11.019

Botschaft über die Standortförderung 2012–2015

vom 23. Februar 2011

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

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen die Entwürfe zu folgenden Bundesbeschlüssen mit dem Antrag auf Zustimmung:

A. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015

B. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015

C. Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015

D. Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015

E. Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015

F. Änderung zum Bundesbeschluss vom 26. September 2007[1] über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung.

Gleichzeitig unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, den Entwurf für ein neues Bundesgesetz:

G. Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus.

Ferner unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, Anpassungen folgender Erlasse:

H. Bundesgesetz vom 20. März 2009[2] über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung

I. Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006[3] über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen.

1 BBl **2007** 7497
2 SR **946.11**
3 SR **951.25**

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

23. Februar 2011

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Die Bundespräsidentin: Micheline Calmy-Rey
Die Bundeskanzlerin: Corina Casanova

Übersicht

Die Instrumente des Bundes zur Standortförderung der Schweiz sollen in den Jahren 2012–2015 weitergeführt und weiterentwickelt werden. Mit diesem Ziel unterbreitet die vorliegende Botschaft fünf Finanzierungsbeschlüsse, die Anpassung eines Finanzierungsbeschlusses, ein neues Bundesgesetz und die Änderungen von zwei Bundesgesetzen.

Ausgangslage

Den Rahmen für die Standortförderung 2012–2015 bildet die Wirtschafts- und Standortpolitik des Bundes, deren Ziel es ist, die internationale Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz langfristig zu erhalten. Wettbewerbsfähigkeit steht dabei für die Fähigkeit einer Volkswirtschaft, Direktinvestitionen, Humankapital und Wissensträger anzuziehen und zu halten, um den Erfolg ihrer Unternehmen sichern und den Wohlstand ihrer Bevölkerung steigern zu können.

Unter Standortförderung versteht man gemeinhin die Massnahmen, welche die Gebietskörperschaften ergänzend zu einer guten Wirtschafts- und Finanzpolitik einsetzen, um ihre jeweiligen Standorte als Lebens- und Wirtschaftsraum zu stärken und bekannt zu machen. Die Standortförderung hat zum Ziel, den Standort zu entwickeln («Förderung der Standortentwicklung»), das bestehende Unternehmertum zu pflegen und die Nutzung von Geschäftsmöglichkeiten zu fördern («Förderung der Standortnutzer») sowie den Standort zu bewerben («Förderung der Standortnachfrage»).

Inhalt der Vorlage

Die Standortförderung des Bundes umfasst die Instrumente der Exportförderung, der Standortpromotion, der Tourismuspolitik, der KMU-Politik und der Regionalpolitik. Ende 2011 läuft die Finanzierung verschiedener Instrumente dieser Standortförderung aus. Betroffen sind die Exportförderung sowie die Promotion des Wirtschaftsstandorts Schweiz im Ausland (Standortpromotion), die touristische Landeswerbung (Schweiz Tourismus) und das E-Government. Des Weiteren werden den eidgenössischen Räten eine neue Gesetzesgrundlage und ein Finanzierungsbeschluss über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) unterbreitet. Ferner sollen das Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV)[4]*, das Bundesgesetz zum gewerblichen Bürgschaftswesen*[5] *und der Finanzierungsbeschluss betreffend die Neue Regionalpolitik*[6] *(NRP) angepasst werden.*

Die Herausforderungen des globalen Standortwettbewerbs können erfolgreich bewältigt werden, wenn es gelingt, die Funktionsfähigkeit der Teilsysteme der Standortförderung zu steigern und ihr Zusammenspiel zu verbessern. Die vorlie-

4 SR **946.11**
5 SR **951.25**
6 BBl **2007** 7497

gende Botschaft umfasst deshalb erstmals eine Gesamtübersicht über alle Instrumente der Standortförderung des Bundes sowie eine zeitlich koordinierte Finanzierung der entsprechenden Massnahmen. Mit der in dieser Botschaft vorgeschlagenen Finanzierung der Standortförderung sowie den unterbreiteten Gesetzesvorlagen kann der Bund die bewährte Aussenwirtschaftsförderung fortführen, die Tourismuspolitik strategisch neu ausrichten und die erfolgreichen Projekte im Bereich E-Government moderat ausbauen.

Ende 2010 stand der Wirtschaftsstandort Schweiz unter dem Eindruck der Wechselkursentwicklung des Schweizer Frankens. Dieser hatte sich in den zwölf Monaten zuvor deutlich aufgewertet. Exportorientierte Wirtschaftszweige können im Rahmen der Aussenwirtschaftsförderung oder durch die touristische Landeswerbung des Bundes unterstützt werden, wenn die Schweizer Unternehmen beispielsweise ihre Marktbearbeitung vermehrt auf Wirtschaftsräume ausrichten möchten, die nicht (nur) von der Wechselkursentwicklung des Euro oder des US-Dollar abhängig sind.

Obwohl der Schweizer Franken auch mittelfristig unter einem gewissen Aufwertungsdruck stehen könnte, verzichtet der Bundesrat darauf, im Rahmen dieser Vorlage, die Finanzierung der Exportförderung und der touristischen Landeswerbung gewissermassen «auf Vorrat» aufzustocken. Sollte in diesem oder im nächsten Jahr diesbezüglich Handlungsbedarf entstehen, können Bundesrat und Parlament die Mittel der Exportförderung und der touristischen Landeswerbung flexibel und zielgerichtet über Nachtragskredite stärken.

Die tourismusabhängige Wirtschaft bekommt die Frankenstärke überdurchschnittlich zu spüren. Aufgrund der zeitlichen Verzögerung ist davon auszugehen, dass die Einbussen aufgrund der Frankenstärke nicht nur im laufenden Jahr, sondern auch 2012 markant ausfallen werden. Der Bundesrat hat deshalb beschlossen, für 2011 und 2012 zusätzliche Mittel von je 12 Millionen Franken für die touristische Landeswerbung zu beantragen. Hiermit sollen die schmerzhaften Einbussen für den Tourismusstandort Schweiz wirkungsvoll abgedämpft werden.

Finanzierungsbeschlüsse

Der Bundesrat beantragt mit dieser Botschaft Zahlungsrahmen von insgesamt 315,8 Millionen Franken für die Jahre 2012–2015 für folgende Instrumente der Standortförderung des Bundes:

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015 (75 Mio. Fr.)

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015 (20,4 Mio. Fr.)

Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015 (187,3 Mio. Fr.)

Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015 (20 Mio. Fr.)

Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015 (13,1 Mio. Fr.)

Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung (keine zusätzliche Finanzierung).

Gesetzesvorlagen

Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus

Änderung zum Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung

Änderung zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht **2339**

Abkürzungsverzeichnis **2345**

1 Einleitung **2346**

1.1 Ausgangslage 2346

1.2 Treibende Kräfte der Standortentwicklung 2347

1.3 Ziele der Standortförderung 2347

1.4 Instrumente der Standortförderung 2348

1.4.1 Förderung der Standortentwicklung 2349

1.4.2 Förderung der Standortnutzerinnen und -nutzer 2350

1.4.3 Förderung der Standortnachfrage 2350

2 Aussenwirtschaftsförderung **2351**

2.1 Strategische Grundlagen 2351

2.2 Exportförderung: Finanzierungsbeschluss 2351

2.2.1 Ziele und Aufgaben der Exportförderung 2351

2.2.2 Wirksamkeit der Exportförderung 2353

2.2.3 Internationaler Vergleich 2354

2.2.4 Schwerpunkte 2012–2015 2355

2.2.5 Haus der Aussenwirtschaftsförderung 2356

2.2.6 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015 2356

2.3 Standortpromotion: Finanzierungsbeschluss 2359

2.3.1 Ziele und Aufgaben der Standortpromotion 2359

2.3.2 Wirksamkeit der Standortpromotion 2361

2.3.3 Internationaler Vergleich 2361

2.3.4 Schwerpunkte 2012–2015 2362

2.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015 2363

2.4 Exportrisikoversicherung: Änderung zum Bundesgesetz 2364

2.4.1 Standortbestimmung 2364

2.4.2 Änderung des Bundesgesetzes über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung 2365

3 Tourismuspolitik **2367**

3.1 Strategische Grundlagen 2367

3.1.1 Neukonzeptionierung der Tourismuspolitik 2367

3.1.2 Handlungsbedarf 2370

3.1.3 Finanzieller Gesamtrahmen der Tourismuspolitik 2370

3.2 Innotour: Totalrevision 2371

3.2.1 Grundzüge der Vorlage 2371

3.2.1.1 Ausgangslage 2371

3.2.1.2 Wirksamkeit von Innotour 2371

3.2.1.3 Die beantragte Neuregelung 2372

3.2.1.4 Das neue Förderkonzept von Innotour 2373
3.2.1.5 Weitere Neuerungen 2375
3.2.1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens 2377
3.2.2 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015 2379
3.2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln 2379
3.2.4 Auswirkungen der Totalrevision von Innotour 2383
3.2.4.1 Auswirkungen auf den Bund 2383
3.2.4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden 2384
3.2.4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 2384
3.2.5 Verhältnis zur Legislaturplanung 2384
3.2.6 Rechtliche Aspekte 2384
3.2.6.1 Verfassungsmässigkeit 2384
3.2.6.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 2385
3.2.6.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes 2385
3.3 Touristische Landeswerbung: Finanzierungsbeschluss 2386
3.3.1 Ziele und Aufgaben der touristischen Landeswerbung 2386
3.3.2 Wirksamkeit der touristischen Landeswerbung 2387
3.3.3 Internationaler Vergleich 2388
3.3.4 Schwerpunkte 2012–2015 2389
3.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015 2389
3.4 Förderung der Beherbergungswirtschaft: Standortbestimmung 2392

4 KMU-Politik 2393
4.1 Strategische Grundlagen 2393
4.2 Gewerbliches Bürgschaftswesen: Änderung zum Bundesgesetz 2394
4.2.1 Ziele und Aufgaben des gewerblichen Bürgschaftswesens 2394
4.2.2 Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens 2395
4.2.3 Internationaler Vergleich 2396
4.2.4 Schwerpunkte 2012–2015 2397
4.2.5 Änderung des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen 2398
4.3 E-Government zugunsten der KMU: Finanzierungsbeschluss 2399
4.3.1 Ziele und Aufgaben des E-Governments 2399
4.3.2 Wirksamkeit des E-Governments 2400
4.3.3 Internationaler Vergleich 2401
4.3.4 Schwerpunkte 2012–2015 2402
4.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015 2403

5 Regionalpolitik 2405
5.1 Strategische Grundlagen 2405
5.2 Änderung zum Finanzierungsbeschluss 2405
5.2.1 Standortbestimmung 2405

5.2.2 Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung 2406

6 Auswirkungen der Botschaft 2407

6.1 Auswirkungen auf den Bund 2407
6.1.1 Finanzielle Auswirkungen 2407
6.1.2 Personelle Auswirkungen 2408
6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden 2409
6.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen 2409
6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft 2410

7 Verhältnis zu Legislaturplanung und zu Finanzplan 2411

8 Rechtliche Aspekte 2411

8.1 Rechtliche Grundlagen 2411
8.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse 2411
8.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes 2412
8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen 2412

A Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015 *(Entwurf)* **2413**

B Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015 *(Entwurf)* **2415**

C Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015 *(Entwurf)* **2417**

D Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015 *(Entwurf)* **2419**

E Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015 *(Entwurf)* **2421**

F Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung *(Entwurf)* **2423**

G Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus *(Entwurf)* **2425**

H Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung *(Entwurf)* **2429**

I Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen *(Entwurf)* **2431**

Abkürzungsverzeichnis

CRC-PME	Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
NRP	Neue Regionalpolitik
OBTG	Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
Osec	Osec Business Network Switzerland
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SGH	Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit
ST	Schweiz Tourismus
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz

Botschaft

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der Wirtschaftsstandort Schweiz befindet sich auch nach der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 in einer sehr guten Position. Der Global Competitiveness Index des World Economic Forum (WEF) bescheinigt der Schweiz 2010 zum zweiten Mal in Folge die wettbewerbsfähigste Volkswirtschaft der Welt. Dieser Erfolg gründet erstens auf ausserordentlich starken Leitbranchen: Die Pharmaindustrie, der Maschinenbau, die Präzisionsmechanik, die Elektrotechnik sowie der Finanzsektor bilden feste Grundlagen, auf die auch in Zukunft gesetzt werden kann. Zweitens besitzt der Unternehmensstandort Schweiz ausserordentlich gute Rahmenbedingungen: Qualifizierte Arbeitskräfte, hochwertige Forschung und Entwicklung, ein flexibler Arbeitsmarkt, ein attraktives Steuerklima, eine ausgezeichnete Infrastruktur und viele andere Standorttrümpfe mehr.

Der dauerhafte wirtschaftliche Strukturwandel wird auch in Zukunft auf den Wirtschaftsstandort Schweiz einwirken. Die Prozesse der Globalisierung von Kapital-, Güter-, Dienstleistungs- und Personenströmen sowie die Anforderungen der Wissensökonomie fordern Unternehmen und Arbeitskräfte heraus und setzen die Wirtschaftsstandorte dauerhaft unter einen Druck des Standortwettbewerbs.

Ende 2010 stand der Wirtschaftsstandort Schweiz unter dem Eindruck der Wechselkursentwicklung des Schweizer Frankens. Dieser hatte sich in den zwölf Monaten zuvor deutlich aufgewertet. Eine gewisse Aufwertungstendenz ist angesichts der guten makroökonomischen Situation der Schweiz nicht aussergewöhnlich. Erfahrungsgemäss dürfte das Ausmass der Frankenstärke aber das Exportwachstum der Schweizer Wirtschaft im Verlauf von 2011 deutlich bremsen.

Es ist nicht möglich, die ausländische Nachfrage nach Schweizer Produkten direkt zu stimulieren. Weit bedeutender für den Erfolg der Schweizer Exportwirtschaft ist die von der Schweizerischen Nationalbank gesteuerte Geldpolitik. Über die Geldpolitik lässt sich der Wechselkurs beeinflussen, der ein wesentlicher Bestimmungsfaktor der preislichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen auf internationalen Märkten ist. Da mit der Geldpolitik ein Stabilitätsziel im Inland verfolgt und der Wechselkurs auch von den Entwicklungen im Ausland bestimmt wird, ist allerdings auch dieser von der Schweiz nur begrenzt beeinflussbar.

Exportorientierte Wirtschaftszweige können über die Exportförderung (Ziff. 2.2) oder über die touristische Landeswerbung (Ziff. 3.3) des Bundes unterstützt werden, wenn die Schweizer Unternehmen ihre Marktbearbeitung vermehrt auf Wirtschaftsräume ausrichten möchten, die nicht (oder weniger) von der Wechselkursentwicklung des Euro oder des US-Dollar abhängig sind.

1.2 Treibende Kräfte der Standortentwicklung

Nach gängiger raumökonomischer Vorstellung stehen Wirtschaftsstandorte und Regionen unter drei Gesichtspunkten miteinander im Wettbewerb: (1) Eine Region ist attraktiv und zieht Investitionen von öffentlichen und privaten Kapitalgebern aus dem In- und Ausland an; (2) Eine Region ist attraktiv und stärkt ihr Humankapital, indem sie gut und hochqualifizierte sowie kreative Arbeitskräfte anzieht; (3) Eine Region ist attraktiv und verbessert ihre technologische Basis, indem sie Wissen und innovative Aktivitäten anzieht.

Auch der unternehmerische Innovationsprozess – also das Schaffen von neuen Produkten, neuen Verfahren oder neuen Organisationsformen – weist eine räumliche Komponente auf. Verschiedene Teilräume oder Standorte haben spezifische Funktionen, die mit bestimmten Standortqualitäten zusammenhängen. Als eigentliche «Motoren der Volkswirtschaft» spielen dabei die im internationalen Massstab des Standortwettbewerbs bestens positionierten Metropolräume wie die Nordwestschweiz, der Grossraum Zürich oder der Arc Lémanique eine wichtige Rolle. Aber auch semi-urbane und ländliche Räume haben einen bedeutenden volkswirtschaftlichen Stellenwert: Der Arc Jurassien zum Beispiel mit seinem eng verwobenen industriellen Netzwerk oder alpine Räume mit ausgezeichnet positionierten Tourismusdestinationen.

Gut funktionierende Wirtschaftsstandorte bestehen aus komplexen, unsichtbaren ökonomischen Netzwerken, in denen hochwertige (Dienst-)Leistungen zwischen Unternehmen, Arbeits- und Zuliefermärkten sowie Bildungs- und Forschungsinstitutionen ausgetauscht werden. Beim Ausrichten und bei der Entwicklung ihrer Standorte binden sich Unternehmen gemäss ihrem Spezialisierungsprofil faktisch immer an solche räumlich gegliederten Netzwerke an.

Zwischen dem Wettbewerb der Standorte und dem Wettbewerb der Unternehmen bestehen wichtige Unterschiede. Im Unternehmenswettbewerb geht es um Produkte und Dienstleistungen. Der Standortwettbewerb spielt dagegen nicht auf der Ebene der privaten Güter, sondern auf der Ebene der öffentlichen Güter, der Infrastrukturen, der Rechtsordnung, der Sicherheit oder der Steuern, für die der Staat Verantwortung trägt.

Firmen müssen sich um ihre innerbetriebliche Effizienz kümmern. Standortbehörden sind hingegen für die Attraktivität ihres Standortes verantwortlich. Im wirtschaftlichen Bereich besteht Letztere aus einer soliden makroökonomischen Politik mit einer hohen Geldwertstabilität und gesunden Staatsfinanzen sowie aus einer mikroökonomisch ausgerichteten Infrastruktur- und Regulierungspolitik, welche das Umfeld der Unternehmen gestaltet. Dazu gehören die Regulierung von Marktversagen, staatliche Vorleistungen, gute Bedingungen für die Produktionsfaktoren, offene Wissenssysteme.

1.3 Ziele der Standortförderung

Die Standortförderung soll Standortexternalitäten verstärken und dadurch die Standortattraktivität erhöhen beziehungsweise die Wettbewerbsfähigkeit der KMU-geprägten Volkswirtschaft steigern. Die überbetrieblich ausgerichtete Standortförderung unterstützt die Zusammenarbeit und Koordination zwischen standortrelevanten Akteuren; ein gutes Beispiel dafür ist die Neue Regionalpolitik (NRP) des Bundes

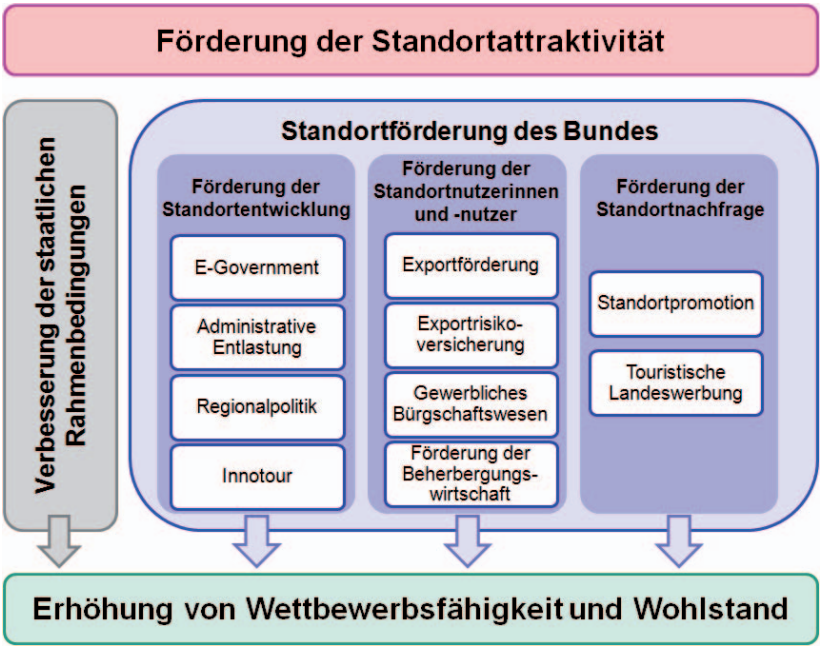
oder die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour). Einzelbetrieblich ausgerichtete Instrumente stehen in der Regel allen Unternehmen gleichermassen zur Verfügung, um Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Nutzniessenden der Standortförderung zu vermeiden.

Zahlreiche Untersuchungen haben aufgezeigt, dass die Ursachen der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen teilweise ausserhalb der Unternehmensgrenzen, nämlich bei den Interdependenzen innerhalb von Standorten zu suchen sind. Diese sogenannt positiven externen Effekte begünstigen die Konzentration wirtschaftlicher Aktivitäten auf ausgewählte Standorte. Positive externe Effekte ergeben sich beispielsweise aus einem qualitativ hochstehenden Arbeits- und Absatzmarkt, aus der grossen Dichte an potenziellen Zulieferbetrieben oder Produzentendiensten, der Nähe und der Zahl der Kundinnen und Kunden und dem hochwertigen Angebot von Wissen und Knowhow. Diese Standortfaktoren werden auch als positive Standortexternalitäten oder als Agglomerationsvorteile bezeichnet. Zu positiven Standortexternalitäten kommt es, wenn Aktivitäten von Unternehmen oder der öffentlichen Hand zu Vorteilen bei Dritten führen. Diese Agglomerationsvorteile liegen zwar ausserhalb der Betriebe, sie führen aber zu innerbetrieblichen Effizienz- oder Nutzengewinnen.

1.4 Instrumente der Standortförderung

Die Standortförderung des Bundes ergänzt die Wirtschafts-, Finanz- und Geldpolitik, die auf bestmögliche staatliche Rahmenbedingungen abzielen. Die Standortförderung kann in Massnahmen zur Förderung der Standortentwicklung, zur Förderung der Standortnutzerinnen und -nutzer und zur Förderung der Standortnachfrage eingeteilt werden (vgl. Übersicht 1).

Aufgabenbereiche der Standortförderung



1.4.1 Förderung der Standortentwicklung

Räumlich betrachtet benötigen Standorte zunächst eine unternehmens- und branchenübergreifende Strategie, die unter Berücksichtigung der Nachhaltigkeit auf die Sicherstellung möglichst günstiger wirtschaftlicher Rahmenbedingungen abzielt, aber auch die Bevölkerung und die nichtwirtschaftlichen Institutionen mit einbezieht.

Für die Entwicklung eines Standortes sind in erster Linie Unternehmertum und Innovation Schlüsselfaktoren. Innovative Unternehmerinnen und Unternehmer entwickeln neue Produkte und Dienstleistungen oder neue Produktionsverfahren. Sie nehmen Gelegenheiten wahr, die sich aus wirtschaftlichen Gegebenheiten ergeben, und erkennen unternehmerische Chancen für Angebote, die auf den Märkten auf rege Nachfrage stossen. Standorte brauchen deshalb eine Kultur der Innovation und des Unternehmertums.

Der Bund fördert die Standortentwicklung im Rahmen der Standortförderung über die administrative Entlastung und das E-Government (vgl. Ziff. 4.3), über die Regionalpolitik (NRP, vgl. Ziff. 5) sowie über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour, vgl. Ziff. 3.2).

1.4.2 Förderung der Standortnutzerinnen und -nutzer

Ein weiterer Bereich der Standortförderung widmet sich der Förderung der Standortnutzerinnen und -nutzer. Die Unternehmen und Leistungserbringer am Standort sollen von gezielten staatlichen (Vor-)Leistungen profitieren, die ihre Wettbewerbsfähigkeit fördern sowie zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen. Diese Aufgabe wird insbesondere im Rahmen der übergeordneten KMU-Politik wahrgenommen (vgl. Ziff. 4). Der Bund unterstützt darüber hinaus im Rahmen der Standortförderung die Standortnutzerinnen und -nutzer über die Exportförderung und die Exportrisikoversicherung (vgl. Ziff. 2.2 und 2.4) sowie die Förderung der Beherbergungswirtschaft (vgl. Ziff. 3.4).

1.4.3 Förderung der Standortnachfrage

Der dritte Aufgabenbereich der Standortförderung widmet sich der Förderung der Standortnachfrage. Um im weltweiten Standortwettbewerb erfolgreich bestehen zu können, muss sich die Schweiz als wertschöpfungsstarker und wissensintensiver Unternehmens- und Tourismusstandort positionieren. Diese Kommunikationsaufgabe wird durch die Promotion des Unternehmens- und Tourismusstandorts, also durch die aktive Information über die Standortvorteile und die Attraktivität der Tourismusregionen und -destinationen der Schweiz, sichergestellt.

Der Förderung der Standortnachfrage liegt letztlich die Einsicht zugrunde, dass gute wirtschaftliche Rahmenbedingungen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für einen wettbewerbsfähigen Unternehmens- und Tourismusstandort darstellen. Ebenso wichtig ist es, zum Beispiel potenzielle Investoren, Knowhow-Träger und Touristinnen und Touristen über die Standortvorteile zu informieren.

Die Förderung der Standortnachfrage stellt wie die Förderung der Standortentwicklung und der Standortnutzerinnen und -nutzer eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen dar. Für die Rolle des Bundes in der Förderung der Standortnachfrage sind namentlich die folgenden Elemente zentral:

- Die Marke «Schweiz» wird im Ausland am wirkungsvollsten und vertrauenswürdigsten durch den Bund repräsentiert;
- Der Bund verfügt über Möglichkeiten, die Wirkung der nationalen Förderung der Standortnachfrage durch die Einbettung in seine Aussenwirtschaftspolitik nachhaltig zu steigern. Über den Einbezug des schweizerischen Aussenstellennetzes kann er ausserdem einen effizienten Mitteleinsatz sicherstellen.

Indem die Förderung der Standortnachfrage des Bundes eine übergeordnete nationale Perspektive verfolgt, nimmt sie eine wichtige Koordinationsaufgabe gegenüber den durch regionalen Standortwettbewerb geprägten Aktivitäten der Kantone wahr. Der Bund fördert die Standortnachfrage insbesondere durch die Standortpromotion sowie durch die touristische Landeswerbung (vgl. Ziff. 2.3 und 3.3).

