

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess

Innovationsrisikogarantie (BRG 83.048)

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Escher, Regina
Hirter, Hans

Bevorzugte Zitierweise

Escher, Regina; Hirter, Hans 2025. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Innovationsrisikogarantie (BRG 83.048), 1983 - 1985*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 13.05.2025.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik	1
Wirtschaft	1
Wirtschaftspolitik	1
Strukturpolitik	1

Abkürzungsverzeichnis

OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
EVD	Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung
SGB	Schweizerischer Gewerkschaftsbund
IRG	Innovationsrisikogarantie

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
DFE	Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche
USS	Union syndicale suisse
GRI	Garantie du risque d'innovation

Allgemeine Chronik

Wirtschaft

Wirtschaftspolitik

Strukturpolitik

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.07.1983
REGINA ESCHER

Wegen ihrer ordnungspolitischen Bedeutung stellte die **Innovationsrisikogarantie** im Berichtsjahr ein **zentrales wirtschaftspolitisches Thema** dar. Insbesondere die FDP, der Zentralverband schweizerischer Arbeitgeber-Organisationen und der Vorort lehnten die Einführung des Instruments vehement ab. Sie halten diese staatliche Risikogarantie für ein systemwidriges Mittel. Eine solche Intervention ins freie Spiel der Marktkräfte führe zu Struktur- und Wettbewerbsverzerrungen und verwässere die unternehmerische Eigenverantwortung. Anstatt durch eine staatliche Garantie solle die Bereitstellung von Risikokapital für Innovationen durch die Verbesserung der wirtschaftspolitischen und fiskalischen Rahmenbedingungen gefördert werden. Teilweise wurde auch das Bestehen einer Risikokapitallücke verneint. Demgegenüber stellten sich SGB und SPS hinter den Vorschlag des Bundesrates. Dieser liege im Interesse der Sicherung der Beschäftigung und der Wettbewerbsfähigkeit. Der SGB betrachtet die ordnungspolitischen Vorbehalte der Gegner als nicht stichhaltig. Befremdend sei es vor allem, wenn diese Kritik aus Kreisen stamme, die gegenüber der Exportrisikogarantie keine Bedenken hätten. Die Umstrittenheit der bundesrätlichen Vorlage manifestierte sich darin, dass es in der vorberatenden Kommission des Ständerates für den Eintretensbeschluss des Stichentscheides des Präsidenten bedurfte.¹

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 06.07.1983
REGINA ESCHER

Uneinigkeit herrschte dagegen **hinsichtlich** des Projektes einer **staatlichen Innovationsrisikogarantie**. Mit einigen Modifikationen fand es aber dennoch Aufnahme in die bundesrätliche Botschaft. Die Landesregierung geht davon aus, dass für kleinere und mittlere Unternehmen Engpässe bei der Beschaffung von Risikokapital bestehen. Die Innovationsrisikogarantie soll dazu beitragen, diese Lücke zu schliessen. Dadurch liesse sich die für die strukturelle Anpassung so wichtige Verwertung von technischen Neuerungen fördern. Wie die bereits realisierte Exportrisikogarantie hätte die Innovationsrisikogarantie Versicherungscharakter. Sie soll es kreditsuchenden Firmen ermöglichen, die zur Verwirklichung von hochtechnologischen Innovationsvorhaben beschafften Fremdmittel teilweise beim Bund zu versichern. Im Erfolgsfall müsste das innovierende Unternehmen dem Garant, also dem Bund, eine Prämie entrichten. Bei einem Misserfolg hingegen übernehme der Staat die Rückzahlung des Kredits im garantierten Umfang. Versicherbar wären in der Regel 50% der fremdfinanzierten Kosten. Die Versicherung hätte Eigenwirtschaftlichkeit anzustreben. Die Begutachtung der Garantiesuche soll durch eine vom Bundesrat bestellte Kommission erfolgen. Einem Gesuch könnte nur dann stattgegeben werden, wenn für das betreffende Projekt Marktchancen vorhanden sind. Aufgrund von Anregungen, die während des Vernehmlassungsverfahrens gemacht wurden, schlägt der Bundesrat vor, die Risikogarantie vorerst nur für zehn Jahre einzuführen.

