehr Arbeitsplätze
3. Die Bedeutung, neuer, kleinerer und mittlerer Unternehmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen
4. Finanzierungsgpässe, die es zu überwinden gilt
5. Was sieht der Bundesbeschluss über die Innovationsrisikogarantie vor?
6. Vorgeschichte des Bundesbeschlusses über die Innovationsrisikogarantie
7. Was macht das Ausland zugunsten der Finanzierung von Risikokapital?

Anhänge

- Fragen und Antworten zur Innovationsrisikogarantie (IRG)
- Beispiele von Finanzierungsschwierigkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen
- Als Kurzreferat zusammengefasste Argumentation: Warum braucht es die Innovationsrisikogarantie

1. Hauptargumente in Kürze

Die Innovationsrisikogarantie bringt eine notwendige Verstärkung der bisherigen wirtschaftspolitischen Strategie der Schweiz zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen

Die Hauptziele der schweizerischen wirtschaftspolitischen Strategie sind: Vollbeschäftigung, ein die internationale Wettbewerbsfähigkeit sicherndes technologisches Anpassungsvermögen, ein ausreichendes wirtschaftliches Wachstum, um Lebensqualität und Wohlstand zu verbessern sowie soziale Verpflichtungen im Geist der Solidarität zu erfüllen.

Die Innovationsrisikogarantie zugunsten kleiner und mittlerer Unternehmen bildet eine notwendige Ergänzung zur bisherigen Wirtschaftspolitik. Im Laufe des letzten Jahrzehnts hat die Schweiz ihre Wettbewerbsstellung bei der Entwicklung und Anwendung neuer Technologien zu wenig ausbauen können. Darunter hat auch ihre Fähigkeit gelitten, mehr Arbeitsplätze zu schaffen.

Die Schweiz braucht mehr Arbeitsplätze, weil die Zahl der Erwerbsfähigen zunimmt

Seit den siebziger Jahren hat die Schweiz durch Betriebsschließungen und Redimensionierungen Zehntausende von Arbeitsplätzen verloren. Diesem Trend müssen wir uns noch stärker entgegenstellen. Bis zum Jahr 2000 wird als Folge der hohen Geburtenhäufigkeit der 50-er und 60-er Jahre die erwerbsfähige Bevölkerung um rund 270'000 Männer und Frauen zunehmen. Wir brauchen deshalb mehr zukunftssträchtige und attraktive Arbeitsplätze, soll es nicht zu verschärften sozialen Spannungen und einem Abbröckeln der wirtschaftlichen und sozialen Position der Schweiz kommen.

Aufstrebende, neue, kleine und mittlere Unternehmen schaffen mehr Arbeitsplätze als Grossunternehmen

Seit dem Wachstumsbruch der siebziger Jahre haben überwiegend neue, kleine und mittlere Unternehmen neue und attraktive Ar-

beitsplätze geschaffen. Eine Ausweitung der Beschäftigung grosser Unternehmen hat fast nur noch im Ausland stattgefunden. Unsere Wirtschaftspolitik muss mehr für kleinere Unternehmen tun, wenn sie mehr Arbeitsplätze schaffen will.

Die Innovationsrisikogarantie soll mithelfen, die Benachteiligung neuerungswilliger kleinerer und mittlerer Unternehmen bei der Beschaffung finanzieller Mittel zu überwinden

Im Interesse der Schaffung und Zukunftssicherung von Arbeitsplätzen soll mit Hilfe der Innovationsrisikogarantie neuen und kleineren Firmen die Beschaffung finanzieller Mittel erleichtert werden. Der Kapitalmarkt ist in der Schweiz noch heute fast ausschliesslich auf die Finanzierungsbedürfnisse grosser in- und ausländischer Firmen ausgerichtet.

Auch in eindeutig marktwirtschaftlich orientierten Staaten wie z.B. den USA, Japan und der Bundesrepublik braucht es die Mitwirkung des Staates, um die Benachteiligung wagemutiger neuer, kleinerer und mittlerer Unternehmen abzubauen.

2. Die Innovationsrisikogarantie im Rahmen der wirtschaftspolitischen Strategie und der Politik der Vollbeschäftigung

2.1 Die Ausgangslage

Wir leben in einer Zeit rascher Aenderungen auf vielen Gebieten. Diese stellen unsere Wirtschaft vor grosse und schwierige Aufgaben. So hat die rasante technische Entwicklung der vergangenen Jahre die führende Stellung der Schweiz als Herstellerin von technologischen Spitzenprodukten in einigen Bereichen in Frage gestellt. Dies zwingt uns zu vermehrten Anstrengungen zur Erhaltung und Stärkung unserer Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltmärkten. Nur eine solche Politik vermag längerfristig unsere Arbeitsplätze

zu sichern. Entscheidend für den Erfolg ist dabei primär der Wille und die Fähigkeit der einzelnen Unternehmungen und ihrer Mitarbeiter, sich diesen Änderungen zu stellen und durch neuartige Produkte, Produktionsverfahren oder Dienstleistungen neue, zukunftsträchtige Märkte zu erschliessen.

Die Bewältigung der sich aus diesem Wandel ergebenden Probleme ist eine gemeinsame Aufgabe von Wirtschaft und Staat. Entsprechend unserer freiheitlichen Wirtschaftsordnung soll der Staat diesen Anpassungsprozess durch möglichst günstige Rahmenbedingungen - z.B. durch eine stabilitätsorientierte Währungspolitik und eine die wirtschaftlichen Belastungsgrenzen respektierende Finanzpolitik - sowie durch gezielte Hilfen zur Selbsthilfe unterstützen.