2 Aussenwirtschaftsförderung

2.1 Strategische Grundlagen

Die Aussenwirtschaftsförderung, die Gegenstand des vorliegenden Kapitels ist, umfasst die Exportförderung, die Standortpromotion und die Exportrisikoversicherung. Sie zielt darauf ab, die wirtschaftliche Tätigkeit von Unternehmen im Ausland zu erleichtern und die Grundlagen für eine erfolgreiche Ansiedlung ausländischer Investoren in der Schweiz zu legen. Damit werden die Wettbewerbsfähigkeit der Standortnutzerinnen und -nutzer (vgl. Ziff. 1.4.2.) und ihre Einbindung in wichtige internationalisierte Wertschöpfungsketten gestärkt sowie das globalisierte Wissen für die Schweizer Wirtschaft nutzbar gemacht. Neben konkreten Geschäftsmöglichkeiten für Schweizer Firmen und zusätzlichen Steuereinnahmen entstehen nicht zuletzt auch wichtige Impulse für Innovationen. In konzeptioneller Hinsicht besteht ein enger Bezug zur Aussenwirtschaftsstrategie wie auch zur Wachstumsstrategie des Bundesrats.

Die Basis für ein erfolgreiches Exportgeschäft oder für eine nachhaltige Direktinvestition in der Schweiz sind primär die Initiative, die Innovationskraft und die Leistung der Unternehmen. Eine wichtige Rolle spielen aber auch Standortfaktoren. Diese wiederum hängen wesentlich von den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sowie den Vorleistungen des Staates ab. Nach gängiger Argumentation in der Literatur spricht für staatliche Aussenwirtschaftsförderung die Annahme, dass für einheimische Unternehmen Exporthemmnisse wie Informationsdefizite, rechtliche Unsicherheiten oder Zahlungseingangsrisiken bestehen, die durch den Markt nicht behoben werden können[7]. Zudem stellen die Steigerung der Exporte sowie die staatliche Anwerbung ausländischer Direktinvestitionen für die meisten Staaten ein nationales Interesse dar. Entsprechende Förderinstrumente sind daher auch im Ausland ein etablierter Bestandteil der Wirtschaftspolitik.

2.2 Exportförderung: Finanzierungsbeschluss

2.2.1 Ziele und Aufgaben der Exportförderung

Eine zentrale Herausforderung für exportorientierte Firmen ist, sich Wissen über das Potenzial fremder Märkte und deren regionale und lokale Besonderheiten anzueignen. Ebenso wichtig sind aber auch Kenntnisse der Kundenbedürfnisse und der politischen Rahmenbedingungen sowie reglementarischer Vorgaben in den Exportmärkten (zum Beispiel in Zoll-, Steuer- und Finanzfragen). Zudem benötigen Schweizer Unternehmen Kontakte und Geschäftspartner vor Ort. Gerade kleine und mittlere Unternehmen verfügen jedoch häufig nicht über die finanziellen und personellen Ressourcen, Fremdsprachenkenntnisse und Netzwerke, um tragfähige Exportlösungen zu entwickeln oder auszubauen. Der Aufwand für Internationalisierung, Markterschliessung und Bewerbung der Produkte übersteigt vielfach ihre Möglichkeiten.

7 Vgl. Ramsteck, Wolfgang: Strukturwandel der deutschen und britischen Aussenwirtschaftsförderung in Zeiten der Globalisierung, in: Aussenwirtschaft, 64. Jahrgang (2009), Heft III, Zürich, Rüegger, S. 223–251.

Operativ werden die Aufgaben im Bereich der Exportförderung seit 1927 durch den privatrechtlichen Verein Osec ausgeführt. Auf der Grundlage des Exportförderungsgesetzes vom 6. Oktober 2000[8] und einer Leistungsvereinbarung mit dem SECO bietet die Osec schweizerischen KMU insbesondere Erstinformation über ausländische Märkte und Basisberatung zu Exportfragen an, aber beispielsweise auch die Durchführung von Schweizer Gemeinschaftsauftritten an ausländischen Fachmessen. Darüber hinaus vermittelt die Osec in enger Zusammenarbeit mit privaten Fachleuten und Beraterinnen und Beratern auch kommerzielle Dienstleistungen. Die Osec konnte den Mitgliederbestand kontinuierlich erhöhen. Per Ende 2010 wird mit gegen 1 800 Mitgliedfirmen gerechnet. Insgesamt beschäftigte die Osec an ihren Standorten in Zürich, Lausanne und Lugano im Jahr 2010 111 Personen, was rund 100 Vollzeitstellen entspricht[9].

Wie in den meisten vergleichbaren Ländern wird die Exportförderung in der Schweiz als eine staatliche Aufgabe betrachtet, die die Initiative privater Akteure ergänzt. Dementsprechend hat sich die Osec in den letzten Jahren primär zu einer leistungsfähigen Netzwerkkoordinatorin und Anbieterin eines umfassenden Serviceangebotes entwickelt, wobei diverse Dienstleistungen von privaten Drittanbietern erbracht werden. Dank dieser sogenannten Plattformstrategie, die auf dem Einbezug von Handelskammern, privaten Beratern und Fachleuten beruht, kann die Osec ihr Angebot rasch an geänderte Bedürfnisse der KMU anpassen. Die an Handelskammern, private Fachleute und Firmen übertragenen Mandate haben stetig zugenommen. An die Industrie- und Handelskammern wurden 2009 insgesamt 1,1 Millionen Franken für Aufträge und gemeinsame Projekte überwiesen. Aus Sicht des Bundes respektiert die Osec mit dieser Plattformstrategie das Gebot der Subsidiarität. Diese Sicht wird von einer 2010 durchgeführten unabhängigen Evaluation bestätigt[10].

In den Auslandaktivitäten ist das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten (EDA) der wichtigste Partner der Osec. Für ihre Tätigkeiten stützt sich die Osec insbesondere auf ein Netz von 18 *Business-Hubs*. Die Kosten für das Personal auf diesen *Business-Hubs*, die bis auf zwei Ausnahmen alle dem EDA-Vertretungsnetz angeschlossen sind[11], werden vom EDA mit jährlich 4,7 Millionen Franken finanziert. Die EDA-Vertretungen weltweit (eingeschränktes Angebot an Information, Beratung und Marketing) sowie die Landeskommunikationsaktivitäten des EDA (u.a. über die Abgabe von landeskundlichem Material oder die Einladung von ausländischen Meinungsführern und Entscheidträgern), welche der generellen Pflege des schweizerischen Erscheinungsbildes im Ausland dienen, bereiten den Boden für die sektorspezifischen Aktivitäten namentlich auch im Bereich der Standortpromotion und der Tourismuswerbung.

8 SR **946.14**

9 Inklusive Mitarbeitende von Mandaten der Wirtschaftlichen Entwicklungszusammenarbeit sowie befristete Stellen im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes.

10 Evaluation Leistungsvereinbarungen «Exportförderung» und «Information Unternehmensstandort Schweiz» 2008–2010, Schlussbericht vom 22. September 2010, vgl. www.seco.admin.ch >Themen>Standortförderung>Exportförderung.

11 Die *Hubs* in Mailand und Wien sind den bilateralen Handelskammern angegliedert.

«Swiss Pavilion»: Durch die Osec mitfinanzierter KMU-Gemeinschaftsstand erleichtert Messeteilnahme

Für kleinere Unternehmen mit beschränkten personellen und logistischen Möglichkeiten ist eine Teilnahme an ausländischen Messen zwar oft sehr wichtig, aber alleine kaum zu bewältigen. Die durch die Osec finanzierte, unabhängige Messe- und Projektkommission unterstützt Gemeinschaftsstände, sogenannte Swiss Pavilions, die durch private Initiantinnen und Initianten oder die Osec an grossen internationalen Fachmessen organisiert werden.

Das Beispiel eines KMU im Bereich der Online-Systemüberwachung an der CeBit in Hannover (der mit rund 4 500 Ausstellern weltweit grössten Messe zur Darstellung digitaler Lösungen aus der Informations- und Kommunikationstechnik) ist typisch: Als kleine Firma mit fünf Mitarbeitenden wäre sie personell und logistisch an ihre Grenzen gestossen und hätte mit einem Randplatz in den Seitengängen vorliebnehmen müssen. Dank dem Swiss Pavilion konnte diese Firma zusammen mit anderen Schweizer KMU von einer zentralen Infrastruktur, der Unterstützung der Osec-Mitarbeitenden vor Ort sowie einer erhöhten Visibilität und einem verbesserten Zugang zu wichtigen Entscheidungsträgern profitieren.

2.2.2 Wirksamkeit der Exportförderung

Schweizerische Unternehmen haben sich auf ausländischen Märkten auf vielen Gebieten eine Spitzenstellung erarbeitet. Waren «made in Switzerland» sowie Dienstleistungen schweizerischer Anbieter sind international anerkannt und gefragt. Entsprechend trägt die Exportwirtschaft wesentlich zum Wirtschaftswachstum bei.

Die Zahl der von der Osec erbrachten Dienstleistungen ist seit 2005 jedes Jahr stark gewachsen. 2009 führte die Osec über 2000 Beratungsgespräche mit Schweizer KMU durch und wickelte insgesamt 814 Mandate ab. Bei der Ausführung dieser Mandate werden externe Fachleute beigezogen. Der Anteil dieser externen Fachleute konnte in den letzten Jahren stetig gesteigert werden, sodass 2010 die Mehrheit der Mandate an Externe vergeben wurden. Die durch die Osec finanzierte unabhängige Messe- und Projektkommission unterstützte 2009 39 Messebeteiligungen (Gemeinschaftsstände), wodurch über 400 Schweizer Aussteller die Möglichkeit hatten, sich unter der Dachmarke Schweiz («Swiss Pavilion») einem breiten Fachpublikum zu präsentieren. Die Osec organisierte 20 dieser Messeauftritte für die Schweizer KMU.

Eine Studie der Weltbank mit Daten aus 104 Ländern kommt zum Schluss, dass Exportförderagenturen einen starken und statistisch signifikanten Einfluss auf die Höhe der jeweiligen Exporte haben. Sie schätzt, dass ein Dollar für die Exportpromotion im Durchschnitt zu einer Erhöhung der Exporte um 40 Dollar führt[12]. Die britische Regierung geht bezüglich ihrer Exportförderagentur von einem Verhältnis von 1:19 aus[13], andere internationale Studien bestätigen den positiven Effekt in der

12 Ledermann et al.: Export Promotion Agencies: What Works and What Doesn't, World Bank Policy Research Working Paper 4044, Washington, März 2007.
13 UKTI Resource Accounts 2009–2010.

Tendenz. Sie unterstreichen in der überwiegenden Zahl der Fälle die Bedeutung beispielsweise einer zentralen Informationsbeschaffung über ausländische Märkte oder von koordinierten Messebeteiligungen für heimische Unternehmen. Es gelingt ihnen aber meist nur beschränkt, die positive Wirkung der staatlichen Exportförderung empirisch nachzuweisen. Dies weil der eigentliche Geschäftsabschluss eines Exportunternehmens in der Regel nicht in der Reichweite der Dienstleistungen der staatlichen Exportförderung liegt und die Details von Vertragsabschlüssen von den beteiligten Unternehmen aus Konkurrenzgründen oft nicht bekannt gegeben werden. Beides erschwert die Erhebung empirischer Daten für eine Wirkungsanalyse erheblich.

Angesichts der konzeptuellen Schwierigkeiten wurde in der externen Evaluation der Osec 2010 darauf verzichtet, ein Wirkungsmodell für die Schweizerische Exportförderung zu erstellen und berechnen zu lassen. Die Osec dokumentiert jedoch regelmässig Aussagen von Unternehmen, die ihre Unterstützung in Anspruch nahmen. Eine Auswahl dieser Kundenreferenzen oder «Success Stories» ist im Internet einsehbar[14]. Sie zeigen, wie zahlreiche KMU aus verschiedensten Branchen und aus allen Landesteilen mit Hilfe der Osec erfolgreich Exportmärkte erschliessen. Diese Referenzen werden durch periodische, unabhängige Kundenbefragungen ergänzt. Diese Kundenbefragungen und die externe Evaluation aus dem Jahr 2010 bescheinigen der Osec ein bedürfnisgerechtes Leistungsangebot sowie einen effizienten Mitteleinsatz. Sowohl aus Sicht der Kunden (exportfähige und exportwillige Unternehmen) als auch verschiedenster Partnerorganisationen (unter anderem Handelskammern und Verbände) werden gemäss der Evaluation insbesondere Fortschritte bezüglich einer zunehmenden Professionalisierung im Aussenauftritt sowie in den effizienteren Prozessen zur Leistungserstellung wahrgenommen. Es wird anerkannt, dass die Osec bei den Unternehmen und in den einzelnen Landesteilen breit verankert ist. Die Evaluation regt aber beispielsweise auch an, innerhalb der Osec noch vermehrt Branchenwissen aufzubauen. Sie bescheinigt der Osec insgesamt eine zweckmässige und wirtschaftliche Aufgabenerfüllung.

2.2.3 Internationaler Vergleich

Das SECO hat im Jahr 2009 die Schweizer Exportförderung mit derjenigen ausgewählter anderer Staaten (Deutschland, Österreich, Grossbritannien, Finnland, Singapur, Neuseeland) verglichen. Dabei bestätigte sich, dass das Dienstleistungsangebot der Osec im Bereich der Exportförderung mit demjenigen der anderen Organisationen vergleichbar ist.

Konkrete Zahlen werden zwar oft nicht publiziert, aber die staatliche Exportförderung im Ausland setzt in der Regel meist deutlich mehr Mittel ein. So stehen in Österreich für die Exportförderung rund 110 Millionen Franken, in Finnland rund 57 Millionen Franken und in Grossbritannien für Exportförderung und Standortpromotion zusammen rund 540 Millionen Franken zur Verfügung (Zahlen für 2008). Das Gebot der Subsidiarität, nach dem die Aktivitäten der Exportförderagentur in Ergänzung zur Initiative privater Akteure erfolgen sollen, wird im Ausland durchwegs weniger streng ausgelegt. Für die Weiterentwicklung der Dienstleistungspalette scheinen andere Exportförderorganisationen tendenziell über einen noch

14 Siehe www.osec.ch

grösseren Spielraum zu verfügen als die Osec. Es zeichnet sich international ein Trend in Richtung Ausweitung der Beratungsleistungen hin zu einer umfassender verstandenen «Internationalisierungsförderung» (Unterstützung auch bei der Suche nach Lieferanten im Ausland oder zum Beispiel von Investitionsvorhaben) ab. Exportförderung und Standortpromotion werden in den meisten Fällen gleich wie in der Schweiz durch ein und dieselbe Agentur ausgeführt.

2.2.4 Schwerpunkte 2012–2015

Die Osec deckt wesentliche Bedürfnisse der Schweizer KMU ab. Bisher konnte die weiter oben ausgewiesene Steigerung der Leistungen dank Reorganisationen und Prozessoptimierungen sowie dank der Mittel realisiert werden, die die Konjunkturstabilisierungsmassnahmen in den Jahren 2009 und 2010 bereitstellten.

Ein sich verschärfender internationaler Wettbewerb, rasche technologische Entwicklungen, sich ändernde Konsumgewohnheiten und Regulierungen sowie konjunkturelle Unwägbarkeiten führen dazu, dass die Schweizer Wirtschaft ihre gute Stellung auf den internationalen Märkten immer wieder neu behaupten muss. Sowohl in Bezug auf einzelne Märkte wie auch auf die konkreten Unterstützungsmassnahmen ergeben sich dadurch zusätzliche beziehungsweise neue Bedürfnisse der KMU. Dies dürfte insbesondere auch der Fall sein, wenn der Euro längerfristig auf einem vergleichsweise tiefen Niveau verbleiben sollte: Schweizer KMU könnten dann bei der Osec beispielsweise vermehrt um Unterstützung für die Erschliessung von Märkten ausserhalb der Eurozone nachfragen oder auf die Diversifizierung von Beschaffungsquellen angewiesen sein.

Es ist davon auszugehen, dass die Komplexität der Anfragen an die Osec, beispielsweise bezüglich der Regulierungen in fernen Märkten, laufend weiter zunimmt. Entsprechend dürfte der Beratungsaufwand pro Kunde weiter ansteigen. Ein wachsender Bedarf nach umfassenderen Exportförder-Dienstleistungen wird, wie unter Ziffer 2.2.3 erwähnt, auch von ausländischen Exportförderorganisationen wahrgenommen. Um der Schweizer Exportwirtschaft weiterhin ein aktuelles, bedarfsorientiertes und im internationalen Vergleich konkurrenzfähiges Angebot anbieten zu können, muss die Osec weiterhin bisherige Angebote an neue Bedürfnisse anpassen und mit neuen, innovativen Dienstleistungsformen und Produkten ergänzen. Nachdem die Osec in den Jahren 2009 und 2010 im Rahmen des ersten und des dritten Konjunkturstabilisierungspaketes kurzfristig umfangreiche Projekte (Exportplattformen) ausgeführt hat, welche die Organisation an ihre Belastungsgrenzen geführt hatten, ist für die nächsten Jahre eine Konsolidierung angezeigt. Das SECO wird mit der Osec für die Periode 2012–2015 wiederum eine Leistungsvereinbarung abschliessen, welche die erwarteten Aktivitäten und Wirkungen konkretisiert. Der Entwurf dieser Leistungsvereinbarung wird mit Partnern wie Economiesuisse sowie Vertreterinnen und Vertretern der Industrie- und Handelskammern diskutiert und abgestimmt.

Wie eine vertiefte Marktanalyse im Jahr 2009 ergeben hat, bildet das heutige Exportförderungsgesetz eine ausreichende Grundlage für bedürfnisorientierte und aktuelle Aktivitäten der Osec. Mit Blick auf eine neue Periode ab 2016 wird diese Frage neu zu überprüfen sein.

2.2.5 Haus der Aussenwirtschaftsförderung

Seit 2008 führt die Osec unter dem Dach «Haus der Aussenwirtschaftsförderung» neben dem Exportfördermandat drei weitere Mandate: Mit der Integration der Standortpromotion (vgl. Ziff. 2.3) sowie der – aus den Rahmenkrediten der wirtschafts- und handelspolitischen Entwicklungszusammenarbeit finanzierten – Importförderung und der Förderung der Investitionen zugunsten von Entwicklungs- und Transitionsländern erhielten international ausgerichtete Schweizer Unternehmen einen zentralen Ansprechpartner. Die früheren selbstständigen Organisationen Swiss Organization for Facilitating Investment (Sofi), Swiss Import Promotion Programme (Sippo) sowie das SECO-eigene Programm LOCATION Switzerland wurden in die Osec integriert. Synergien konnten insbesondere bei den zentralen Supportfunktionen Personal, Finanzen, Marketing und Kommunikation erzielt werden. Auch profitierten die einzelnen Instrumente verstärkt vom Knowhow und den Kontakten des jeweils anderen Bereiches. Es ergeben sich auch Synergien beispielsweise bei der Betreuung von ausländischen Amtsstellen und Unternehmerpersönlichkeiten.

Nicht zu vernachlässigen sind zudem die Synergien, welche seit 2008 durch die gemeinsame Nutzung des Osec-Aussennetzes entstanden sind, weil dieses neben der Exportförderung neu auch für die Standortpromotion (ehemals LOCATION Switzerland) genutzt werden kann. Weitere Verbesserungen sind gemäss Evaluationsergebnissen noch möglich, indem zum Beispiel bei den Mitarbeitenden der *Swiss Business Hubs* das Verständnis für die jeweilige komplementäre Aufgabe noch stärker gefördert wird. Die Schnittstellen des «Hauses der Aussenwirtschaftsförderung» mit dem EDA (offizielles Vertretungsnetz, Präsenz Schweiz) sowie beispielsweise mit dem Eidgenössischen Departement des Innern (Swissnex) und der Förderagentur für Innovation des Bundes (KTI) sind vielfältig, die Zusammenarbeit und Koordination haben sich auf vertrauensvoller Basis etabliert.

Auch wenn die aufgeführten Effizienzgewinne und Synergien nicht im Detail beziffert werden können, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Errichtung des «Haus der Aussenwirtschaftsförderung» richtig war und sich gelohnt hat.

2.2.6 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015

Für die Exportförderung sind 2004–2011 pro Jahr unverändert 17 Millionen Franken eingesetzt worden. Aufgrund verschiedener (genereller) Sparrunden lag der tatsächliche Betrag zum Teil tiefer, für 2011 um rund 400 000 Franken. Auf der anderen Seite belief sich die Teuerung in der Schweiz seit 2004 auf rund 6 Prozent. In gewissen Zielmärkten, wo ein ansehnlicher Teil der Kosten der Osec anfällt, verringerten sich die real zur Verfügung stehenden Mittel wegen der dortigen Teuerung noch stärker.

Gesuch um Finanzhilfe der Osec

Die Osec beantragt für die Jahre 2012–2015 jährliche Mittel in der Höhe von 25,2 Millionen Franken. Dieser Betrag setzt sich wie folgt zusammen:

Übersicht 2

Finanzierungsantrag Osec (in Mio. Fr. pro Jahr)

Massnahmen	2008–2011	2012–2015
Informationsmanagement	2,9	4,6
Beratung	5,0	6,5
Messen	2,8	4,8
Netzwerk	2,7	3,6
Kooperation/Koordination mit Dritten	2,5	2,8
Unternehmensleitung	1,4	1,4
Total (ohne MWST)	**17,2**	**23,7**
MWST-Ausgleich		1,5
Total (inklusive MWST)		**25,2**

Neu soll die Osec ab dem 1. Januar 2012 der Mehrwertsteuerpflicht unterstellt werden. Dies führt zu einer massgeblichen Reduktion der verfügbaren Mittel zur Unterstützung der Schweizer KMU. Für den Ausgleich der Mittel, die durch die Mehrwertsteuer auf dem bisherigen Kreditrahmen von 17 Millionen Franken abfliessen, beantragt die Osec (gerundet) 1,5 Millionen Franken; gemessen am Gesamtbetrag von 25,2 Millionen Franken beläuft sich der Mehrwertsteuer-Anteil auf rund 2 Millionen Franken. Als Ausgleich für die seit 2004 aufgelaufene Teuerung beantragt die Osec zudem eine Erhöhung der Mittel um 1 Million Franken.

Die Nachfrage nach Osec-Dienstleistungen ist in den letzten Jahren stark gestiegen. Speziell in der Abwicklung von Beratungsmandaten konnte die Osec ein erfreuliches Wachstum von durchschnittlich 33 Prozent zwischen 2005 und 2010 verzeichnen. Dieses Wachstum in Form von KMU-spezifischen Dienstleistungen konnte die Osec bisher durch die zusätzlichen Mittel aus den Stabilisierungsmassnahmen finanzieren. Ab 2011 fallen diese zusätzlichen Mittel weg, und die Osec wird während einem Jahr dieses Wachstum aus Reserven und vereinzelten Aufgabenverzichten überbrücken. Für die neue Leistungsperiode ab 2012 stellt die Osec den Antrag, mittels zusätzlicher Mittel (1 Mio. Fr.) auch in Zukunft die steigende Nachfrage der Schweizer KMU betreffend Informationsvermittlung und Beratung befriedigen zu können.

Die Osec hält in ihrem Finanzierungsantrag zudem fest, dass andere Länder ihre KMU bei Messebeteiligungen subventionieren. Dies ergibt für die Schweizer KMU einen Standortnachteil. Um den Schweizer KMU auch ohne Subventionen im internationalen Wettbewerb vergleichbare Chancen zu verschaffen, möchte die Osec zusätzliche Messeprojekte und neue, innovative Formen der Präsentation vorsehen. Dafür werden ab 2012 zusätzliche Mittel in der Höhe von 2 Millionen Franken zugunsten der unabhängigen Messe- und Projektkommission beantragt.

Um den KMU die Möglichkeiten besser bekannt machen zu können, welche sich für sie aus dem Abschluss von Freihandelsabkommen ergeben, und diese in konkrete Exporterfolge umsetzen zu können, beantragt die Osec eine Erhöhung der Bundesmittel um 2 Millionen Franken. Um die unter dem dritten Stabilisierungspaket geschaffenen Exportplattformen auch nach ihrer Übernahme durch die Privatwirtschaft bei plattformübergreifenden Fragestellungen (z. B. Nutzung von Synergien) unterstützen und das Knowhow zum Aufbau solcher Plattformen weiteren Branchen zur Verfügung stellen zu können, beantragt die Osec für 2012–2015 jeweils 1 Million Franken pro Jahr.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die wichtige Arbeit der Osec. Sie erfüllt die ihr vorgegebenen Ziele, arbeitet zweckmässig und wirtschaftlich. Der Bundesrat anerkennt, dass in den letzten Jahren dank Prozessoptimierungen und anderen Massnahmen bei gleich bleibendem Budget eine massive Steigerung der Anzahl Beratungsdienstleistungen erreicht worden ist. Die Globalisierung der Handels- und Finanzströme und ein starker Franken stellen zunehmend hohe Anforderungen an KMU, ihre Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Markt zu behaupten. Die von den KMU an die Osec herangetragenen Probleme charakterisieren sich dabei oft durch kleine Mandatswerte sowie sehr detailreiche und kontextspezifische Fragestellungen. Auf der anderen Seite muss die Osec die Preise den Erwartungen und Möglichkeiten der KMU angepasst gestalten. Auch die Ansprüche an die wichtigen Koordinationsleistungen der Osec werden weiter zunehmen.

Mit einer Annahme des Finanzierungsantrages der Osec könnten die Wirkungen für die Exportindustrie sicherlich noch verstärkt werden. Gleichwohl möchte der Bundesrat bewusst Rücksicht nehmen auf die laufenden Sparanstrengungen im Bundeshaushalt. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass für die Exportförderung in den Jahren 2012–2015 real gleich viel Mittel wie bisher zur Verfügung gestellt werden sollen. Dazu ist neben der zukünftigen Mehrwertsteuer (1,2–1,5 Mio. Fr.[15]) auch die zukünftige Teuerung auszugleichen, was für die vom SECO verantwortete und operativ der Osec geleistete Exportförderung Mittel in der Höhe von durchschnittlich 18,8 Millionen Franken pro Jahr ergibt.