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 23.03.1984
HANS HIRTER

Wie wir in unserem letzten Jahresbericht ausführlich dargestellt haben, war das **Projekt einer Innovationsrisikogarantie für kleine und mittlere Unternehmen (IRG)** bereits vor seiner Publikation sehr **umstritten**. Seine Befürworter im EVD, die namentlich bei der SP und den Gewerkschaften Unterstützung fanden, sahen darin ein geeignetes und auch im Ausland bewährtes Mittel, der privaten Wirtschaft den Anschluss an den rasanten Technologiewandel zu erleichtern. Infolge der hohen Investitionskosten bei technologisch hochwertigen Innovationen gelingt es ihrer Meinung nach kleinen Firmen mit geringem Eigenkapital oft nicht, ihre Produkte bis zur Marktreife zu entwickeln. Die Gegner – allen voran die Unternehmerverbände – erblickten demgegenüber in der Abdeckung des unternehmerischen Risikos durch den Staat eine **systemwidrige Wettbewerbsverzerrung**. Ein Vergleich mit der ähnlich konzipierten Exportrisikogarantie sei nicht statthaft, da es sich dort vorab um die Abdeckung von politischen Risiken handle. Zudem stellten sie in Abrede, dass in der Schweiz überhaupt ein echter Mangel an Risikokapital bestehe. Wolle der Staat etwas zugunsten der Bereitstellung von Kapital für risikoreiche Vorhaben unternehmen, so tue er besser daran, die Rahmenbedingungen insbesondere im fiskalischen Bereich zu verbessern. So sollte es beispielsweise den Aktiengesellschaften erlaubt werden, die ausgeschütteten

Dividenden als Aufwand vom steuerbaren Gewinn abzuziehen. Damit und mit der Abschaffung der Stempelsteuer auf Emissionen könnte die Eigenfinanzierungskraft entscheidend erhöht werden. Die FDP reichte in beiden Parlamentskammern Motionen (Mo. 83.9236, Mo. 83.936) ein, in denen sie neben der Verbesserung der steuerlichen Rahmenbedingungen den Abbau administrativer Auflagen sowie ein vermehrte Ausrichtung der Bildung und Forschung auf die Bedürfnisse der Wirtschaft forderte. Nachdem BR Furgler in seinen ausführlichen Antworten dargelegt hatte, dass sich der Bund stets für die Gewährung optimaler Rahmenbedingungen für die Wirtschaft einsetze, wurden beide Vorstösse als Postulate überwiesen.²

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 20.06.1984
HANS HIRTER

Da das bundesrätliche Projekt angesichts dieser starken Opposition nur geringe Verwirklichungschancen aufwies, erarbeitete das EVD auf Anregung der vorberatenden Ständeratskommission eine **abgeschwächte zweite Vorlage**. Das von Ständerat Muheim (cvp, UR) massgeblich initiierte Kompromisswerk reduziert die Rolle des Staates auf die eines Rückversicherers. Die Garantie wird nicht wie ursprünglich vorgesehen dem Unternehmer gewährt, sondern den privaten Risikokapitalgebern. Dabei hat der Unternehmer mindestens 20 Prozent der Kosten aus eigenen Mitteln aufzubringen und die rückversicherbaren Gelder (von Dritten zur Verfügung gestelltes Kapital resp. Bürgschaften) dürfen nicht mehr als die Hälfte der Projektkosten ausmachen. Im Gegensatz zum ersten Entwurf muss also eine bestehende oder zu gründende Firma auf jeden Fall aussenstehende Geldgeber finden, wenn ihr Vorhaben mittels staatlicher Leistungen gefördert werden soll. Damit entfällt auch die besonders kritisierte Projektbeurteilung und -begleitung durch die Verwaltung. Als ergänzende Massnahme ist ferner die steuerliche Begünstigung sowohl des Unternehmers (Wegfall der Stempelabgabe auf Emissionen) als auch der Risikokapitalgeber (Anrechnungsberechtigung von Verlusten) aufgenommen worden. Die Geltungsdauer des Beschlusses wurde auf zehn Jahre beschränkt und das Einlagekapital in die Rückversicherung – die im Prinzip langfristig selbsttragend sein soll – auf CHF 100 Mio begrenzt.³

