

Botschaft

zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

vom 31. August 2011

Sehr geehrter Herr Nationalratspräsident
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie den Entwurf zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011.

Wir versichern Sie, sehr geehrter Herr Nationalratspräsident, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

31. August 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey

Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Mit dieser Botschaft unterbreitet der Bundesrat den eidgenössischen Räten ein befristetes Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit sowie zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 zur Genehmigung.

Der hohe Aussenwert des Frankens vermindert die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft gegenüber ausländischen Konkurrenten erheblich. Gleichzeitig trüben sich die Aussichten auf der Ebene der Weltwirtschaft ein. Zwar befindet sich die Binnenkonjunktur gegenwärtig noch in einer robusten Verfassung, aber es verdichten sich die Anzeichen, dass einzelne Sektoren ausserordentlich stark von der Frankenstärke betroffen sind. Deshalb beantragt der Bundesrat einerseits Massnahmen zur kurzfristigen Unterstützung der Wirtschaft und andererseits solche zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in verschiedenen Bereichen. Diese Ziele sollen durch zwei Massnahmenpakete erreicht werden.

Ein erstes Paket (Massnahmenpaket 2011) umfasst die Äufnung der Arbeitslosenversicherung sowie kurzfristige Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Diese Massnahmen lassen sich noch 2011 umsetzen. Sie werden dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft in Form von zwei Beschlüssen unterbreitet: Die zur Umsetzung nötigen Gesetzesanpassungen sollen in dem als Mantelerlass ausgestalteten befristeten Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit vorgenommen werden (Ziff. 3). Ihre Finanzierung erfolgt mit einem Bundesbeschluss über einen vorgezogenen Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 (Ziff. 4). Ein zweites Paket (Massnahmenpaket 2012) im Umfang von maximal 1 Milliarde Franken wird dem Parlament in Form einer Nachmeldung zum Voranschlag 2012 separat unterbreitet (bzw. in den Legislaturfinanzplan 2013–2015 aufgenommen).

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	6750
1 Ausgangslage	6753
1.1 Wechselkursentwicklung	6753
1.2 Entwicklung der Weltkonjunktur und der Schweizer Wirtschaft	6753
1.3 Starke Betroffenheit einzelner Sektoren	6754
2 Das Massnahmenkonzept	6754
2.1 Reaktion auf die Stärke des Frankens	6754
2.1.1 Geldpolitik	6754
2.1.2 Bereits beschlossene Massnahmen des Bundes	6755
2.1.3 Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	6756
2.2 Finanzpolitischer Rahmen	6757
2.2.1 Aktueller finanzieller Planungsstand	6757
2.2.2 Haushaltsrisiken	6758
2.2.3 Finanzielle Möglichkeiten für Sofortmassnahmen zur Abfederung der Frankenstärke	6759
2.3 Massnahmen	6759
2.3.1 Übersicht	6759
2.3.2 Abfederung möglicher Konsequenzen der Frankenstärke für die Arbeitslosenversicherung	6761
2.3.3 Massnahmen im Bereich Exportförderung	6761
2.3.4 Massnahmen im Bereich des Tourismus	6762
2.3.5 Massnahmen im Bereich Forschung, Technologie und Innovation	6764
2.3.5.1 Einmalige Erhöhung Bundesmittel zugunsten der KTI	6764
2.3.5.2 Ausgleichszahlungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Forschungsprogrammen	6765
2.3.5.3 Unternehmertum und Innovation in der Forschung	6766
2.3.5.4 Umsetzungsreife Forschungsinfrastrukturen des ETH-Bereichs	6767
2.3.6 Massnahmen im Bereich Verkehr	6769
2.3.6.1 Erhöhung der Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr	6769
2.3.6.2 Regionaler Personenverkehr	6769
3 Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit	6770
3.1 Grundzüge der Vorlage	6770
3.1.1 Ausgangslage	6770
3.1.2 Die beantragte Neuregelung	6771
3.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	6771
3.2.1 Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz vom 7. Oktober 1983 (FIFG)	6771
3.2.2 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG)	6772
3.2.3 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982 (AVIG)	6772
	6751

4 Inhalt des Finanzbeschlusses (Nachtrag IIa/2011)	6773
4.1 Elemente des Finanzbeschlusses	6773
4.2 Abfederung möglicher Konsequenzen der Frankenstärke für die Arbeitslosenversicherung	6773
4.3 Erhöhung der Mittel für den Preisausgleich bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten («Schoggigesetz»)	6773
4.4 Erhöhung des Bundesdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	6774
4.5 Kommission für Technologie und Innovation (KTI)	6774
4.6 Ausgleichszahlung für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Forschungsprogrammen	6775
4.7 Unternehmertum und Innovation in der Forschung	6776
4.8 Umsetzungsreife Forschungsinfrastrukturen des ETH-Bereichs	6776
4.9 Alpenquerender kombinierter Verkehr	6777
4.10 Regionaler Personenverkehr	6778
5 Auswirkungen	6778
5.1 Auswirkungen auf den Bund	6778
5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden	6778
5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	6779
6 Verhältnis zur Legislaturplanung	6779
7 Rechtliche Aspekte	6779
7.1 Verfassungsmässigkeit	6779
7.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	6779
7.3 Erlassform	6779
7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	6780
Bundesgesetz über die Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit (Entwurf)	6781
Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 (Entwurf)	6785
Zahlenteil mit technischen Erläuterungen zum Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa	6787

Botschaft

1 Ausgangslage

1.1 Wechselkursentwicklung

Die Verunsicherung der internationalen Finanzmärkte über die Staatsverschuldung in diversen Euroländern (zunehmend auch in den USA) hat den Franken als traditionellen «Sicheren Hafen» (safe haven) seit Frühjahr 2010 massiv erstarken lassen. In den letzten 18 Monaten ist der Franken gegenüber wichtigen Währungen wie Euro, US-Dollar oder britisches Pfund um 20–30 % gestiegen und befindet sich auf Allzeithöchstständen.

Der Eurokurs fiel seit Anfang 2010 von 1.50 auf einen Tiefststand von nur noch knapp über Parität (1.03 CHF/EUR am 10. August 2011), der Dollarkurs im selben Zeitraum von über 1.00 auf 0.72 CHF/USD. Im Gefolge der von der Schweizerischen Nationalbank (SNB) im August 2011 ergriffenen Gegenmassnahmen – (1) die eingeleiteten Massnahmen zur Ausweitung der Liquidität am Geldmarkt und (2) die klaren verbalen Bekundungen, die Frankenstärke entschieden zu bekämpfen – schwächte sich der Franken ab Mitte August 2011 wieder etwas ab (CHF/EUR auf über 1.15; CHF/USD auf über 0.80).

Trotzdem ist der Franken auch nach der Abschwächung gegen Ende August 2011 noch sehr hoch bewertet. Der reale Wechselkursindex des Frankens (inflationbereinigt gegenüber 40 Handelspartnern) ist seit Anfang 2010 um rund 20 % gestiegen.

Die Schweiz hat zwar in der Vergangenheit immer wieder Phasen der Aufwertung erlebt, die Geschwindigkeit dieser jüngsten Stärkephase ist aber ausserordentlich und kann historisch nur mit der Periode 1977/78 verglichen werden. In den 1990er-Jahren wertete sich der Franken zwar etwa im selben Masse wie seit 2010 auf, aber graduell über eine längere Zeit von 4 Jahren (1991–1995). Die Unternehmen erhielten so die Möglichkeit, sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen.

Ein weiteres hervorstechendes Merkmal der aktuellen Situation liegt in der Breite der Aufwertung: Im Unterschied zu früheren Aufwertungsphasen, als der Franken oftmals gegenüber einem Währungsraum (z.B. Dollar oder Euroraum, aber selten gegenüber beiden Währungen gleichzeitig) stärker wurde, betrifft die aktuelle Frankenstärke praktisch sämtliche Währungen zugleich.

1.2 Entwicklung der Weltkonjunktur und der Schweizer Wirtschaft

Das weltwirtschaftliche Konjunkturmilieu hat sich in den vergangenen zwei Monaten verschlechtert. Zum ersten Mal seit dem Ende der Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahre 2009 zeichnet sich nach einer rund zweijährigen Erholung eine ernstzunehmende konjunkturelle Verlangsamung ab. Insbesondere für die US-Wirtschaft sind in jüngster Zeit vor dem Hintergrund eines abgeschwächten Wirtschaftswachstums und der ungebrochen hohen Arbeitslosigkeit vermehrt Rezessionsängste aufgetreten. Aber auch für die übrigen Weltregionen kündigt sich eine Abkühlung an.

Die Schweizer Wirtschaft kam relativ glimpflich durch die globale Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009. Einer vergleichsweise milden Rezession im Jahr 2009 (BIP-Rückgang um 1,9 %) folgte 2010 eine schnelle und kräftige Erholung (BIP-Wachstum +2,6 %), welche auch den Arbeitsmarkt erfasste. Die Arbeitslosenquote sank von gut 4 % Anfang 2010 auf 3 % Ende Juli 2011 (saisonbereinigte Zahlen). Auch im bisherigen Jahresverlauf 2011 verlief die Wirtschaftsentwicklung trotz erster Verlangsamungsanzeichen noch solide. Die Konjunkturumfragen zeigen sowohl für die Unternehmen als auch für die Konsumentinnen und Konsumenten seit einigen Monaten eine leichte Stimmungsverschlechterung, bislang aber noch nicht den wegen der Währungssituation vielfach befürchteten Einbruch.

Trotz der bislang noch befriedigenden Wirtschaftsdaten ist nicht zu verkennen, dass die Risiken für die weiteren Konjunkturperspektiven markant gestiegen sind. Ausschlaggebend hierfür ist, dass sich für die Schweizer Exportwirtschaft mehrere entscheidende Einflussfaktoren zugleich stark verschlechtert haben. Dies betrifft konkret den Wechselkurs und die Auslandskonjunktur. Die Schweiz ist derzeit mit einer extrem ungünstigen Kombination aus massiver Überbewertung des Frankens und zugleich höchst unsicheren Weltkonjunkturaussichten konfrontiert. Ausserdem kann wahrscheinlich nicht von einer baldigen Normalisierung ausgegangen werden, weil die Folgen der Krisen auf die Weltkonjunktur und die Finanzmärkte lange nachwirken dürften.

1.3 Starke Betroffenheit einzelner Sektoren

Der hohe Aussenwert des Frankens vermindert die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft gegenüber ausländischen Konkurrenten erheblich. Entsprechende Rückmeldungen sind bereits aus verschiedenen Wirtschaftssektoren bekannt: Als erste haben der Tourismussektor und die Maschinenindustrie die Effekte verspürt.