2.2 Die IRG als Teil der wirtschaftspolitischen Strategie

Der Bund hat in den letzten Jahren grosse Anstrengungen unternommen, um der Wirtschaft die Anpassung an veränderte Umweltbedingungen zu erleichtern. Im Bereich der Regionalpolitik wurde die Hilfe an das Berggebiet und die wirtschaftlich bedrohten Regionen ausgebaut. Im Rahmen von zwei zeitlich befristeten Impulsprogrammen wurde versucht, durch Weiterbildungskurse in verschiedenen Bereichen (z.B. Software, Wirtschaftsinformatik) die Kenntnis- und Ausbildungsbasis zu verbreitern. Die Beiträge des Bundes an die wirtschaftlich motivierte Forschung und Entwicklung wurden aufgestockt. Der Bund richtet zudem einen Beitrag aus an das Neuenburger Zentrum für Mikrotechnik. Im Bereich der Aussenwirtschaftsbeziehungen hat der Bund für Exportrisiken Garantien übernommen, aber auch andere Hilfen geleistet.

2.3 Die Schweiz braucht mehr Arbeitsplätze

Seit den siebziger Jahren hat die Schweiz durch Betriebsschliessungen und Redimensionierungen Zehntausende von Arbeitsplätzen verloren.

Eine grosse Zahl ausländischer Arbeitnehmer ist in ihre Heimat zurückgekehrt. Trotzdem ist es seither nicht gelungen, der ständigen Wohnbevölkerung wieder im früheren Ausmass Arbeitsplätze anzubieten. 1982 - 1984 ist im Gegenteil die Zahl der Erwerbstätigen erneut beträchtlich zurückgegangen.

Unser Land braucht aber nicht nur Ersatz für abgebaute Stellen. Die im Erwerbsalter stehende Bevölkerung wird bis zum Jahr 2000 um über eine Viertelmillion Männer und Frauen zunehmen. Dies ist eine Folge der hohen Geburtenhäufigkeit bis zum Jahr 1964. Nicht nur die in das Alter zwischen 20 und 39 Jahren gelangenden Jahrgänge werden zunehmen. Noch grösser wird der Anstieg in der Altersgruppe der 40 - 64-Jährigen sein. Die Schweiz hat also allen Grund, der Schaffung von neuen Arbeitsplätzen höchste Priorität einzuräumen.

Die Vereinigten Staaten und Japan haben durch die Entwicklung und Anwendung neuer Technologien ihre Position im Export wesentlich verbessern können. Der Schweiz ist dies weniger gut gelungen. Sie hat die Bedeutung moderner Technologien, aber auch von aufstrebenden, neuen, kleinen und mittleren Unternehmen zu lange unterschätzt.

3. Die Bedeutung neuer, kleinerer und mittlerer Unternehmen für die Schaffung von Arbeitsplätzen

In der Nachkriegszeit haben die multinationalen Grossfirmen in der Schweiz das Arbeitsplatzangebot vergrössert. Seit einigen

Jahren verringern sie - insgesamt gesehen - ihre Beschäftigtenzahlen in der Schweiz und erweitern ihre Belegschaften im Ausland. Abgesehen von Banken und Versicherungen werden neue Arbeitsplätze in der Schweiz überwiegend von kleinen und mittleren Unternehmen geschaffen. Mit Hilfe der Innovationsrisikogarantie möchte Bundesrat und Parlament die Zahl der unternehmerischen Neugründungen in der Schweiz steigern und innovative Investitionen bestehender Firmen erleichtern. Beides soll dazu führen, dass diese Firmen zusätzliche, attraktive und zukunftssträchtige Arbeitsplätze anbieten können.

4. Finanzierungsengpässe, die es zu überwinden gilt

Zur Schaffung von Arbeitsplätzen braucht es Wagemut, Ideen und Kenntnisse, aber auch Kapital. In unserer Zeit des raschen Wandels ist die Beschaffung finanzieller Mittel für Neuerungen zunehmend schwieriger geworden. Die sich ausweitende Finanzierungslücke trifft insbesondere aufstrebende kleine und mittlere Firmen sowie Jungunternehmer. Der schweizerische Kapitalmarkt ist ihnen kaum zugänglich. Er dient fast ausschliesslich der Beschaffung von Kapital für grosse Firmen des In- und Auslandes.

Auch bei Restfinanzierungen sind kleinere Firmen im Nachteil. Oft können sie keine grösseren Liegenschaften als Sicherheit anbieten. Sind sie nicht schon so weit herum bekannt wie etablierte Firmen, ist es für sie auch schwierig, private Partner zu finden.

Die Innovationsrisikogarantie soll helfen, die sich zunehmend nachteiliger auswirkenden Finanzierungsengpässe zu überwinden. Sie erleichtert partnerschaftliche Finanzierung mit zu einem eigenen Engagement bereiten Geldgebern und Restfinanzierungen durch Darlehen.