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 05.10.1984
HANS HIRTER

Bei der Behandlung durch das Parlament zeigte sich, dass auch dieser Entwurf die **Gegner einer Innovationsrisikogarantie** nicht zu überzeugen vermochte. Die Fraktionen der FDP, der SVP und der Liberalen blieben dabei, dass es sich bei der IRG um **ein systemwidriges, wettbewerbsverzerrendes Instrument** handle. Dieses Argument gründete sich nicht zuletzt darauf, dass die an sich begrüsstesten Steuererleichterungen lediglich bei Inanspruchnahme der IRG gewährt werden sollen. Neben den sachlichen Argumenten war jedoch nicht zu überhören, dass bei der ganzen Auseinandersetzung auch die Unzufriedenheit der Freisinnigen mit dem zum erstenmal nicht aus ihrer Partei stammenden Vorsteher des EVD mitspielte. Immerhin waren die Reihen nicht ganz geschlossen. So sprach sich etwa im Nationalrat der Freisinnige Etique für das Projekt von Bundesrat Furgler aus, während sich umgekehrt Ständerat Kündig im gegnerischen Lager befand. In beiden Kammern unterlagen die Nichteintretensanträge ungefähr im Verhältnis eins zu zwei. Die in den Detailberatungen noch gerinfügig modifizierte Vorlage passierte die Schlussabstimmung mit Stimmzahlen von 26 : 8 resp. 114 : 56. Gleichzeitig hiessen die Räte einen Bundesbeschluss über die Finanzierung der IRG gut. Mit der Überweisung einer entsprechenden Motion der Ständeratskommission gab das Parlament im weiteren dem Bundesrat den Auftrag, dafür zu sorgen, dass die Ausleihe und Bildung von Risikokapital auch dann in den Genuss von Steuererleichterungen gelangt, wenn die IRG nicht in Anspruch genommen wird. Eine Motion Brahier (fdp, JU), die fiskalische Erleichterungen auch für sich umstrukturierende Unternehmen forderte, wurde demgegenüber von BR Stich bekämpft und von der kleinen Kammer nicht überwiesen.⁴

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 10.11.1984
HANS HIRTER

Wie bereits während der parlamentarischen Behandlung abzusehen war, **ergriffen die Gegner der IRG** unter Anführung des Gewerbeverbandes, dem sich mit dem Vorort auch die andere grosse Unternehmerorganisation anschloss, das **Referendum**. Dabei stützten sie sich neben den bereits erwähnten ordnungspolitischen Argumenten auch auf Umfragen unter ihren Mitgliedern, die diese Art staatlicher Innovationsförderung mehrheitlich ablehnten. Dieses Desinteresse ist freilich nicht überraschend, da einerseits nur ein kleiner Teil von ihnen im allein begünstigten Bereich der Entwicklung technologisch fortgeschrittener Produkte, Verfahren und Dienstleistungen tätig ist und ihnen andererseits von derartigen Innovationen unliebsame Konkurrenz erwachsen kann. Die Banken, denen bei der Aufbringung und Vermittlung von Investitionskapital

eine wichtige Rolle zukommt, haben gegen die IRG in ihrer redimensionierten Form keine grundlegenden Einwände, obwohl auch sie generelle fiskalische Entlastungen für Risikokapital vorziehen würden.⁵

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 31.12.1984
HANS HIRTER

Die am heftigsten geführte **wirtschaftspolitische Auseinandersetzung fand auf dem Gebiet der Strukturpolitik statt**. Die regional stark differenzierte Verfassung des Arbeitsmarktes einerseits und der Verlust von Weltmarktanteilen in einigen der sogenannten Wachstumsbranchen andererseits sind Anzeichen dafür, dass sich die schweizerische Wirtschaft weiterhin strukturellen Problemen ausgesetzt sieht. Der Bundesrat hatte deshalb im Vorjahr ein Paket mit «Massnahmen zur mittel- und langfristigen Stärkung der Wirtschaft» vorgelegt. Darin schlug er den Ausbau des bestehenden regionalpolitischen Instrumentariums sowie die Schaffung einer Innovationsrisikogarantie vor. Ziel dieser staatlichen Massnahmen ist die Verbesserung der Angebotsbedingungen, um der privaten Wirtschaft den Anschluss an die internationale Entwicklung und den beschleunigten technischen Fortschritt zu erleichtern sowie die im Inland bestehenden räumlichen Ungleichgewichte abzubauen. Da die Innovationsrisikogarantie im Gegensatz zum Ausbau des regionalpolitischen Instrumentariums auf heftige Gegenwehr stiess, wurde sie vom erstberatenden Ständerat aus dem Paket herausgelöst und separat behandelt.