Weil sich gleichzeitig die Aussichten für die Weltwirtschaft eintrüben, wird diese Entwicklung weite Teile der Industrie, des verarbeitenden Gewerbes und des Beherbergungsgewerbes erfassen. Zwar wird sich das Wirtschaftswachstum dadurch reduzieren, aber die Binnenkonjunktur befindet sich gegenwärtig noch in einer robusten Verfassung. In der heutigen Konstellation liegt deshalb keine rezessive Entwicklung vor. Dagegen verdichten sich die Anzeichen, dass einzelne Sektoren ausserordentlich stark von der Frankenstärke betroffen sind. Diese Ausgangslage rechtfertigt eher gezielte sektorale Massnahmen als allgemeine konjunkturelle Stützungsmassnahmen.

2 Das Massnahmenkonzept

2.1 Reaktion auf die Stärke des Frankens

2.1.1 Geldpolitik

Die SNB ist in der Führung der Geldpolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient, unabhängig und verfügt über ein breites Instrumentarium zur Erfüllung ihres Auftrags. Sie hat seit dem letzten Jahr bereits intensiv davon Gebrauch gemacht und eine sehr expansive Geldpolitik betrieben mit dem Ziel, den überschüssenden

Wechselkurs des Frankens zu beeinflussen. So hat sie in den Jahren 2009 und insbesondere 2010 Euro und Dollar gegen Franken gekauft, um zu verhindern, dass eine rasche und starke Aufwertung des Frankens die konjunkturelle Erholung in der Schweiz gefährdet und eine deflationäre Entwicklung in Gang setzt. Seit Kurzem versorgt sie den Markt mit deutlich höherer Liquidität, indem sie Giroguthaben der Banken bei der Nationalbank von rund 30 Milliarden Franken Mitte 2011 auf 200 Milliarden Franken ansteigen lässt. Dabei kauft sie SNB-Schuldverschreibungen («SNB-Bills») am Markt zurück und vereinbart mit den Banken Devisenswaps.

Durch dieses «quantitative easing» erhöht die SNB das Angebot an Schweizer Franken, senkt dadurch die Zinsen und trägt somit zu einer Schwächung des Frankens bei. Dank der massiven Geldmengenausdehnung gelang es der SNB, die Frankenzinsen am Libormarkt sogar in den negativen Bereich zu drücken. Zudem hat die SNB in diversen Stellungnahmen deutlich gemacht, dass sie jederzeit gewillt ist, bei Bedarf weitere Massnahmen zur Schwächung des als deutlich überbewertet erachteten Frankens zu ergreifen.

Der Bundesrat begrüsst die konsequente Politik der SNB zur Normalisierung der Verhältnisse an den Devisenmärkten und unterstützt sie in ihren weiteren Aktivitäten zur Verbesserung der monetären Rahmenbedingungen für die schweizerische Exportwirtschaft. Im Hinblick auf deren preisliche Wettbewerbsfähigkeit ist eine weitere Abschwächung des Frankens anzustreben. Trotz der mit der Schwächung des Frankens verbundenen Ausdehnung der Geldmenge erkennt der Bundesrat im gegebenen Umfeld keine Inflationsgefahr. Wenn sich die Verhältnisse an den Devisenmärkten wieder normalisieren, wird es darum gehen, die geschaffene Liquidität rechtzeitig wieder abzuschöpfen, wozu die SNB über die notwendigen Instrumente verfügt.

2.1.2 Bereits beschlossene Massnahmen des Bundes

Im Februar 2011 wurden bereits Massnahmen zur Abschwächung der negativen Effekte der Frankenstärke beschlossen. Um die Tourismusbranche aufgrund des erstarkten Frankens zu entlasten, wurden für die touristische Landeswerbung für 2011 und 2012 zusätzlich 12 Millionen Franken zur Verfügung gestellt. Des Weiteren wurden für 2011 und 2012 die Mittel der Kommission für Technologie und Innovation (KTI) um zusätzliche 20 Millionen Franken erhöht. Die Verlängerung zusätzlicher Instrumente der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) wurde ebenfalls beschlossen. Da bei den Importen der Verdacht auf unzulängliche Weitergabe von Wechselkursvorteilen bestand, hat der Bundesrat zudem die Verwaltung beauftragt, die möglichen Problembereiche aufzudecken. Schliesslich wurde die Arbeitsgruppe unter der Führung des SECO und mit Vertreterinnen und Vertretern der SNB, des Staatssekretariats für internationale Finanzfragen (SIF), des Schweizerischen Gewerbeverbandes, von Swissmem, economiesuisse und der Bankiervereinigung beauftragt, weiterhin die Finanzierungssituation der Unternehmen zu beobachten und quartalsweise zu berichten.

Zweck der Wachstumspolitik ist es, die internationale Konkurrenzfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft durch die bestmöglichen Rahmenbedingungen zu festigen und damit die Grundlagen für Wachstum und Prosperität zu erhalten. Dazu bedarf es auch in der Schweiz einer Fortsetzung der Wirtschaftsreformen. Denn wo andere Länder – krisengeschüttelt – ihre Wirtschaftsstrukturen umbauen, muss auch die Schweiz produktiver werden, insbesondere wenn sich der hohe Frankenkurs nicht so rasch korrigieren sollte. Zum Produktivitätszuwachs hat namentlich auch die Binnenwirtschaft beizutragen angesichts ihrer Wirkungen auf die Kosten von Vorleistungen für die Exportwirtschaft und auf die Kosten der allgemeinen Lebenshaltung.

Mit den vergangenen Reformen konnte bewirkt werden, dass die Schweiz beim Grad der Liberalisierung der Märkte für Güter und Dienstleistungen auf einen Rang im Mittelfeld der OECD-Staaten aufgerückt ist. Sie bewahrt ihre im internationalen Vergleich seit jeher gute Position bei den öffentlichen Finanzen, der Höhe der Erwerbsbeteiligung und auch beim Bildungsstand der Bevölkerung und der Innovationskraft der Unternehmen. Der Rechtsrahmen ist der unternehmerischen Initiative förderlich. Die Integration in den europäischen Binnenmarkt ist fortgeschritten, namentlich wegen der Personenfreizügigkeit, kennt aber Defizite. Das Vertragsnetz mit Nicht-EU-Mitgliedern in Form von Freihandels-, Investitions- und Doppelbesteuerungsabkommen ist ähnlich weit entwickelt wie dasjenige konkurrierender Handelsnationen. Seine Weiterentwicklung wird allerdings durch den Schutz des Agrarsektors behindert.

Unter den wachstumspolitischen Herausforderungen der Zukunft können sechs hervorgehoben werden: (1) Die notwendige Erhöhung der Finanzstabilität soll unter Wahrung der Attraktivität des Finanzplatzes erfolgen. Hier ist auch die Wirtschaftsaussenpolitik gefordert, denn es muss darauf hingewirkt werden, dass die Finanzmarktregulierungen auf den anderen wichtigen Finanzplätzen die Dienstleistungserbringung ab Standort Schweiz nicht beeinträchtigen oder gar diskriminieren. (2) Der internationale Marktzugang ist für unsere Wirtschaft mit weiteren Freihandelsabkommen zu erweitern. (3) Die Kosteneffizienz derjenigen Bereiche des Binnensektors, welche heute stark reguliert sind, ist zu erhöhen. Das Gesundheitswesen ist in dieser Hinsicht bedeutend, denn nicht nur das Prämienwachstum spricht für Kostensenkungen, sondern auch die sich abzeichnende Öffnung der Gesundheitsmärkte in der EU. (4) Angesichts zunehmender Kapazitätsengpässe werden neben Reformen von Marktordnungen auch Ausbauten bei der Infrastruktur ins Wachstumsprogramm aufzunehmen sein. Ein wichtiges Element wird in diesem Zusammenhang die Steuerung der Mobilität sein. Hier wird auch der Preis wieder verstärkt eine Funktion übernehmen müssen. (5) Die Umsetzung der klimapolitischen Ziele mit vertretbaren Kosten und die Steigerung der Ressourceneffizienz stellen eine grosse Herausforderung dar. Ein gesichertes langfristiges Wachstum nimmt Druck von den Sozialwerken. (6) Bei den Sozialwerken sind – wo noch nicht vorhanden – Mechanismen zur nachhaltigen Finanzierung einzuführen.

2.2

Finanzpolitischer Rahmen

2.2.1

Aktueller finanzieller Planungsstand

Basierend auf der *Hochrechnung* des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) per Ende Juni 2011 ist davon auszugehen, dass das Rechnungsergebnis 2011 um knapp 3,2 Milliarden besser ausfallen wird als budgetiert: Der erwartete Überschuss beläuft sich auf 2,5 Mrd. (gegenüber einem Defizit von 0,6 Mrd. gemäss Budget; vgl. Tabelle). Da die Schuldenbremse in diesem Jahr noch ein Defizit zulässt, ist der strukturelle Überschuss, d.h. die Unterschreitung der Vorgabe der Schuldenbremse, noch grösser (rund 2,9 Mrd.).

Tabelle

Handlungsspielraum 2011 gemäss Schuldenbremse

Mio. CHF	Voranschlag 2011	HR Juni 2011	Differenz
Ordentliche Einnahmen	62 423	64 540	+2 117
Ordentliche Ausgaben	63 069	62 006	–1 063
Ordentliches Finanzierungsergebnis	–646	2 534	+3 180
konjunkturell	–811	–387	+424
strukturell	166	2 921	+2 756
Pro memoria:			
– Konjunkturfaktor (Stand Juni 2011)	1.013	1.006	–0.007
– Ausgabenplafond	63 234	64 927	+1 693

Dieses gute Ergebnis ist keine Überraschung: Einnahmenseitig hat es sich bereits zu Beginn des Jahres 2011 abgezeichnet, weil das unerwartet gute Rechnungsergebnis 2010 (welches bei der Budgetierung für 2011 noch nicht berücksichtigt wurde) als Basiseffekt ins Jahr 2011 hineinwirkt. Auch die Minderausgaben bewegen sich im gewohnten Rahmen.

Das gute Hochrechnungsergebnis bewirkt somit keinen zusätzlichen finanzpolitischen Handlungsspielraum im Jahr 2012, weil das schon früh absehbare gute Resultat 2011 auf der Einnahmenseite im *Voranschlag* 2012 bereits berücksichtigt wurde. Es ermöglichte eine deutliche Aufwärtskorrektur gegenüber dem alten Finanzplan und konnte die neu hinzugekommenen Einnahmenausfälle (tiefere SNB-Gewinnausschüttung, Abschaffung der Emissionsabgabe auf Fremdkapital) auffangen, sodass der Bundesrat am 24. August 2011 einen ausgeglichenen Voranschlag 2012 verabschieden konnte, der einen strukturellen Überschuss von 466 Millionen vorsieht.