5. Was sieht der Bundesbeschluss über die Innovationsrisikogarantie vor?

Im Grundsatzartikel wird der Bund beauftragt, die Beschaffung von Risikokapital zu erleichtern und damit die Innovation zu fördern. Das angestrebte Ziel ist die Schaffung von neuen und die Sicherung von bestehenden Arbeitsplätzen. Die staatliche Förderung soll neu zu gründenden oder bestehenden kleinen und mittleren Unternehmen mit höchstens 500 Beschäftigten zugute kommen. Sie erfolgt durch die Innovationsrisikogarantie und gezielte Steuererleichterungen. Die Förderung beschränkt sich auf Projekte, deren Ziel die Entwicklung, Produktion und Vermarktung technologisch fortgeschrittener Produkte, Verfahren und Dienstleistungen ist.

Die Garantie soll dem Geldgeber gewährt werden. Als solche werden im zweiten Abschnitt Privatpersonen, Finanzierungsinstitutionen und die Risikokapitalgesellschaften genannt. Auch eine Bürgschaftsinstitution kann für von ihr verbürgte Mittel für ein Projekt eine Garantie erhalten. Der Garantiennehmer ist verpflichtet, dafür zu sorgen, dass die finanziellen Mittel nur für das geförderte Projekt eingesetzt werden.

Die Garantie darf aber nur gewährt werden, wenn das Projekt sonst nicht finanziert werden kann. Der Bund kann höchstens 50 Prozent der Kosten eines Projekts garantieren. Eine Zahlungspflicht des Bundes entsteht erst, wenn der Geldgeber (oder allenfalls der Unternehmer) für einen Verlust von mindestens 20 Prozent der Projektkosten vorab und allein aufgekommen ist. Für diesen Betrag kann keine Risikoteilung mit dem Bund vereinbart werden. Der Bund löst die Garantie nur ein, wenn der Geldgeber nachweisen kann, dass ihm tatsächlich ein Verlust erwachsen ist. Ein solcher wird im vereinbarten Verhältnis zwischen Geldgeber und Bund aufgeteilt.

Für die Garantie wird jährlich eine Prämie erhoben. Diese bemisst sich nach dem Risiko und der Höhe der Garantiesumme. Die Garantie kann für längstens 10 Jahre gewährt werden.

Die Gesuche werden von einer Sachverständigenkommission begutachtet. Sie bereitet die Entscheidungsgrundlagen vor. Der Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements entscheidet, ob eine Garantie erteilt wird oder nicht.

Flankierend zur Innovationsrisikogarantie werden Steuererleichterungen gewährt. In den Genuss von steuerlichen Begünstigungen gelangen einerseits die innovierenden Unternehmen, andererseits die privaten Kapitalgeber. Ein Unternehmen, das Mittel für ein Innovationsprojekt durch die Ausgabe von Aktien, Genossenschaftsanteilen oder durch andere Einlagen aufnimmt, muss nach geltendem Recht eine Emissionsabgabe von 3 Prozent entrichten. Diese Abgabe entfällt, wenn die aufgenommenen Mittel für die Finanzierung eines Projekts bestimmt sind. Der Bund soll nicht Mittel wegsteuern, für die er Garantie geleistet hat. Private Kapitalgeber können bei der direkten Bundessteuer bis zu 10'000 Franken von ihrem steuerbaren Einkommen abziehen, wenn für sie aus einem Projekt ein ungedeckter Verlust entstanden ist.

Diese Steuererleichterungen sollen es erlauben, erste Erfahrungen über die Wirkung solcher Massnahmen zu sammeln. Mit der Zustimmung zum Beschluss haben die beiden Räte gleichzeitig auch eine Motion überwiesen. Diese beauftragt den Bundesrat, dem Parlament weitere steuerliche Erleichterungen zugunsten der Finanzierung von Risikokapital zu unterbreiten.

Die Geltungsdauer des IRG-Beschlusses ist auf zehn Jahre befristet. Der Gesamtbetrag der Garantien darf 100 Mio Franken nicht überschreiten. Die Ausgaben für allfällige Verluste werden in erster Linie aus den Prämieinnahmen gedeckt.

6. Vorgeschichte des Bundesbeschlusses über die Innovations- risikogarantie

Seit der Krise der siebziger Jahre häuften sich die Stimmen aus Kreisen der Wirtschaft, die den Bundesrat auf Engpässe in der Versorgung mit Risikokapital aufmerksam machten. Zahlreiche kleinere und neue Firmen haben anhand von konkreten Beispielen ihre Schwierigkeiten bei der Finanzierung von technischen Neuerungen dokumentiert.

Fast gleichzeitig haben sich eine Expertengruppe der Schweizerischen Bankiervereinigung und ein im Auftrage des Vorortes erstelltes Gutachten mit diesem Problemkreis befasst. Beide Organisationen haben sich aus ihrer Sicht zu den Fragen des Risikokapitals im Anschluss an diese Arbeiten schriftlich geäußert. Beide 1980 veröffentlichte Berichte kamen zum Schluss, dass insbesondere im Bereich der risikoreichen, technologisch anspruchsvollen Neuerungen Finanzierungsprobleme bestünden. Die Bankiervereinigung hielt es nicht für eine Aufgabe der Banken, derartige Finanzierungen zu tätigen. In der Stellungnahme des Vororts wurde eine ganze Reihe von Massnahmen vorgeschlagen, die zur Schliessung der erkannten Lücken bei der Beschaffung von Risikokapital dienen sollten. Insbesondere wurde die Schaffung von Anlagefonds für Kapitalbeteiligungen an mittleren Unternehmungen befürwortet. Es liessen sich aber keine privaten Trägerorganisationen finden, die bereit gewesen wären, diesen Vorschlag zu verwirklichen.