Anlässlich der Richtliniendebatte hatte der Nationalrat eine Motion der SP für ein Sofortprogramm zugunsten der Grundlagenforschung und der Regionalpolitik abgelehnt. In einem Bericht bescheinigte die OECD der Schweiz, dass sie den Anschluss an die technologische Entwicklung nicht verpasst hat; in einigen Teilbereichen habe sie jedoch ihren früher innegehabten Vorsprung auf andere Industrieländer eingebüsst.⁶

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 16.08.1985
HANS HIRTER

Da der Gewerbeverband mit Unterstützung des Vororts erfolgreich das **Referendum gegen die Innovationsrisikogarantie (IRG)** ergriffen hatte, kam es auf dem Gebiet der Strukturpolitik im Berichtsjahr zu einer Volksabstimmung. Die Fronten waren spätestens seit der Parlamentsdebatte von 1984 bezogen und auch **neue Argumente tauchten im Abstimmungskampf keine mehr auf**. Von Anfang an war klar, dass die Auseinandersetzung nicht die an sich geringe Summe zum Thema hatte, die der Staat zur Risikoabdeckung zur Verfügung stellen wollte, sondern die **grundsätzliche Frage nach der Rolle des Staates im Wirtschaftssystem**. Nach den Befürwortern handelte es sich bei der angestrebten staatlichen Rückversicherung für die Anbieter von Risikokapital zugunsten technologisch fortschrittlicher Projekte um eine wichtige Hilfe für kleinere Unternehmen. Diese Massnahme würde ihrer Meinung nach nicht nur die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Gegenwart fördern, sondern auch verhindern helfen, dass die Schweiz künftig im weltweiten Konkurrenzkampf ins Hintertreffen gerät. In den Augen der Gegner sind derartige Stützungsmaßnahmen völlig inopportun, da erstens kein technologischer Rückstand der einheimischen Industrie auszumachen sei und zweitens ernsthafte Probleme bei der Finanzierung von erfolgversprechenden Projekten nicht bestehen würden. Die Wirtschaft erwarte vom Staat keine Hilfestellung bei unternehmerischen Investitionsentscheidungen, sondern Zurückhaltung in der Steuerpolitik, den Abbau von administrativen Vorschriften und die Förderung der Forschung und Ausbildung.

Im Sinne einer allgemeinen Begünstigung von Risikokapital überwies der NR eine Motion Feigenwinter (cvp, BL), welche unter anderem die Aufhebung bzw. Reduktion der Emissionsabgabe bei der Bildung von neuem Risikokapital bei Aktiengesellschaften verlangt⁷

BUNDESRATSGESCHÄFT
DATUM: 22.09.1985
HANS HIRTER

Von den Parteien und Verbänden sprachen sich die CVP, die SP, der Landesring und die PdA sowie die beiden Gewerkschaften SGB und CNG für die **Innovationsrisikogarantie** aus, FDP, SVP, Liberale, EVP, NA und POCH bekämpften sie ebenso wie der Vorort und der Gewerbeverband. Abweichende Losungen gaben folgende Kantonalsektionen aus: LdU/SH, CVP/ZG (Nein) sowie FDP/GE, SVP/GR, LP/NE, EVP/SG (Ja). Das Nein der POCH orientierte sich an wachstumskritischen Argumenten.

Am 22. September **lehnte der Souverän die Vorlage mit 695'288 : 917'507 Stimmen recht deutlich ab**. Eine klare Zustimmung ergab sich lediglich in den Kantonen Jura, Neuenburg, Genf und Tessin; damit zeigte sich einmal mehr, dass die deutschsprachige Schweiz staatliche Eingriffe ins Wirtschaftssystem spürbar kritischer beurteilt. Eine

Nachanalyse auf Befragungsbasis ergab, dass die Stimmbürger über die IRG zwar angesichts des komplexen Inhalts recht gut informiert waren, dass sie sich in ihrer grossen Mehrheit davon jedoch kaum stark betroffen fühlten. Nach der Abstimmung konnte als Fazit zumindest festgehalten werden, dass die Diskussion über die IRG dazu geführt hatte, dass gewisse Probleme kleiner und mittlerer Firmen bei der Beschaffung von Risikokapital erkannt und von Kantonal- und Geschäftsbanken entsprechende Lösungsmodelle ausgearbeitet worden sind.