Der *Legislaturfinanzplan* 2013–2015 wird vom Bundesrat im Herbst bereinigt und Anfang 2012 gemeinsam mit der Legislaturplanung 2011–2015 verabschiedet. Gemäss Planungsstand per Ende Juni 2011 werden die Vorgaben der Schuldenbremse erreicht. Die strukturellen Überschüsse sind mit rund 100 Millionen allerdings relativ klein.

2.2.2

Haushaltsrisiken

Der strukturelle Überschuss im *Jahr 2011* dürfte auch bei einem spürbaren Konjunkturunbruch gegen Ende 2011 erhalten bleiben. Einerseits sind per Mitte 2011 bereits rund 2/3 der Einnahmen eingegangen, andererseits reagieren die Einnahmen veranlagungs- und erhebungsbedingt mit einer Verzögerung von mindestens einem Quartal auf die wirtschaftlichen Entwicklungen. Zudem würde ein spürbarer Rückgang des realen Wachstums noch in diesem Jahr auch den von der Schuldenbremse gewährten Spielraum automatisch erhöhen (d.h. das konjunkturell zulässige Defizit vergrössern). Trotzdem verbleibt bei den Einnahmen (insbesondere bei der Verrechnungssteuer) bis zum definitiven Rechnungsabschluss einige Unsicherheit. Bei den Minderausgaben halten sich die Schwankungen indessen erfahrungsgemäss in relativ engen Grenzen.

Auch für das *Budgetjahr 2012* geht der Bundesrat davon aus, dass im Falle einer deutlichen Eintrübung der Wirtschaft im Jahr 2012 keine Notwendigkeit für Ausgabenkürzungen entsteht: Die Eidgenössische Finanzverwaltung hat die Auswirkungen einer weiteren Frankenaufwertung in einem Haushaltsszenario untersucht (Voranschlag 2012, Band 3, Ziff. 32). Dieses «Bad-Case-Szenario» zeigt, dass eine konjunkturelle Verschlechterung im Voranschlag 2012 nur einen geringen Einfluss auf den strukturellen Saldo des Bundeshaushaltes hat. Dank der konjunkturgerechten Ausgestaltung der Schuldenbremse wird das schlechtere Finanzierungsergebnis durch einen grösseren Konjunkturfaktor fast vollständig kompensiert, und der Bundeshaushalt kann seine Wirkung als automatischer Stabilisator entfalten.

Hohe Unsicherheit besteht jedoch im Hinblick auf die Gewinnausschüttung der SNB. Die revidierte Gewinnausschüttungsvereinbarung zwischen der SNB und dem EFD wird zwar erst im vierten Quartal 2011 vorliegen. Da der Franken seit der materiellen Verabschiedung durch den Bundesrat aber noch einmal deutlich stärker wurde, ist die Wahrscheinlichkeit, dass die SNB im Jahr 2012 einen Gewinn ausschüttet, deutlich reduziert worden. Das Risiko, dass die im Voranschlag 2012 noch eingestellten 333 Millionen nicht eintreffen werden, ist relativ hoch. Der Wegfall dieser Position würde durch den Konjunkturfaktor nicht aufgefangen, d.h. er ginge voll zulasten des im Budget noch ausgewiesenen strukturellen Überschusses. Im Sinne einer realistischen Planung ist deshalb aus heutiger Sicht von einem entsprechend tieferen strukturellen Überschuss im Jahr 2012 in der Höhe von 133 Millionen auszugehen.

In den *Legislaturfinanzplanjahren 2013–2015* würde ein Ausfall der SNB-Gewinnausschüttung ohne Korrekturmassnahmen indessen zu einer Verletzung der Vorgaben der Schuldenbremse führen. Ferner zeigen die Szenarienberechnungen, dass eine länger anhaltende wirtschaftliche Abschwächung in der Schweiz zu einem erheblichen finanzpolitischen Korrekturbedarf führen würde. Zudem stehen noch Ausgabenbeschlüsse des Parlaments an, beispielsweise betreffend die Ersatzbeschaffung von Kampfflugzeugen.

2.2.3

Finanzielle Möglichkeiten für Sofortmassnahmen zur Abfederung der Frankenstärke

Nach Ansicht des Bundesrates ist es gerechtfertigt, einen Teil des absehbaren guten Ergebnisses 2011 für die Abfederung der Auswirkungen der Frankenstärke einzusetzen. Schliesslich ist es nicht zuletzt die gute Situation der öffentlichen Haushalte der Schweiz, die als «Stabilitätsbonus» zum starken Franken beigetragen hat. Trotzdem darf die gegenwärtige Situation nicht dazu verleiten, die finanzpolitischen Errungenschaften zu gefährden. Auf lange Sicht wird ein gesunder Bundeshaushalt für die Schweizer Volkswirtschaft auf jeden Fall ein Standortvorteil sein.

In diesem Sinne sind auch die mit der vorliegenden Botschaft unterbreiteten Sofortmassnahmen zu verstehen: Es geht darum, die Auswirkung der Aufwertung des Frankens im zweiten Halbjahr 2011 abzufedern, nicht aber eine dauerhafte Hilfe zu etablieren.

Der gesetzliche Budgetierungsgrundsatz der Jährlichkeit (Art. 31 Abs. 1 Finanzhaushaltsgesetz vom 7. Okt. 2005¹) ist dabei strikte einzuhalten: Die Mittel sind noch im laufenden Jahr zu verwenden, andernfalls verfallen sie.

Der Bundesrat schlägt vor, für die Sofortmassnahmen 2011 einen Betrag von rund 870 Millionen Franken einzusetzen. Den ganzen geschätzten strukturellen Überschuss 2011 von 2,9 Milliarden einzusetzen, wäre angesichts der noch verbleibenden Unsicherheit bei der Hochrechnung unvorsichtig. Zudem ist mit einer Begrenzung eher gewährleistet, dass die unabdingbare zeitliche Limitierung sowie die Zielgerichtetheit der Massnahmen gewährleistet sind.

2.3

Massnahmen

2.3.1

Übersicht

Die Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit lassen sich in zwei Pakete gliedern: Ein erstes Paket (Massnahmenpaket 2011) umfasst die Äufnung der Arbeitslosenversicherung sowie kurzfristige Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit. Diese Massnahmen lassen sich noch 2011 umsetzen. Sie werden dem Parlament mit der vorliegenden Botschaft in Form von zwei Beschlüssen unterbreitet: Die zur Umsetzung nötigen Gesetzesanpassungen sollen in dem als Mantelerlass ausgestalteten Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit vorgenommen werden (Ziff. 3). Ihre Finanzierung erfolgt mit einem Bundesbeschluss über einen vorgezogenen Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 (Ziff. 4).

Mit dem ersten Paket ergreift der Bundesrat Massnahmen zur kurzfristigen Unterstützung der Wirtschaft. Für die Prosperität des Wirtschaftsstandortes Schweiz sind aber längerfristige Massnahmen unerlässlich. Deswegen wird der Bundesrat in einem zweiten Paket Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen in verschiedenen Bereichen vorschlagen. Damit sollen die Herausforderungen, welche die aktuelle Frankenstärke stellt, in Zukunft leichter bewältigt werden.

¹ SR 611.0

Das zweite Paket (Massnahmenpaket 2012) im Umfang von maximal 1 Milliarde Franken soll insbesondere Massnahmen zur Förderung von Technologie, Forschung, Innovation und Berufsbildung sowie zur Verbesserung der Infrastruktur umfassen. Es wird dem Parlament in Form einer Nachmeldung zum Voranschlag 2012 separat unterbreitet werden (bzw. in den Legislaturfinanzplan 2013–2015 aufgenommen).

Ein kleiner Teil der erst ab 2012 wirksamen Massnahmen umfasst dabei die gezielte Stärkung von Exportförderung (6,5 Mio. CHF), touristische Landeswerbung (7,9 Mio. CHF) und Innotour (4 Mio. CHF). Diese Massnahmen betreffen Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite, welche das Parlament im Rahmen der Botschaft vom 23. Februar 2011² über die Standortförderung voraussichtlich bereits in der Herbstsession 2011 verabschieden wird.

Mit der Frankenstärke ist das Problem der Preisinsel Schweiz wieder verstärkt wahrgenommen worden. Die Erhöhung der Transparenz bei der Weitergabe von Wechselkursvorteilen und die Revision des Kartellgesetzes sollen ermöglichen, dass die Vorteile der Frankenstärke vermehrt die Endkunden erreichen.

Die finanziellen Auswirkungen der mit der vorliegenden Botschaft beantragten Massnahmen (Massnahmenpaket 2011) werden in der nachstehenden Tabelle zusammengefasst. Detaillierte Ausführungen dazu finden sich bei den jeweiligen Beschreibungen der Massnahmen in den nachfolgenden Ziffern.

Massnahmenpaket 2011

	Mio. CHF
Arbeitslosenversicherung (Ziff. 2.3.2)	500,0
Konsequenzen der Frankenstärke für die ALV	500,0
Exportförderung (Ziff. 2.3.3)	10,0
Erhöhung der Mittel für Ausfuhrbeiträge («Schoggigesetz»)	10,0
Tourismus (Ziff. 2.3.4)	100,0
Schweiz. Gesellschaft für Hotelkredit	100,0
Technologie und Innovation (Ziff. 2.3.5)	212,5
KTI	100,0
Ausgleichszahlung für internationale Forschungsprogramme	43,0
Unternehmertum und Innovation in der Forschung	25,0
Umsetzungsreife Forschungsinfrastrukturen des ETH-Bereichs	44,5
Verkehr (Ziff. 2.3.6)	46,5
Alpenquerender kombinierter Verkehr	28,5
Regionaler Personenverkehr	18,0
Total	869,0

² BBl 2011 2337

Die für die Umsetzung der Massnahmen benötigten Mittel werden mit dem vorgezogenen Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011 beantragt.

2.3.2 Abfederung möglicher Konsequenzen der Frankenstärke für die Arbeitslosenversicherung

Die Verwerfungen an den Devisenmärkten haben zu einer starken Aufwertung des Frankens geführt. Die momentan massive Überbewertung des Frankens bringt zahlreiche Unternehmen in der Schweiz in erhebliche Schwierigkeiten. Die Unsicherheiten bezüglich der Entwicklung der Weltkonjunktur belasten die Unternehmen zusätzlich. Es ist daher mit Arbeitsausfällen, Entlassungen oder Auslagerungen von Unternehmen zu rechnen. Diese Entwicklung wird voraussichtlich in den nächsten Jahren zu höheren Kosten in der Arbeitslosenversicherung führen, auch bei der Kurzarbeitsentschädigung (KAE). Deswegen werden dem Fonds der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2011 zusätzlich 500 Millionen als Bundesbeitrag zur Verfügung gestellt.