Finanzierungsantrag Exportförderung 2012–2015

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Exportförderung in den Jahren 2012–2015 mit einem Zahlungsrahmen von insgesamt 75 Millionen Franken zu unterstützen. Zusätzlich soll das Aussennetz der Osec über die Kredite des EDA weiterhin im bisherigen Umfang finanziert werden.

Rechtliche Aspekte

Verfassungsmässige Grundlage für die Exportförderung ist Artikel 101 Absatz 1 der Bundesverfassung: «Der Bund wahrt die Interessen der schweizerischen Wirtschaft im Ausland». Die Wahrung der Interessen schliesst auch das Ergreifen von Förderungsmassnahmen ein.

15 Der genaue Betrag, welcher als MWST anfällt, hängt davon ab, wie viel der bisher nicht abziehbaren Steuer auf Vorleistungen und Investitionen (taxe occulte) neu als Vorsteuer in Abzug gebracht werden kann.

Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Exportförderung für die Jahre 2012–2015 stützt sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2000[16] über die Förderung des Exports (Exportförderungsgesetz). Artikel 7 dieses Gesetzes hält fest, dass die Bundesversammlung jeweils für vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss den Höchstbetrag für die Exportförderung nach diesem Gesetz bewilligt.

2.3 Standortpromotion: Finanzierungsbeschluss

2.3.1 Ziele und Aufgaben der Standortpromotion

Die Schweiz zählt in internationalen Vergleichen regelmässig zu den attraktivsten Unternehmensstandorten. International wird der Wettbewerb zwischen Standorten jedoch zunehmend härter geführt. Entsprechend steigen die Anforderungen an Bund und Kantone (und Städte/Gemeinden), die den Unternehmensstandort Schweiz im Ausland bewerben.

Bei der konkreten Ansiedlung von Unternehmungen spielen die Kantone und Gemeinden eine Schlüsselrolle. Sie kennen ihr Wirtschaftsgefüge und sind daher in der Lage, die Vorzüge und Geschäftsmöglichkeiten ihrer Region am besten zu vermarkten. Auch können nur sie beispielsweise Industrieland für eine konkrete Ansiedlung zur Verfügung stellen. Gleichzeitig führt der Wettbewerb zwischen den Kantonen dazu, dass sie ihre Standortattraktivität laufend verbessern, indem sie in Infrastruktur und Ausbildung investieren, die Steuerbelastungen für Unternehmen reduzieren oder beispielsweise ihre landschaftlichen Vorzüge pflegen.

Auf verschiedensten Zielmärkten braucht es jedoch zunehmend eine Bündelung der Kräfte, um die Vorzüge des Unternehmensstandortes Schweiz erfolgreich vermarkten zu können. Angesichts der grossen Konkurrenz durch andere (europäische) Staaten ist es generell wichtig, dass ein Land im internationalen Standortwettbewerb möglichst einheitlich, mit einer starken und konsequent geführten nationalen Dachmarke, einer weitgehend einheitlichen Kernbotschaft, einer langfristig ausgerichteten Strategie sowie insgesamt mit einer «kritischen Masse» auftritt. Potenzielle ausländische Investoren benötigen meist eine Reihe von (Grundlagen-) Informationen über unser Land. Es ist sinnvoll, dass nicht jeder Kanton selber diese Informationen aufbereitet und zur Verfügung stellt. In gewissen Kulturkreisen dauert es zudem lange, bis Vertrauen aufgebaut ist: Die zukünftigen Investoren erwarten, dass sie vom ersten Kontakt bis zum Ansiedlungsentscheid möglichst von derselben Kontaktperson und in ihrer Landessprache betreut werden. Dies alles gilt speziell auch in fernen Märkten, wo zum Teil das Wissen und das Verständnis bezüglich dem schweizerischen Föderalismus fehlen: Konkurrenzierende Auftritte einzelner kantonaler Wirtschaftsförderstellen oder ihrer Zusammenschlüsse respektive ein unkoordiniertes Vorgehen könnten potenzielle Investoren abschrecken. Zudem ist gerade auch in solchen Märkten die Offizialität sehr wichtig. Diese kann eine nationale Vertretung wie eine Botschaft oder eine nationale Promotionsagentur wie die Osec leichter sicherstellen.

16 SR **946.14**

Mit der Botschaft über die Standortförderung 2008–2011[17] hat der Bund die nationale Standortpromotion, die bis dahin vom SECO unter der Marke LOCATION Switzerland betreut wurde, auf Wunsch der Kantone an die Osec übertragen. Die Zusammenführung von Exportförderung und Standortpromotion entspricht dem Modell, das inzwischen international zum Standard gehört (vgl. Ziff. 2.2.3). Zusätzlich zum Auftrag des Bundes schlossen alle Kantone einzeln weitestgehend identische Leistungsvereinbarungen mit der Osec ab, sodass dieser Organisation die breit abgestützte Koordination der gesamtschweizerischen Standortpromotion übertragen wurde.

Zur langfristigen, nachhaltigen Förderung der Ansiedlung ausländischer Unternehmen in der Schweiz informiert die Osec potenzielle Investoren über die vorteilhaften Bedingungen am Unternehmensstandort Schweiz. Die Osec erstellt in enger Koordination mit den Kantonen Publikationen, organisiert Investorenseminare und andere Promotionsveranstaltungen und betreibt Marketingmassnahmen an Fachmessen und Medienarbeit mit dem Ziel, die Schweiz im weltweiten Standortwettbewerb bestmöglich zu positionieren. Gleichzeitig nimmt die Osec weitestmöglich Rücksicht auf die Kantone. Sie sollen weiterhin für die eigentliche Ansiedlung zuständig bleiben und müssen entsprechend genug Raum erhalten, um sich und ihr Angebot angemessen darstellen zu können.

Unter den Kantonen und Regionen in der Schweiz herrscht ein Standortwettbewerb, der dazu beiträgt, dass unser Land attraktive Rahmenbedingungen für ausländische Investoren bieten kann. Auf der anderen Seite führen unterschiedliche Strategien und Bedürfnisse der Kantone sowie weiterer Partner und ständig wechselnde Rahmenbedingungen auf internationaler und nationaler Ebene zu einem hohen Koordinationsaufwand. Als die Osec 2008 das Mandat für die nationale Standortpromotion übernahm, war sie sich der Komplexität des Auftrags bewusst. Sie musste sich das Vertrauen der Kantone erarbeiten. Dies war zusätzlich erschwert, weil aufgrund der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/2009 das Interesse potenzieller Investoren an Direktinvestitionen (nicht nur in der Schweiz) abnahm.

Die Osec konzentriert sich in ihrer Marktbearbeitung zum einen auf die traditionellen Schwerpunktmärkte (Deutschland, Frankreich, USA, Japan), aus denen bisher die meisten Direktinvestitionen in die Schweiz gelangt sind. Zum anderen betreut die Osec in Zusammenarbeit mit den Kantonen aber auch intensiv ausgewählte Schwellenmärkte mit einem grossen Potenzial (China, Indien, Russland). Daneben sind die Kantone weiterhin frei, eigene Schwerpunkte zu setzen und weitere Länder und Märkte zu bearbeiten. Ergänzt wird die Länderstrategie durch einen marketingorientierten Branchen- oder Clusteransatz. Es handelt sich dabei um eine Fokussierung der Kommunikationsaktivitäten auf innovative und wertschöpfungsintensive Branchen, in denen die Schweiz schon jetzt eine grosse Erfahrung hat und eine erfolgreiche Position besetzt. Sie ist deshalb besonders attraktiv für zuziehende Firmen in Branchen mit überdurchschnittlichem Wachstumspotenzial wie zum Beispiel der Biotechnologie, der Medizinaltechnologie («Medtech»), der Mikro- und Nanotechnologie und der Umwelttechnologie («Cleantech»). Traditionellere, aber für die Schweiz weiterhin sehr wertschöpfungsintensive Branchen bleiben aber ebenso im Fokus: Dazu gehören zum Beispiel die Pharmaindustrie, Finanzdienstleistungen, die Informations- und Kommunikationstechnologie und generell auch die Gründung von regionalen oder weltweiten Hauptquartieren von international tätigen Firmen.

17 BBl **2007** 2227

2.3.2 Wirksamkeit der Standortpromotion

Die nationale Standortpromotion ist zentral für den einheitlichen Auftritt der Schweiz im international härter gewordenen Standortwettbewerb. Die Marke Schweiz mit den dazugehörenden Assoziationen wirkt im Ausland grundsätzlich stärker als Auftritte einzelner Kantone oder von Kantonsgruppen. Ferner beschreibt eine zentrale Organisation den Unternehmensstandort Schweiz effizient, einheitlich und kohärent, was wiederum die Glaubwürdigkeit bei interessierten Investoren erhöht.

Gemäss der externen Evaluation aus dem Jahr 2010 konnte die Osec die Qualität der Dienstleistungen und damit die Zufriedenheit der Kantone steigern. Insgesamt empfehlen die Evaluatoren, die Zielgruppen noch stärker einzugrenzen und potenzielle Investoren direkter anzusprechen. Angesichts der Heterogenität der diversen Akteure stellen die Festlegung einer einheitlichen Strategie und die Steuerung des Gesamtsystems weiterhin eine besondere Herausforderung dar. Zudem sollte bei Veranstaltungen wie Investorenseminaren die Qualität der Kontakte gesteigert werden, was ein intensives Einladungsmanagement (zum Beispiel direkte Ansprachen anstelle von genereller Werbung für eine Veranstaltung) voraussetzt.

Trotz des relativ bescheidenen Umfangs ist die Bedeutung des Bundesbeitrags zur Standortpromotion der Schweiz wichtig für die Koordination unter den verschiedenen Akteuren, die Bereitstellung von allgemeinen Informationen über die Schweiz, die Organisation von Investorenseminaren und generell für einen einheitlichen Auftritt unseres Landes. Die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VDK) ist in einer Stellungnahme der Ansicht, dass der Bundesbeitrag auch deshalb sehr effektiv und wichtig ist, weil er letztlich die Tätigkeit vieler regionaler, kantonaler und kommunaler Wirtschaftsförderer sowie privater Firmen in der Standortpromotion überhaupt erst ermöglicht. Es ist allerdings eher schwierig, direkt zu berechnen oder abzuschätzen, wie viele Firmenansiedlungen und neue Arbeitsplätze dieser Bundesbeitrag generiert. Gesamtschweizerisch erhebt die VDK eine Statistik der Ansiedlungen. So wurden 2008 rund 500 Firmen mit 1 850 neuen Arbeitsplätzen angesiedelt; 2009 waren es trotz der internationalen Wirtschaftskrise immerhin noch 400 Firmen, die in diesem Jahr allein etwas mehr als 1 500 Arbeitsplätze schufen. Bei diesen Zahlen schwingt eine gewisse statistische Unschärfe mit, da die Kantone Ansiedlungen bisher nicht immer nach einheitlichen Kriterien erfassten.

2.3.3 Internationaler Vergleich

Alle vergleichbaren Staaten betreiben heute ein nationales Marketing für ihren Unternehmensstandort. Rechnet man die Budgets der Kantone und der regionalen Zusammenschlüsse dazu, so können die verfügbaren Mittel für die Schweizer Standortpromotion gemäss einer kürzlich durchgeführten Studie ungefähr mit denjenigen Österreichs oder Schwedens verglichen werden[18]. Bayern betreibt weltweit 23 Niederlassungen, welche Unternehmen dabei unterstützen, im Freistaat einen Standort aufzubauen[19]. Weitere Vergleiche sind schwierig, weil in der Regel weder

18 Naumann/Schmid (The Boston Consulting Group), Standortpromotion: Zentrale Anforderungen an den Marktauftritt. In: Standort Schweiz, Zürich, März 2010.

19 Osec stützt sich primär auf 18 *Business-Hubs*, vgl. auch Ziff. 2.2.1.

die Budgets noch die Anzahl der Mitarbeitenden der Standortpromotionsagenturen zugänglich sind.

2.3.4 Schwerpunkte 2012–2015

Der internationale Standortwettbewerb wird in den kommenden Jahren noch einmal intensiver und härter werden. Aufgrund der grossen internationalen Konkurrenz muss die Schweiz ihre Standortpromotion qualitativ auf dem höchsten Niveau halten, aber weiterhin flexibel genug sein, um auf Änderungen im internationalen Umfeld adäquat reagieren zu können. Andere Länder werden auch ein wachsames Auge auf die Art und Weise halten, wie die Schweiz ihren Unternehmensstandort anpreist, besonders im Steuerbereich. In Bezug auf die erfolgreiche Ansiedlung ausländischer Unternehmen dominiert in der Schweiz zudem noch zu oft die Vorstellung, dies sei ein Nullsummenspiel: Wenn sich das ausländische Unternehmen in einem Kanton niederlässt, kommt dieser Kanton als Gewinner hervor, während der Nachbarkanton sich zu den Verlierern zählt. Diese aus räumlichen Gesichtspunkten falsch verstandene Konkurrenz kann eine wirksame Stärkung der Promotion des Wirtschaftsstandortes Schweiz im Ausland untergraben. Aus all diesen Gründen erwartet der Bundesrat von allen Partnern weiter verstärkte Anstrengungen zur Koordination sowie die bessere Berücksichtigung übergeordneter (gesamtschweizerischer) Interessen, insbesondere auch im Rahmen von Promotionsaktivitäten der Kantone im Ausland.

In der Standortpromotion soll 2012–2015 grundsätzlich auf der bestehenden Aufgaben- und Rollenteilung zwischen dem Bund, der Osec und den Kantonen aufgebaut werden. Die bestehende Rechtsgrundlage, das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007[20] zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz bildet weiterhin die rechtliche Basis. Die VDK hat sich am 28. Oktober 2010 ohne Gegenstimme dafür ausgesprochen, die Standortpromotion auf der Basis einer neuen Leistungsvereinbarung mit der Osec weiterzuführen. Der Kantonsbeitrag soll wie bisher 1,3 Millionen Franken pro Jahr betragen. In der neuen Leistungsvereinbarung soll ein Verhaltenskodex formuliert werden, welcher verbindliche Richtlinien zur Koordination und Kooperation der verschiedenen Akteure festlegen soll. Die praktischen Erfahrungen in der Standortpromotion sollen weiter systematisch ausgewertet und nötigenfalls auch Massnahmen zu einer Verbesserung der Strategie sowie der einzelnen Aktionen vorgeschlagen werden. Zentrales Organ bleibt dabei die «Arbeitsgruppe Landesmarketing», in der Vertreterinnen und Vertreter der Kantone und ihrer Zusammenschlüsse, der Osec und des EVD/SECO arbeiten. Die Gruppe wird von einem Mitglied der VDK präsidiert; die Arbeitsgruppe erstattet auf dieser Grundlage der VDK Bericht und kann Anträge an das VDK-Plenum stellen.

Die Schwerpunkte bei den Zielmärkten und Zielbranchen sowie die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren sollen weiterhin durch die Arbeitsgruppe Landesmarketing periodisch überprüft und falls nötig ebenfalls angepasst werden. Die Gruppe wird beispielsweise auch den Pilotversuch in Japan weiter verfolgen: In diesem Land bleibt die Osec wesentlich länger zentraler Ansprechpartner von potenziellen Investoren (sogenanntes Leadmanagement), bevor der Kontakt an die Kantone weitergegeben wird.

20 SR **194.2**

2.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015

Im Bereich der Standortpromotion standen 2008 3,4 Millionen Franken zur Verfügung. Ab 2009 wurde dieser Betrag um 1,3 Millionen auf 4,7 Millionen Franken aufgestockt (und bei anderen Aufgaben der Standortförderung kompensiert), um einen gleich hohen Zusatzbeitrag der Kantone auszulösen. Damit standen seither jährlich insgesamt 6 Millionen Franken für die nationale Standortpromotion zur Verfügung.

Gesuch um Finanzhilfe der Osec

Die Osec beantragt für die Jahre 2012–2015 für die Standortpromotion jährliche Mittel des Bundes in der Höhe von 5,1 Millionen Franken wie folgt:

Übersicht 3

Finanzierungsantrag Osec (in Mio. Fr. pro Jahr)

Bisherige Finanzierungsbasis	3,4
Ausgleich der ab 2012 neu zu entrichtenden Mehrwertsteuer	0,4
Institutionalisierung des zusätzlichen Bundesbeitrages 2009–2011	1,3
Total beantragte Bundesmittel pro Jahr	**5,1**

Neben einer Kompensation für Mehrwertsteuer, die die Osec ab 2012 neu bezahlen muss (0,3–0,4 Mio. Fr.), beantragt die Osec, dass der im Zusammenhang mit der gemeinsamen Marktbearbeitungsstrategie mit den Kantonen in den Jahren 2009–2011 gewährte Bundesbeitrag von jeweils 1,3 Millionen Franken fortgeführt wird.

Stellungnahme des Bundesrates

Der Bundesrat anerkennt die Wichtigkeit einer nationalen Standortpromotion, die mit der Exportförderung verzahnt und mit den Kantonen eng koordiniert ist. Der Informations- und Erfahrungsaustausch mit den kantonalen Wirtschaftsförderern soll in der nächsten Periode noch intensiviert und der Auftritt im Ausland weiter gestärkt werden. Der Bundesrat ist deshalb der Ansicht, dass der Standortpromotion von Seiten des Bundes in den Jahren 2012–2015 jährlich real gleich viele Mittel wie bisher zur Verfügung stehen sollen. Neben der zukünftigen Teuerung sollen die neu zu entrichtende Mehrwertsteuer ausgeglichen und der zusätzliche Betrag von 1,3 Millionen Franken, der ab 2009 zur Verfügung gestellt wurde und der einen gleich hohen Beitrag der Kantone auslöste, fortgeführt werden. Insgesamt sind für die nationale Standortpromotion Mittel von 5,1 Millionen Franken pro Jahr vorzusehen. Der Bundesrat geht dabei davon aus, dass die Kantone der Osec weiterhin ebenfalls in demselben Umfang wie bisher unterstützen, das heisst ihrerseits nochmals rund 1,3 Millionen Franken pro Jahr aufbringen.

Antrag des Bundesrates

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat dem Parlament, die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz (Standortpromotion) in den Jahren 2012–2015 mit einem Zahlungsrahmen von insgesamt 20,4 Millionen Franken zu unterstützen.

Rechtliche Aspekte

Verfassungsmässige Grundlage für die Standortpromotion ist Artikel 54 der Bundesverfassung.

Der Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz für die Jahre 2012–2015 stützt sich auf das Bundesgesetz vom 5. Oktober 2007[21] zur Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz. Artikel 7 des Bundesgesetzes hält fest, dass die Bundesversammlung jeweils für vier Jahre mit einfachem Bundesbeschluss den Höchstbetrag für die Förderung der Information über den Unternehmensstandort Schweiz nach diesem Gesetz bewilligt.

2.4 Exportrisikoversicherung: Änderung zum Bundesgesetz

2.4.1 Standortbestimmung

Die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) ist seit dem 1. Januar 2007 als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes die Nachfolgeorganisation der Exportrisikogarantie (ERG). Die Ziele der SERV sind die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie die Förderung des Wirtschaftsstandortes Schweiz durch die Erleichterung der Teilnahme der Schweizer Exportwirtschaft am internationalen Wettbewerb. Die SERV bietet Versicherungslösungen für Exporteure und Finanzierungsinstitute an und erleichtert damit den Schweizer Exporteuren die Übernahme von Auslandaufträgen, bei denen der Zahlungseingang aufgrund politisch und wirtschaftlich unsicherer Verhältnisse gefährdet ist.

Die Produktepalette der SERV deckt die Kernbedürfnisse der schweizerischen Exporteure ab. Im Zuge der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise im Jahr 2008 traten jedoch Probleme bei der Finanzierung von Exportaufträgen und -krediten auf, die durch das bestehende Produktangebot der SERV nicht gemildert oder überwunden werden konnten. Wie auch in anderen Staaten wurden deshalb in der Schweiz im Rahmen des zweiten Konjunkturstabilisierungspaketes bis 31. Dezember 2011 die Versicherungsleistungen der SERV befristet ergänzt: Es wurden neue Produkte eingeführt, die insbesondere auf die Reduktion der Finanzierungskosten des Exporteurs und auf die Erleichterung des Zugangs zu Exportfinanzierungen ausgerichtet sind. Es sind dies (1) die Erweiterung der Versicherung von Vertragsgarantien (zum Beispiel Bietungs-, Anzahlungs- und Leistungsgarantien) durch eine Bondgarantie; (2) die Einführung einer Refinanzierungsgarantie (Erleichterung der Refinanzierung); (3) die Einführung einer Versicherung zur Vorfinanzierung der Herstellungskosten von Exporten (Fabrikationskreditversicherung).

21 SR **194.2**

Die SERV hat die Auflage, für ihre Leistungen angemessene Prämien zu erheben und eigenwirtschaftlich zu arbeiten. Sie erfüllt dies seit ihrer Ausgestaltung als öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes im Jahr 2007 vollumfänglich. Anders als im Bereich der Exportförderung und bei der Standortpromotion geht es deshalb in der vorliegenden Botschaft bei diesem Instrument der Aussenwirtschaftsförderung nicht um die Finanzierung der nächsten Periode, sondern lediglich um die befristete Verlängerung der unter dem zweiten Konjunkturstabilisierungspaket zusätzlich eingeführten Produkte.

Diese neuen Produkte entsprechen den Bedürfnissen der Exportwirtschaft, was sich seit ihrer Einführung in einer guten und stetig steigenden Nachfrage spiegelt:

Übersicht 4

Stand der Nachfrage Ende September 2010

SERV-Produkt	Anzahl Geschäfte	Wert des versicherten Teils des Geschäftes in Mio. Fr.[22]	Gesamtwert des Geschäftes in Mio. Fr.
Bondgarantien	95	330,5	1 171,0
Fabrikationskreditversicherungen	25	80,7	214,5
Refinanzierungsgarantie	1	7,0	154,7
Total	**121**	**418,2**	**1 540,2**

Da die Folgen der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 zum Teil immer noch nachwirken, kann davon ausgegangen werden, dass die genannten Produkte auch weiterhin einem Bedürfnis entsprechen. Zudem könnte die Schweizer Exportindustrie weiter durch die Krise im Euro- beziehungsweise US-Dollarraum und die Höherbewertung des Schweizer Frankens belastet werden: Der positive Liquiditätseffekt der oben genannten SERV-Produkte ist für viele Exporteure wichtig, wenn sie aufgrund von Währungsverlusten in ihrer Liquidität eingeschränkt werden. Die Verlängerung dieser Produkte dient damit indirekt auch zur Linderung von Wechselkursproblemen. Mittelfristig wären in diesem Bereich allenfalls weitere Dienstleistungen der SERV denkbar. Entsprechende Ideen und Vorschläge müssten im Rahmen einer Revision des SERVG[23] diskutiert werden.

2.4.2 Änderung des Bundesgesetzes über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung

Der Bundesrat beantragt dem Parlament deshalb, das Bundesgesetz über die ursprünglich bis zum 31. Dezember 2011 befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung um vier Jahre bis

22 Exporteure lassen aus verschiedenen Gründen oft nicht den Gesamtwert, sondern nur einen Teil des Gesamtwertes ihres Exportgeschäftes versichern. Die Versicherung nur eines Teils des Gesamtwertes des Exportgeschäftes ermöglicht jedoch in der Regel, dass ein Exportgeschäft überhaupt zu Stande kommt.

23 SR **946.10**

31. Dezember 2015 zu verlängern. Damit sollen die oben genannten Produkte, die Bond- und Refinanzierungsgarantie sowie die Fabrikationskreditversicherung weitergeführt werden können. Für den Bundeshaushalt ergeben sich damit keine zusätzlichen Auswirkungen.

Die Verlängerung erfordert eine Änderung des Bundesgesetzes vom 20. März 2009[24] über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung wie folgt:

Art. 5 Abs. 3 (neu)

3 *Die Geltungsdauer dieses Gesetzes wird bis zum 31. Dezember 2015 verlängert.*

Eine externe Evaluation der SERV beurteilt die Leistungserstellung der SERV im Zeitraum von 2007–2010 als effizient und effektiv. Die Evaluation kam ebenfalls zum Schluss, dass die SERV ihr volkswirtschaftliches Wirkungspotenzial weitgehend ausschöpft. Gemäss der Evaluation haben die SERV-gedeckten Geschäfte im jährlichen Durchschnitt eine Bruttowertschöpfung von 939 Millionen Franken bei den Exporteuren ausgelöst. Dazu kommt eine indirekte Bruttowertschöpfung von 1 581 Millionen Franken, die bei den Zulieferern zur Exportindustrie beziehungsweise bei weiteren Branchen durch die Einkommens- und Investitionseffekte ausgelöst wurden. Die direkte Beschäftigungswirkung beträgt im Durchschnitt pro Jahr 5 173 Vollzeitäquivalente beziehungsweise indirekt 10 971 Vollzeitäquivalente. Eine Studie der Universität Bern kommt zum Schluss, dass die SERV die Exporte im Produktionssektor um ein Prozent erhöht. Ihre wesentlichsten Effekte erziele die SERV bei Exporten in grosse aufstrebende Länder sowie bei chemischen Produkten und Maschinen[25].

Die unter dem zweiten Konjunkturstabilisierungsprogramm eingeführten neuen Produkte haben in der Zeit zwischen ihrer Einführung im Mai 2009 bis Ende September 2010 zusätzliche Exporte im Umfang von über 1,5 Milliarden Franken ermöglicht (vgl. Übersicht 4). Die SERV konnte dank diesen Produkten diverse neue Kunden aus dem KMU-Segment gewinnen. Die neuen Produkte werden besonders auch von neu gegründeten Firmen nachgefragt, die im Markt noch nicht über einen Leistungsausweis verfügen.

Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Bondgarantie bei den allermeisten ausländischen staatlichen Exportkreditversicherern als (unbefristetes) Standardprodukt etabliert ist. Die Fabrikationskreditversicherung sowie die Refinanzierungsgarantie werden teilweise als Standardprodukte und teilweise als (befristete und unbefristete) Antikrisenmassnahmen geführt.