Im Nationalrat regte der Freisinnige Bonny (BE) mit einem Postulat die schwergewichtige Ausrichtung dieses Bundesamtes auf Fragen im Zusammenhang mit der Technologieförderung an.

Abstimmung vom 22.09.1985

Beteiligung: 40.87%

Ja: 695'288 (43.11%) / Stände: 5.5

Nein: 917'507 (56.89%) / Stände: 17.5

Parolen:

- Ja: CVP (2*), LdU (1*), PdA, SPS (1*), GPS; SGB, CNG

- Nein: EVP (1*), FDP (2*), LPS (1*), NA, POCH, SVP (1*), EDU; Vorort, SGV

- Stimmfreigabe:

*In Klammer Anzahl abweichender Kantonalsektionen ⁸

1) BBl, 1983, III, S. 553 ff.; Geschäftsbericht BR, 1983, S. 313; wf, Kurzkomm. 28.2.83; SP-Information, 28.2.83; Communiqué des SGB, 3.5.83; NZZ, 3.6., 23.6., 25.10.83; TA, 21.6.83; SAZ, 18.8., 15.9., 8.12.83; SGB, 15.9.83; SGT, 27.10.83

2) AB NR, 1984, S. 419 ff.; AB SR, 1984, S. 83 ff.; BBl, 1983, III, S. 54 ff.; Elias (1984). Innovationsrisikogarantie – Eine existenznotwendige Massnahme; Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, 40/1984, S. 5 ff.; NZZ, 7.1., 8.1.84; Politische Rundschau (1984), Nr. 1, S. 20 ff. und S. 60 ff.; SGB, 4.10.84

3) AB SR, 1984, S. 380 ff.; LNN, 18.2.84; NZZ, 5.4.84

4) AB NR, 1984, S. 1223 ff.; AB NR, 1984, S. 1260 ff.; AB NR, 1984, S. 1461; AB SR, 1984, S. 380 ff.; AB SR, 1984, S. 398 ff.; AB SR, 1984, S. 415; AB SR, 1984, S. 481 ff.; AB SR, 1984, S. 593; BBl, 1983, III, S. 481 ff.

5) BBl, 1985, I, S. 488 f.; Gewerbliche Rundschau 16/1984; Gut (1984). Wirtschaftliche Strukturprobleme und Bankenpolitik; SBV, Jahresbericht, 72/1983-84, S. 118; Schweizer Monatshefte, 64/1984; TA, 13.1., 13.4., 19.4., 24.4., 27.4., 4.5., 11.5. und 18.5.84; NZZ, 2.5., 22.6., 18.10., 30.10., 10.11. und 5.12.84; wf, Dok, 9.7.84.; Vat., 11.11.84; wf, Dok, 29.10.84 (Vorort)

6) AB NR, 1984, S. 738; AB NR, 1984, S. 818; Geschäftsbericht Bundesrat, 1984, S. 254; Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen, 40/1984, S. 69 ff.; NZZ, 17.12.84.

7) AB NR, 1985, S. 1351 ff.; BBl, 1985, I, S. 1433 ff.; Ebner (1985). Die Innovationsrisikogarantie: eine falsche Weichenstellung; Furgler (1985). Warum die IRG notwendig ist.; Hamm (1985). Innovationsförderung gegen den Markt; Hunkeler (1985). Zur Belastung der Klein- und Mittelbetriebe durch staatliche Regelungen; SGB, 8.8., 29.8.85; Suisse, 14.9.85; TA, 6.2., 8.2.85, 12.2., 19.2. und 22.2.85; NZZ, 16.8.85; wf, Dok., 33, 19.8.85; Ww, 12.9.85; FAN, 20.9.85; Tuchtfeldt (1985). Innovation in der Marktwirtschaft; Von Planta (1985). Mehr Freiraum – weniger Zwänge

8) BBl, 1985, II, S. 1433 ff.; BaZ, 31.8.85; SHZ, 19.9.85; Presse vom 23.9.85.; Verhandl. B.vers., 1985, V, S. 39; Vox, Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 22. September 1985