Eine Erweiterung des Leistungskatalogs der Arbeitslosenversicherung ist nicht vorgesehen. Dem ALV-Fonds sollen 500 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden, um Mehrkosten zu decken, insbesondere auch bei der Kurzarbeitsentschädigung. Die Kurzarbeit hat sich in der letzten Rezession als taugliches Instrument erwiesen, um bei vorübergehenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten Arbeitsplätze zu erhalten und den Unternehmungen zu erlauben, schwierige Zeiten zu überbrücken.

Die Kriterien für den Bezug von Kurzarbeitentschädigung werden nicht erweitert. Kurzarbeitentschädigung kann nach wie vor von Betrieben geltend gemacht werden, welche die heutigen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen, sprich insbesondere einen Arbeitsausfall nachweisen können. Der Bundesrat wird aber, falls erforderlich, seine im AVIG vorgesehene Kompetenz wahrnehmen und die maximale Bezugsdauer von Kurzarbeitsentschädigung per 1. Januar 2012 von 12 auf 18 Monate erhöhen sowie die Anzahl Karenztage auf einen Tag senken.

Finanzieller Umfang: 500 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Übergangsbestimmung zum Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982³ (AVIG).

Nachtragskredit IIa zum Voranschlag 2011

2.3.3 Massnahmen im Bereich Exportförderung

Die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exportwirtschaft leidet aufgrund der anhaltenden Frankenstärke. Die Exporteure sind insbesondere in den Märkten des Dollar- und Euro-Raumes gefordert. Im Jahr 2012 sollen mit zusätzlichen Mitteln für die Exportförderung des Bundes gezielt auch Märkte ausserhalb des Dollar- und Euroraums erschlossen werden. Nebst dieser Massnahme soll eine Anpassung

der Verordnung vom 25. Oktober 2006⁴ über die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV-V) vorgenommen werden.

Im Rahmen des vorliegenden Massnahmenpakets sollen die Mittel für den Preisausgleich bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten erhöht werden. Zur Kompensation der höheren inländischen Rohstoffpreise sind für Preisausgleichsmassnahmen gemäss Bundesgesetz vom 13. Dezember 1974⁵ über die Ein- und Ausfuhr von Erzeugnissen aus Landwirtschaftsprodukten (sog. «Schoggi-gesetz») im Voranschlag 2011 70 Millionen eingestellt. Infolge der Frankenstärke haben sich die Rohstoffpreisdifferenzen zwischen der Schweiz und der EU sowie anderen Absatzmärkten erhöht. Aufgrund der bisher ausgerichteten Ausfuhrbeiträge und der für die Monate September bis Dezember 2011 erwarteten Beitragsgesuche wird für die genannten Monate bei einem Festhalten an den aktuellen Ansätzen ein Fehlbetrag von 8–10 Millionen erwartet. Dieser Fehlbetrag müsste entweder von der Landwirtschaft und der ersten Verarbeitungsstufe aufgebracht werden (private, sog. «andere» Massnahmen), oder die Nahrungsmittelindustrie müsste auf importierte Rohstoffe zurückgreifen (Veredelungsverkehr).

Mit der beantragten Aufstockung des Budgets 2011 für die Finanzierung der Ausfuhrbeiträge um 10 Millionen auf insgesamt 80 Millionen soll eine währungsbedingte Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelexporte und der darin enthaltenen Schweizer Agrarrohstoffe (insbesondere Milchgrundstoffe sowie Getreide und Mehl) vermieden werden.

Finanzieller Umfang: 10 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtragskredit IIa zum Voranschlag 2011

2.3.4 Massnahmen im Bereich des Tourismus

Die Situation im Schweizer Tourismus hat sich aufgrund der Währungskrise in den letzten Monaten laufend verschlechtert. Insbesondere der Schweizer Ferientourismus leidet überaus stark unter der Frankenstärke. Mit einem Anteil ausländischer Hotelgäste an den Hotelübernachtungen in der Schweiz von gegen 60 Prozent (wovon wiederum mehr als die Hälfte aus dem Euroraum stammt) ist die Schweizer Tourismuswirtschaft von der Frankenstärke in besonderem Mass betroffen.

Der Schweizer Tourismus soll in dieser äusserst schwierigen Situation mit gezielten Massnahmen unterstützt werden. Dabei werden zwei Stossrichtungen verfolgt. (1) Mit einer Erhöhung der Mittel für das touristische Landesmarketing soll die Nachfrage stimuliert und insbesondere die Diversifikation der Nachfrage mittels verstärkter Erschliessung wichtiger Herkunftsmärkte ausserhalb des Euroraums vorangetrieben werden. (2) Es soll sichergestellt werden, dass die Tourismuswirtschaft trotz einbrechender Margen und einer Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Situation die notwendigen Investitionen in die Infrastrukturen und in die Innovationskraft tätigen kann. Hierzu wird einerseits mit einer vorsorglichen und befristeten Erhöhung des Bundesdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) die Beherbergungswirtschaft in die Lage versetzt, notwendige Investitionen zur Erneuerung der Beherbergungsinfrastruktur zu tätigen, und ander-

⁴ SR 946.101

⁵ SR 632.111.72

seits wird die Innovationstätigkeit der Tourismuswirtschaft mittels einer befristeten Ausweitung der touristischen Innovationsförderung unterstützt. Im Rahmen des ersten Pakets soll das Bundesdarlehen an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit erhöht werden.

Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft. Sie gewährt nachrangige Darlehen an Beherbergungsbetriebe in Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten und bietet Beherbergungsbetrieben, Tourismusunternehmen, Banken, der öffentlichen Hand sowie weiteren Institutionen in der ganzen Schweiz Beratungsdienste an. Die SGH verfügt zurzeit über ein Bundesdarlehen in der Höhe von 136 Millionen Franken. Hiermit kann die SGH ihren Förderauftrag unter normalen Umständen erfolgreich wahrnehmen. Für ausserordentliche Situationen reicht dies aber nicht. Es ist zu erwarten, dass die währungsbedingten Nachfrageeinbussen und die damit zusammenhängende markante Verschlechterung der betriebswirtschaftlichen Lage in der Beherbergungswirtschaft in den nächsten Jahren zu einer Zurückhaltung der privaten Banken bei der Finanzierung von Beherbergungsbetrieben führen wird.

Damit die SGH über genügend Spielraum verfügt, um bei einer allfälligen Kreditverknappung in die Bresche springen zu können, beantragt der Bundesrat eine vorsorgliche und befristete Aufstockung des Bundesdarlehens um 100 Millionen Franken. Die SGH wird damit in die Lage versetzt, bei ausgeweiteter Kreditnachfrage oder ausserordentlich beschränktem Kreditangebot rasch und umfassend reagieren zu können. Hierbei soll die SGH im Rahmen der geltenden gesetzlichen Bestimmungen möglichst vorteilhafte Zins- und Amortisationskonditionen anbieten, ihre Beratungsdienstleistungen ausbauen sowie den gesetzlichen Spielraum betreffend Darlehens- und Haftungsgrenzen bzw. regionale Förderperimeter ausnutzen. Die SGH wird weiterhin die vom Bund erwartete Eigenwirtschaftlichkeit wahren und entsprechende Rückstellungen bilden.

Die SGH führt das neue Darlehen in ihrer Rechnung als eigenständigen Fonds, welcher bis Ende 2015 befristet ist. Die Mehrjahresfrist für die Inanspruchnahme der Mittel ist aufgrund der langfristig ausgerichteten Kreditfähigkeit der SGH notwendig. Zudem stellt die Mehrjahresfrist sicher, dass die SGH die Ausdehnung der Kreditfähigkeit unternehmerisch bewältigen kann. Ende 2015 sollen die zu diesem Zeitpunkt eingesetzten Mittel als dauerhafte Erhöhung des Bundesdarlehens von heute 136 Millionen bei der SGH belassen werden («Fonds de roulement»). Der bis Ende 2015 nicht beanspruchte Teil der zusätzlich gewährten 100 Millionen fliesst an den Bund zurück. Die Detailregelung der Verwendungs- und Rückzahlungskonditionen für das Zusatzdarlehen soll mittels Abschluss einer Subventionsvereinbarung mit der SGH erfolgen.

Mit dieser Massnahme wird der Spielraum der Fördertätigkeit der SGH vorsorglich gestärkt. Die Aufrechterhaltung einer genügenden Investitionstätigkeit in der Schweizer Beherbergungswirtschaft soll, trotz dem erwarteten schwierigen Umfeld in den nächsten Jahren, sichergestellt werden. Die SGH hat mit dem neuen Darlehen die Möglichkeit, dort zu helfen, wo akuter Bedarf ist und wo Aussicht auf geschäftlichen Erfolg besteht. Da die SGH nur die Restfinanzierung von etwa 20 Prozent übernimmt, hat die Massnahme einen hohen Investitionsmultiplikator.

Finanzieller Umfang: 100 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.5 Massnahmen im Bereich Forschung, Technologie und Innovation

2.3.5.1 Einmalige Erhöhung Bundesmittel zugunsten der KTI

Die Exportindustrie ist die Lokomotive des schweizerischen Wirtschaftswachstums. Deren Erfolg im Wettbewerb liegt in der Innovation und den damit verbundenen getätigten F&E-Investitionen begründet. Schweizer Exporte belegen so auch in preisdominierten Branchen Qualitätsnischen.

Innovation ist ein wirksamer Weg, durch zusätzlichen Kundennutzen die Preise der Produkte wieder zu erhöhen und dadurch die Frankenstärke zu kompensieren. Die KTI intensiviert hierfür den Wissens- und Technologietransfer (WTT). Kurzfristig soll die Innovationskraft der Schweizer Unternehmen durch die beschleunigte Umsetzung, Produktivitätssteigerung und Markteinführung erhalten werden, um Verlagerungen ins Ausland entgegenzuwirken. Mittelfristig wird die Innovationslandschaft Schweiz gestärkt und die Innovation über verbesserte Produkte und Methoden gefördert.