In der Folge entschloss sich der damalige Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartements, eine Expertengruppe zu beauftragen, strittige Fragen zu klären und gegebenenfalls Massnahmen vorzuschlagen.

Die Expertengruppe führte zahlreiche Hearings durch. Zudem wurden die ausländischen Modelle ausgewertet. Um die in der Risikofinanzierung bei kleineren und mittleren Betrieben sowie Jungunternehm-

men festgestellten Lücken zu schliessen, hat die Expertengruppe in ihrem Schlussbericht Ende 1982 die Schaffung einer Innovationsrisikogarantie vorgeschlagen. Als ergänzende Massnahmen wurden insbesondere die Liberalisierung von Anlagevorschriften für Pensionskassen und Personalversicherer sowie steuerliche Begünstigungen beantragt.

Der Bundesrat nahm vom Vorschlag der Expertengruppe Kenntnis und beauftragte das Volkswirtschaftsdepartement einen Gesetzesentwurf auszuarbeiten. Im Frühjahr 1983 wurde bei den Kantonen, Parteien und interessierten Verbänden eine Vernehmlassung durchgeführt. Die konsultierten Organisationen unterstützten mehrheitlich die Absicht des Bundesrates. Der Handlungsbedarf wurde anerkannt; über die Ausgestaltung dagegen gingen die Meinungen auseinander. Der Bundesrat trug den vorgebrachten Abänderungsanträgen soweit möglich Rechnung und unterbreitete im Sommer 1983 eine entsprechende Vorlage.

In den parlamentarischen Beratungen wurde der Bedarfsnachweis bejaht, das Konzept jedoch wesentlich umgestaltet. Die Garantie wurde mehr wie eine Rückversicherung ausgestaltet. Der Verantwortungsbereich der Geldgeber sowie deren Risikoanteil wurden erhöht; zusätzlich wurden Steuererleichterungen vorgesehen. Die Vorlage wurde im Ständerat mit 26 zu 9 und im Nationalrat mit 87 zu 42 Stimmen angenommen. Gegen diesen Beschluss ist im Frühjahr 1985 ein von rund 57'000 Stimmbürgern unterzeichnetes Referendum zustande gekommen.

7. Was macht das Ausland zugunsten der Finanzierung von Risikokapital?

Wenn die Wirtschaft eines Kleinstaates die Konkurrenzfähigkeit erhalten will, so muss sie in der Einführung von neuen Technologien an der vordersten Front bleiben. Insbesondere für die kleineren Firmen sind jedoch die mit einer raschen Einführung von

technologischen Neuentwicklungen verbundenen Finanzierungsrisiken oft zu hoch. In praktisch allen Industriestaaten hat die Wirtschaftspolitik Massnahmen entwickelt, um die Finanzierung von technologischen Entwicklungsvorhaben auch neuer und kleiner Unternehmen zu erleichtern. Diese bringen einen gewissen Ausgleich für überwiegend an grosse Firmen erteilte staatliche oder vom Staat mitfinanzierte Forschungs- und Entwicklungsaufträge. Beispiel dafür finden sich insbesondere in der Nuklear- und Weltraum- und Rüstungstechnik.

Nach dem Muster der Garantiesysteme für Exportrisiken wurden in zahlreichen Industriestaaten staatliche Garantieinstitute für Innovationsrisiken gegründet. Wegweisend waren auf diesem Gebiet die Japaner, die mit ihren staatlichen, nicht auf Gewinnerzielung ausgerichteten Finanzierungsinstituten beachtliche Erfolge erzielten. Die staatliche Entwicklungsbank in Japan hat beispielsweise rund 13 Mrd Franken an Darlehen für Kleinfirmen bereitgestellt. Ein dem Ministerium für Aussenhandel und Industrie (MITI) unterstelltes Zentrum für Unterstützung der forschungsorientierten Unternehmungen (VEC) erteilt Garantien für Entwicklungen im Bereich der Hochtechnologie. Durch solche Institutionen kann der japanische Staat nicht nur Bankkredite garantieren, sondern auch verbilligen oder zinsfrei gewähren, wenn die technologischen Entwicklungsvorhaben besonders förderungswert sind. Die japanische Regierung besitzt aber auch die bei uns bekannte Small Business Finance Corporation (SBFC). Diese hat kürzlich eine Anleihe für 100 Mio Franken auf dem schweizerischen Kapitalmarkt aufgenommen, um technologische Innovationen japanischer Kleinfirmen zu finanzieren.

In den USA können kleinere Firmen garantierte Darlehen von der staatlichen Small Business Administration beanspruchen. Diese Institution verbürgt Darlehen bis zu 70 Prozent. Ein staatliches Garantiesystem für kleine und mittlere Betriebe kennt auch Grossbritannien. Auch dort erteilt das Industrieministerium Kreditgarantien (Loan Guarantee Scheme) bis zu 70 Prozent des Innovations-

kredits. Eine ähnliche Funktion erfüllt in Holland das "Guarantee Participation Scheme", das wandelbare Darlehen oder Aktienbeteiligungen garantiert.