In verschiedenen anderen Ländern, unter anderem in Deutschland, laufen Bestrebungen, die ursprünglich als Antwort auf die Finanz- und Wirtschaftskrise analog zur Schweiz temporär eingeführten Massnahmen zu verlängern. Beispielsweise wurde in Deutschland bereits beschlossen, die Möglichkeit, den Selbstbehalt bei der Deckung von Lieferantenkrediten bis Ende 2010 zu senken, um weitere drei Jahre bis Ende 2013 zu verlängern.

24 SR **946.11**

25 Herger et al., How do Export Risk Guarantees affect Exports? The Case of Switzerland. In: Aussenwirtschaft, 65. Jahrgang (2010), Heft III, Zürich: Rüegger, S. 297–319.

3 Tourismuspolitik

3.1 Strategische Grundlagen

3.1.1 Neukonzeptionierung der Tourismuspolitik

Der Tourismus trägt rund drei Prozent zur Schweizer Wirtschaftsleistung bei. Mit umgerechnet 146 000 Vollzeitstellen entfallen landesweit 4,1 Prozent der Beschäftigung auf diesen Sektor[26]. Der Tourismus ist insbesondere für die alpinen Regionen ein Leitsektor von grosser Bedeutung. Die Perspektiven für den Schweizer Tourismus sind vorteilhaft. Weltweit ist der Tourismus einer der am stärksten wachsenden Wirtschaftssektoren. Gemäss Prognosen der Weltorganisation für Tourismus (UNWTO) wird der grenzüberschreitende Tourismus in den nächsten zehn Jahren weltweit um durchschnittlich rund vier Prozent pro Jahr zunehmen.

Die Schweiz verfügt als Tourismusland über ausgeprägte Stärken: die attraktive Landschaft, die zentrale Lage in Europa und die gut ausgebauten Verkehrsinfrastrukturen, die vielfältigen und attraktiven touristischen Angebote, das grosse vorhandene touristische Knowhow oder weitere Faktoren wie Sicherheit, Zuverlässigkeit und das positive Landesimage. Aufbauend auf diesen Stärken verfügt das Tourismusland Schweiz über ein grosses Potenzial für zukünftiges Wachstum.

Dieses Potenzial muss noch besser genutzt werden. Denn die Konkurrenz ist durch die Globalisierung stark gewachsen. Seit den 1970er-Jahren ist übers Ganze gesehen eine stagnierende Entwicklung des Schweizer Tourismus zu beobachten. Neben der Globalisierung sind hierfür ernst zu nehmende Schwächen des Schweizer Tourismus verantwortlich. Anzufügen sind insbesondere die zersplitterten Destinationsstrukturen, die Nachteile kleingewerblicher Betriebs- und Branchenstrukturen, im internationalen Vergleich höhere Produktionskosten sowie die unter dem Durchschnitt der Schweizer Volkswirtschaft liegende Arbeitsproduktivität.

Die Entwicklung in der jüngeren Vergangenheit lässt die berechtigte Schlussfolgerung zu, dass es dem Schweizer Tourismus in Zukunft gelingen könnte, die langjährige Stagnation zu überwinden. So wurde im Tourismusjahr 2008 ein historischer Spitzenwert von 37 Millionen Hotelübernachtungen erreicht. In der jüngsten Vergangenheit hat die globale Finanz- und Wirtschaftskrise zwar zu spürbaren Einbussen geführt, der Schweizer Tourismus scheint diese aber rasch wieder kompensieren zu können. Eine grosse Herausforderung stellt für den Schweizer Tourismus zurzeit die ungünstige Wechselkurssituation dar, führt doch die Frankenstärke zu deutlichen Nachfrageeinbussen.

Der Bundesrat hat in einer Überprüfung festgestellt, dass sich die heutige Tourismuspolitik grundsätzlich bewährt hat. Sie ist in folgenden drei Bundesgesetzen verankert:

– Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997[27] über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour);

26 Bundesamt für Statistik, Jährliche Indikatoren zum Satellitenkonto Tourismus der Schweiz, Werte für 2009.
27 SR **935.22**

– Bundesgesetz vom 20. Juni 2003[28] über die Förderung der Beherbergungswirtschaft;
– Bundesgesetz vom 21. Dezember 1955[29] über Schweiz Tourismus.

Mit den drei Instrumenten fördert der Bund gemäss der Gliederung der Aufgabenbereiche der Standortförderung (vgl. Ziff. 1.4) die Entwicklung der touristischen Standorte (Bundesgesetz über Innotour), unterstützt die Beherbergungsunternehmen als zentrale touristische Standortnutzer (Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft) und fördert die Nachfrage nach dem Tourismusland Schweiz (Bundesgesetz über Schweiz Tourismus).

Zur besseren Nutzung der vorhandenen Potenziale braucht es allerdings eine teilweise Neuorientierung der Tourismuspolitik des Bundes. Insbesondere müssen die Querschnittsaufgaben verstärkt werden sowie die Innovations- und Kooperationsförderung neu ausgerichtet und dauerhaft gesetzlich verankert werden. Der Bundesrat hat deshalb eine Neukonzeptionierung der Tourismuspolitik ab 2012 beschlossen und im Juni 2010 eine Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz verabschiedet[30]. Dank der neuen Wachstumsstrategie soll der Schweizer Tourismus nach Ansicht des Bundesrates seine volkswirtschaftliche Bedeutung in der Schweiz behaupten und im europäischen Alpenraum Marktanteile gewinnen können, dies unter Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung.

Mit der neu konzipierten Tourismuspolitik beabsichtigt der Bundesrat, als Hauptaufgabe die Rahmenbedingungen für die Tourismusunternehmen zu verbessern (vgl. Übersicht 5). Die Unternehmen sind die zentralen Träger einer wachstumsorientierten Tourismuspolitik, weil nur sie Wertschöpfung schaffen können. Als zweiten Schwerpunkt umfasst die Tourismuspolitik angebots- und nachfrageseitige Instrumente zur gezielten Förderung der touristischen Standorte.

Die neu konzipierte Tourismuspolitik des Bundes beruht auf vier Pfeilern:

1) Strategisch wichtige Themen frühzeitig erkennen:

Der Bund setzt sich in Zukunft systematisch mit den für den Tourismusstandort Schweiz strategisch wichtigen Themen auseinander («Strategisches Issue-Management»). Er sorgt dafür, dass strategisch wichtige Themen frühzeitig erkannt und aufgegriffen werden. Hierzu gehören beispielsweise Themen wie die nachhaltige Entwicklung, der Klimawandel oder die fortschreitende Globalisierung der touristischen Nachfrageströme. Der Bund klärt den Handlungsbedarf für den Tourismusstandort Schweiz ab und unterstützt die touristischen Akteure bei der Suche nach Lösungen. Hierzu schafft der Bundesrat ein «Tourismus-Forum Schweiz». Es ist eine strategische Plattform in Form von regelmässigen Veranstaltungen unter Beteiligung des Bundes, der Tourismusregionen und -kantone sowie der Tourismuswirtschaft. Das Tourismus-Forum Schweiz wird als Bestandteil des neuen dritten Schwerpunkts «Wissensaufbau» des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) umgesetzt, die Finanzierung erfolgt über Innotour (vgl. Ziff. 3.2). Das Tourismus-Forum Schweiz wird vom SECO geplant und organisiert werden.

28 SR **935.12**
29 SR **935.21**
30 Schweizerischer Bundesrat, Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz, 2010.

2) Querschnittsaufgaben verstärken:

Viele Bereiche der Politik beeinflussen die unternehmerischen Entwicklungsmöglichkeiten. Für den Tourismus wichtig und relevant sind unter anderem die Wirtschafts-, Infrastruktur- und Verkehrspolitik, die Regional- und Raumordnungspolitik oder die Umwelt- und Klimapolitik. Die Tourismuspolitik soll dafür sorgen, dass diese Politiken in der Summe die Chancen der Tourismusunternehmen auf den Märkten erhöhen. Diese Aufgaben der Tourismuspolitik werden als Querschnittsaufgaben bezeichnet. Durch frühzeitige Interessensabwägungen unter den verschiedenen Politikbereichen sind optimale Lösungen zu finden. Von besonderer Wichtigkeit bei den Querschnittsaufgaben ist die Berücksichtigung der Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung.

3) Attraktivität des touristischen Angebots steigern:

Die Attraktivität und Qualität des touristischen Angebots muss stetig verbessert werden. Die Verantwortung hierfür liegt hauptsächlich bei den Tourismusunternehmen. Der Bund erleichtert diese Aufgabe und unterstützt die Unternehmen mittels Innovations-, Kooperations- und Investitionsanreizen. Der Bund verfügt hierfür mit dem Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) sowie mit dem Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft über zwei geeignete Instrumente. In Zukunft soll die Tourismuswirtschaft verstärkt vom Wissensaufbau und von der Wissensdiffusion des Bundes profitieren (vgl. Ziff. 3.2).

Übersicht 5

Tourismuspolitik des Bundes – die vier Kernstrategien

Wachstumsorientierte Tourismuspolitik			
Verbesserung der Rahmenbedingungen		**Tourismus-Standortförderung**	
Strategie 1: Strategisches Issue Management betreiben	**Strategie 2:** Querschnittsaufgaben verstärken	**Strategie 3:** Attraktivität des touristischen Angebots steigern	**Strategie 4:** Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz stärken

4) Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz stärken:

Die Schweiz braucht einen überzeugenden und geschlossenen Marktauftritt. Die vom Bund auf der Basis des Bundesgesetzes über Schweiz Tourismus finanzierte touristische Landeswerbung übernimmt diese Aufgabe. Dadurch sollen die Marketinganstrengungen der Unternehmen und der Tourismusorganisationen auf lokaler, regionaler und kantonaler Ebene verstärkt und gebündelt werden.

Mit der neuen Tourismuspolitik schafft der Bund vorteilhafte Voraussetzungen für eine erfolgreiche zukünftige Entwicklung des Schweizer Tourismus. Die neue Politik setzt auf Wachstum und Nachhaltigkeit und verschafft der Schweiz Vorteile im internationalen Standortwettbewerb.

Der Bund hat mit der Erarbeitung der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz mittel- bis langfristig angelegte, konzeptionelle Grundlagen für die nationale Tourismuspolitik gelegt. Für den Vollzug der Tourismuspolitik bleibt weiterhin das EVD beziehungsweise das SECO zuständig. Das SECO wird für die Implementierung der neuen Tourismuspolitik Umsetzungsprogramme erarbeiten, das erste für die Periode 2012–2015. Neu soll zudem alle vier Jahre vom Bundesrat eine Standortbestimmung zum Schweizer Tourismus durchgeführt werden.

3.1.2 Handlungsbedarf

Zur Umsetzung der neu konzeptionierten Tourismuspolitik ist erstens eine Totalrevision des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) notwendig (vgl. Ziff. 3.2). Der Handlungsbedarf ergibt sich daraus, dass die geltende gesetzliche Grundlage zu Innotour Ende Januar 2012 ausläuft. Die Fortführung und die gleichzeitige Neu-Ausrichtung von Innotour sind für die Umsetzung der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz zwingend und werden entscheidend mithelfen, die Attraktivität des touristischen Angebots zu steigern.

Zur Umsetzung der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz ist zweitens die Erneuerung der Finanzhilfe des Bundes an Schweiz Tourismus notwendig (vgl. Ziff. 3.3). Die vom Bund finanzierte touristische Landeswerbung übernimmt die Aufgabe, einen überzeugenden und geschlossenen internationalen Marktauftritt des Tourismuslandes Schweiz sicherzustellen. Der geltende Finanzierungsbeschluss zu Schweiz Tourismus läuft Ende 2011 aus. Basierend auf Artikel 6 des Bundesgesetzes über Schweiz Tourismus legt die Bundesversammlung alle vier Jahre den Zahlungsrahmen für ST mit einfachem Bundesbeschluss fest[31].

Kein Handlungsbedarf besteht beim Bundesgesetz über die Förderung der Beherbergungswirtschaft, welches im Jahr 2003 totalrevidiert wurde (vgl. Ziff. 3.4). Der gesetzliche Auftrag wird von der Schweizerischen Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) umgesetzt. Die SGH verfügt heute über die finanziellen Mittel, die sie braucht, um ihren Auftrag erfolgreich zu erfüllen.

3.1.3 Finanzieller Gesamtrahmen der Tourismuspolitik

Für die Umsetzung der Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz genügen die heute der Tourismuspolitik des Bundes zur Verfügung stehenden Mittel; eine Erhöhung ist nicht vorgesehen. Die angestrebten Neuerungen können durch Ausschöpfung von Synergiepotenzialen oder durch Kompensationen innerhalb der Tourismuspolitik finanziert werden. Der Bundesrat schlägt dementsprechend vor, für den Zeitraum 2012–2015 die durch die Weiterführung von Innotour entstehenden Mehraufwendungen durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlags- und Finanzplankredite für Schweiz Tourismus vollständig zu kompensieren.

31 SR **935.21**

3.2 Innotour: Totalrevision

3.2.1 Grundzüge der Vorlage

3.2.1.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz vom 10. Oktober 1997[32] über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) wurde am 28. Januar 1998 als allgemeinverbindlicher Bundesbeschluss in Kraft gesetzt, mit 18 Millionen Franken ausgestattet und auf fünf Jahre befristet. Im Jahr 2003 verlängerte die Bundesversammlung Innotour um vier Jahre und wandelte den Bundesbeschluss in ein Bundesgesetz um. Das Parlament gewährte einen Zahlungsrahmen von 28 Millionen Franken (inklusive Qualifizierungsinitiative). Im Jahr 2007 verlängerte das Parlament den Erlass abermals um vier weitere Jahre und stellte einen Finanzrahmen von 21 Millionen Franken zur Verfügung. Innotour ist das jüngste Gesetz der Tourismuspolitik des Bundes. Es läuft Ende Januar 2012 aus.

3.2.1.2 Wirksamkeit von Innotour

Das Gesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wurde mehrmals von verschiedenen Institutionen und Experten evaluiert. Das Konzept des ersten Innotour-Programms 1998–2002 wurde vom führenden österreichischen Wirtschaftsforschungsinstitut (WIFO) überprüft. Die Hochschule Wallis evaluierte die einzelnen Projekte. Die Evaluation von Innotour II wurde 2007 vom Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF) der Universität Bern durchgeführt[33].

Mit der Schlussevaluation von Innotour wurde das Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus an der Universität St. Gallen (IDT) beauftragt[34]. Das IDT attestiert Innotour über die ganze Periode 1998–2010 einen sehr hohen Wirkungsgrad. Das Institut führt diese Tatsache auf die gemischtwirtschaftliche Finanzierung (Staat-Privatwirtschaft) zurück. Das Programm gibt dem eher struktur- und innovationsschwachen Tourismus entscheidende Impulse. Die Fachleute der Universität St. Gallen empfehlen aufgrund der Evaluationsergebnisse eine Fortführung von Innotour.

Zur Weiterführung und Optimierung von Innotour werden in der Schlussevaluation Empfehlungen formuliert. Insbesondere empfehlen die Expertinnen und Experten die Förderung von überbetrieblichen Infrastrukturen und öffentlichen Gütern zu priorisieren und die Förderung auf wettbewerbsfähige Destinationen zu konzentrieren. Zudem empfehlen sie, den Nachahmungswettbewerb zu verstärken, indem die Innovationsresultate der breiten Öffentlichkeit noch besser zugänglich gemacht werden.

32 SR **935.22**
33 Universität Bern, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF), Evaluation von InnoTour II, Studie im Auftrag des SECO, 2007, Bern.
34 Universität St. Gallen, Institut für öffentliche Dienstleistungen und Tourismus (IDT), Schlussevaluation zu Innotour, Studie im Auftrag des SECO, St. Gallen, 2010.

Die Empfehlungen der Expertinnen und Experten werden in der Revision des Gesetzes berücksichtigt. Innovationen sollen dort gefördert werden, wo der Markt zu wenig Anreize setzt. Die Förderung wird stärker auf die Destinationen ausgerichtet. Der Nachahmungswettbewerb soll stimuliert werden. Dazu soll insbesondere die Wissensdiffusion beitragen.

3.2.1.3 Die beantragte Neuregelung

Innotour ist ein wichtiges Instrument der nationalen Tourismuspolitik. Die Evaluationen stellen Innotour ein gutes Zeugnis aus. Innotour hat gemäss den Expertinnen und Experten wesentlich geholfen, das Tourismusland Schweiz im globalen Wettbewerb zu stärken. Die Marktbearbeitung, die Angebotsqualität und die Innovationstätigkeit der tourismusabhängigen Wirtschaft konnten dank Innotour verbessert werden. Die Evaluationen belegen, dass wichtige Innovationsprojekte im Schweizer Tourismus ohne Unterstützung durch Innotour nicht durchgeführt worden wären. Die von Innotour ausgelösten positiven Effekte lassen sich auch anhand konkreter Projektbeispiele belegen.

Praxisbeispiele zu Innotour:

Beispielprojekt Nr. 1: SchweizMobil

SchweizMobil stellt Infrastrukturen für Velofahrer, Skaterinnen, Mountainbiker und Paddlerinnen zur Verfügung und bietet ein erstklassiges nationales Netz für den Langsamverkehr an. Allein das Veloland-Routennetz wird jährlich im Rahmen von gegen 5 Millionen Tagesausflügen sowie von 200 000 Mehrtagesreisenden benutzt. Daraus entstehen rund eine halbe Million Übernachtungen sowie 150 Millionen Franken Umsatz. Insgesamt wird der ausgelöste Umsatz auf 300–400 Millionen Franken pro Jahr geschätzt.

Beispielprojekt Nr. 2: Qualitätsgütesiegel für den Schweizer Tourismus

Im Schweizer Tourismus bestehen nach wie vor grosse Unterschiede bei der Qualität. Vor allem weiche Faktoren wie mangelnde Freundlichkeit werden beanstandet. Der Handlungsbedarf ist bei kleinen und mittleren Betrieben am grössten. Unter der Führung des Schweizer Tourismus-Verbandes wurden Mindeststandards der Qualität entworfen und ein Konzept für deren Einführung in der Schweiz entwickelt. Bis Ende 2009 konnten diese Standards in gut 5 000 Betrieben eingeführt und umgesetzt werden. Die Betriebe setzen sich aus Restaurants, Hotels, Seilbahnen und anderen touristischen Organisationen wie Verkehrsvereinen und Verbänden zusammen. Qualitätsmanagement auf Destinationsebene ist überbetrieblich. Von einem guten Qualitätsimage profitieren alle.

Beispielprojekt Nr. 3: Matterhorn Valley Hotels

Im Mattertal, dem «Matterhorn Valley», haben sich mehrere Hotels zusammengetan, um Marketing, Einkauf, Rechnungsführung und das Buchungssystem gemeinsam zu nutzen. Der gemeinsame Einkauf spart beispielsweise 80 000 Franken pro Jahr. Die Hotels entwickeln auch Gemeinschaftsprodukte, indem sie Leistungen bündeln. Das führt für die Gäste zu Ermässigungen in Restaurants, bei Tickets für das Hallenbad und bei Outdoor-Aktivitäten. Weitere Projektinhalte betreffen den Aufbau eines Management-Informations-Systems sowie die Einführung eines Qualitätsgütesiegels Stufe III.

Die neue Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz betont die Bedeutung der gemischtwirtschaftlichen Innovations- und Kooperationsförderung im Schweizer Tourismus. Innotour unterstützt die Innovation und Kooperation im Schweizer Tourismus und ergänzt die beiden anderen tourismuspolitischen Förderinstrumente des Bundes (ST und SGH) in idealer Weise.

Aus diesen Überlegungen ist der Bundesrat der Ansicht, dass das Förderinstrument Innotour beizubehalten ist. Der Innotour-Erlass soll in ein unbefristetes Bundesgesetz umgewandelt werden. Bei der Revision von Innotour werden das veränderte Umfeld des Schweizer Tourismus sowie die Empfehlungen aus der Schlussevaluation des IDT berücksichtigt.

3.2.1.4 Das neue Förderkonzept von Innotour

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus (Innotour) wurde geschaffen, um die Innovationsrate anzuheben und die gemeinsame Leistungserstellung zu erleichtern. Diese Zielsetzungen sollen durch den Wissensaufbau erweitert werden. Der revidierte Erlass trägt deshalb den Titel *«Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus».*

Innovationen

Die Innovationsförderung bleibt die wichtigste Stossrichtung von Innotour. Innotour will das Innovationsklima in Destinationen verbessern, Innovationen auslösen und damit die Wettbewerbsfähigkeit der Destinationen stärken. Die Innovationsförderung soll dort ansetzen, wo die bedeutendsten Schwächen des touristischen Angebots bestehen. Im Vordergrund steht die Schaffung neuer Geschäftsmöglichkeiten sowie die Verbesserung bestehender Dienstleistungen[35].

Zusammenarbeit

Prägendes Merkmal des Tourismus ist die Verknüpfung einzelner Dienstleistungen zu einem Gesamtpaket «Ferien». Transport, Beherbergung, Verpflegung und Unterhaltung müssen beim Gast ineinander fliessen und ein Gesamtangebot eines Aufenthaltes schaffen. Kooperationen dienen dazu, gemeinsam Produkte zu entwickeln und

35 Vgl. Bundesgesetz Innotour Art. 2 Bst. a und b.

diese auf dem Markt gemeinsam abzusetzen. Damit können Kosten eingespart und der Nutzen für die Kundinnen und Kunden gesteigert werden. Kooperationsbedarf entsteht vor allem an den Schnittstellen zwischen den verschiedenen Leistungsträgern. Solche Verbundprojekte sind vielversprechende Quellen von Wettbewerbsvorteilen für den Schweizer Tourismus.

Die kleingewerbliche Tourismuswirtschaft ist auf gute Leistungen der Destination angewiesen. Besonderes Augenmerk ist deshalb diesen Leistungen sowie der Zusammenarbeit innerhalb von Destinationen zu schenken. Ein einzelnes Unternehmen kann beispielsweise für die einladende und ansprechende Atmosphäre eines Ortes wenig tun. Eine solche Destinationsleistung ist ein öffentliches Gut.

Wissensaufbau

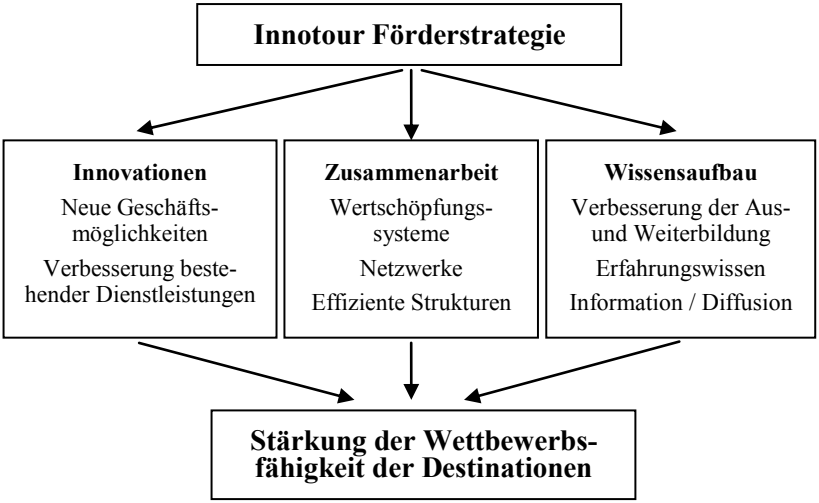
Der neue dritte Schwerpunkt von Innotour ist der Wissensaufbau, der auch die Wissensdiffusion umfasst. Auf Initiative des Parlamentes wurde zwischen 2003 und 2007 im Rahmen von Innotour eine Qualifizierungsoffensive durchgeführt[36]. Solche Massnahmen zur Verbesserung der Aus- und Weiterbildung werten das lokale Humankapital auf und helfen mit, dieses besser in den Tourismusregionen zu halten. In Zukunft sind weitere Anstrengungen nötig, die Arbeitsplatzattraktivität in Destinationen zu verbessern, um eine Abwanderung der besten Arbeitskräfte in Richtung Metropolräume zu verhindern. Ein wichtiger Ansatzpunkt ist das Erfahrungswissen, das in Betrieben und Destinationen erworben wird. Die Verbesserung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus hilft mit, die Arbeitsproduktivität als eines der wichtigsten Ziele der Tourismuspolitik zu steigern.

Zum Schwerpunkt Wissensaufbau gehört auch die Informationstätigkeit des SECO inklusive die Verbesserung der statistischen Grundlagen (vgl. Ziff. 3.2.1.5). Zudem soll der Erfahrungsaustausch auf der Basis der geförderten Innotour-Projekte verstärkt werden. Weiter soll auch das Wissen über die nachhaltige Entwicklung und im Besonderen über die Handlungsmöglichkeiten im Tourismus (zum Beispiel Nachhaltigkeitsbeurteilung, Nachhaltigkeitsmanagementsysteme, Nachhaltigkeitslabels) einen zentralen Bestandteil des Wissensaufbaus darstellen. Hierzu können insbesondere Massnahmen im Bereich der Umweltbildung unterstützt werden.

36 Universität Bern, Forschungsinstitut für Freizeit und Tourismus (FIF), Evaluation der Qualifizierungsinitiative, Studie im Auftrag des SECO, 2007, Bern.

Übersicht 6

Das neue Förderkonzept von Innotour



3.2.1.5 Weitere Neuerungen

Strengere Auslegung der Überbetrieblichkeit

Die Ausrichtung der Fördermittel auf überbetriebliche Aktivitäten vermeidet Wettbewerbsverzerrungen der staatlichen Innovationsförderung. Die «Überbetrieblichkeit» wird im neuen Gesetz strenger ausgelegt. Im geltenden Gesetz war das Erfordernis der Überbetrieblichkeit gemäss der Auflage von Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b erfüllt, wenn ein Vorhaben überbetrieblich umgesetzt wird. Die Erfahrungen im Vollzug von Innotour zeigen, dass die Anwendung dieses Kriteriums nicht genügt. Ein Vorhaben wird im revidierten Gesetz dann als überbetrieblich anerkannt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in einer schriftlichen Vereinbarung mit den beteiligten Trägern die Überbetrieblichkeit bei der Planung und Umsetzung nachweist. Dieser Nachweis ist eine Voraussetzung zur Förderung eines Vorhabens.