- Die KTI schafft Expressverfahren für die Lancierung neuer, schneller F&E-Projekte. Forschungsinstitutionen öffnen ihre Labors und bieten vor Ort «Troubleshootings» zu aktuellen technischen Problemen und analysieren Projekte im Hinblick auf Kosteneinsparungen und Qualitätsverbesserungen. Ingenieurbüros können zusätzlich eingebunden werden. Im Vordergrund steht die angewandte Forschung, die aus den grundlegenden Kenntnissen und Technologien rasch Demonstratoren, Prototypen und schlussendlich die Entwicklung neuer Produkte vorantreibt. Die KTI zahlt temporär die vollen Kosten der Forschungspartner und den anfallenden Overhead.
- Die KTI unterstützt die Optimierung von Produktinnovationen. Sie unterstützt damit F&E-Vorhaben mit deutlich kürzerem Zeithorizont. Die Umsetzung und Markteinführung der Innovation wird beschleunigt.
- Die KTI rekrutiert über ihr weit verzweigtes Netzwerk sofort zusätzlich 50 Innovationsmentorinnen und -mentoren, um exportorientierte KMU bei Innovationsvorhaben und Kostenoptimierung umgehend zu unterstützen. Der Voucher hat gezeigt, dass persönliche Beratungen zu vermehrten F+E-Vorhaben von hoher Qualität bei KMU führen.
- Die KTI reduziert die Eigenleistungen der KMU für sämtliche F&E-Projekte im Bedarfsfall auf unter 50 Prozent. Für notleidende KMU sind diese unter bestimmten Voraussetzungen ganz zu erlassen. Mit dieser Massnahme wird die Exportindustrie darin unterstützt, trotz schlechter Ertragslage mit Investitionen in F&E ihre Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten.
- Die KTI bietet zusammen mit dem Institut für geistiges Eigentum (IGE) vergünstigte Patentrecherchen und Abklärungen über den technischen Stand des Wissens für KMU an.
- Die KTI finanziert Infrastrukturanlagen an den öffentlichen Forschungsinstitutionen, wie z.B. diejenigen, die der Machbarkeitsprüfung (Analytik) und dem Prototyping in Innovationsvorhaben dienen. Voraussetzungen sind, dass die Anlagen der Schweiz Alleinstellungsmerkmale im Innovationswett-

bewerb sichern, neue Innovationsvorhaben erzeugen und für die Wirtschaft von allgemeinem Interesse sind.

- Die KTI fördert zusätzlich risikoreiche Innovationsvorhaben der Wirtschaft mit bedeutendem Innovationspotenzial mit reduzierter Eigenleistung der Unternehmen, um die Risiken der Wirtschaft zu minimieren und die Ertragskraft nicht zusätzlich zu gefährden.
- Die KTI stellt weitere Tranchen von Innovationsschecks zur Verfügung.

Die Massnahmen der KTI wirken nicht wettbewerbsverzerrend. Die Prüfung auf Innovationsgehalt und Marktwirkung durch die Expertinnen und Experten der KTI bleibt unverändert. Die Massnahme greift bei der gesamten Exportwirtschaft und Zulieferindustrie und nicht bei einzelnen Branchen. Die Massnahmen dienen insbesondere der schnellen und beschleunigten Umsetzung von Innovationsvorhaben. Es werden also primär Aktivitäten gefördert, welche zur raschen Umsetzung in neue Produkte oder zu effizienteren Prozessen führen. Mittelfristig wird die gesamte Innovationslandschaft der Schweiz gestärkt.

Finanzieller Umfang: 100 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Befristete Teilrevision der Forschungs- und Innovationsförderungsverordnung vom 10. Juni 1985⁶

Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.5.2 Ausgleichszahlungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Forschungsprogrammen

Internationale Förderinstrumente sind in der vom Bundesrat verfolgten Strategie der internationalen Vernetzung der schweizerischen Forschungslandschaft von grosser Bedeutung. Jährlich belaufen sich die Beiträge des Bundes an internationale Forschungsinstitutionen und -vorhaben auf über 500 Millionen. Der Rückfluss allein aus dem EU-Forschungsrahmenprogramm wird für 2011 auf 286 Millionen geschätzt. Dazu kommen die Rückflüsse der Europäischen Weltraumorganisation (ESA) und der anderen internationalen Forschungsinstitutionen. Die schweizerischen Forscherinnen und Forscher verfügen aus internationalen Projekten über ein breites Portefeuille an Verträgen mit internationalen Fördermittelgebern, die in Euro (oder Dollar) abgeschlossen sind und damit ein Währungsrisiko beinhalten. Fördermittel werden weitgehend zur Anstellung von Forschungspersonal, namentlich wissenschaftlichem Nachwuchs, eingesetzt. Infolge der Aufwertung des Frankens droht die Förderung des wissenschaftlichen Nachwuchses beeinträchtigt zu werden.

Durch Ausgleichszahlungen an Teilnehmerinnen und Teilnehmer am 7. Forschungsrahmenprogramm der EU (7. FRP), an den Programmen der ESA und an Institutionen nach Artikel 16 Absatz 3 Buchstaben b und c des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetzes vom 7. Oktober 1983⁷ (Institutionen nach Art. 16 FIFG) sollen die Auswirkungen der Frankenstärke des Jahres 2011 abgefedert werden, sofern ein Schwellenwert von 15 Prozent des Vertragsvolumens überschritten wird. Es wird ein

⁶ SR 420.11

⁷ SR 420.1

einmaliger Bundesbeitrag vorgesehen, mit dem schweizerischen Vertragspartnern der erwähnten Programme (7. FRP und ESA) und Institutionen nach Art. 16 FIG ein Teil ihres Währungsverlustes des Jahres 2011 aus den entsprechenden Forschungsverträgen ausgeglichen werden kann. Damit werden die Internationalisierung der schweizerischen Forschungslandschaft und die Kontinuität des wissenschaftlichen Nachwuchses für 2011 gestützt.

Gestützt auf den vorliegenden Antrag sollen Ausgleichszahlungen in der Höhe von 43 Millionen finanziert werden. Gemäss einer Grobabschätzung dürften je rund 10 Millionen an Forscherinnen und Forscher an den beiden ETH und den übrigen Hochschulen gehen. 20 Millionen gehen voraussichtlich an Unternehmen (je hälftig aus Rahmenprogramm und Raumfahrtindustrie) und 3 Millionen an diverse Institutionen.

Finanzieller Umfang: 43 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Befristete Teilrevision des Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz vom 7. Oktober 1983⁸ (FIG)

Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.5.3 Unternehmertum und Innovation in der Forschung

Die Geschwindigkeit, mit der Forschungsergebnisse sowie der neueste Wissensstand der Forschung in Unternehmen wirtschaftlich umgesetzt werden können, soll erhöht werden. Die beträchtlichen Erfahrungen im Wissens- und Technologietransfer, über die der Schweizerische Nationalfonds (SNF) sowie die ETH Zürich und die ETH Lausanne verfügen, sollen deshalb noch verstärkt genutzt werden.

Als Teilmassnahmen investieren die ETH Zürich und die ETH Lausanne baulich und personell in ihre entsprechenden Plattformen («Innovation and Entrepreneurship Lab» in Zürich, «Teaching and Innovation Square» in Lausanne):

- *ETH Zürich:* «Innovation and Entrepreneurship Lab» ist eine Initiative der ETH Zürich, um innovative Studierende und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler mit Unternehmergeist, Jungunternehmer und Industriepartner (Coaches) unter einem Dach zusammenzubringen. Dabei bestehen unter anderem Kooperationen mit dem Technologietransferzentrum der ETH und Swissmem. Ziel ist die Stärkung der Innovationskraft und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Industrie, insbesondere der KMU.

Mit einem Bundesbeitrag in der Höhe von 6 Millionen Franken soll ein beschleunigter Ausbau des «Innovation and Entrepreneurship Lab» zur Unterstützung der KMU im Bereich Produktion, Fertigung und Life Science erfolgen. Damit würde eine Stärkung des Technologietransfers sowie die Schaffung zusätzlicher *Spin-off*-Firmen und eine Beschleunigung des Technologietransfers in die KMU-Industrie ermöglicht.

- *ETH Lausanne:* Das Hauptziel des «Teaching and Innovation Square», für den mit dieser Massnahme 9 Millionen Franken vorgesehen sind, ist die Schaffung eines Begegnungszentrums, in dem KMU, Studierende und Dok-

torierende, Ingenieure und Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler an konkreten Projekten zusammenarbeiten können. Es wird ein interdisziplinärer, projektbasierter Ansatz des Lernens und Forschens verfolgt, der weltweit einzigartig sein wird. An diesem Ort sollen wissenschaftliche Geräte und technische Plattformen verfügbar gemacht werden, damit verschiedenste Akteure enger zusammenarbeiten und so innovative Lösungen für die grossen gesellschaftlichen Herausforderungen entwerfen können.

- *SNF*: Der Schweizerische Nationalfonds kann im Rahmen der Nationalen Forschungsschwerpunkte (NFS) Technologietransfer-Projekte unterstützen, welche kurz- und mittelfristige Impulse für die Wirtschaft erzeugen. Die NFS haben neben der Spitzenforschung auch den Auftrag, für die Ergebnisse aus der Grundlagenforschung den Weg in eine potenzielle Anwendung zu ebnen. Zahlreiche NFS können bereits beachtliche Erfolge im Wissens- und Technologietransfer vorweisen. In den meisten Projekten geht es darum, Geräte, Systeme oder Methoden weiterzuentwickeln, die an der Schnittstelle zwischen Grundlagenforschung und praktischer Anwendung stehen. In diesem Bereich droht manch gute Idee zu versanden, weil sie aus Sicht der Forschung keine Herausforderung mehr darstellt, aber für die Wirtschaft noch zu weit von der Anwendung entfernt liegt. Genau hier setzen die Technologietransfer-Projekte an.

Diese Teilmassnahme ist im Rahmen der 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen (Nachtrag Ia 2009) an der 1. NFS-Serie bereits positiv erprobt worden und hat, aufgrund eines Bundesbeitrags von 10 Millionen Franken, 28 Projekte im Bereich Wissenstransfer mit einem Umfang von insgesamt 25 Millionen für die Entwicklung neuer Technologien generiert. Mit der neuen Teilmassnahme könnten die Transferpotenziale aller laufenden NFS-Serien einbezogen und genutzt werden.

Finanzieller Umfang: 25 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.5.4 Umsetzungsreife Forschungsinfrastrukturen des ETH-Bereichs

Der Bundesrat erachtet Investitionen in strategisch wichtige Forschungsinfrastrukturen der Spitzenklasse als ein Schlüsselement des schweizerischen Forschungserfolges. Nicht nur sind sie entscheidende Trümpfe im internationalen Talentwettbewerb, da sie Spitzenforschende aus der ganzen Welt anziehen. Sie generieren auch Erkenntnisse, die in Energieforschung, Materialforschung, Biotechnologie und anderen Bereichen Innovationen und die Gründung von *Start-ups* ermöglichen. Nicht zuletzt sind der Aufbau von Forschungsinfrastrukturen hochkomplexe Bau- und Beschaffungsvorhaben, die vielen Schweizer Technologiefirmen und anderen Firmen unmittelbar zugute kommen.