In Frankreich, in Oesterreich und in der BRD wurden eigene Institutionen für die Innovationsfinanzierung gegründet. Der Staat übernimmt eine Verlustgarantie, die im Falle der BRD auf die ersten 15 Jahre beschränkt, in anderen Fällen unbeschränkt ist. Die deutsche Wagnisfinanzierungsgesellschaft, die oesterreichische Innova und die französische Sofinnova, haben die Aufgabe, durch Beteiligungen die Innovationen kleinerer Firmen zu erleichtern.

Eine vollständige Aufzählung der staatlichen Aktivitäten im Ausland würde wesentlich mehr Raum beanspruchen. Auch diese kurze Uebersicht zeigt jedoch, dass im Ausland mehr für die Unterstützung der Innovationsfinanzierung getan wird als in der Schweiz. Um nicht noch mehr die Rahmenbedingungen der kleineren Firmen zu beeinträchtigen, sollte die IRG, eine im Vergleich bescheidene Massnahme, in Kraft gesetzt werden. Die kleineren Firmen sollten im sich ohnehin verschärfenden Konkurrenzkampf wenn möglich mit annähernd gleich langen Spiessen antreten können.

I. Proargumente

1. Was will die IRG

Die Innovationsrisikogarantie will die Beschaffung finanzieller Mittel für technologisch¹ fortgeschrittene Innovationsvorhaben² neuer, kleiner und mittlerer Unternehmen erleichtern. Wie die Erfahrung zeigt, haben kleinere Unternehmen oft ein grosses Innovationspotential. Gleichzeitig haben sie aber auch die grössten Finanzierungsprobleme. So sind Börse und Kapitalmarkt auf die Bedürfnisse von Grossunternehmen und öffentlich-rechtlichen Schuldner zugeschnitten. Dadurch werden neue und kleinere Unternehmen benachteiligt. Der daraus resultierende Mangel an Risikokapital soll mit Hilfe der IRG überbrückt werden.

Zu diesem Zweck räumt der Bund Privatpersonen, Risikokapital-Gesellschaften, anderen Finanzierungsinstitutionen (u.a. Banken) sowie Bürgschaftsgenossenschaften, eine Garantie ein für die einem neuen oder kleineren Unternehmen zur Verfügung gestellten bzw. verbürgten finanziellen Mittel. Es geht also im wesentlichen darum, die unterdotierte Risikokapitalbasis zu verbreitern. Eine direkte Garantiezusage an das Unternehmen erfolgt dagegen nicht. Der Bund übernimmt lediglich die Rolle eines Rückversicherers und überlässt die Verantwortung für die Projektverwirklichung den Privaten. Damit ergibt sich eine klare Trennung des Verantwortungsbereichs zwischen Staat und Wirtschaft.

¹Unter Technologie versteht man die Gesamtheit an Kenntnissen (Wissensstock), die zur Verwirklichung neuer Produkte oder Verfahren notwendig sind.

²Unter Innovation (Neuerung) versteht man die Verwirklichung neuer oder wesentlich verbesserter Produkte und Dienstleistungen oder neuer Verfahren in Produktion, Management und Organisation, die technisch fortgeschritten sind und Marktchancen besitzen.

2. Technologische Schwächen und IRG

Die technologische Entwicklung stellt die Industriestaaten vor grosse Anpassungsschwierigkeiten. Dies trifft auch für unser Land zu. Dieser Umstellungsprozess ist nicht allen Volkswirtschaften gleich gut geglückt. Eine der wenigen Messreihen, die darüber quantitativ Auskunft geben, stellt der Export von hochtechnologischen Produkten dar. Die OECD (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung), in der die 22 wichtigsten westlichen Industriestaaten zusammengeschlossen sind, hat solche Untersuchungen durchgeführt.

Aus diesen Zahlenreihen geht hervor, dass der Export hochtechnologischer Güter von 1965 - 1982 rascher zugenommen hat als der Welthandel. Dies ist angesichts der Wachstumsdynamik dieser Güter nicht weiter verwunderlich. Ungeföhrt dagegen ist die Tatsache, dass sich der schweizerische Anteil der Hochtechnologieexporte gemessen am Gesamtgüterexport in der genannten Periode zurückgebildet hat. Vergleicht man das gesamte Ausfuhrvolumen von sieben technisch führenden Ländern, so konnte Japan seinen Anteil mehr als verdoppeln, während er bei uns um mehr als einen Drittel zurückging. Durch diesen Rückschlag gingen auch qualifizierte und ertragsmässig interessante Arbeitsplätze verloren. Wenn wir unsere wirtschaftliche Position halten und stärken wollen, sind vermehrte Anstrengungen nötig. Die IRG gehört zu diesen Bemühungen.

3. Die IRG hilft Arbeitsplätze schaffen

Im letzten Jahrzehnt konnten einzig die Vereinigten Staaten und Japan die Zahl der Arbeitsplätze wesentlich erhöhen. Den meisten europäischen Ländern ist dies nicht gelungen. Auch unser Land konnte in den letzten Jahren die Zahl der Arbeitsplätze nicht entsprechend dem Anstieg der im erwerbsfähigen Alter stehenden Bevölkerung vergrössern. Die Zahl der in der Industrie und im Baugewerbe arbeitenden Personen ist zurückgegangen. Während langer Zeit konnte dieser Verlust durch die steigende Zahl von Arbeitsplätzen in den Dienstleistungsberufen (z.B. Banken, Versicherungen) aufgefangen werden. Dies war in den letzten Jahren nicht mehr im früheren Ausmass der Fall.