Mit dieser strengeren Auslegung der Überbetrieblichkeit folgt der Bundesrat der Empfehlung der Expertinnen und Experten. Sie halten in der Schlussevaluation von Innotour fest, der Förderschwerpunkt sei noch mehr auf überbetriebliche Projekte und das öffentliche Interesse zu legen (vgl. Ziff. 3.2.1.2).

Konzentration auf die nationale Ebene

Das revidierte Gesetz konzentriert die touristische Innovations- und Kooperationsförderung sowie den Wissensaufbau auf der nationalen Ebene. Die Mehrheit der Mittel soll für gesamtschweizerische Projekte und für nationale Koordinationsaufgaben eingesetzt werden. Solche nationalen Projekte sollen schweizweit einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten wie beispielsweise SchweizMobil oder

das gesamtschweizerische Qualitätsgütesiegel. Die Konzentration auf die nationale Ebene dient insbesondere auch der Abgrenzung zwischen Vorhaben von Innotour und Projekten der NRP. Die Unterstützung regionaler oder lokaler Vorhaben bleibt im Rahmen von Modellvorhaben möglich.

Modellvorhaben als neues Instrument

Das geltende Gesetz hält in Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe c fest, dass Vorhaben in einer Region wesentliche Impulse auslösen müssen. Im revidierten Gesetz sollen regionale oder lokale Vorhaben dann unterstützt werden, wenn sie für die ganze Schweiz Modellcharakter haben, eine internationale «Best Practice» einführen und zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Tourismusland beitragen.

Modellvorhaben sollen als Beispiele wirken und dadurch den Nachahmungswettbewerb stimulieren. Als mögliche Themen können neue Destinationsstrategien, neue Distributionsformen (Web 2.0 und Web 3.0, interaktive Distribution, Social Web) oder neue Konzepte für Anpassungs- und Verminderungsstrategien im Klimawandel angeführt werden.

Der Bundesrat wird im Rahmen der Ausführungsbestimmungen Kriterien für Modellvorhaben festlegen. Diese Kriterien präzisieren erstens das Verfahren. Vorrang hat weiterhin der Bottom-up-Förderansatz, das heisst Kantone, Regionen, Gemeinden, Destinationen sowie regionale und lokale touristische Leistungserbringer werden von sich aus aktiv. Neu wird der Bund auch Themen vorgeben und entsprechende Projekte (bspw. mittels Ausschreibungsverfahren) lancieren (Top-down-Förderung). Diese Themen müssen für das Tourismusland Schweiz von strategischer Bedeutung sein wie beispielsweise Anpassungsstrategien an den Klimawandel. Der Bund wird bei der Festlegung von Themen die Anliegen und Interessen von Kantonen und nationalen Tourismusorganisationen berücksichtigen.

Im Kriterienkatalog zu den Modellvorhaben soll zweitens festgehalten werden, dass regionale Modellvorhaben den kantonalen Leitbildern oder Strategien entsprechen müssen. Im Weiteren kann der Bund Mindestanforderungen über Inhalt, Struktur, Qualität und Umfang von Modellvorhaben einführen. Dazu kann beispielsweise die Anforderung gehören, dass die Gesuchstellerinnen und Gesuchsteller die Fortführung der Modellvorhaben nach Auslaufen der einmaligen Anschubfinanzierung über Innotour nachzuweisen haben.

Ausbau der Informationstätigkeit

Die Information und die Evaluation sind wichtige Elemente der Tourismuspolitik des Bundes. Die Erfahrungen seit der Einführung von Innotour im Jahr 1998 haben das immer wieder bestätigt. Über eine gezielte Informationstätigkeit kann der Diffusionsprozess der Innovationsförderung gestärkt werden. Innovation kann somit verbreitet, adaptiert und/oder nachgeahmt werden. Das SECO informiert die interessierten Kreise laufend über die geförderten Projekte. Im Jahr 2008 wurde unter dem Titel «Insight» ein neues Informationsmedium eingeführt, das zweimal jährlich über die Vorhaben informiert und Themen der Innovation, der Zusammenarbeit und des Wissensaufbaus im Tourismus vertieft.

Die Informationstätigkeit soll mit dem revidierten Gesetz verstärkt werden und einen Teil des Schwerpunkts Wissensaufbau bilden. Zu diesem Zweck beabsichtigt das SECO, einen regelmässigen Informationsaustausch zwischen Projektträgern und weiteren Interessierten zu organisieren.

Der Bund und die Tourismuswirtschaft sind auch auf touristisches Grundlagenwissen angewiesen, das den Erfahrungsaustausch über Projekte ergänzt. Das SECO hat hier beispielsweise bei den statistischen Grundlagen bereits wichtige Aufgaben übernommen. Es publiziert mit dem Bundesamt für Statistik (BFS) das Satellitenkonto Tourismus (TSA). Andere Beispiele sind der «Internationale Benchmarkingreport für den Schweizer Tourismus» sowie die Tourismusprognosen.

Es ist eine Aufgabe des Bundes (Bundesamt für Statistik), die statistischen Grundlagen im Tourismus auf nationaler Ebene weiter zu verbessern. Bei weitergehendem Informationsbedarf, wie z.B. regionalisierten Daten, sollen moderne Formen der Zusammenarbeit wie «Public-Public-Partnership» oder «Public-Private-Partnership» zur Anwendung kommen. Bei der vom BFS erstellten Beherbergungsstatistik wird auch weiterhin eine substanzielle finanzielle Beteiligung der Tourismuswirtschaft sowie der Tourismuskantone und -regionen notwendig sein. Innotour wird sich in statistischen Projekten aufgrund der beschränkten Mittel im Regelfall auf Anschubfinanzierungen beschränken (vgl. Ziff. 3.2.1.4 Ausführungen zum Wissensaufbau sowie Ziff. 3.2.3 Ausführungen zu Art. 1 und 7).

Zur Verstärkung des Austausches von Informationen im Schweizer Tourismus im Allgemeinen soll insbesondere das «Tourismus-Forum Schweiz» einen wichtigen Beitrag leisten (vgl. Ziff. 3.1.1).

In Artikel 5 der geltenden Verordnung über die Förderung von Innovation und Zusammenarbeit im Tourismus wird für die Information, den Wissensaustausch und die Evaluation eine Obergrenze von höchstens sechs Prozent des Verpflichtungskredits festgelegt. Um den Ausbau der Informationstätigkeit zur Unterstützung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus zu ermöglichen, ist vorgesehen, diese Obergrenze in der revidierten Verordnung auf 15 Prozent zu erhöhen. Dabei sollen maximal 7,5 Prozent für die Verbesserung der statistischen Grundlagen sowie maximal 7,5 Prozent für die Informationsdiffusion durch das SECO verwendet werden.

3.2.1.6 Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

Die Totalrevision von Innotour stiess in der Vernehmlassung, die im Sommer 2010 durchgeführt worden ist, auf ein sehr positives Echo. Begrüsst wird insbesondere die definitive gesetzliche Verankerung von Innotour. Bei insgesamt 65 eingegangenen Stellungnahmen wird die dauerhafte gesetzliche Verankerung von 63 Vernehmlassungsteilnehmenden befürwortet. Die Schweizerische Volkspartei beantragt eine nochmalige Verlängerung um vier Jahre, das Centre Patronal ist grundsätzlich gegen die Vorlage. Die wesentlichen Neuerungen bei Innotour werden begrüsst. Dazu gehört insbesondere das neue Förderkonzept mit den drei Schwerpunkten Innovationsförderung, Zusammenarbeit und Wissensaufbau. Der neue Schwerpunkt Wissensaufbau wird als überaus wichtig erachtet.

Grossmehrheitlich unterstützt wird der Vorschlag des Bundesrates für eine strengere Auslegung der Überbetrieblichkeit. Einige Vernehmlassungsteilnehmende (Kantone AI, AR, SG, TI, VS, sowie die Municipalité de Lausanne, der Schweizerische Gewerkschaftsbund sowie SchweizMobil) äussern sich kritisch gegenüber der strengeren Auslegung der Überbetrieblichkeit, lehnen diese ab oder formulieren konkrete Ausgestaltungsvorschläge. Kritisiert wird zum einen der damit ausgelöste administrative Aufwand, zum andern wird befürchtet, dass es zu einer Benachteili-

gung kleinerer Tourismusregionen kommt, in denen oftmals Einzelunternehmen für die touristischen Erneuerungen eine zentrale Rolle spielen.

Die stärkere Ausrichtung von Innotour auf die nationale Ebene wird von der überwiegenden Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt. Damit einher geht eine erwünschte komplementäre Positionierung der beiden Standort-Förderinstrumente Innotour und Neue Regionalpolitik (NRP). Einige Vernehmlassungsteilnehmende (Kantone AG, AI, FR, GL, JU, SZ, TG, UR, VS sowie das Centre Patronal, die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftdirektorinnen und -direktoren und der Schweizerische Gewerkschaftsbund) stehen einer Konzentration auf die nationale Ebene kritisch gegenüber, äussern gewisse Vorbehalte oder lehnen diese ab. Regionale und lokale Formen der Zusammenarbeit seien sehr wichtig und deren Förderung weiterhin notwendig. Das neue Instrument «lokale und regionale Modellvorhaben» fand breite Unterstützung. Die Formulierung von Kriterien für regionale und lokale Modellvorhaben durch das SECO wird grundsätzlich begrüsst. Von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmenden werden Vorbehalte geäussert, insbesondere sollen die Kriterien nicht zu restriktiv sein.

Der Vorschlag des Bundesrates, die Informationstätigkeit des SECO auszubauen, wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden unterstützt. Besonders begrüsst wird, dass Innotour zur Verbesserung der statistischen Grundlagen im Schweizer Tourismus eingesetzt werden soll. Von vielen Vernehmlassungsteilnehmenden wird eine Unterstützung der Beherbergungsstatistik durch Innotour als prioritär erachtet, wobei diese im Bedarfsfall auch dauerhaft sein soll. Einige Vernehmlassungsteilnehmende halten demgegenüber fest, dass die Finanzierung statistischer Projekte grundsätzlich Aufgabe des Bundesamtes für Statistik sei.

Einige Vernehmlassungsteilnehmende bemängeln, dass Innotour keine klare Ausrichtung auf die nachhaltige Entwicklung beziehungsweise den naturnahen Tourismus aufweist. Sechs Vernehmlassungsteilnehmende fordern in diesem Zusammenhang, dass die Erfüllung von Kriterien des naturnahen Tourismus als Voraussetzung für eine Unterstützung durch Innotour ins Gesetz aufgenommen wird (Grüne Partei der Schweiz, Sozialdemokratische Partei der Schweiz, moutain wilderness, pro natura, Verkehrs-Club der Schweiz sowie der WWF Schweiz).

Der vom Bundesrat vorgeschlagene Betrag von 20 Millionen Franken für den Innotour-Verpflichtungskredit 2012–2015 wird von den Vernehmlassungsteilnehmenden grossmehrheitlich als angemessen beurteilt. Von Seiten des Kantons GR beziehungsweise des Branchenverbandes Hotelleriesuisse wird die Forderung erhoben, die für Innotour vorgeschlagenen Finanzmittel seien zu erhöhen. Die Haltung des Bundesrates, die durch eine Weiterführung von Innotour im Zeitraum 2012–2015 entstehenden Mehraufwendungen von 20 Millionen Franken durch eine Kürzung des Beitrags des Bundes an Schweiz Tourismus vollständig zu kompensieren, wird in den Stellungnahmen zu diesem Thema einhellig abgelehnt. Die Vernehmlassungsteilnehmenden beurteilen diesen Vorschlag des Bundesrates insbesondere als Widerspruch zu der vom Bundesrat am 18. Juni 2010 gutgeheissenen Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz.

3.2.2 Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015

Für die Jahre 2012–2015 sollen in etwa die gleichen Mittel zur Verfügung stehen wie für die vorangegangenen Programmphasen. 1998–2002 wurden 18 Millionen Franken zur Verfügung gestellt, für die Periode 2003–2007 bewilligte das Parlament 28 Millionen Franken (inklusive Qualifizierungsinitiative). Für die laufende Legislaturperiode 2008–2011 wurde die Finanzhilfe auf 21 Millionen Franken festgelegt.

Der Bundesrat schlägt vor, für die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus in den Jahren 2012–2015 5 Millionen Franken pro Jahr, total 20 Millionen Franken, zur Verfügung zu stellen, was eine Einsparung gegenüber der laufenden Legislaturperiode um 1 Million Franken bedeutet.

Durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlagskredite für ST um 20 Millionen Franken werden die Mehraufwendungen SECO/EVD-intern vollständig kompensiert.

3.2.3 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

Titel

Das totalrevidierte Gesetz wird durch das Instrument des Wissensaufbaus ergänzt. Diese wesentliche Erweiterung soll auch im Titel zum Ausdruck kommen. Der revidierte Erlass wird in *«Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus»* umbenannt. Auch der Titel der Verordnung soll entsprechend angepasst werden.

Art. 1 Gegenstand

Artikel 1 hielt bisher fest, dass Innovation und Zusammenarbeit Gegenstand des Gesetzes bilden. Innotour soll neu auch den Wissensaufbau im Tourismus fördern. Es ist geplant, das Schwergewicht der Förderung in Zukunft auf die Innovationsförderung, die Zusammenarbeit und auf den Wissensaufbau zu legen. Dieser Wissensaufbau umfasst auch die Wissensdiffusion.

Innotour soll die Erarbeitung von Wissen und dessen Diffusion unterstützen. Beim Wissensaufbau weicht der Erlass von der Konzeption der Anschubfinanzierung ab. Der Bund soll ausnahmsweise wichtige Aufgaben dauerhaft übernehmen, wenn dies sachlich unabdingbar ist und diese Aufgaben eine hohe Priorität aufweisen. Zu diesen Ausnahmen gehören insbesondere das Satellitenkonto Tourismus, der «Internationale Benchmarkingreport für den Schweizer Tourismus» sowie die Tourismusprognosen.

Zum Wissensaufbau zählen auch Analysen und Studien zu tourismuspolitisch prioritären Themen. Die Wissensdiffusion soll in enger Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen, mit den Tourismusregionen, Destinationen und Unternehmen erfolgen.

Art. 2 Unterstützte Vorhaben

Artikel 2 listet die sogenannten Schlüsselbereiche der Förderung im Einzelnen auf.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert:

Innotour soll weiterhin die Entwicklung und Einführung neuer Produkte, Ausrüstungen und Vertriebskanäle unterstützen.

Absatz 1 Buchstabe b bleibt unverändert:

Innotour soll weiterhin die Verbesserung bestehender Dienstleistungen unterstützen. Insbesondere soll Innotour zur Qualitätsverbesserung der touristischen Angebote beitragen.

Absatz 1 Buchstabe c wird angepasst:

Buchstabe c soll die Möglichkeit bieten, die administrativen Strukturen noch besser an die Erfordernisse des Marktes anzupassen, weshalb der Text mit dem Ausdruck «wettbewerbsfähige Strukturen» ergänzt wird. In Zukunft sollen nur noch Reorganisationen unterstützt werden, welche den Nachweis der wettbewerbsfähigen Strukturanpassung erbringen. Ein wichtiges Kriterium hierfür ist die Einbettung der Projekte in wettbewerbsfähige Destinationsstrukturen.

Absatz 1 Buchstabe d bleibt unverändert:

Bei der Einführung von Innotour im Jahr 1998 wurde nur die Aus- und Weiterbildung unterstützt, die für die Einführung eines neuen Produktes oder Verfahrens nötig war. Seit dem Jahr 2003 wird die Aus- und Weiterbildung als eigenständiger Fördertatbestand anerkannt. Die Vollzugserfahrungen zeigen, dass im Tourismus nach wie vor ein grosser Bedarf an Aus- und Weiterbildung besteht. Die Verbesserung der Aus- und Weiterbildung soll deshalb von Innotour als Bestandteil des neuen Schwerpunkts Wissensaufbau weiterhin unterstützt werden. Innotour soll dabei in Zukunft insbesondere auf die Förderung des Erfahrungswissens fokussiert werden (vgl. Ziff. 3.2.1.4).

Absatz 1 Buchstabe e wird aufgehoben:

«Forschung und Entwicklung sowie deren Koordination» wurde im Jahr 2003 als Fördergegenstand eingeführt. Die Vollzugserfahrungen haben gezeigt, dass dieser Fördertatbestand selten beansprucht wird. Er lässt sich zudem schwer von den Tätigkeiten der Förderagentur für Innovation (KTI) abgrenzen. Deshalb soll Buchstabe e aufgehoben werden. Damit wird eine klare Aufgabenteilung zwischen KTI und Innotour erreicht. Die Experten haben in der Schlussevaluation diese Änderung vorgeschlagen und gleichzeitig angeregt, die Diffusionsphase des Innovationsprozesses stärker zu unterstützen.

Absatz 2 ist neu:

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit umfasst der Artikel 2 neu zwei Absätze.

Art. 3 Voraussetzungen

Das totalrevidierte Gesetz unterscheidet zwischen «Voraussetzungen» (Art. 3) sowie «Auflage» (Art. 4). Die Bezeichnung von Artikel 3 wird entsprechend angepasst.

Absatz 1 Buchstabe a bleibt unverändert.

Absatz 1 Buchstabe b wird angepasst:

Die Formulierung von Absatz 1 Buchstabe b zur nachhaltigen Entwicklung wird modernisiert und präzisiert. Hierfür wird die Formulierung aus der heute geltenden Verordnung Artikel 2 Absatz 2 übernommen. Die Formulierung von Absatz 1 Buchstabe b zur Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen wird präzisiert und neu in einen eigenen Absatz 1 Buchstabe c verschoben.

Heute geltender Absatz 1 Buchstabe c wird neu formuliert und in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b verschoben.

Heute geltender Absatz 2 Buchstabe a wird in den neuen Artikel 4 Buchstabe a verschoben.

Heute geltender Absatz 2 Buchstabe b wird angepasst und neu in Artikel 3 Absatz 3 geregelt.

Absatz 2 Buchstabe a ist neu:

Absatz 2 Buchstabe a von Artikel 3 dient der Abgrenzung zwischen Projekten der NRP und Vorhaben von Innotour. Das Verhältnis der beiden Fördergesetze ist komplementär. Innotour setzt zukünftig den Förderschwerpunkt dort, wo die NRP keine Mittel zur Verfügung stellen kann. Dies trifft auf Vorhaben zu, die gesamtschweizerisch sind oder einen gesamtschweizerischen Bezug haben. Solche nationalen Projekte sollen schweizweit einen Beitrag zur Wettbewerbsfähigkeit leisten. Im Weiteren werden Vorhaben unterstützt, wenn sie einen gesamtschweizerischen Koordinationsbedarf nachweisen und auch abdecken.

Die Mehrheit der Mittel von Innotour soll gemäss Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a verwendet werden.

Absatz 2 Buchstabe b ist neu:

Absatz 2 Buchstabe b hält fest, unter welchen Bedingungen regionale und lokale Vorhaben unterstützt werden können. Regionale oder lokale Vorhaben werden dann unterstützt, wenn sie die Kriterien für Modellvorhaben des Bundes erfüllen (vgl. Ziff. 3.2.1.5).

Absatz 3 ist neu (heute in Art. 3 Abs. 2 Bst. b geregelt):

Bisher mussten Vorhaben nach Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b die Auflage erfüllen, dass sie überbetrieblich umgesetzt werden. Das neue Gesetz schreibt als Voraussetzung zur Förderung vor, dass die Vorhaben überbetrieblich sein müssen. Ein Vorhaben wird dann als überbetrieblich anerkannt, wenn die Gesuchstellerin oder der Gesuchsteller in einer schriftlichen Vereinbarung mit den beteiligten Trägern diese Überbetrieblichkeit bei der Planung und Umsetzung nachweist (vgl. Ziff. 3.2.1.5). Tourismusorganisationen, die nicht kommerzielle Aufgaben erfüllen, gelten – wie dies bereits im geltenden Gesetz der Fall ist – als überbetrieblich.

Art. 4 Auflage

Bleibt unverändert (heute in Art. 3 Abs. 2 Bst. a geregelt).

Art. 5 Höhe und Art der Finanzhilfen

Heute geltender Artikel 4 wird neu in Artikel 5 behandelt.

Absatz 1 wird angepasst:

Die Formulierung des ehemaligen Artikels 4 Absatz 1 wird präzisiert. Anstelle von 50 Prozent der Gesamtkosten wird die maximale Höhe der Finanzhilfe auf 50 Prozent der anrechenbaren Kosten beschränkt. Mit dieser Präzisierung wird die geltende Vollzugspraxis bei Innotour im Bundesgesetz verankert.

Die anrechenbaren Kosten sind meistens tiefer als die Gesamtkosten eines Vorhabens. Anrechenbar sind nach der geltenden Verordnung nur die Kosten, die unmittelbar auf Innovation und überbetriebliche Zusammenarbeit zurückzuführen sind (Verordnung Art. 4). In der neuen Verordnung sollen auch die Kosten für den Wissensaufbau als anrechenbare Kosten aufgezählt werden.

Absatz 1bis entfällt.

Absatz 2 bleibt unverändert.

Art. 6 Verfahren

Heute geltender Artikel 5 wird neu in Artikel 6 behandelt.

Absatz 1 bleibt unverändert.

Absatz 2 wird angepasst:

Die Absprache mit den anderen Bundesämtern wird präziser geregelt. Das SECO konsultiert vor der Entscheidung über ein Gesuch jene Bundesämter, die vom Vorhaben direkt betroffen sind. In der Regel handelt es sich um das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), das Bundesamt für Umwelt (BAFU) und um das Bundesamt für Landwirtschaft (BLW).

Das ARE wird konsultiert, wenn Vorhaben wesentliche Auswirkungen auf die Raumnutzung und die Nachhaltigkeit haben. Das BAFU wird konsultiert, wenn Vorhaben Auswirkungen auf die Umwelt haben. Das BLW wird konsultiert, wenn es sich um Vorhaben des Agrotourismus oder um Vorhaben der Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft handelt. Weitere Bundesämter werden konsultiert, wenn sie vom Vorhaben direkt betroffen sind.

Art. 7 Information und Evaluation

Heute geltender Artikel 6 wird neu in Artikel 7 behandelt.

Absatz 1 wird angepasst:

Der Austausch von Informationen über die unterstützten Vorhaben soll mit dem neuen Gesetz verstärkt werden. Zu diesem Zweck beabsichtigt das SECO, die Projektträger regelmässig zu einem Erfahrungsaustausch einzuladen. Der Austausch von Informationen über die unterstützten Projekte beinhaltet auch den Austausch von Erkenntnissen über die geförderten Projekte. Auf eine explizite Erwähnung des Informationsaustausches über «Erkenntnisse» kann verzichtet werden.

Das geltende Gesetz beschränkt die Tätigkeiten «Information und Evaluation» auf Vorhaben, die Finanzhilfen erhalten. Diese Regelung ist zu eng. Information spielt für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Schweizer Tourismus eine immer

grössere Rolle, weshalb diese Tätigkeit intensiviert werden soll. Das revidierte Gesetz spricht deshalb im Artikel 7 Absatz 1 zusätzlich von «Austausch von Informationen im Tourismus im Allgemeinen» und nicht mehr nur vom Informationsaustausch über die unterstützten Vorhaben. Zur Förderung des Informationsaustausches im Tourismus gehört auch die Verbesserung der statistischen Grundlagen im Tourismus (vgl. Ziff. 3.2.1.5).

Absatz 2 ist neu:

Zur Verbesserung der Übersichtlichkeit wird neu in einem eigenen Absatz 2 festgehalten, dass das SECO für die Evaluation der unterstützten Projekte sorgt.

Art. 8 Finanzierung und Berichterstattung

Die im alten Gesetz (Art. 9 Abs. 1) vorgesehene jährliche Berichterstattung an die Bundesversammlung ist vor dem Hintergrund der bescheidenen jährlichen finanziellen Auswirkungen nicht gerechtfertigt. Die Berichterstattung soll jeweils mit dem neuen Kreditantrag, also alle vier Jahre, stattfinden. Artikel 8 wird entsprechend um den Absatz 2 ergänzt.

Art. 9 Vollzug

Absatz 1 wird angepasst und in Artikel 8 Absatz 2 verschoben.

Absatz 2 bleibt unverändert.

Absatz 3 entfällt:

Ein spezieller Vollzugsartikel, wie ihn das alte Gesetz in Artikel 9 Absatz 3 vorsah, ist nicht nötig, da das Verfahren in Artikel 6 geregelt wird.

Art. 10 Referendum, Inkrafttreten

Artikel 10 enthält die übliche Referendumsklausel und sieht vor, dass der Bundesrat das Inkrafttreten bestimmen soll.

3.2.4 Auswirkungen der Totalrevision von Innotour

3.2.4.1 Auswirkungen auf den Bund

Gestützt auf das revidierte Gesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wird für die Beitragsperiode von 2012–2015 ein Verpflichtungskredit von 20 Millionen Franken beantragt. Durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlagskredite für ST um 20 Millionen Franken werden die Mehraufwendungen für Innotour vollständig kompensiert (vgl. Ziff. 3.3.5).

Das SECO wird mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt und benötigt für den Vollzug der Aufgaben kein zusätzliches Personal. Für die erste Beitragsperiode 2012–2015 soll jedoch über den Innotour-Subventionskredit befristet eine Stelle finanziert werden, um die Entwicklung und Einführung des neuen Schwerpunkts Wissensaufbau (Art. 1, Art. 2 Abs. 1 Bst. d und Art. 7) sowie des neuen Instruments «Modellvorhaben» (Art. 3 Abs. 2 Bst. b) zu ermöglichen. Die hierfür notwendigen Aufbauarbeiten werden in Form zeitlich befristeter Projekte durchgeführt.

3.2.4.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Vorlage hat keine finanziellen Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden.