Die *Finanzierung innovationsfördernder Forschungsinfrastrukturen* sieht folgende vorgezogene und erweiterte Finanzierungen im ETH-Bereich vor:

- *Paul-Scherrer-Institut (PSI)*: Für den geplanten «SwissFEL» ist ein Grossteil der Mittel vorgesehen (34 Mio.). Damit kann das Projekt die Schweiz in

dieser relativ neuen, zukunftssträchtigen Forschungssparte früher als geplant an die Spitze führen. Am 23. August 2011 hat der Aargauer Grosse Rat die notwendige Anpassung des kantonalen Richtplans gutgeheissen, womit das PSI nun die technischen Forschungsanlagen unverzüglich anschaffen kann. Der Kanton Aargau hat auch bereits eine Mitfinanzierung des Projektes gutgeheissen (30 Mio.). Parallel laufen die Vorbereitungen für den Bau, dessen Finanzierung mit der BFI-Botschaft 2012 unterbreitet wird. Die technologischen Beschaffungen erfolgen 2011 weitestgehend in der Schweiz bei Firmen, die auch exportorientiert sind und so eine direkte Unterstützung erfahren.

Weiter sieht das PSI im Bereich der Energieforschung (4 Mio.) die Förderung einer Pilotanlage für Wasserstoff-Fahrzeugtechnik sowie die Entwicklung einer innovativen Mikrogasturbine und die Realisierung einer Anlage, die unter Druck nach einem neuen Verfahren die Umwandlung von Biomasse in Strom ermöglicht, vor. Dafür können im Jahr 2011 2 Millionen investiert werden. Im Bereich der Protonentherapie steht die Entwicklung zentraler Teilsysteme für die klinische Infrastruktur von Protonentherapieanlagen höchster Präzision an (0,5 Mio). Für den Bau, die Automatisierung und Prozessoptimierungen einer weiteren Strahllinie an der SLS sind 2011 Zusatzmittel notwendig (1 Mio.). Die Ultrakalte Neutronenquelle (UCN) benötigt zudem die Entwicklung und Fertigung einer Abschirmung für die Instrumentierung (2011: 0,5 Mio).

- *Empa*: Die Eidgenössische Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Empa plant ein modulares Wohn- und Bürogebäude (Forschungsobjekt; genannt «NEST»), das die Entwicklung und Erprobung nachhaltiger Gebäudetechnologien ermöglicht. Nationale und internationale Konsortien aus Wissenschaft und Industrie werden diese Räume in einem Plug-In-System erstellen und relevante Forschungsthemen von Energie über Wasser bis hin zum Wohnkomfort untersuchen. Für das Jahr 2011 sind 2,5 Millionen vorgesehen. Insgesamt sind für die Erstellung der Grundinfrastruktur von NEST über die Jahre 2011–2014 18 Millionen erforderlich.
- *ETH Zürich*: Kernspinresonanzspektroskopie, kurz NMR (Nuclear Magnetic Resonance Spectroscopy) ist heute das zentrale Analysegerät der synthetischen Chemie. Die ETH Zürich ist eine der weltweit absolut führenden Universitäten im Bereich NMR. Um diese Führungsrolle weiter auszubauen, soll ein 1,2-GHz-Hochfeld-NMR beschafft werden. Der Mittelbedarf 2011 beträgt 4 Millionen und das Gerät kann, da es weltweit nur einen Anbieter gibt (Schweizer Firma), sofort bestellt werden.

Finanzieller Umfang: 44,5 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.6 Massnahmen im Bereich Verkehr

2.3.6.1 Erhöhung der Abgeltungen für den alpenquerenden kombinierten Verkehr

Der schwache Euro stellt für die im Güterverkehr durch die Schweiz aktiven Eisenbahnverkehrsunternehmen (SBB Cargo, BLS Cargo, Crossrail usw.) ein zum Teil existenzbedrohendes Problem dar. Den in Euro fakturierten Verkehrserlösen im alpenquerenden Verkehr stehen die in Franken anfallenden Betriebskosten gegenüber. Dieses starke Ungleichgewicht können die Unternehmen nicht aus eigener Kraft beseitigen. Die erzielten Kosteneinsparungen aus nach der Konjunkturkrise 2009 ergriffenen und 2010 intensivierten Massnahmen zur Produktivitätssteigerung wurden durch die starke Abwertung des Euro im Verlauf des Jahres 2011 mehr als aufgewogen. Da die Bundesabgeltungen bis anhin ebenfalls in Euro ausbezahlt werden (ab 2012 erfolgt eine Umstellung auf Franken) ergibt sich daraus keine Entlastung. Der Gegenwert der auf Basis des Referenzkurses für das Bundesbudget 2011 (1.45 CHF/Euro) vereinbarten Abgeltungen hat sich aufgrund des schwachen Euros um fast 20 Prozent reduziert.

Durch eine Aufstockung des Kredits für die Abgeltung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs können die auf die Euroschwäche zurückzuführenden Erlösminderungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Teil kompensiert werden. Die Massnahme unterstützt die Erreichung des in der Verfassung verankerten Ziels zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.

Gestützt auf den vorliegenden Antrag soll der Kredit «Abgeltung Kombierter Verkehr» um 28,5 Millionen aufgestockt werden.

Finanzieller Umfang: 28,5 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

2.3.6.2 Regionaler Personenverkehr

Die Aufwertung des Frankens führt zu einer substanziellen Verteuerung der Ferien in der Schweiz, primär für die Touristen aus dem Euro-, Pfund- und Dollarraum. Diese bilden die mit Abstand grösste Gruppe der ausländischen Besucherinnen und Besucher in der Schweiz. Da diese Entwicklung zum Zeitpunkt des Einreichens der Offerten für die Leistungen im regionalen Personenverkehrs (RPV) im Frühjahr 2010 nicht absehbar war, ergibt sich vor allem für diejenigen abgeltungsberechtigten Transportunternehmen, welche einen prozentual hohen Anteil an touristischem Verkehr aufweisen, ein unerwartet hoher Nachfragerückgang.

Die mit diesem Nachfragerückgang verbundenen Einnahmeausfälle sollen den davon betroffenen Transportunternehmen ausgeglichen werden. Gemäss Artikel 23 der Verordnung vom 11. November 2009⁹ über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) sind Nachverhandlungen nach dem Inkrafttreten der Bestellungen dann möglich, wenn alle Besteller einverstanden sind und in der Regel nur bei von den Transportunternehmen nicht beeinflussbaren Umständen. Diese Voraussetzungen sind im Falle der Frankenstärke erfüllt. Die Transportunternehmen haben

⁹ SR 745.16

keinen Einfluss auf die Währungen. Das Einverständnis aller Besteller zu Nachverhandlungen kann somit vorausgesetzt werden.

Der Bund sieht daher eine solche Nachverhandlung der Angebotsvereinbarungen für das Fahrplanjahr 2011 vor. Der dadurch zu erwartende Aufwand ist mit rund 18 Millionen zu beziffern.

Der Bund wird alle Transportunternehmen des regionalen Personenverkehrs auffordern aufzuzeigen, auf welchen touristischen Linien seit Anfang 2011 ein Nachfragerückgang zu verzeichnen war. Zusätzlich sind die entsprechenden Einnahmeausfälle gegenüber den Offerten für das gesamte Jahr 2011 zu schätzen. Liegen die Einnahmeausfälle über einem noch festzulegenden Schwellenwert, so kann eine Nachverhandlung vorgenommen werden. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden dabei anteilmässig auf die betroffenen Transportunternehmen aufgeteilt werden.

Damit die zweckgemässe Mittelverwendung sichergestellt ist, d.h. nur diejenigen Transportunternehmen von der Massnahme profitieren, welche auch effektiv von der Frankenstärke betroffen sind, sieht der Bund gestützt auf Artikel 22 ARPV als zusätzliche Controllingmassnahme vor, die Vereinbarungen mit den Transportunternehmen mit einem Vorbehalt zu versehen. Sollte sich im Rahmen der Ist-Rechnung 2011 herausstellen, dass der effektive Einnahmeverlust geringer ist als geschätzt, oder sollte für das Transportunternehmen auf den betroffenen Linien gar ein Gewinn resultieren, so ist dieser Gewinn mit den Abgeltungen des Bundes für das Fahrplanjahr 2012 zu verrechnen.

Gestützt auf den vorliegenden Antrag soll der Kredit regionaler Personenverkehr für das Jahr 2011 um 18 Millionen Franken aufgestockt werden.

Finanzieller Umfang: 18,0 Millionen im Jahr 2011

Umsetzung: Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011

3 Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit

3.1 Grundzüge der Vorlage

3.1.1 Ausgangslage

Die Schweizer Wirtschaft hat in der Vergangenheit verschiedentlich Phasen von Höherbewertungen des Frankens durchlebt und gemeistert. Die heutige starke Überbewertung des Frankens in der Konstellation mit einer weltwirtschaftlichen Abkühlung ist jedoch beispiellos. Die Aufwertung 1977/78 und diejenigen in den 1990er-Jahren waren jeweils von einem vergleichsweise günstigen weltwirtschaftlichen Umfeld begleitet. In den 1990er-Jahren verteilte sich die Erhöhung des Ausenwertes auf mehrere Jahre, sodass die Unternehmen Zeit hatten, sich an die neue Situation anzupassen. Die gegenwärtige isolierte Höherbewertung, begleitet von einer Eintrübung der weltwirtschaftlichen Lage, stellt ein hohes Risiko für die wirtschaftliche Entwicklung dar.

Vor diesem Hintergrund unterbreitet der Bundesrat dem Parlament mit vorliegender Botschaft ein Paket mit Sofortmassnahmen, die ihre Wirkung bereits 2011 entfalten können. Ebenfalls Gegenstand des Pakets ist eine vorsorgliche Äufnung des Fonds der Arbeitslosenversicherung.

3.1.2 Die beantragte Neuregelung

Die meisten der mit vorliegender Botschaft unterbreiteten Massnahmen lassen sich gestützt auf bestehendes Recht umsetzen. Die Äufnung des Fonds der Arbeitslosenversicherung gemäss Ziffer 2.3.2, die Ausgleichszahlungen für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Forschungsprogrammen gemäss Ziffer 2.3.5.2 sowie die Erhöhung der Abgeltung im regionalen Personenverkehr gemäss Ziffer 2.3.6.2 bedingen indes eine befristete Ergänzung der jeweiligen Spezialgesetze. Diese werden im zeitlich befristeten Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Auswirkungen der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit, welches die Form eines sogenannten Mantelerlasses hat, zusammengefasst.