Die meisten grossen schweizerischen Multi's sind seit 1970 beschäftigungsmässig im Inland kaum mehr gewachsen. Selbst Flugschiffe unserer Grossindustrie haben Arbeitsplätze abgebaut. Neuen, kleineren und mittleren Unternehmen kommt deshalb für die zukünftige Beschäftigung eine Schlüsselrolle zu.

Neue, exportfähige Produkte oder Dienstleistungen zu entwickeln ist aber oft mit hohen Risiken verbunden. Zudem braucht es manchmal Jahre, bis eine schlagkräftige Absatzorganisation aufgebaut ist und Erträge erwirtschaftet werden können.

Die IRG will durch die Gewährung von Garantien Geldgeber ermutigen, sich für die Finanzierung innovativer Projekte neuer und kleinerer Firmen zu engagieren. Dadurch können auch neue, interessante Arbeitsplätze in rasch wachsenden Märkten geschaffen werden.

4. Die IRG hilft, die Spiesse gleich lang zu machen

Der rasche Strukturwandel der letzten Jahre und der sich daraus ergebende Anpassungsdruck haben die meisten Regierungen der westlichen Industriestaaten veranlasst, Förderungsmassnahmen zugunsten zukunftsorientierter Wirtschaftszweige zu ergreifen. Zu nennen wären etwa: Innovationszulagen, Forschungszuschüsse, zinsgünstige Darlehen, Investitionszulagen, Förderung der Firmengründung, Garantien für Innovationskapital, staatliche Wagnisfinanzierungsgesellschaften. In der BRD, die sich wie die Schweiz zum Grundsatz des weitgehend freien Spiels der Marktkräfte bekennt, gibt es mehr als 100 verschiedene Massnahmen zur Förderung der Innovation in kleinen und mittleren Unternehmen. Die Deutsche Bundesrepublik unterstützte 1982 diese Bemühungen mit rund einer Milliarde DM. Eine breite Palette von Förderungsanstrengungen kennen auch Frankreich, England, Japan und die Vereinigten Staaten. Auch in kleineren Industriestaaten, wie etwa Oesterreich, wurden Massnahmen ergriffen zur Förderung des Innovationsprozesses.

Bei dieser Ausgangslage erscheint die Opposition gegen die IRG in einem schiefen Licht. Auch diese will bloss einen Impuls, will Hilfe zur Selbsthilfe geben. Letztlich geht es darum, die Spiesse für innovierende neue, kleinere und mittlere Betriebe annähernd gleich lang zu machen mit jenen der ausländischen Konkurrenz. Eine Forderung, die man in andern Bereichen, so etwa bei der Exportrisikogarantie (ERG), aus Kreisen der Wirtschaft immer wieder hört.

5. Die IRG erleichtert die Gründung neuer Firmen

Die schweizerische Wirtschaftsstruktur ist geprägt durch die Dominanz der Klein- und Mittelbetriebe. Gemäss Betriebszählung 1975 entfallen gut 97 % aller Industriebetriebe auf solche mit weniger als 100 Beschäftigten. Ein Teil der Stärke unserer Wirtschaft erklärt sich aus diesem Umstand. Kleinere und mittlere Betriebe vermögen in aller Regel flexibler und rascher auf Veränderungen der wirtschaftlichen Umwelt zu reagieren. Zudem weisen sie oft ein hohes Innovationsvermögen aus. Allerdings sind sie bei der Kapitalbeschaffung benachteiligt. So steht ihnen weder der Kapitalmarkt noch die Börse offen. Die Banken sind, insbesondere wenn es sich um Neugründungen handelt, aus naheliegenden Gründen bei der Kreditgewährung meist zurückhaltend. Gleiches gilt für den Fall der Risikofinanzierung, die nicht zum angestammten Aufgabenbereich der Banken gehört. Diese betreiben, mit wenigen Ausnahmen, kein eigentliches "Investment-Banking".

Die IRG gibt privaten Geldgebern und Banken die Möglichkeit, einen Teil des Risikos bei der Finanzierung technologisch fortgeschrittener Projekte kleinerer Unternehmen gegen Bezahlung einer Prämie abzusichern. Sie ermutigt sie, sich im Bereich des Risikokapitals verstärkt zu engagieren. Davon können nebst bestehenden Klein- und Mittelbetrieben insbesondere Firmengründer profitieren. Neue und kleinere Unternehmen sind oft besser als Grossunternehmen geeignet, Marktnischen aufzuspüren oder zu schaffen. Auch in der Wirtschaft hat oft klein beginnen müssen, was später gross geworden ist.

6. IRG und Wettbewerbsfähigkeit

Jede Volkswirtschaft und jeder einzelne Wirtschaftszweig, der an Wettbewerbsfähigkeit verliert, läuft bei der heutigen intensiven Konkurrenz Gefahr, Marktanteile einzubüßen. Freisetzung von Arbeitskräften ist die Folge. Die Erhaltung und Mehrung der Wettbewerbskraft steht daher unter den wirtschaftspolitischen Zielen zuoberst. Die Lösung dieser Aufgabe ist primär Sache der privaten Wirtschaft. Sekundär leistet aber auch der Staat einen namhaften Beitrag zur Erreichung dieses Ziels. Dieser setzt sich aus einer Vielzahl von Mosaiksteinen zusammen. Zu denken ist dabei insbesondere an die Aus- und Weiterbildung auf allen Stufen sowie an die Förderung der Forschung und Entwicklung. Dazu kommt eine ganze Anzahl weiterer flankierender Massnahmen zur gegenseitigen Unterstützung. Zu diesen gehört auch die IRG. Diese baut auf dem Gedanken des Risikoausgleichs auf, ähnlich wie die Exportrisikogarantie, Investitionshilfen für das Berggebiet oder wirtschaftlich bedrohte Regionen, Finanzhilfen für die Entwicklung der Nuklear- und Weltraumtechnik oder Rückbürgschaften des Bundes für gewerbliche Bürgschaftsgenossenschaften.