Die Tourismus-Innovationsförderung des Bundes über Innotour besteht vor allem aus nationalen Programmen und Projekten. Bei regionalen und lokalen Modellvorhaben werden vor dem Entscheid über Finanzhilfen die Stellungnahmen der unmittelbar betroffenen Kantone eingeholt. Regionale und lokale Modellvorhaben sollen auf die jeweiligen Leitbilder und Strategien der Kantone abgestimmt sein. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen funktionierte bisher gut. Sie soll unverändert weitergeführt werden.

3.2.4.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Weiterführung und Modernisierung des Gesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wird das Wachstum im Schweizer Tourismus stärken und den Prozess der kontinuierlichen Erneuerung und Strukturbereinigung erleichtern. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist in der modernen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

Das revidierte Innotour-Gesetz berücksichtigt die nachhaltige Entwicklung des Schweizer Tourismus. Innotour soll die Ressourceneffizienz im Schweizer Tourismus erhöhen. Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b hält fest, dass die unterstützten Vorhaben zu einer nachhaltigen Entwicklung des Tourismus beitragen müssen.

3.2.5 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Totalrevision von Innotour ist eine Massnahme der, in der Botschaft zur Legislaturplanung 2007–2011[37] als Richtliniengeschäft angekündigten, Vorlage zur Standortförderung 2012–2015. Dies wurde im Bundesbeschluss vom 18. September 2008[38] über die Legislaturplanung 2007–2011 bestätigt.

3.2.6 Rechtliche Aspekte

3.2.6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Befugnis des Bundes zur Strukturpolitik ergibt sich aus der Kompetenz von Artikel 103 der Bundesverfassung[39]. Danach kann der Bund wirtschaftlich bedrohte Landesgegenden unterstützen sowie Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen. Diese Selbsthilfemassnahmen genügen im Tourismus nicht, da öffentliche Güter wie Natur und Landschaft sowie Orte und Städte beziehungsweise deren Nutzung und Kommerzialisierung im Tourismus eine entscheidende Rolle spielen.

37 BBl **2008** 753
38 BBl **2008** 8543
39 SR **101**

Die Förderung des Tourismus ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse. Von den Leistungsträgern werden die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen verlangt. Innotour gewährt nur Finanzhilfen, wenn die Projektträger die zumutbare Selbstfinanzierung, die mindestens 50 Prozent betragen muss, aufbringen. Die Gewährung der Finanzhilfen beeinträchtigt die Wirtschaftsfreiheit nicht. Die Förderung des Tourismus ist zudem zum Schutze wirtschaftlich bedrohter Landesteile nötig, da er in den Berg- und Randregionen häufig die Leitindustrie ist. Ohne Tourismus sind diese regionalen Wirtschaftsräume bedroht.

3.2.6.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 der Bundesverfassung bedarf ein Verpflichtungskredit, der neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht, der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte. Der Verpflichtungskredit im Umfang von 20 Millionen Franken, welcher mit der Botschaft über die Standortförderung 2012–2015 für Innotour beantragt werden soll, übersteigt diese Grenze und ist somit der Ausgabenbremse zu unterstellen.

3.2.6.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Finanzhilfen von Innotour

Finanzhilfen sind nach Artikel 3 des Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990[40] geldwerte Vorteile, die Empfängerinnen und Empfängern ausserhalb der Bundesverwaltung gewährt werden, um die Erfüllung einer von der Empfängerin oder vom Empfänger gewählten Aufgabe zu fördern oder zu erhalten. Geldwerte Vorteile sind insbesondere nicht rückzahlbare Geldleistungen, unter welche die Finanzhilfen von Innotour fallen.

Bedeutung der Finanzhilfen für die Erreichung der angestrebten Ziele

Im Tourismus spielen öffentliche Güter wie Natur und Landschaft sowie Orte und Städte beziehungsweise deren Nutzung und Kommerzialisierung eine entscheidende Rolle, weshalb die Selbsthilfemassnahmen des Tourismussektors nicht genügen, um seine Existenz zu sichern (vgl. Ziff. 3.2.6.1).

Die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus über Innotour verleiht dem Schweizer Tourismus entscheidende Impulse. Innotour unterstützt überbetriebliche Innovationen und stärkt die touristischen Standorte als Wertschöpfungssysteme. Die Förderung durch Innotour erfolgt dort, wo der Markt zu wenig Anreize setzt (vgl. Ziff. 3.2.1.2).

Die Finanzhilfen von Innotour sind subsidiäre Hilfen in Form von Pauschalbeiträgen, welche die zumutbaren Selbsthilfemassnahmen voraussetzen, wie es das Subventionsgesetz (Art. 7 Bst. c) vorschreibt. Die touristischen Kreise tragen den grösseren Teil der Kosten selbst.

40 SR **616.1**

Verfahren und Steuerung der Beitragsgewährung

Innotour ist ein Förderinstrument, das Anreize schafft, die Finanzierungs- und Managementverantwortung aber bei den Projektträgern belässt. Das SECO wacht als Vollzugsbehörde und Aufsichtsbehörde über die haushälterische Verwendung der Mittel. Alle vier Jahre berichtet der Bundesrat der Bundesversammlung über die Verwendung der gesprochenen finanziellen Mittel (vgl. Ziff. 3.2.3, Ausführungen zu Art. 8).

Die Beitragsgewährung erfolgt in einem schlanken Verfahren. Gesuche um Finanzhilfe sind beim SECO einzureichen. Die Gesuche werden vom SECO geprüft. Dieses kann für das Prüfverfahren Sachverständige beiziehen; auf die Schaffung eines ständigen Expertengremiums wird verzichtet, womit das Verfahren effizient gestaltet werden kann. Zur Sicherstellung der Transparenz stellt das SECO eine Anleitung zur Erarbeitung und Einreichung von Gesuchen zur Verfügung. Für regionale und lokale Modellvorhaben wird das SECO Kriterien erarbeiten (vgl. Ziff. 3.2.1.5).

Befristung und degressive Ausgestaltung der Finanzhilfen

Das Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus ist unbefristet. Die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus stellt eine Daueraufgabe des Bundes dar (vgl. Ziff. 3.2.6.1).

Die Finanzhilfen von Innotour sind grundsätzlich auf einmalige Anschubhilfen für Vorhaben beschränkt. Ausnahmen sind bei Vorhaben zur Verbesserung der statistischen Grundlagen auf nationaler Ebene möglich, sofern diese eine hohe Priorität aufweisen (vgl. Ziff. 3.2.1.5). Eine dauerhafte Unterstützung ist zudem ausnahmsweise bei Projekten zur Unterstützung des Wissensaufbaus im Schweizer Tourismus möglich, sofern dies sachlich unabdingbar ist und diese Projekte eine hohe Priorität aufweisen (vgl. Ziff. 3.2.3, Ausführungen zu Art. 1 und zu 7).

3.3 Touristische Landeswerbung: Finanzierungsbeschluss

3.3.1 Ziele und Aufgaben der touristischen Landeswerbung

Schweiz Tourismus (ST) ist eine öffentlich-rechtliche Körperschaft sui generis, welche aufgrund von Artikel 1 Absatz 1 des Bundesgesetzes über Schweiz Tourismus im Auftrag des Bundes die Nachfrage für die Schweiz als Reise- und Tourismusland fördert. ST soll sowohl inländische als auch ausländische Besucherinnen und Besucher anziehen. Dabei hat der Schwerpunkt der Tätigkeiten auf der Bearbeitung der ausländischen Märkte zu liegen. Ausgaben ausländischer Besucherinnen und Besucher haben Exportcharakter und weisen einen grossen Multiplikatoreffekt auf, der die Binnenwirtschaft ankurbelt. Im Rahmen der Arbeitsteilung mit den lokalen und regionalen Tourismusorganisationen hat ST schwerpunktmässig für die Erschliessung der neuen und entfernteren Märkte zu sorgen. Bei den Aktivitäten von ST auf dem Heimmarkt Schweiz erfolgt eine Koordination mit den Partnern.

ST setzt die Bundesmittel für das touristische Basismarketing ein, welches der tourismusabhängigen Wirtschaft kostenlos zur Verfügung gestellt wird. Dazu gehören etwa die Pflege der Marke, die Bearbeitung der Märkte und die Kundeninforma-

tion. Für spezifische Dienstleistungen und Kooperationen müssen die interessierten Kreise die anrechenbaren Dienstleistungen bezahlen.

ST steht bei der Entwicklung international marktgängiger Produkte beratend zur Seite. Mit dem Einsatz der eigenen Distributionskanäle unterstützt ST die Anbieterinnen und Anbieter vor Ort und hilft mit, neue Produktlinien zu entwickeln. Im Bereich der elektronischen Informations- und Reservationssysteme kann ST die Partner zu einer produktiveren Leistungserstellung hinführen. In diesem Bereich sind beträchtliche angebots- und nachfrageseitige Ersparnisse möglich.

Die Tätigkeiten von ST ergänzen grundsätzlich subsidiär die private Initiative. ST konzentriert sich auf Leistungen, die im Interesse der Schweiz bereitgestellt werden und die nicht von privaten Anbieterinnen und Anbietern mit kommerziellen Interessen in vergleichbarer Weise angeboten werden. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgaben und ihrer Zielsetzungen kann ST Leistungen mit kommerziellem Charakter erbringen unter der Voraussetzung, dass diese Leistungen einen engen Bezug zu den Hauptaufgaben von ST haben und die Leistungserbringung nicht wettbewerbsverzerrend ist.

3.3.2 Wirksamkeit der touristischen Landeswerbung

Es ist ST gelungen, die touristische Marke «Schweiz» mit Erfolg auf den internationalen Märkten zu positionieren. Hierzu hat ST seit über zehn Jahren die «Goldblume» als touristische Dachmarke aufgebaut. Die «Goldblume» steht heute für Werte wie Ferienland Schweiz, Naturerlebnis, Authentizität sowie Qualität und weist national und international einen hohen Bekanntheitsgrad auf.

ST gewinnt die zahlreichen tourismusabhängigen Unternehmungen und Branchen für einen gemeinsamen Marktauftritt und koordiniert diesen Auftritt. So kann die Schweiz auf den internationalen Märkten geschlossen und wirksam auftreten. ST nimmt diesen Kooperationsauftrag sehr erfolgreich war und verfügt heute über fast 700 Partnerorganisationen als Mitglieder.

In technologischer Hinsicht ist es ST gelungen, im Schweizer Tourismus eine wichtige Leitfunktion einzunehmen. Die technologische Leitrolle von ST ist im Bereich der neuen Informations- und Kommunikationstechnologien wichtig, damit das Tourismusland Schweiz die Herausforderung des rasanten technologischen Fortschritts erfolgreich meistern kann.

ST verfügt über ein umfassendes Modell zur Wirkungsmessung. Hiermit können die von der Organisation beeinflussten Übernachtungen und Umsätze gemessen werden. Das Wirkungsmodell wurde in Abstimmung mit dem SECO entwickelt und basiert darauf, die für den Reiseziel- und Buchungsentscheid wesentlichen Informationsquellen zu bestimmen und den Einfluss der Marketingmassnahmen von ST auf diese Quellen zu schätzen. Dazu wird die Wirkung von bestimmten Informationsquellen eines Marktes berechnet und mit dem empirisch erhobenen Einfluss der Marketingmassnahmen von ST multipliziert.

Mit Hilfe dieses Modells hat ST eine Wirkungsmessung für das Tourismusjahr 2010 durchgeführt. Die Analysen ergaben, dass bei rund 17 Prozent der Übernachtungen in der Schweizer Hotellerie und Parahotellerie die Reiseziel- und Übernachtungs-

entscheide von ST beeinflusst werden konnten[41]. Dies entspricht jährlich rund 12 Millionen Übernachtungen beziehungsweise einem beeinflussten Umsatz von jährlich rund 2 Milliarden Franken.

Die Wirkungsmessung von ST belegt, dass die Beeinflussungswirkung von ST mit zunehmender Distanz zum Herkunftsmarkt zunimmt. In Märkten wie Russland, China, Indien oder den Golfstaaten beläuft sich die Beeinflussungsquote von ST auf gegen 30 Prozent. Besonders hoch ist der Einfluss von ST bei Erstbesuchern der Schweiz, knapp jede vierte Übernachtung bei dieser Gästegruppe wird von ST beeinflusst.

Zur Bekämpfung des konjunkturell bedingten Nachfrageeinbruchs im Schweizer Tourismus führte ST in der Sommersaison 2009 sowie in der Wintersaison 2009/2010 eine Marketingoffensive auf dem Heimmarkt Schweiz sowie in den drei umliegenden wichtigen Quellmärkten Deutschland, Frankreich und Italien durch. Hierzu setzte ST neben Partnerbeiträgen zusätzliche Bundesmittel in der Höhe von 12 Millionen Franken ein, die im Rahmen der zweiten Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen vom Eidgenössischen Parlament beschlossen worden waren.

Die Evaluation des Impulsprogramms für den Schweizer Tourismus bestätigt, dass die zusätzlichen Marketinganstrengungen von ST wesentlich zur Abfederung der Nachfrageeinbussen beigetragen haben. In der Sommersaison 2009 und in der Wintersaison 2009/2010 konnten insgesamt rund 1,4 Millionen zusätzliche Übernachtungen durch die Aktivitäten von ST beeinflusst werden, was einem beeinflussten touristischen Umsatzvolumen von nicht ganz 400 Millionen Franken entspricht. ST ist es damit gelungen, den durch die Finanz- und Wirtschaftskrise ausgelösten Nachfragerückgang erfolgreich abzudämpfen.

3.3.3 Internationaler Vergleich

Ein Vergleich von Schweiz Tourismus mit den touristischen Landesmarketing-Organisationen der umliegenden Länder belegt, dass die finanzielle Unterstützung der touristischen Landeswerbung in allen Vergleichsländern ein Eckpfeiler der nationalen Tourismuspolitik darstellt. ST verfügte in den letzten Jahren über ein ähnlich hohes Budget wie Österreich Werbung. Deutlich tiefer als das Budget von ST liegt dasjenige der Deutschen Zentrale für Tourismus, etwas höher dasjenige der touristischen Landesmarketingorganisation Italiens (Agenzia Nazionale del Turismo). Über ein deutlich höheres Budget verfügt die touristische Landesmarketingorganisation Frankreichs (ATOUT France). Im Vergleich zu den umliegenden Ländern konnte das Budget von ST zwischen 2001 und 2009 überdurchschnittlich gesteigert werden. Dies wurde insbesondere auch durch überdurchschnittliche Erhöhungen der Bundesbeiträge ermöglicht.

41 Wirkung inklusive die Effekte des Impulsprogramms für den Schweizer Tourismus im Winterhalbjahr 2009/2010.

3.3.4 Schwerpunkte 2012–2015

ST hat für 2012–2015 eine Wachstumsstrategie ausgearbeitet. Die Präsenz in stark wachsenden Fernmärkten soll ausgebaut sowie in den Nahmärkten bestehendes Potenzial mit gezielten Marketingoffensiven genutzt werden. Konkret beabsichtigt ST, die Marktpräsenz in den strategischen Wachstumsmärkten China, Indien, Russland, Golfstaaten, Polen und Brasilien weiterzuentwickeln. Im Rahmen der Potenzialerschliessung sollen im Besonderen die Nahmärkte Deutschland, Frankreich, Italien und Niederlande mit gezielten Marketingaktivitäten verstärkt bearbeitet werden.

ST will mit der Wachstumsstrategie sicherstellen, dass der Schweizer Tourismus am weltweiten Tourismuswachstum erfolgreich partizipieren kann. Die Wirkungsziele für die Wachstumsstrategie gehen von 800 000 zusätzlich beeinflussten Logiernächten aus, dies entspricht in etwa einem Prozent der jährlichen Übernachtungen in der Schweizer Hotellerie und Parahotellerie. Die zusätzliche Nachfrage dürfte gemäss Schätzungen von ST einen Umsatz von 240 Millionen Franken auslösen.

Um das touristische Landesmarketing an das sich verändernde Umfeld anzupassen und dessen Wirkung zu maximieren, führt ST 2010–2012 unter der Bezeichnung «Project Tomorrow» ein Projekt zur kontinuierlichen Weiterentwicklung des touristischen Landesmarketings durch. Hiermit können optimale Voraussetzungen zur Umsetzung der Wachstumsstrategie geschaffen werden.

Im Hinblick auf die neue Finanzierungsperiode 2012–2015 wird im Jahr 2011 die bestehende, für die Periode 2008–2011 erstmalig abgeschlossene Leistungsvereinbarung zwischen dem SECO und ST erneuert. Die Präzisierung des Auftrags und die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des Bundes mittels einer Leistungsvereinbarung haben sich bewährt.

Der Auftrag von ST soll im Rahmen der neuen Leistungsvereinbarung 2012–2015 konsequent auf die Ziele und Inhalte der im Juni 2010 vom Bundesrat gutgeheissenen Wachstumsstrategie für den Tourismusstandort Schweiz ausgerichtet werden. Bei der Neuformulierung der Leistungsvereinbarung 2012–2015 wird in diesem Zusammenhang unter anderem die Thematik der nachhaltigen Entwicklung aufgenommen werden.

3.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015

Gesuch um Finanzhilfe von Schweiz Tourismus

Der Bund unterstützt die Tätigkeiten von ST auf der Grundlage von Artikel 6 des Bundesgesetzes über Schweiz Tourismus mit einer Finanzhilfe. Der vierjährige Zahlungsrahmen wird mit einfachem Bundesbeschluss festgelegt.

ST beantragt für die Periode 2012–2015 eine Finanzhilfe des Bundes von insgesamt 227 Millionen Franken. Dies stellt gegenüber der für den Zeitraum 2008–2011 beschlossenen Finanzhilfe von 191 Millionen Franken eine Erhöhung um 36 Millionen dar.

Mit der beantragten Erhöhung der Finanzhilfe des Bundes um 36 Millionen Franken soll die Wachstumsstrategie umgesetzt werden. Diese Mittel sollen je zur Hälfte für die verstärkte Bearbeitung strategischer Wachstumsmärkte beziehungsweise zur Nutzung der Potenziale auf den Nahmärkten eingesetzt werden.

ST geht in der Finanzplanung 2012–2015 davon aus, dass der Bundesanteil an den Einnahmen von ST 2012–2015 konstant bei etwa 60 Prozent verbleiben wird (vgl. Übersicht 7). Die Marketingerträge sollen in etwa im Gleichschritt mit den Aufwendungen des Bundes zunehmen. Auf der Ausgabenseite fallen 2012–2015 die Marketingaufwände gegenüber 2008–2011 deutlich höher aus, sie sollen pro Jahr rund 61 Millionen Franken betragen. Der Personalaufwand wird gemäss Planung von ST 2012–2015 aufgrund hoher Kosten zur verstärkten Bearbeitung strategischer Wachstumsmärkte beziehungsweise den hohen Teuerungsraten in den betreffenden Ländern zunehmen.

Übersicht 7

Finanzplan von Schweiz Tourismus 2012–2015

in Millionen Franken	2012	2013	2014	2015
Einnahmen				
Schweizerische Eidgenossenschaft	56,9	55,9	56,9	57,4
Übrige Mitgliederbeiträge	2,4	2,5	2,7	2,8
Marketingertrag	24,7	26,4	25,7	27,0
Ertrag strategische Partner	8,0	8,2	8,5	9,0
Übriger betrieblicher Marketingertrag	0,1	0,1	0,1	0,1
Betriebsfremder Ertrag	1,5	1,5	1,5	1,6
Total	**93,5**	**94,6**	**95,4**	**97,8**
Ausgaben				
Marketingaufwand	61,8	61,5	60,9	61,7
Personalaufwand	25,7	27,0	28,4	29,8
Übriger/diverser Aufwand	4,2	4,2	4,2	4,3
Finanzaufwand	0,1	0,1	0,2	0,2
Abschreibungen	0,6	0,6	0,6	0,6
Betriebsfremder Aufwand	1,2	1,2	1,2	1,2
Total	**93,5**	**94,6**	**95,4**	**97,8**

Stellungnahme des Bundesrates

Die Finanzhilfe des Bundes an ST wurde in der Vergangenheit kontinuierlich erhöht. Im Jahr 2000 belief sie sich noch auf 35 Millionen Franken, bis ins Jahr 2010 wurde sie kontinuierlich auf 48 Millionen Franken erhöht. Dies entspricht einer Erhöhung der jährlichen Bundesbeiträge um 13 Millionen Franken. Aufgrund der durchschnittlichen Teuerung in der Schweiz, welche im selben Zeitraum kumuliert rund 9 Prozent betrug, wäre eine Erhöhung von rund 3,2 Millionen Franken pro Jahr gerechtfertigt gewesen. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Teuerung in wichtigen ausländischen Herkunftsmärkten, auf denen ST für den Schweizer Tourismus

Marketing betreibt, höher lag als in der Schweiz, konnte ST 2000–2010 von einer beachtlichen realen Erhöhung des Bundesbeitrags profitieren.

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass nach Jahren realer Erhöhungen die von ST vorgelegte Wachstumsstrategie durch weitere Produktivitätsfortschritte im Marketing, durch ein höheres Engagement der interessierten Kreise sowie durch eine gezielte Prioritätensetzung finanziert werden sollen. Die für die letzten Jahre nachweisbaren innerbetrieblichen Effizienzsteigerungen von ST sind konsequent weiterzuführen.

Bei der notwendigen Prioritätensetzung ist der Bundesrat der Ansicht, dass sich ST auf seine Kernaufgaben konzentrieren soll. Hierzu gehört insbesondere die Bearbeitung ausländischer Prioritätsmärkte und strategischer Wachstumsmärkte. Auf durchaus wünschenswerte, zur starken internationalen Positionierung der Schweiz als Tourismusland und der Marke Schweiz aber nicht zwingend notwendige Aktivitäten ist zu verzichten. Der von ST ausgearbeitete Finanzplan 2012–2015 muss deshalb im Rahmen einer Verzichtsplanung an die finanziellen Möglichkeiten des Bundes und der Partner angepasst werden.

Der Bundesrat ist sich der aufgrund der Frankenstärke schwierigen Situation im Schweizer Tourismus bewusst. Er hat deshalb beschlossen, dass die Bundesmittel für ST kurzfristig für ein Impulsprogramm 2011–2012 erhöht werden sollen. Für 2011 beantragt der Bundesrat im Rahmen des Nachtrags I zum Voranschlag 2011 einen nicht kompensierten Nachtragskredit sowie eine entsprechende Erhöhung des Zahlungsrahmens 2008–2011 um 12 Millionen Franken. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass ST auch für 2012 zur Fortführung des Impulsprogramms über zusätzliche Bundesmittel in der Höhe von 12 Millionen Franken verfügen soll. Der Voranschlag 2012 sowie der Zahlungsrahmen 2012–2015 sollen entsprechend ergänzt werden.

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat beantragt für ST einen Zahlungsrahmen des Bundes für die Periode 2012–2015 von insgesamt 187,3 Millionen Franken. Dies entspricht einem durchschnittlichen jährlichen Beitrag von 43,8 Millionen Franken sowie – im Rahmen des Impulsprogramms 2011–2012 – zusätzlichen 12 Millionen Franken für 2012.

Die im Voranschlag und Finanzplan eingestellten Mittel berücksichtigen eine jährliche Inflation von 1,5 Prozent. Der Bundesrat beantragt hiermit, dass die zusätzlichen Mittel, die der Tourismuspolitik durch die Aufhebung der Befristung des Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour) zur Verfügung gestellt werden sollen, in der Periode 2012–2015 vollständig durch eine Mittelreduktion bei ST kompensiert werden. Dies führt im Zeitraum 2012–2015 zu einer Reduktion der im Voranschlag und Finanzplan für ST eingestellten Mittel um 20 Millionen Franken.

Der Bund hat seinen Beitrag zu einem stärkeren Tourismusmarketing bereits geleistet. Die Bundesfinanzen lassen ihm keinen Spielraum für eine Aufstockung der Finanzhilfe. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die für 2012–2015 gegenüber

der Periode 2008–2011 resultierende Kürzung des Zahlungsrahmens um nominal 15,7 Millionen Franken für ST verkraftbar ist[42].

Rechtliche Aspekte

Die verfassungsmässige Grundlage für den Beitrag des Bundes zur touristischen Landeswerbung ergibt sich aus der Kompetenz von Artikel 103 der Bundesverfassung[43]. Danach kann der Bund Wirtschaftszweige fördern, wenn zumutbare Selbsthilfemassnahmen zur Sicherung ihrer Existenz nicht ausreichen.

Der Bundesbeschluss über die Finanzhilfe an Schweiz Tourismus für die Jahre 2012–2015 stützt sich auf das Bundesgesetz über Schweiz Tourismus[44]. Artikel 6 des Bundesgesetzes hält fest, dass die Bundesversammlung alle vier Jahre den Zahlungsrahmen für ST mit einfachem Bundesbeschluss bestimmt.

3.4 Förderung der Beherbergungswirtschaft: Standortbestimmung

Die Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH) ist für den Vollzug des im Jahr 2003 totalrevidierten Gesetzes über die Förderung der Beherbergungswirtschaft zuständig. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft, die über ein zinsfreies Darlehen des Bundes im Umfang von rund 136 Millionen Franken verfügt. Zusätzlich stehen ihr ein Genossenschaftskapital von rund 27 Millionen Franken sowie Reserven (inklusive Gewinnvortrag) von rund 14 Millionen Franken zur Verfügung[45]. Genossenschafter sind neben dem Bund Banken, Kantone, Hotellerie, Wirtschaft und Verbände.

Die SGH ist in zwei Geschäftsfeldern tätig. 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 Beratungstätigkeiten an.

Das Hauptgeschäftsfeld der SGH ist die Gewährung von Darlehen. Es können auch bestehende Darlehen übernommen werden, wenn dadurch für den Betrieb die Belastung durch Fremdkapitalzinsen reduziert und die Erfolgschancen über Umfinanzierungen verbessert werden. Die Zinsen sollen möglichst günstig sein, jedoch die Administrations-, Risiko- und Refinanzierungskosten decken. Die Amortisation der Darlehen soll in der Regel 20 Jahre nicht überschreiten.