3.2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

3.2.1 Forschungs- und Innovationsförderungsgesetz vom 7. Oktober 1983¹⁰ (FIFG)

Erläuterung zu Art. 16k

Die Massnahme sieht einen einmaligen finanziellen Beitrag vor, mit dem schweizerische Vertragspartner von internationalen Forschungsverträgen in Fremdwährung einen Teil ihres Währungsverlustes ausgleichen können, um so die Internationalisierung der schweizerischen Forschungslandschaft und die Kontinuität des wissenschaftlichen Nachwuchses für 2011 zu stützen.

Gesuchsberechtigt sind grundsätzlich alle Forscherinnen und Forscher, Institutionen und auch Unternehmen, die Fördergelder erhalten aus den 7. EU-Forschungsrahmenprogrammen, den Programmen der ESA oder aus weiteren internationalen Forschungsprogrammen. Bei den weiteren internationalen Forschungsprogrammen (Bsp. Forschungsförderverträge privater Förderinstitutionen wie etwa der bill & melinda gates foundation) müssen jedoch die Empfänger beziehungsweise die arbeitgebende Institution eine vom Bund gemäss Artikel 16 FIFG unterstützte Institution sein. Für die Gesuchsberechtigung ist zudem erforderlich, dass die Forscherinnen und Forscher, Institutionen und Unternehmen, die aufgrund von Forschungsförderverträgen, die nicht in Franken rechnen, in der Schweiz Forschung betreiben, 2011 einen Verlust erleiden, der 15 % der Vertragssumme übersteigt. Ausgenommen sind Verträge von gewinnorientierten Vertragspartnern, die ausserhalb eines internationalen Forschungs- und Entwicklungsprogramms zusammenarbeiten.

Einreichemodus: Die Gesuche sollen gesammelt pro beitragsberechtigte Institution eingereicht werden. Im Zentrum stehen die gemäss FIFG förderberechtigten Institutionen, die bis 30. Oktober 2011 ein detailliertes Gesamtgesuch über die Forschungsprojekte ihrer Institution (z. B. Universität) einreichen. Dabei reichen sie

¹⁰ SR 420.1

auch Gesuche von Unternehmen mit ein, die gemeinsam mit ihnen in internationalen Projekten zusammenarbeiten. Nur Unternehmen, die über keine solche Bindung verfügen, können das Gesuch direkt beim Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF) einreichen.

Das SBF beurteilt die Gesuche und leistet im Rahmen der vorhandenen Mittel eine Zahlung pro Gesuch. Dabei werden mindestens 15 Prozent des Gesamtschadens 2011 vom Schaden als Eigenrisiko in Abzug gebracht. Das SBF berücksichtigt dabei allfällig getätigte Risikoabsicherungen bei Vertragsabschluss oder allfällige Ausgleichszahlungen anderer öffentlicher Stellen. Die gesuchstellenden Institutionen und Unternehmen sind diesbezüglich verpflichtet, die entsprechenden Informationen dem SBF mit dem Gesuch einzureichen.

Die Ausgleichszahlung ist einmalig und dient der Abfederung des im Jahre 2011 ausgewiesenen Verlustes. Für 2012 müssen die Gesuchsteller bei anhaltender Frankenstärke entweder ihre Strukturen angepasst oder mit dem Vertragspartner eine Anpassung des Vertragsgegenstandes verhandelt haben.

3.2.2 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009¹¹ (PBG)

Erläuterung zu Art. 33 Abs. 1^{bis}

Gemäss Artikel 28 Absatz 1 PBG gelten Bund und Kantone den Unternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab. Artikel 33 PBG regelt die finanzielle Aufteilung zwischen Bund und Kantonen. Eine Mitbeteiligung der Kantone an zusätzlichen Abgeltungen im Rahmen eines Stützungsprogramms des Bundes würde aufgrund der kantonalen Verwaltungs- und Entscheidungsverfahren eine solche Abgeltung aus zeitlichen und politischen Gründen in Frage stellen. Der Artikel 33 PBG ist daher so zu ergänzen, dass der Bund währungsbedingte Einnahmeausfälle im Rahmen eines Stützungsprogrammes auch ohne Beteiligung der Kantone kompensieren kann. Der Abschluss einer die bestehende ergänzenden Angebotsvereinbarung umfasst somit nur den Bundesanteil und hat keine Auswirkung auf denjenigen der Kantone. Der Kantonsanteil bleibt unverändert. Vor diesem Hintergrund ist sichergestellt, dass die Anpassung der Vereinbarungen rasch und einvernehmlich erfolgen kann.

3.2.3 Arbeitslosenversicherungsgesetz vom 25. Juni 1982¹² (AVIG)

Erläuterung zu Art. 90a Abs. 2

Dem ALV-Fonds sollen 500 Millionen Franken zur Verfügung gestellt werden, um Mehrkosten, insbesondere auch bei der Kurzarbeitsentschädigung zu decken. Im Arbeitslosenversicherungsgesetz wird deswegen die im geltenden Artikel 90a AVIG

¹¹ SR 745.1

¹² SR 837.0

vorgesehene Beteiligung des Bundes für das Jahr 2011 um 500 Millionen Franken erhöht.

4 Inhalt des Finanzbeschlusses (Nachtrag IIa/2011)

4.1 Elemente des Finanzbeschlusses

Die rasche Umsetzung der Massnahmen verlangt, dass die dafür nötigen Mittel in einem separaten Nachtrag IIa dem Parlament vorgelegt werden, damit ein entsprechender Beschluss bereits in der Herbstsession 2011 möglich ist. Die einzelnen Elemente des Nachtrags werden in den folgenden Ziffern 4.2–4.8 beschrieben.

4.2 Abfederung möglicher Konsequenzen der Frankenstärke für die Arbeitslosenversicherung

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag	
704 SECO	A2310.0351	Leistungen des Bundes an die ALV	500,0	

Die Verwerfungen an den Devisenmärkten und die konjunkturellen Unsicherheiten dürften in den nächsten Jahren zu höheren Kosten in der Arbeitslosenversicherung führen, insbesondere bei der Kurzarbeitsentschädigung. Um dadurch den mit der 4. AVIG-Revision eingeleiteten Sanierungspfad der Arbeitslosenversicherung nicht zu gefährden, leistet der Bund im Jahr 2011 einen einmaligen zusätzlichen Beitrag von 500 Millionen. Nähere Ausführungen zur Ausgestaltung der Massnahme finden sich in den Ziffern 2.3.2 und 3.2.3.

4.3 Erhöhung der Mittel für den Preisausgleich bei der Ausfuhr von landwirtschaftlichen Verarbeitungsprodukten («Schoggigesetz»)

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag	
606 EZV	A2310.0211	Ausfuhrbeiträge landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte	10,0	

Infolge der Frankenstärke haben sich die Rohstoffpreisdifferenzen zwischen der Schweiz und dem Ausland erhöht. Mit der beantragten Aufstockung des Budgets 2011 für die Finanzierung der Ausfuhrbeiträge um 10 Millionen auf insgesamt 80 Millionen soll eine Senkung der Ansätze für den Preisausgleich und damit eine währungsbedingte Schwächung der Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Nahrungsmittelexporte und der darin enthaltenen Schweizer Agrarrohstoffe vermieden werden (vgl. auch Ziff. 2.3.3).

4.4

Erhöhung des Bundesdarlehens an die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag	
704 SECO	A4200.0108	Darlehen für Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit	100,0	

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) gewährt nachrangige Darlehen an Beherbergungsbetriebe in Fremdenverkehrsgebieten und Badekurorten und bietet Beherbergungsbetrieben, Tourismusunternehmen, Banken, der öffentlichen Hand sowie weiteren Institutionen in der ganzen Schweiz Beratungstätigkeiten an.

Damit die SGH über genügend Spielraum verfügt, um bei einer allfälligen Kreditverknappung in die Bresche springen zu können, beantragt der Bundesrat eine vorsorgliche und befristete Aufstockung des bestehenden Bundesdarlehens um 100 Millionen zulasten des vorgezogenen Nachtrags IIa zum Voranschlag 2011. Die SGH wird damit in die Lage versetzt, bei ausgeweiteter Kreditnachfrage oder ausserordentlich beschränktem Kreditangebot rasch und umfassend reagieren zu können. Ende 2015 sollen die zu diesem Zeitpunkt eingesetzten Mittel als dauerhafte Erhöhung des Bundesdarlehens von heute 136 Millionen bei der SGH belassen werden («Fonds de roulement»). Der bis Ende 2015 nicht beanspruchte Teil der zusätzlich gewährten 100 Millionen fliesst an den Bund zurück. Die Detailregelung der Verwendungs- und Rückzahlungskonditionen für das Zusatzdarlehen soll mittels Abschluss einer Subventionsvereinbarung mit der SGH erfolgen (vgl. auch Ziff. 2.3.4).

4.5

Kommission für Technologie und Innovation (KTI)

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag	
760 KTI	A2310.0477	Technologie- und Innovationsförderung KTI	100,0	

Die Exportindustrie ist für das schweizerische Wirtschaftswachstum von zentraler Bedeutung. Die Basis für den erfolgreichen Absatz von Produkten bildet die Innovation und der damit verbundenen Forschung und Entwicklung. Es werden deshalb für das Jahr 2011 zusätzlich 100 Millionen zur Verfügung gestellt, damit Unternehmen unter erleichterten Bedingungen Innovationsprojekte verfolgen können. Die Massnahme hat keine Aufstockungen der Voranschlagskredite ab 2012 zur Folge.

Anpassung des Verpflichtungskredits

Für die Umsetzung der Massnahmen der KTI wird ein Zusatzkredit beantragt:

Mio. CHF			
Verwaltungseinheit	Verpflichtungskredit	Früher bewilligt	Aufstockung
706/760 BBT/KTI	Finanzierung der Tätigkeit der KTI 2008–2011	553,5	100,0

4.6 Ausgleichszahlung für Teilnehmerinnen und Teilnehmer an internationalen Forschungsprogrammen

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag	
325 SBF	A2310.0195	Institutionen Art. 16 FIG	3,0	
325 SBF	A2310.0208	7. EU-Forschungsrahmenprogramm	30,0	
325 SBF	A2310.0441	Begleitmassnahmen Zusammenarbeit Raumfahrt	10,0	

Durch einmalige Ausgleichszahlungen an Institutionen nach Artikel 16 FIG, an Teilnehmerinnen und Teilnehmer am 7. Forschungsrahmenprogramm der EU und an den Forschungsaktivitäten der ESA sollen die Auswirkungen der Frankenstärke im Jahr 2011 abgedeckt werden. Voraussetzung für eine Beitragsberechtigung ist ein Währungsverlust im Jahr 2011, der eine Untergrenze von 15 Prozent der Vertragssumme im Bereich der aufgeführten Forschungsförderungsinstrumente übersteigt. Mit dieser Massnahme soll die Internationalisierung der Forschungslandschaft erhalten und die Nachwuchsförderung gestützt werden.