Die IRG beruht somit auf dem Grundsatz der Solidarität. Wir sollten uns daher nicht einen ordnungspolitischen Glaubenskrieg liefern. Wirtschaft und Staat sind vielmehr aufgerufen, durch gemeinsames Handeln der technologischen Herausforderung die Stirn zu bieten. Machen wir es wie die beiden "Innovations Leader" USA und Japan, die eine enge Zusammenarbeit zwischen staatlichen und privaten Institutionen schon lange kennen.

II. Antworten auf Fragen von Gegnern

Wird die Innovationsrisikogarantie nicht zum Aufbau einer grossen Bürokratie führen ?

Der Bund tritt nur als Rückversicherer auf. Begünstigte einer Garantie sind zwar einzelne kleine oder mittlere Unternehmen. Diese können sich aber nicht direkt um eine Garantie bewerben. Diese wird nur Geldgebern oder Bürgen erteilt, die bereit sind, sich für die Finanzierung eines Projekts mindestens zur Hälfte mit eigenen Mitteln zu engagieren. Die Spreu wird vom Weizen bereits weitgehend getrennt sein, bevor ein Garantieantrag zum Bund gelangt. Deshalb wird der administrative Aufwand bescheiden sein.

Wären Steuersenkungen nicht ein besseres Mittel, um Innovationen zu fördern ?

Der Aufwand des Bundes für die Innovationsrisikogarantie ist auf 100 Mio Franken beschränkt. Das macht pro Jahr im Schnitt 10 Mio Franken aus, da der Beschluss auf 10 Jahre befristet ist. Mit 10 Mio Franken pro Jahr liessen sich keine grossen Steuergeschenke machen.

Die Unterschätzung der Bedeutung moderner Technologien kann nicht auf finanzielle Gründe und damit auch nicht auf eine hohe Besteuerung zurückgeführt werden. Der grösste Teil der schweizerischen Wirtschaft stand finanziell ausgezeichnet da, bevor die neuen Technologien sich stärker auswirkten. Selbst ein steuerlicher Nulltarif hätte an den unternehmerischen und technischen Fehleinschätzungen nichts zu ändern vermögen. Dies gilt auch für die Zukunft.

Uebrigens: Ausgaben für Forschung und Entwicklung sowie Abschreibungen können bei der Berechnung des steuerbaren Ertrags abgesetzt werden, ebenso in früheren Jahren erlittene Verluste.

Hilft die Innovationsrisikogarantie nicht nur den Banken ?

Die Innovationsrisikogarantie kann Geldgebern und Bürgen der verschiedensten Art erteilt werden: Privaten, Institutionen der kantonalen Wirtschaftsförderung, Pensionskassen usw. Es wäre kaum klug gewesen, Banken und damit z.B. auch die Kantonalbanken auszuschliessen.

Letztlich kommt eine Garantie immer beiden, Gläubigern und Schuldern zugute. Es spielt deshalb auch keine entscheidende Rolle, wem von beiden diese erteilt wird. Der Hauptbegünstigte ist in jedem Fall der schwächere Teil - jener, der Geld braucht. Die Geldgeber hätten zahlreiche Möglichkeiten, ihre Mittel auch anderswo anzulegen, sei es im In- oder im Ausland.

Beispiele von Finanzierungsschwierigkeiten kleiner und mittlerer Unternehmen

1. Finanzierungsproblem eines kleineren bestehenden Unternehmens bei einem Diversifikationsprojekts; Notlösung dank eines Darlehens einer regionalen Bank

X arbeitet als Unterlieferant eines Grossunternehmens. Um sich aus dieser Abhängigkeit etwas lösen zu können, will X Produkte unter eigener Marke anbieten. Seine Stärke liegt im Bereich Elektronik und Präzisionsmechanik. Das Unternehmen entwickelt - mit Hilfe von Forschern einer ETH - ein elektronisch-feinmechanisches Medizinalgerät. Das Gerät wird Tests unterworfen. Die Ergebnisse sind positiv. Auch in kommerzieller Hinsicht erweisen sich die Aussichten als gut.

Die eigenen Mittel der Firma sind aber recht knapp für die geplante Diversifikation. Eine Kapitalaufstockung kommt nicht zustande. Es gelingt nur, von einer regionalen Bank ein Darlehen zu erhalten. Dieses muss verzinst und zurückbezahlt werden, ohne Rücksicht auf die Ertragslage während des Aufbaus von Produktion und Marketing des neuen Produkts. Die Firma betreibt die Erweiterung deshalb nur langsam. Damit wächst das Risiko, dass ein Konkurrenzprodukt eines kapitalkräftigeren Anbieters auftaucht und dadurch der Markterfolg der Innovation gefährdet wird.