Das zweite Geschäftsfeld der SGH – die Beratung – besteht aus direkten und indirekten Dienstleistungen. In der direkten Beratung geht es um Mandate für Einzelkundinnen und -kunden, die nach marktwirtschaftlichen Regeln verrechnet werden. Die indirekte Beratung besteht aus der Gestaltung und Vermarktung von Produkten und Instrumenten sowie aus dem Wissenstransfer für die Beherbergungswirtschaft. Die Beratungstätigkeit der SGH soll kostendeckend sein und darf den Wettbewerb nicht verzerren.

42 Vergleich exklusiv zusätzliche Bundesmittel für die konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010 (12 Mio. Fr.) sowie exklusiv zusätzliche Bundesmittel für das Impulsprogramm 2011/2012 (24 Mio. Fr.).
43 SR **101**
44 SR **935.21**
45 Stand per 31. Dezember 2009.

Die mit der Totalrevision im Jahr 2003 einhergehende Neuorientierung in der Fördertätigkeit der SGH hat sich bewährt. Die Summe der jährlich bewilligten Kredite konnte seit 2003 kontinuierlich gesteigert werden und erreichte im Jahr 2009 einen Wert von knapp 35 Millionen Franken. Eine im Jahr 2007 durchgeführte Evaluation bestätigt die erfolgreiche Neuorientierung der SGH[46]. Die SGH verfügt heute über genügend finanzielle Mittel, um ihren Auftrag erfolgreich zu erfüllen. Bei der Umsetzung des gesetzlichen Förderauftrags hat die SGH die Eigenwirtschaftlichkeit zu wahren.

Mit ihren Aktivitäten spielt die SGH heute eine aktive und wichtige Rolle zur Erhaltung und Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Beherbergungswirtschaft. Sie hat sich als Finanzierungs- und Beratungspartner insbesondere für mittelständische Beherbergungsbetriebe erfolgreich etabliert und verfügt über einen guten Ruf in der Branche.

Für die Legislaturperiode 2012–2015 soll zur Umsetzung des gesetzlichen Auftrages zwischen dem SECO und der SGH eine neue Vereinbarung abgeschlossen werden. Hierbei ist beabsichtigt, die Thematik der nachhaltigen Entwicklung aufzunehmen. Das SECO hatte im Jahr 2008 mit der SGH das erste Mal für den Zeitraum 2009–2011 eine Vereinbarung über das politische Controlling, Reporting und Monitoring abgeschlossen.

4 KMU-Politik

4.1 Strategische Grundlagen

Der Wirtschaftsstandort Schweiz lebt von seinen vielen flexiblen und innovativen kleinen und mittleren Unternehmen (KMU). Sie bilden mit 99,7 Prozent die grosse Mehrheit der marktwirtschaftlichen Betriebe, stellen zwei Drittel der Arbeitsplätze und sind eine wichtige Basis für die stabile und leistungsfähige Schweizer Wirtschaft. Die Anliegen der KMU geniessen beim Bundesrat einen hohen Stellenwert. Mit einer auf ihre spezifischen Bedürfnisse abgestimmten Politik sollen deren Rahmenbedingungen langfristig optimiert werden.

Die Politik zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen ist eine Querschnittspolitik, die faktisch in alle Bereiche der Bundespolitik strahlt. Diese Tatsache wurde im Bericht des Bundesrates vom 8. Juni 2007 in Beantwortung des Postulats Walker[47] ausführlich dargelegt. Das SECO ist beauftragt, diese Politik zu koordinieren und einige ihrer Elemente umzusetzen. Das gewerbliche Bürgschaftswesen und das E-Government für die KMU sind zwei Bereiche der KMU-Politik des Bundes, die in diesem Kapitel ausgeführt werden und deren Finanzierung für die nächste Legislaturperiode gewährleistet werden muss. Die administrative Entlastung ist ein weiteres strategisches Element für die KMU. Von diesem Aufgabenbereich ist die grösste Anzahl Unternehmen betroffen. Diese sehr komplexe Aufgabe geht allerdings über das E-Government und die KMU-Finanzierung hinaus. Die administrative Entlastung wird daher aufgrund ihrer grossen Bedeutung Gegenstand eines spezifischen

46 Helbling Management Consulting AG, Evaluation SGH, Studie im Auftrag des SECO, 2007, Zürich.
47 BBl **2007** 5787

Berichts des Bundesrates im Jahr 2011 sein, mit dem auch mehrere parlamentarische Vorstösse beantwortet werden.

4.2 Gewerbliches Bürgschaftswesen: Änderung zum Bundesgesetz

4.2.1 Ziele und Aufgaben des gewerblichen Bürgschaftswesens

Das gewerbliche Bürgschaftswesen ist ein traditionsreiches Instrument, das sich ursprünglich auf einen Bundesbeschluss von 1949 stützte. Es handelt sich um eine subsidiäre Hilfe mit dem Ziel, den Zugang leistungs- und entwicklungsfähiger KMU zu Bankdarlehen zu erleichtern. Der Bund vergibt selber keine Bürgschaften, sondern beteiligt sich an den Verlusten privater Bürgschaftsorganisationen und richtet Finanzhilfen an die Verwaltungskosten dieser Organisationen aus. Im Anschluss an ein Postulat[48], das die Stärkung des Systems forderte, sowie an einen Bericht des Bundesrates[49], hat die Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates eine parlamentarische Initiative lanciert, die zum Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006[50] über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen führte. Das neue System ist im Juli 2007 in Kraft getreten und enthält die folgenden Anpassungen und neuen Elemente:

- Die Beteiligung des Bundes an den Verlusten der Bürgschaftsorganisationen wurde von 50 oder 60 Prozent auf 65 Prozent erhöht;
- Die maximale Limite für Bürgschaften wurde von 150 000 Franken auf 500 000 Franken angehoben;
- Die Beiträge des Bundes an die Verwaltungskosten der Bürgschaftsorganisationen wurden von gut 200 000 Franken auf 3 Millionen Franken pro Jahr erhöht;
- Die Zahl der anerkannten Bürgschaftsorganisationen wurde von 11 auf 4 reduziert: die Coopérative romande de cautionnement – petites et moyennes entreprises (CRC-PME), die Bürgschaftsgenossenschaft Mitte (BG Mitte), die Ostschweizerische Bürgschaftsgenossenschaft (OBTG) sowie die Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA);
- Ein Rahmenkredit von 10 Millionen Franken wurde bereitgestellt, um die Genossenschaften bei der Rekapitalisierung zu unterstützen. Bisher wurden 8 Millionen Franken verwendet. Die BG Mitte hat ein nachrangiges Darlehen von 7 Millionen Franken erhalten und die CRC-PME eines von 1 Million Franken;
- Für die Finanzierung der vom Bund übernommenen Bürgschaftsverluste wurde für die Periode 2007–2010 ein Rahmenkredit von 30 Millionen Franken bereitgestellt;

48 Postulat 99.3577
49 Bericht des Bundesrates betreffend die Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesen vom 2. Juli 2003.
50 SR **951.25**

– Im Gesetz wurde festgehalten, dass das Volumen der Bürgschaften, welche von der Verlustdeckung durch den Bund profitieren, gesamthaft auf 600 Millionen Franken zu begrenzen[51]. Die Mittel für die Verlustdeckung sind im Voranschlag und Finanzplan eingestellt.

Das gewerbliche Bürgschaftswesen stellt eine sinnvolle (gewerbepolitische) Hilfe für KMU dar, weil die Mittel nicht nach dem Giesskannenprinzip verteilt, sondern individuell im Einzelfall nach eingehender Prüfung gesprochen werden. Das Bürgschaftswesen bleibt aber ein Nischeninstrument, zumal nur eine beschränkte Anzahl Unternehmen davon profitiert. Heute sind es etwa 1 600, im Vergleich zur Gesamtzahl von rund 260 000 Mikro-Unternehmen (mit 1–9 Beschäftigten) des marktwirtschaftlichen Sektors.

Neben dem gewerblichen Bürgschaftswesen existiert mit dem Bundesgesetz vom 25. Juni 1976[52] ausserdem ein Instrument für die Gewährung von Bürgschaften und Zinskostenbeiträgen im Berggebiet und im weiteren ländlichen Raum. Trotz der Ausweitung des Anwendungsbereiches mit Inkrafttreten der NRP im Jahr 2008, ist die Anzahl der gewährten Bürgschaften in Berggebieten in den letzten Jahren stark zurückgegangen. Gleichzeitig wurde der Betrag für gewerbliche Bürgschaften von 150 000 auf 500 000 Franken angehoben, was eine separate Regelung für Bürgschaften in Berggebieten weitgehend überflüssig macht. So reduzierten sich die jährlich gewährten Bürgschaften in Berggebieten von 50–60 in den 80er- und 90er-Jahren auf gegenwärtig rund sechs Bürgschaften pro Jahr (2008 und 2009). Dies hat den Bundesrat veranlasst, im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2012/2013[53] die Aufhebung dieses Gesetzes vorzuschlagen, wie er dies schon in seiner Stellungnahme zum Bericht vom 15. November 2005 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates zur Parlamentarischen Initiative Überprüfung und Stärkung des gewerblichen Bürgschaftswesens vom 10. März 2006 angekündigt hat.

4.2.2 Wirksamkeit des gewerblichen Bürgschaftswesens

Mit der Einführung des neuen Systems ab Juli 2007 konnte das vom Bundesrat 2006 festgelegte Mindestziel einer Verdoppelung des Bürgschaftsvolumens übertroffen werden:

Übersicht 8

	2005	2006	Juli 2007	2007*	2008*	2009*	Juni 2010
Bürgschaftsvolumen (Mio. Fr.)	109,4	94,0	86,5	97,4	148,2	186,9	200,8
Anzahl Bürgschaften	1 904	1 692	–	1 384	1 408	1 594	1 634

* Mit Inkrafttreten des neuen Bürgschaftswesens im Juli 2007 sind nur noch die vier anerkannten Bürgschaftsorganisationen (CRC-PME, BG Mitte, OBTG, SAFFA) berücksichtigt.

51 Art. 8, Abs. 2 des BG über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen (SR **951.25**).
52 SR **901.2**
53 BBl **2010** 7059

Im Rahmen einer externen Evaluation[54] wurden die Hauptakteure des neuen Bürgschaftswesens sowie die Kundinnen und Kunden der Bürgschaftsgenossenschaften befragt und verschiedene Bürgschaftsdossiers sowie Verlustfälle analysiert. Die Evaluation kommt zum Schluss, dass mit der Neukonzeption das Vertrauen in das Bürgschaftswesen bei den Beteiligten – insbesondere den Banken – gestärkt werden konnte. Auch ist es innert kurzer Zeit gelungen, die Mengenziele zu erreichen beziehungsweise den Bestand an Bürgschaften mehr als zu verdoppeln. Verbesserungspotenzial besteht hingegen auf der Ebene des Gesamtsystems in einer engeren Kooperation und Koordination unter den Bürgschaftsgenossenschaften. Dies würde auch die Steuerung durch das SECO erleichtern. Die Bürgschaftsgenossenschaften agieren heute nicht als Einheit und verstehen sich nicht als Teil des Gesamtsystems Bürgschaftswesen.

Die Evaluatoren präzisieren auch, dass es schwierig ist, die wirtschaftlichen Auswirkungen des Bürgschaftswesens hinsichtlich der Zahl der geschaffenen Stellen oder der Wertschöpfung zu messen. Eine Analyse der Dossiers zeigt, dass es kaum möglich ist, festzustellen, inwiefern die Bürgschaft zur Realisierung des Projekts beigetragen hat, da oft auch weitere Bankkredite involviert sind.

Obwohl die Genossenschaften bei der Auswahl der Dossiers einen vergleichbaren Ansatz verwenden, ist ihre Geschäftspolitik im Einzelnen sehr unterschiedlich. Im Gegensatz zu den übrigen Genossenschaften sind bei der CRC-PME die Kantone stark engagiert und stellen das gesamte Aktienkapital. Die CRC-PME hat ausserdem weitgehende Entscheidungsvollmachten an ihre «Antennes Régionales» delegiert, die selber Bürgschaften gewähren; dies scheint dem Geist der Reform von 2007 zu widersprechen, die für eine Konzentration der Strukturen und die Vereinheitlichung der Prozesse sorgen sollte. Dies wurde bei der Anerkennung festgehalten und gleichzeitig der Wille zur Optimierung bekräftigt. Die Evaluation hat gezeigt, dass die Prozesse noch nicht genügend vereinheitlich sind und diese Praxis deshalb einer weiteren Überprüfung bedarf.

Trotzdem lässt sich festhalten, dass sich das System grundsätzlich bewährt hat, eine Konsolidierung des gewerblichen Bürgschaftswesens aber nötig ist. Die hauptsächlichen Empfehlungen der Evaluatoren sind, dass der Bund und namentlich das SECO nicht nur quantitative Kriterien sondern auch qualitative Kriterien für die Risiken und Verluste einführen.

4.2.3 Internationaler Vergleich

Vergleiche innerhalb der OECD zeigen, dass fast alle Mitgliedstaaten über ein Bürgschaftssystem für KMU verfügen. Die Schweiz befindet sich in der Gruppe von Ländern, in denen dieses System wenig ausgebaut ist. Ein weiterführender Vergleich ist allerdings schwierig, da die Bürgschaftsinstrumente je nach Land stark unterschiedlich ausgerichtet sind. Die anfallenden Kosten für die öffentliche Hand sind ebenfalls schwierig zu beurteilen, umso mehr als die Verluste oft erst nach einer gewissen Zeit eintreten.

54 Evaluation des gewerblichen Bürgschaftswesens 2007–2010, Schlussbericht Oktober 2010.

Von der OECD infolge der Finanzkrise lancierte Studien zeigen, dass die Finanzierung der KMU in der Schweiz im internationalen Vergleich nicht mit den gleichen Schwierigkeiten konfrontiert war. Vor diesem Hintergrund ist die Schweiz auch eines der wenigen Länder, das ihre Bürgschaftsinstrumente bei dieser Gelegenheit nicht ausgebaut hat. Die Beobachtung der weiteren Entwicklung ist für den Bund von grosser Bedeutung. Daher hat das SECO an einem Pilotversuch der OECD teilgenommen, der das Ziel verfolgt, die nationalen Statistiken im Bereich der Unternehmensfinanzierung vergleichbar zu machen. Dabei wurde die Kreditsituation der KMU von verschiedenen Ländern anhand von mehreren Indikatoren miteinander verglichen. Die Ergebnisse der Pilotstudie wurden im November 2010 präsentiert. Sie bestätigen insbesondere, dass die Schweiz die Finanzkrise im Vergleich zu anderen OECD-Ländern besser überstanden hat.

4.2.4 Schwerpunkte 2012–2015

Aufgrund der Ergebnisse der Evaluation vom Oktober 2010 soll das System des gewerblichen Bürgschaftswesens in der nächsten Legislatur optimiert werden. Verbesserungspotenzial besteht unter anderem in einer Vereinheitlichung der Strukturen sowie in einer engeren Kooperation und Koordination unter den Bürgschaftsgenossenschaften. Dadurch wird das SECO auch seine Steuerungs- und Aufsichtsfunktion besser wahrnehmen können. Es ist eine neue Leistungsvereinbarung zu erarbeiten, die nicht nur Volumenziele beinhaltet, sondern auch Vorgaben zur Risikopolitik macht. Für die Umsetzung der Empfehlungen aus der Evaluation bedarf es keiner Anpassung der gesetzlichen Grundlagen.

Hingegen muss die Rechtsgrundlage zur Finanzierung des gewerblichen Bürgschaftswesens aus finanztechnischen Gründen leicht angepasst werden. Das Instrument des Rahmenkredits wurde 2006 gestützt auf Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen eingeführt, um die Höhe der Bürgschaftsverluste des neuen Systems zu steuern und zu begrenzen. Der Rahmenkredit in der Höhe von 30 Millionen Franken wurde für eine Dauer von vier Jahren (2007–2010), zur Deckung von Verlusten aus Verpflichtungen mit einer Dauer von acht bis zehn Jahren gesprochen. Da sich die Verpflichtungen des Bundes zur Verlustdeckung direkt aus dem Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen und nicht aus dem Eingehen von expliziten Verpflichtungen durch den Bund ergeben, kommt dem Rahmenkredit nur eine untergeordnete Bedeutung zu; er ist aus finanzrechtlicher Sicht nicht zwingend notwendig. Zudem ist in Absatz 2 des besagten Artikels eine Obergrenze des gesamten Bürgschaftsvolumens, welches von der Verlustdeckung gemäss Artikel 6 Absatz 1 profitiert, von 600 Millionen Franken definiert. Aufgrund dieser Obergrenze im Gesetz kann das finanzielle Risiko für den Bund begrenzt werden. Dies ist nebst der erwähnten Tatsache, dass seitens des SECO keine expliziten Verpflichtungen eingegangen werden, ein weiterer Grund, dass auf das Instrument des Rahmenkredits ab 2012 verzichtet werden soll. Der Bundesrat schlägt somit vor, ab 2012 auf den Rahmenkredit zu verzichten und damit Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe a als gesetzliche Grundlage zu streichen.

Der Rahmenkredit von 30 Millionen Franken für die Periode 2007–2010 war ausreichend, um die Verpflichtungen in diesen Jahren zu decken. Dem Parlament wurde im Rahmen der Botschaft zum Budget 2011 beantragt, die Dauer des Kredits um ein

Jahr bis Ende 2011 zu verlängern. Damit kann die Finanzierung der Verlustbeteiligung bis Ende 2011 noch nach den geltenden Vorgaben gestützt auf einen Rahmenkredit erfolgen.

Das Parlament wird im Rahmen des ordentlichen Budgetprozesses weiterhin jährlich die Mittel zur Finanzierung der Bürgschaftsverluste sprechen. Der Finanzplan 2012–2014 und die Schätzung für 2015 sehen zu diesem Zweck 52 Millionen Franken für die Jahre 2012–2015 vor. Auch wenn aufgrund des höheren Verpflichtungsvolumens langfristig eine Erhöhung der Bürgschaftsverluste zu erwarten ist, ist der Bundesrat der Ansicht, dass die Beträge in der Finanzplanung ausreichen, um die Konsolidierung des Systems zu finanzieren. Es scheint in diesem Zusammenhang nicht angemessen, die Verwaltungskostenbeiträge über die heutigen 3 Millionen Franken hinaus zu erhöhen. Die Möglichkeit, nachrangige Darlehen zu gewähren, bleibt weiterhin im Gesetz enthalten. Der Bundesrat erachtet es aber gegenwärtig nicht für notwendig, einen entsprechenden neuen Rahmenkredit für nachrangige Darlehen zu beantragen.

Übersicht 9

Budget und Finanzplan des gewerblichen Bürgschaftswesen 2011–2015*

in Mio. Fr.	2011	2012	2013	2014	2015
Gewerbliches Bürgschaftswesen	12,4	12,6	12,9	13,1	13,4
Bürgschaften in Berggebieten gemäss Konsolidierungsprogramm 2012/2013	2,8	1,0	0,9	0,7	0,5

* Der aktuelle Finanzplan deckt die Jahre 2012–2014 ab. Beim Finanzplanjahr 2015 handelt es sich um eine Schätzung.

4.2.5 Änderung des Bundesgesetzes über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass das neue Bürgschaftswesen seine quantitativen Ziele erreicht hat und dass es nun darum geht, die Effizienz des Systems zu konsolidieren, indem das Zusammenspiel der einzelnen Akteure (anerkannte Bürgschaftsgenossenschaften, Zentralstelle für das gewerbliche Bürgschaftswesen (GBZ), Bund, Kantone) optimiert wird. Eine Gesetzesänderung ist aufgrund der Ausführungen in Ziffer 4.2.4. (Aufhebung Art. 8 Abs. 1 Bst. a) erforderlich. Die vom Bundesrat gewünschte Effizienzsteigerung des Systems benötigt keine weiteren Änderungen. Da es sich bei der Gesetzesänderung nur um eine inhaltlich marginale Anpassung handelt, die keinen Einfluss auf die Umsetzung des Instruments hat, durfte auf die Durchführung einer Vernehmlassung verzichtet werden.

4.3 E-Government zugunsten der KMU: Finanzierungsbeschluss

Neben der Unternehmensfinanzierung im Allgemeinen und dem gewerblichen Bürgschaftswesen im Speziellen ist die administrative Entlastung ein wesentliches Element der KMU-Politik des Bundes. Ein wichtiger Beitrag zum Abbau von Bürokratie wird durch vereinfachte Bewilligungs-, Antrags- und Meldeverfahren geleistet. Von Seiten der Wirtschaft ist die Nachfrage nach elektronischen Behördenleistungen besonders gross. Dabei liegt das Augenmerk nicht bloss auf der Digitalisierung der Prozesse, sondern auf deren Vereinfachung und stärkerer Kundenorientierung. Für den Bundesrat ist deshalb E-Government ein wichtiger Pfeiler der Wachstumspolitik.

4.3.1 Ziele und Aufgaben des E-Governments

Das E-Government ist ein wirksames Mittel, um die administrative Belastung der Unternehmen zu reduzieren und die Produktivität der öffentlichen Verwaltungen zu steigern. Das 2001 lancierte KMU-Portal (www.kmu.admin.ch) war eines der ersten E-Government-Produkte, das in erster Linie der Information der Unternehmen diente. Die verfügbaren Informationen wurden schrittweise ausgebaut. Zudem wurde ein elektronischer Schalter geschaffen, mit dem es möglich ist, ein Unternehmen online zur Gründung anzumelden. Die grosse Akzeptanz seitens der Wirtschaft und der Verwaltung führte dazu, dass weitere Projekte entwickelt wurden und der Bundesrat die dafür vorgesehenen Mittel von rund 1 Million Franken im Jahr 2007 auf 2,5 Millionen Franken pro Jahr erhöhte. Diese Massnahmen wurden in die umfassende E-Government-Strategie des Bundes integriert.

Die vom Bundesrat am 24. Januar 2007 verabschiedete E-Government-Strategie Schweiz verfolgt die nachstehenden Ziele: (1) Die Wirtschaft wickelt den Verkehr mit den Behörden elektronisch ab; (2) die Behörden haben ihre Geschäftsprozesse modernisiert und verkehren untereinander elektronisch; (3) die Bevölkerung kann die wichtigen – häufigen oder mit grossem Aufwand verbundenen – Geschäfte mit den Behörden elektronisch abwickeln. Die für die KMU entwickelten Projekte sind drei der 45 priorisierten Vorhaben, die im Rahmen der Strategie des Bundesrates festgelegt wurden:

- Das KMU-Portal bietet den Bedürfnissen der kleinen und mittleren Unternehmen angepasste Informationen sowie sämtliche Links auf Online-Transaktionen;
- Reference eGov, ein Projekt, mit dem den Kantonen, Gemeinden und Bundesämtern eine Infrastruktur und Methoden für die Veröffentlichung elektronischer Formulare zur Verfügung gestellt werden;
- SuisseID, der erste standardisierte elektronische Identitätsnachweis der Schweiz, mit dem sowohl eine rechtsgültige elektronische Signatur wie auch eine sichere Authentifizierung möglich sind.

Das Projekt SuisseID konnte ins dritte Konjunkturstabilisierungspaket integriert werden, das im Herbst 2009 vom Parlament angenommen wurde. Ein Kredit von 17 Millionen Franken wurde bereitgestellt, um mittels Subventionen einen Kaufan-

reiz für die Benutzerinnen und Benutzer zu erzeugen, damit möglichst rasch die kritische Menge von SuisseID-Benutzenden erreicht werden kann. Zusätzlich wurde das E-Government-Budget für die KMU für die Realisierung der SuisseID um 4 Millionen Franken erhöht. Das Projekt umfasst drei Teile: (1) Die Definition des Standards für die Identifikationskarte / den Identifikationsschlüssel; (2) die Vorbereitung der Schnittstellen zwischen der SuisseID und den verschiedenen Datenbanken für die Unternehmen und anerkannten Berufe (Anwältinnen/Anwälte, Notarinnen/Notare usw.); (3) die Kommunikationsmassnahmen, um die SuisseID bei den Unternehmen und den Multiplikatoren bekannt zu machen. Der Verkauf der SuisseID durch vier Hersteller (drei private Anbieter und das Bundesamt für Informatik und Telekommunikation, BIT) wurde wie vorgesehen im Mai 2010 aufgenommen. Die Käuferinnen und Käufer konnten sich die Subvention von 65 Franken über das bereitgestellte Cash-Back-Portal auszahlen lassen, was die erste praktische Anwendung dieses Schlüssels darstellte.

Das Projekt Reference eGov unterstützt die Web-Auftritte der Kantone und Gemeinden. Ausgewählte Leistungen werden analysiert, diskutiert und unter Partizipation der Beteiligten neu modelliert. Hervor gehen eine strukturierte Beschreibung der Leistung wie auch die dazugehörenden Bestellformulare. Beides wird in der Referenz-Datenbank abgespeichert und steht dort anschliessend interessierten Verwaltungen zur freien Verfügung. Jede Pilotregion entscheidet, welche Inhalte sie übernehmen und in ihr Online-Angebot integrieren will. Es ist somit eine Chance, sich mit einem Kundenservice rund um die Uhr als eine moderne Verwaltung zu präsentieren und dadurch einen wirkungsvollen Beitrag zur Standortattraktivität zu leisten. Der administrative Verkehr mit der Verwaltung soll flexibilisiert und erleichtert werden, damit Unternehmen und Privatpersonen ihre Anträge und Bestellungen elektronisch tätigen können. Dieses Ziel setzt voraus, dass auf der Basis von anerkannten Standards unzählige Schnittstellen und Inhalte aufeinander abgestimmt, harmonisiert werden.