Anpassung von Verpflichtungskrediten/Zahlungsrahmen:

Für die Umsetzung der Massnahmen ist der Zahlungsrahmen für Beiträge an Institutionen nach Artikel 16 Absatz 3 Buchstaben b und c FIG aufzustocken. Ausserdem werden Zusatzkredite für die Begleitmassnahmen zum 7. Forschungsrahmenprogramm und zur ESA beantragt:

Mio. CHF			
Verwaltungseinheit	Zahlungsrahmen / Verpflichtungskredit	Früher bewilligt	Aufstockung
325 SBF	Institutionen Art. 16 FIG 2008–2011	137,9	3,0
325 SBF	Begleitmassnahmen zur Vollbeteiligung am 7. FRP der EU 2007–2013	51,0	30,0
325 SBF	Begleitmassnahmen Zusammenarbeit Raumfahrt 2008–2011	25,9	10,0

4.7

Unternehmertum und Innovation in der Forschung

Mio. CHF

Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag
325 SBF	A2310.0193	Stiftung Schweizerischer Nationalfonds	10,0
328 ETH-Bereich	A2310.0346	Finanzierungsbeitrag an den ETH-Bereich	6,0
620 BBL	A4100.0125	ETH-Bauten	9,0

Mit dem Nachtrag zum Voranschlag 2011 werden zusätzliche Mittel beantragt, um den Transfer von Forschungserkenntnissen in die Wirtschaft zu beschleunigen. Der Schweizerische Nationalfonds und die beiden ETH weisen diesbezüglich bereits beträchtliche Erfahrungen auf und können deshalb gezielt vorgehen. Der SNF wird seine Mittel im Jahr 2012 zusprechen; der ETH-Bereich kann erste Zahlungen im Jahr 2011 auslösen.

Anpassung von Zahlungsrahmen/Verpflichtungskrediten:

Zur Umsetzung der Massnahme sind der Zahlungsrahmen für die Institutionen der Forschungsförderung und derjenige für den ETH-Bereich aufzustocken. Ausserdem wird ein Zusatzkredit für die Investition an der ETH Lausanne («Teaching and Innovation Square») beantragt:

Mio. CHF

Verwaltungseinheit	Zahlungsrahmen / Verpflichtungskredit	Früher bewilligt	Aufstockung
325 SBF	Institutionen der Forschungs- förderung 2008–2011	3 824,3	10,0
328 ETH-Bereich	Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich 2008–2011	10 493,8	15,0
620 BBL	ETH-Bauten 2010 grösser als 10 Mio.	12,0	9,0

4.8

Umsetzungsreife Forschungsinfrastrukturen des ETH-Bereichs

Mio. CHF

Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag
328 ETH-Bereich	A2310.0346	Finanzierungsbeitrag an den ETH-Bereich	30,1
620 BBL	A4100.0125	ETH-Bauten	14,4

Mit der Aufstockung des Finanzierungsbeitrags und des Voranschlagskredits ETH-Bauten wird ermöglicht, Investitionen namentlich im Hinblick auf den Bau des Röntgenlasers «SwissFEL» vorzuziehen.

Anpassung von Zahlungsrahmen/Verpflichtungskrediten:

Zur Umsetzung der Massnahme ist der Zahlungsrahmen für den ETH-Bereich aufzustocken, der bereits mit der Massnahme 4.7 eine Aufstockung erfährt. Ausserdem wird ein neuer Verpflichtungskredit in der Höhe von 12,9 Millionen für erste Investitionen im Zusammenhang mit dem allfälligen späteren Bau des SwissFEL beantragt. Für die restlichen Investitionsausgaben in der Höhe von 1,5 Millionen ist kein neuer Verpflichtungskredit erforderlich, da diese Verpflichtungen innerhalb des bereits bestehenden Rahmenkredites ETH-Bauten 2011 eingegangen werden können.

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit		Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit	Früher bewilligt	Aufstockung
328	ETH-Bereich	Finanzierungsbeitrag des Bundes an den ETH-Bereich 2008–2011	10 493,8	44,5
620	BBL	Neuer Verpflichtungskredit SwissFEL	–	12,9

4.9 Alpenquerender kombinierter Verkehr

Mio. CHF				
Verwaltungseinheit		Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag
802	BAV	A2310.0214	Abgeltung alpenquerender kombinierter Verkehr	28,5

Mit der Aufstockung des Kredits für die Abgeltung des alpenquerenden kombinierten Verkehrs können die auf die Euroschwäche zurückzuführenden Erlösminderungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen zum Teil kompensiert werden. Die Massnahme unterstützt die Erreichung des in der Verfassung verankerten Ziels zur Verlagerung des alpenquerenden Güterverkehrs von der Strasse auf die Schiene.

4.10

Regionaler Personenverkehr

Mio. CHF

Verwaltungseinheit	Kreditnr.	Bezeichnung	Nachtrag
802 BAV	A2310.0216	Regionaler Personenverkehr	18,0

Mit der Aufstockung des Kredits für die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs können die auf die Aufwertung des Frankens zurückzuführenden Erlösminderungen bei den abgeltungsberechtigten Transportunternehmen mit einem hohen Anteil touristischem Verkehr kompensiert werden. Der Bund sieht eine Nachverhandlung der Angebotsvereinbarungen mit den betroffenen Unternehmen vor. Die nachgewiesenen Einnahmeausfälle gegenüber den der Angebotsvereinbarung zugrunde liegenden Planrechnung sollen durch eine Erhöhung der Abgeltung ausglich werden. Die zur Verfügung stehenden Mittel werden dabei anteilmässig auf die betroffenen Unternehmen aufgeteilt.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Insgesamt führt die Vorlage zu Mehrausgaben für den Bundeshaushalt von 869 Millionen (vgl. Tabelle unter Ziff. 2.3.1). Mit den im Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit vorgesehenen Gesetzesänderungen werden drei der im Massnahmenpaket 2011 vorgesehenen Massnahmen ermöglicht. Diese haben im Jahr 2011 folgende einmalige Ausgaben im Bundeshaushalt zur Folge:

	in Mio.
Vorsorgliche Äufnung des Fonds der ALV	500,0
Ausgleichszahlung für internationale Forschungsprogramme	43,0
Regionaler Personenverkehr	18,0
Total	561,0

5.2 Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden

Die mit dem Mantelerlass unterbreiteten Gesetzesänderungen haben keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden. Die Bestellung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs ist an sich eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Die vorgesehene Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (vgl. Ziff. 3.2.2) stellt aber sicher, dass die Kompensation der währungsbedingten Erlösausfälle der Transportunternehmen ohne finanzielle Beteiligung der Kantone erfolgen kann.

5.3

Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit den vorliegenden Gesetzesänderungen sollen die Auswirkungen der Frankenstärke auf die Volkswirtschaft abgedeckt werden. Die Verwendung eines Teils des absehbaren Überschusses im 2011 stellt den seit der Einführung der Schuldenbremse eingeschlagenen Kurs der finanzpolitischen Stabilität nicht in Frage. Der langfristige Wettbewerbsvorteil gesunder öffentlicher Finanzen der Schweiz bleibt trotz des Massnahmenpakets erhalten.

6

Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist weder in der Botschaft vom 23. Januar 2008¹³ über die Legislaturplanung 2007–2011 noch im Bundesbeschluss vom 18. September 2008¹⁴ über die Legislaturplanung 2007–2011 angekündigt. Die vorgesehene Gesetzesänderungen ist dringlich und war nicht vorhersehbar. Somit sind sie auch ausserhalb der Legislaturplanung zu beschliessen.

7

Rechtliche Aspekte

7.1

Verfassungsmässigkeit

Die beantragten Gesetzesänderungen stützen sich auf die jeweiligen Kompetenzbestimmungen der Bundesverfassung. Der einfache Bundesbeschluss über den Nachtrag IIa 2011 liegt in der Finanzkompetenz der Bundesversammlung nach Artikel 167 BV. Ausserdem bestehen für die einzelnen Kredite und Zahlungsrahmen besondere Rechtsgrundlagen in den einzelnen Aufgabenbereichen.

7.2

Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Massnahmen haben keine Auswirkungen auf internationale Verpflichtungen der Schweiz.

7.3

Erlassform

Damit das Massnahmenpaket 2011 umgesetzt werden kann, müssen drei Bundesgesetze geändert werden, für die seinerzeit nach Artikel 141 der Bundesverfassung das Referendum verlangt werden konnte. Das vorliegende Gesetz fasst diese in einem sogenannten Mantelerlass zusammen. Dieser ist in die Form eines Bundesgesetzes gekleidet. Damit die Massnahmen ihre Wirkung noch im Jahr 2011 entfalten können, müssen die rechtlichen Grundlagen in der Herbstsession 2011 behandelt werden. Damit ist die Anwendung des Sonderverfahrens im Interesse einer wirksamen Politik unabdingbar. Aus den genannten Gründen wird das befristete Bundesgesetz

¹³ BBl 2008 753

¹⁴ BBl 2008 8543

als dringlich erklärt (Art. 165 Abs. 1 BV). Das dringliche Bundesgesetz ist auf ein Jahr befristet und unterliegt somit nicht dem fakultativen Referendum.

7.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV¹⁵ hält fest, dass Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen nach sich ziehen, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen.

Dies betrifft zunächst die mit dem Bundesgesetz über Massnahmen zur Abfederung der Frankenstärke und zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit beantragten Gesetzesänderungen: Die Massnahmen im Bereich der Arbeitslosenversicherung (500 Mio.) und im Forschungsbereich (43 Mio.) überschreiten die Grenze von 20 Millionen. Aus diesem Grunde sind Artikel 90a Absatz 2 AVIG und Artikel 16k FIFG unabhängig von der Frage nach einmaligen oder wiederkehrenden Ausgaben der Ausgabenbremse zu unterstellen. Die Kompensation der Einnahmenausfälle im regionalen Personenverkehr hat zwar einmaligen Charakter. Die betroffenen Abgeltungen nach dem Personenbeförderungsgesetz werden jedoch periodisch zugunsten des betrieblichen Aufwandes gewährt und sind deshalb wiederkehrender Natur. Die entsprechenden Ausgaben (18 Mio.) überschreiten die für wiederkehrende Ausgaben massgebende Grenze, weshalb Artikel 33 Absatz 1^{bis} PBG ebenfalls der Ausgabenbremse zu unterstellen ist. Ebenfalls der Ausgabenbremse zu unterstellen sind zudem Artikel 3 und Artikel 5 des Bundesbeschlusses über den Nachtrag IIa zum Voranschlag 2011.