2. Finanzierungsproblem eines bestehenden Kleinunternehmens bei der Weiterentwicklung eines Produkts; keine Lösung gefunden, eventuell kommt das Engagement einer amerikanischen Venture-Kapitalgesellschaft in Frage

Y ist ein junges Unternehmen und stellt Steuerungen für komplexe Werkzeugmaschinen her. Die Eigenkapitalbasis ist schmal. Wegen der starken Konkurrenz ist es sozusagen unmöglich, die Mittel für den Entwicklungsaufwand, die Neuinvestitionen sowie den Ausbau der Verkaufs- und Serviceorganisation in den USA als grossem potentiellen Markt ausschliesslich durch Selbstfinanzierung aufzubringen.

Aufgrund der verschiedenen Pressemitteilungen einzelner Bankinstitute, mehr im Bereich der Risikokapitalfinanzierung unternehmen zu wollen, fühlt sich die Firma Y ermutigt, und reicht bei ihren drei Hausbanken ein Gesuch um Aufstockung ihrer Kredite oder die Uebernahme einer Minderheitsbeteiligung ein. Das Gesuch hat jedoch negative Folgen: Eine Bank verlangt die Rückzahlung des gewährten Kontokorrent-Kredits. Die zweite ist zur Fortführung ihrer Kreditlimite bereit, lehnt aber deren Erhöhung ab. Die dritte Bank erhöht zwar ihre Kreditlimite. Sie tut dies aber nur unter der Bedingung, dass die Verwaltungsräte und die Geschäftsleitung des Unternehmens den Kredit persönlich verbürgen. Die Bank hält an dieser Auflage fest, obwohl die Gesellschafter der Firma kurz zuvor aus ihrem privaten Vermögen eine beträchtliche Kapitalerhöhung des Unternehmens finanziert hatten.

Eine amerikanische Venture-Kapitalgesellschaft interessiert sich für die Tochterfirma in den USA und wäre bereit, Kapital zu zeichnen. Allerdings müsste ein Teil der Produktion und der Entwicklung nach den USA verlagert werden.

3. Finanzierungsproblem eines jungen, bestehenden Kleinunternehmens beim Aufbau der Produktion und Vertriebsorganisation

Z gründete vor fünf Jahren ein Ingenieurunternehmen und spezialisierte sich auf dem Gebiet der Industriesoftware. Er entwickelte daneben ein eigenes Produkt der industriellen Elektronik. Das Gerät gelangte in den produktiven Einsatz. Eine grössere Firma ist für den Verkauf besorgt.

Eine Risikokapitalgesellschaft beurteilt die Chancen des Unternehmens als günstig. Sie wäre bereit, sich am Kapital des Unternehmens zu beteiligen. Durch die von ihr als notwendig erachtete Erhöhung des Aktienkapitals würde sie aber die Mehrheit erlangen.

Um die Stimmenmehrheit nicht zu verlieren, geht der Unternehmer auch eine Bank um einen Kredit an. Diese lehnt ein Engagement aber ab. Trotz mehreren Verkaufsabschlüssen beurteilt sie die Situation des Unternehmens als zu riskant.

Z sieht sich nun vor die Wahl gestellt, die Aktienmehrheit an die Risikokapitalgesellschaft abzugeben oder zu versuchen, sich weiterhin mit einem zu knappen Eigenkapital durchzuschlagen und vorerst auf die Schaffung weiterer Arbeitsplätze zu verzichten.

4. Finanzierungsprobleme eines bestehenden Kleinunternehmens beim Ausbau der Produktions- und Entwicklungskapazitäten; Lösung: Persönliche Bürgschaften und Verpfändung von Liegenschaften Angehöriger

Das Unternehmen A stellt elektronisch-feinmechanische Produkte für den professionellen Einsatz her. Es arbeitet in der Entwicklung und als Unterlieferant mit einer amerikanischen Grossunternehmung zusammen. Diese besorgt auch den Vertrieb der in der Schweiz entwickelten und hergestellten Produkte des Unternehmens A ausserhalb Europas. Im Verhältnis zum Entwicklungsaufwand und Umsatz ist das Aktienkapital von A zu klein. Der amerikanische Partner wäre zu einer Beteiligung bereit. Der Hauptaktionär befürchtet aber, dass bei einer Mehrheitsbeteiligung des Partners ein Teil der Produktion in die USA verlagert würde. Andererseits ist dem Unternehmen A eine Erhöhung der Kreditlimite von seiner Bank angeboten worden. Allerdings verlangt diese eine persönliche Bürgschaft des Unternehmers sowie die Verpfändung von Liegenschaften von Familienangehörigen. Die Uebernahme einer Minderheitsbeteiligung lehnt sie dagegen ab.

Rein von seinem persönlichen finanziellen Interesse aus gesehen wäre es für den Unternehmer interessant, seinen amerikanischen Partner neue Aktien der Gesellschaft zeichnen zu lassen. Mit Rücksicht auf die zukünftige Beschäftigung in der Schweiz zögert er aber, dessen Offerte anzunehmen.

5. Finanzierungsproblem bei der Gründung eines neuen Unternehmens; keine Lösung gefunden, Abwanderung ins benachbarte Ausland

Zwei Schweizer Ingenieure beabsichtigen, ein Software-Unternehmen zu gründen. Ihre Suche nach den benötigten finanziellen Mitteln in der Schweiz bleibt erfolglos. Hingegen offeriert ihnen das Land Baden-Württemberg eine Starthilfe. Die beiden Jungunternehmer gründen deshalb ihre Firma im Raume Stuttgart.