Die regelmässigen Kontakte mit der Privatwirtschaft haben gezeigt, dass die Unternehmen Bedürfnisse haben, die über den administrativen Verkehr mit der öffentlichen Verwaltung hinausgehen. Neben den Aktivitäten, die in der Strategie des Bundesrates für eine «Informationsgesellschaft in der Schweiz» von verschiedenen Departementen koordiniert entwickelt wurden, weist die Schweiz in diesem Bereich zwei Strategien auf: Die Strategie E-Health für die Gesundheit und die Strategie E-Government für die Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den Bürgerinnen und Bürgern sowie den Unternehmen. Wie die Vertreterinnen und Vertreter der Privatwirtschaft betont haben, fehlt eine globale Strategie für den Bereich der Internetökonomie, die auch die Beziehungen zwischen den Unternehmen miteinschliesst. Aufgrund dieser Feststellung hat das EVD ein weiteres Projekt mit dem Namen «E-Economy» lanciert. Im zweiten Halbjahr 2010 wurde ein Förderorgan mit Wirtschaftsvertreterinnen und -vertretern geschaffen und eine Studie lanciert, um in diesem Bereich die Schweiz im Vergleich zu den anderen Ländern zu situieren.

4.3.2 Wirksamkeit des E-Governments

Bis heute sind nur für das Projekt KMU-Portal ausreichende Erfahrungen verfügbar, um die Wirksamkeit der Massnahmen zu beurteilen. Das Projekt Reference eGov

begann sich erst Ende 2008 zu entwickeln, und die SuisseID startete faktisch erst im Winter 2009. Für das KMU-Portal kommt eine Evaluation der Universität St. Gallen[55] zum Schluss, dass bei rund der Hälfte der Unternehmen Zeiteinsparungen dank der auf dem Portal verfügbaren Informationen realisiert werden konnten. Der Nutzerkreis des Portals für die Online-Unternehmensgründung ist relativ beschränkt. Das Gründerportal ist jedoch in erster Linie ein Pilotprojekt für ähnliche Anwendungen im Bereich von Transaktionen. Im E-Government muss man sich einerseits auf die Bereitstellung von Informationen hoher Qualität konzentrieren und andererseits die Entwicklung von Transaktionen anstreben, die einer grossen Nutzerzahl zugutekommt. Die Transaktionsmöglichkeiten werden von den Unternehmen sehr geschätzt, da sie eine reale Zeitersparnis bedeuten.

Die Lancierung und Einführung der SuisseID war bis heute erfolgreich. Seit Ende 2010 sind 271 000 SuisseID im Einsatz respektive von Unternehmen für ihre Mitarbeitenden sowie Kundinnen und Kunden gekauft worden. Der eigentliche Einsatz wird 2011 erfolgen, da zuerst die Applikationen und Webportale angepasst werden müssen. Bei der Mehrwertsteuer und Agrarsektoradministration (ASA) kann die SuisseID ab 2011 eingesetzt werden. Die grösste Wirkung wurde 2010 mit der Anpassung der Applikationen und der Entwicklung von neuen Anwendungen erzielt. Die IKT-Branche schätzt, dass Investitionen von mehreren Millionen Franken getätigt wurden. Eine Evaluation wird im Rahmen der gesamten Stabilisierungsmassnahmen durchgeführt. Der Verkauf der SuisseID hat den Kartenanbietern in diesem Jahr ca. 40 Millionen Franken eingebracht.

Um die Fortschritte in der Umsetzung des Programms E-Government Schweiz zu messen, werden von der Geschäftsstelle E-Government im Informatikstrategieorgan (ISB) diverse Informationsgrundlagen regelmässig erhoben und den Steuerungsgremien bereit gestellt. Diese umfassen einerseits den Umsetzungsstand der priorisierten Vorhaben, der mittels Direktbefragung der umsetzenden Organisationen zweimal jährlich erhoben wird. Andererseits werden im Auftrag von ISB, SECO und BK regelmässig Studien durchgeführt, die das Befinden bezüglich E-Government bei den Bürgern, in der Wirtschaft und in der Verwaltung ermitteln. Die letzte Befragung der Wirtschaft im Jahr 2009 ergab, dass 79 Prozent der befragten Unternehmen eher bis sehr zufrieden mit den E-Government-Angeboten der Verwaltung waren.

4.3.3 Internationaler Vergleich

Im internationalen Vergleich steht die Schweiz, was IKT-Infrastruktur und Rahmenbedingungen betrifft, vergleichsweise gut da. Bei den Unternehmen ist die Internetnutzung überdurchschnittlich verbreitet, und der Anteil an Breitbandanschlüssen ist hoch.

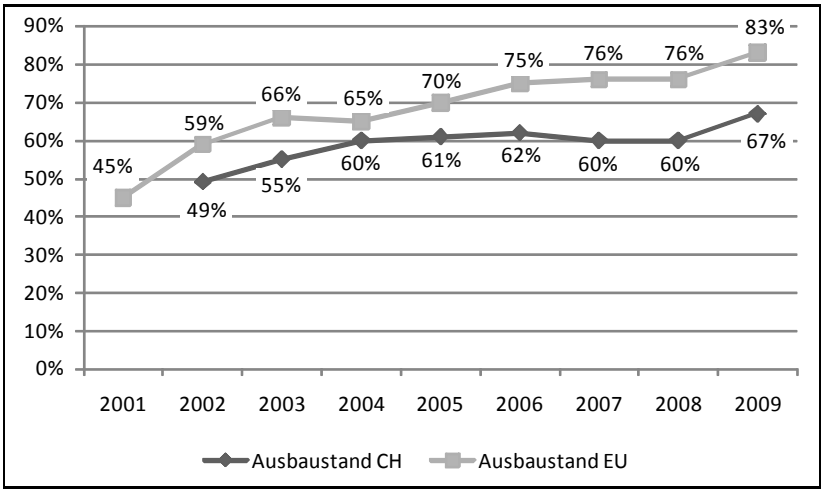
In der E-Government Studie der EU, welche vor allem die Verfügbarkeit und den Ausbaustand von 20 spezifischen Dienstleistungen in den europäischen Ländern vergleicht, schneidet die Schweiz jedoch eher unterdurchschnittlich ab. Dieses Resultat ergibt sich durch die unterschiedlich vorhandene Verfügbarkeit der Dienstleistungen in den Kantonen und auch aufgrund des jeweiligen Ausbaustandes, der in

55 Lukas Summermatter, Andrea Cristuzzi, Dominik Rohrer, Evaluation von E-Government-Angeboten, Universität St. Gallen, Institut für Öffentliche Dienstleistungen und Tourismus, September 2009.

der Schweiz – zum Teil auch aus rechtlichen Gründen – nur selten die höchste Stufe der vollautomatischen und völlig medienbruchfreien Transaktionen erreicht.

Übersicht 10

Ausbaustand Online-Angebot im europäischen Vergleich (eEurope Benchmarking)



4.3.4 Schwerpunkte 2012–2015

Die E-Government-Massnahmen gehören zu den ordentlichen Verwaltungsaufgaben; Artikel 8 Absatz 2 des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997[56] sieht vor, dass der Bundesrat «die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung fördert». Der erste Auftrag des Bundesrates wurde dem EVD anlässlich der Veröffentlichung des Berichts vom 18. September 2000[57] über die Förderung von Unternehmensgründungen erteilt. Die Finanzmittel wurden vom Bundesrat gleichzeitig mit dem Budget 2001 bereitgestellt. Der Bericht des Bundesrates vom 8. Juni 2007[58] über die Politik des Bundes zugunsten der kleinen und mittleren Unternehmen hat über die durchgeführten Massnamen Bilanz gezogen. Bei dieser Gelegenheit hat der Bundesrat einen Rahmenkredit für die Periode 2008–2011 verabschiedet, der ein jährliches Budget von 2,5 Millionen Franken bereitstellt, was gegenüber der vorhergehenden Legislaturperiode mehr als eine Verdoppelung darstellt.

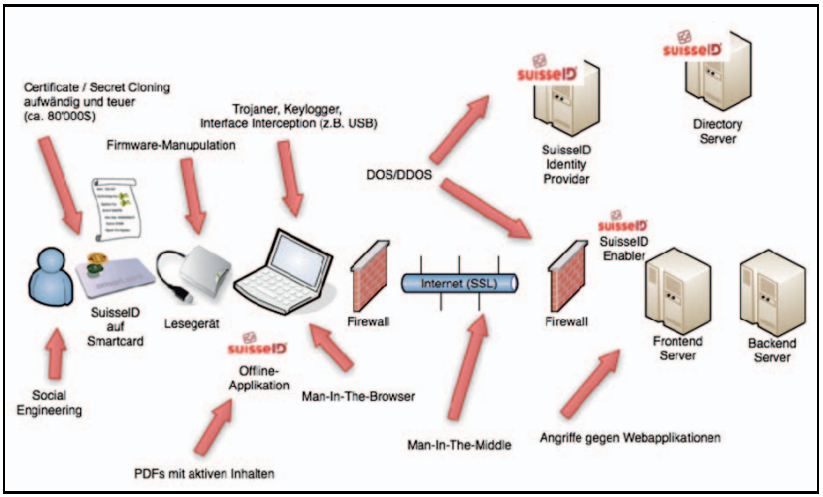
Im Rahmen der erfolgreichen Lancierung der SuisseID wurden Schwachstellen im Zusammenspiel zwischen der SuisseID, dem PC/Laptop und der Applikation/ Anwendung offenbart. Bis heute hat sich jeder der an E-Commerce Prozessen beteiligt war auf die Sicherheit im eigenen Einflussbereich, aber nicht auf die Sicherheit

56 SR **172.010**
57 BBl **2000** 5547
58 BBl **2007** 5787

des Gesamtsystems, konzentriert. Um künftigen Risiken im E-Government oder der E-Economy besser vorzubeugen, ist es unabdingbar, die Sicherheit des Gesamtsystems zu verstehen, Empfehlungen abzugeben und Massnahmen zu ergreifen. Die nachfolgende Grafik zeigt die Prozessschritte und die möglichen Angriffsvektoren. Durch eine geeignete Kommunikation zwischen den am Prozess beteiligten, können Unregelmässigkeiten (Angriffe) frühzeitig erkannt und unterbunden werden. Bereits im Bericht Walker[59] wurde die Realisierung der digitalen Signatur, der Unternehmensidentifikationsnummer (UID) und die Entwicklung der sicheren elektronischen Wirtschaftsräume angekündigt. Die beiden ersten Massnahmen wurden realisiert. In den kommenden Jahren steht die Sicherheit im elektronischen Datenverkehr im Vordergrund.

Übersicht 11

Angriffsvektoren in E-Commerce Prozessen



Die Strategie des Bundesrates verfolgt weiterhin einen dezentralisierten Ansatz: Die Verantwortlichen der verschiedenen priorisierten Vorhaben müssen selbst für die Finanzierung ihrer Projekte sorgen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Strategie nicht geändert werden muss. Deshalb ist es nötig, auch weiterhin eine Finanzierung für die E-Government-Projekte vorzusehen.

4.3.5 Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015

Antrag des Bundesrates

Der Bundesrat schlägt im Rahmen der Botschaft über die Standortförderung 2012–2015 einen Rahmenkredit von 13,1 Millionen Franken vor, was eine Erhöhung

59 BBl **2007** 5787, hier 5838

gegenüber der aktuellen Legislaturperiode bedeutet (Kredit von 10,2 Mio. Fr.). Die für die E-Government-Projekte notwendige technische Infrastruktur ist vorhanden und stellt im Betrieb nur einen Bruchteil der finanziellen Aufwendungen dar. Der grösste Aufwand ist die Aufbereitung des Inhaltes, die Erarbeitung von Konzepten, Prozessen und Anleitungen. In diesem Bereich werden zusätzliche Mittel benötigt.

Übersicht 12

Budget und Finanzplan E-Government 2011–2015*

in Mio. Fr.	2011	2012	2013	2014	2015
	2,4	3,2	3,3	3,3	3,4

* Der aktuelle Finanzplan deckt die Jahre 2012–2014 ab. Beim Finanzplanjahr 2015 handelt es sich um eine Schätzung.

Die umfangreichen E-Government-Projekte erfordern für eine optimale Steuerung genügend interne Humanressourcen. Mit dem Rahmenkredit 2008–2011 hat der Bundesrat die Finanzierung von zwei Stellen über diesen Kredit genehmigt. Angesichts der wachsenden Bedürfnisse wurde der Personalbestand für 2010–2011 auf 4,5 Stellen erhöht. Da mehrere grössere Projekte noch nicht abgeschlossen sind, beantragt der Bundesrat, diese 4,5 Stellen befristet für die nächste Legislaturperiode beizubehalten. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Posten in einigen Jahren wieder reduziert werden können.

Begründung des Bundesrates

Neben der Weiterführung des Projekts KMU-Portal erlaubt dieser Kredit, das Projekt Reference eGov abzuschliessen und die Verantwortung für diese Aufgaben Schritt für Schritt den Kantonen und den anderen Partnern zu übertragen. Neue Projekte wie die SuisseID oder Sicherheitsfragen der virtuellen Wirtschaft und Verwaltung müssen angepackt werden. Hier kann in Zusammenarbeit mit der Wirtschaft (öffentlich-private Partnerschaft) mit relativ geringem Aufwand ein grosser Nutzen für die Internetwirtschaft (E-Government, E-Economy, E-Health) erreicht werden. Das zusammen mit der Privatwirtschaft entwickelte Programm E-Economy wird ebenfalls ein verstärktes Engagement erfordern. Schliesslich ist es wichtig, die Kommunikation priorisierter Vorhaben mit grosser Bedeutung für die Unternehmen zu verstärken. Es lässt sich feststellen, dass technische Lösungen eingeführt wurden (zum Beispiel Lohndatenübertragung), die von den Unternehmen noch nicht genügend genutzt werden, da ihre Existenz zu wenig bekannt ist. Es sind zusätzliche Anstrengungen und Investitionen notwendig, um dieses ungenutzte Potenzial besser auszuschöpfen.

Abgesehen von der Verwaltung des KMU-Portals, das ein «Basisprodukt» geworden ist, werden die übrigen Programme im Laufe der nächsten Legislatur evaluiert.

Rechtliche Aspekte

Als gesetzliche Grundlage stützt sich der Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen für die Jahre 2012–2015 auf das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März

1997[60]. Artikel 8 Absatz 2 hält fest, dass der Bundesrat die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Bundesverwaltung fördert.

5 Regionalpolitik

5.1 Strategische Grundlagen

Die Neue Regionalpolitik (NRP) hat die Erhöhung der Standortwettbewerbsfähigkeit der Regionen zum Ziel. Als zentrale Herausforderung für die Zielgebiete der NRP – Berggebiete, weitere ländliche Räume und Grenzregionen – wird das fehlende regionale Wachstum identifiziert, das sich in einem ungenügenden Angebot an wettbewerbsfähigen Arbeitsplätzen niederschlägt. Deshalb will der Bund im Rahmen der NRP mittels der Verbesserung regionaler Standortfaktoren Wachstumsimpulse schaffen. In wettbewerbsfähigen Wertschöpfungssystemen erlangen harte, das heisst quantitativ messbare Standortfaktoren wie wirtschaftsbezogene Infrastrukturen oder die Verfügbarkeit von hochqualifizierten Arbeitskräften, aber auch weiche Standortfaktoren wie der Zugang zu Wissen oder Unternehmensnetzwerke immer grössere Bedeutung.

Die NRP wird im Sinne der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung (NFA) von Bund und Kantonen als Verbundaufgabe mit Programmvereinbarungen umgesetzt. Der Bund hat die Aufgabe, die Ziele und Strategien der Kantone mit zu definieren und stellt Globalkredite zur Verfügung. Die operative Umsetzungsverantwortung liegt bei den Kantonen.

5.2 Änderung zum Finanzierungsbeschluss

5.2.1 Standortbestimmung

Die NRP ist ein Paradigmawechsel gegenüber der über 30 Jahre bis 2007 praktizierten Regionalpolitik. Die NRP ist zudem auf die Beeinflussung der strukturellen und damit längerfristigen wirtschaftlichen Entwicklung der Kantone und Regionen ausgerichtet. Nach Inkrafttreten des Gesetzes am 1. Januar 2008 steckt sie somit noch in den Anfängen der Umsetzung.

Ein wesentlicher Teil der Projekte, die von den Kantonen in den letzten drei Jahren eingeleitet wurden, muss wegen der notwendigen Anlaufzeit dem Bereich von Vorbereitungsarbeiten für die Entwicklung wettbewerbsfähiger regionaler Standorte zugeordnet werden. So wurden zum Beispiel langjährige Regionalorganisationen in neue Strukturen überführt, in denen nicht nur Gemeinden, sondern auch private Unternehmen die Attraktivität der Region mitbestimmen. Daneben ist aber auch schon eine Reihe konkreter, greifbarer Vorhaben in Angriff genommen worden. Eine Liste von Projekten ist auf der Webseite www.regiosuisse.ch, der nationalen Wissensplattform für die NRP, einsehbar.

Die Herausforderung ist gross, Regionen für wirtschaftliche Initiativen attraktiv zu gestalten, ohne dabei einzelne im Wettbewerb stehende Betriebe zu fördern. Die Vielfalt und die zunehmende Zahl der Programme, Initiativen und Projekte der

60 SR **172.010**

Kantone lassen jedoch darauf schliessen, dass die Möglichkeiten und Potenziale der neuen Ansätze für die regionale Standortentwicklung erkannt sind. Der Umstand, dass die Kantone äquivalente finanzielle Leistungen zu den Bundesbeiträgen zu erbringen haben, lässt darauf schliessen, dass aus Überzeugung gehandelt wird und nicht wegen verfügbarer Bundesmittel.

Zur weiteren Äufnung des Fonds für Regionalentwicklung besteht ein gültiger Bundesbeschluss. Für die Jahre 2012–2015 sind Einlagen von 53,8 Millionen Franken vorgesehen (Finanzplan 2012–2014, Schätzung 2015)[61].

Mit Artikel 12 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik wurde beschlossen, bei der direkten Bundessteuer weiterhin Steuererleichterungen zu gewähren. Der Bundesrat hat entschieden, dieses Förderinstrument ab 1. Januar 2008 auf die 30 am wenigsten entwickelten Regionen zu beschränken. Sie erstrecken sich über elf Kantone und betreffen 10,1 Prozent der Schweizer Gesamtbevölkerung. Die ausgeschlossenen Regionen profitierten von einer Übergangsfrist von drei Jahren, während der Erleichterungen bis zu einem Maximalsatz von 50 Prozent gewährt werden konnten. Seit Ablauf dieser Übergangsfrist, seit dem 1. Januar 2011 also, ist die Reduktion des räumlichen Perimeters um faktisch zwei Drittel auf 10,1 Prozent der Bevölkerung vollständig vollzogen.

5.2.2 Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung

Mit dem Finanzierungsbeschluss für weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung wurde die NRP-Vollzugsstelle ermächtigt, ab 2008 während vier Jahren maximal zwei Stellen zulasten der Fondseinlage zu schaffen. Die Einführungsphase der NRP wird ab 2012 weitere vier Jahre beanspruchen. Es handelt sich in Bezug auf die Ziele und Förderungsansätze der Politik um einen Paradigmawechsel, an dem sich alle massgebenden Partner noch verstärkt ausrichten müssen. Die NFA hat für die Gemeinschaftsaufgaben mit der Programmvereinbarung ein völlig neues Instrument eingeführt, bei dessen Anwendung die NRP Pionierarbeit leistet. Diese dauert länger als die zuvor geschätzten vier Jahre[62]. Auch bundesintern ergibt sich in den ersten Erfahrungsjahren mit den Programmvereinbarungen ein zusätzlicher Koordinationsaufwand (Erfahrungsgruppen, Sonderprüfungen der EFK, usw.). Im Hinblick auf die Evaluation des ersten Mehrjahresprogramms ist für das Jahr 2013 ein Evaluationskonzept vorzubereiten.

Der Aufbau der flankierenden Massnahmen gemäss Artikel 13 des Bundesgesetzes über Regionalpolitik ist initiiert. Die Stärkung der Kooperation mit strategisch wichtigen Sektoralpolitiken des Bundes muss jedoch noch intensiviert werden, bevor konkrete Resultate erwartet werden können.

Es wird zudem vornehmlich Aufgabe des SECO sein, im Anschluss an die gewonnenen Erkenntnisse aus Evaluationen Varianten zu prüfen, um die grossen Städte in den NRP-Perimeter einzubeziehen.

61 BBl **2007** 7497

62 Eidgenössische Finanzkontrolle (2009): Umsetzung der Programmvereinbarungen bei der NFA. Querschnittsprüfung durchgeführt bei Bundesamt für Kultur, Bundesamt für Landwirtschaft, Bundesamt für Umwelt, SECO, Swisstopo, S. 13.

Alles in allem müssen in der Legislaturperiode 2012–2015 weitere Aufbauarbeiten geleistet werden, welche mit der Einführung der NRP im engen Zusammenhang stehen. Damit diese Aufbauarbeiten zielführend und erfolgreich abgeschlossen werden können, sind die 200 zusätzlichen Stellenprozente zulasten des Fonds für Regionalentwicklung für weitere vier Jahre unabdingbar. Dazu ist eine Änderung von Artikel 2 des Bundesbeschlusses über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung vom 26. September 2007[63] nötig.

Art. 2 Abs. 2 (neu)

Die maximal zwei Stellen können zulasten der Kreditrubrik A2310.0421 für weitere vier Jahre finanziert werden.

Rechtliche Aspekte

Die gesetzliche Grundlage für die Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung stützt sich auf das Bundesgesetz vom 6. Oktober 2006[64] über Regionalpolitik. Artikel 22 Absatz 1 des Bundesgesetzes hält fest, dass die Bundesversammlung mit einfachem Bundesbeschluss einen auf acht Jahre befristeten Zahlungsrahmen für weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung bewilligt.

6 Auswirkungen der Botschaft

Mit dieser Botschaft werden fünf Finanzierungsbeschlüsse für verschiedene Instrumente der Standortförderung des Bundes für die Jahre 2012–2015 und eine Änderung eines bestehenden Finanzierungsbeschlusses beantragt. Diese Bundesbeschlüsse wirken sich nicht regulierend und normsetzend aus. Die verschiedenen Finanzierungsbeschlüsse stützen sich – mit Ausnahme des Bundesbeschlusses über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus für die Jahre 2012–2015 – auf bestehende Gesetze.

Betreffend die Auswirkungen des neuen Bundesgesetzes über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus wird auf Ziffer 3.2.4 verwiesen. Die Anpassungen zum Bundesgesetz über die befristete Ergänzung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung und zum Bundesgesetz über die Finanzhilfen an gewerbeorientierte Bürgschaftsorganisationen haben im Sinn dieser Ausführungen keine besonderen Auswirkungen.

6.1 Auswirkungen auf den Bund

6.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Im Rahmen dieser Botschaft werden für 2012–2015 insgesamt 315,8 Millionen Franken beantragt.

63 BBl **2007** 7497
64 SR **901.0**

Übersicht 13

Mio. Fr.	2008–2011 Zahlungs-rahmen[1]	2012–2015 Antrag	2012–2015 Finanzplan[2]	Differenz Antrag/ Zahlungs-rahmen	Differenz Antrag/ Finanzplan
Exportförderung	68,0	75,0	69,0	7,0	6,0[4]
Standortpromotion	17,5	20,4	13,6	2,9	6,8[4]
Innotour[3]	21,0	20,0	20,0	–1,0	–
Schweiz Tourismus[3]	191,0	187,3[5]	175,3	–3,7	12,0
E-Government	10,0	13,1	10,0	3,1	3,1
Total	**307,5**	**315,8**	**287,9**	**8,3**	**27,9**
MWST[4]					–7,6
Haushaltsrelevant					**20,3**

1 Angaben ohne Stabilisierungsmassnahme 2009/2010 und ohne Impulsprogramm 2011/2012. Kredite Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010: Exportförderung 35 Mio. Fr.; Schweiz Tourismus 12 Mio. Fr.; E-Government: 4 Mio. Fr. Entwicklung SuisseID sowie 17 Mio. Fr. Subvention Kauf SuisseID. Kredit Impulsprogramm 2011/2012: Schweiz Tourismus 12 Mio. Fr. (Nachtragskredit 2011).
2 Finanzplan 2012–2014, Schätzung 2015.
3 Die durch die Weiterführung von Innotour entstehenden Mehraufwendungen werden 2012–2015 durch eine Kürzung des Zahlungsrahmens und der Voranschlags- und Finanzplankredite für Schweiz Tourismus kompensiert (vgl. Ziff. 3.1.3 und 3.3.5).
4 Davon haushaltneutrale Erhöhung aufgrund der neuen Mehrwertsteuerpflicht von Osec: Exportförderung rund 6 Mio. Fr. + Standortpromotion rund 1,6 Mio. Fr. = 7,6 Mio. Fr.
5 Inklusiv 12 Mio. Fr. für das Impulsprogramm 2011–2012 (Zahlungsrahmen 2012–2015).

6.1.2 Personelle Auswirkungen

Mit dieser Botschaft werden keine neuen Personalstellen beantragt. Für die Umsetzung der Massnahmen 2012–2015 werden jedoch folgende Sachkreditstellen begründet:

Übersicht 14

Aufgabenbereich	Geplante Sachkreditstellen 2012–2015	Vergleich: Sachkreditstellen 2008–2011
Bundesbeschluss über die Finanzierung der Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus 2012–2015 *(Ziff. 3.2.4.1)*	100 %	100 %
Bundesbeschluss über die Finanzierung der E-Government-Aktivitäten für kleine und mittelgrosse Unternehmen 2012–2015 *(Ziff. 4.3.5)*	450 %	450 %
Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung *(Ziff. 5.2.2)*	200 %	200 %
Total Direktion für Standortförderung SECO	**750 %**	**750 %**

6.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden

Die Beschlüsse, die im Rahmen dieser Botschaft vorgelegt werden, haben für Kantone und Gemeinden keine direkten finanziellen und personellen Auswirkungen.

6.3 Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Die Massnahmen und Instrumente dieser Botschaft verlangen Abstimmungen zwischen Bund und Kantonen. Die Standortförderung ist alles in allem eine gemeinsame Aufgabe. Eine erfolgreiche Standortförderung kann nicht durch den Bund top-down verordnet werden, sondern setzt eine enge Abstimmung mit der Wirtschafts- und Standortförderung der Kantone voraus.

Die übergeordneten Instrumente der Standortförderung des Bundes – Exportförderung, Exportrisikoversicherung, gewerbliches Bürgschaftswesen, E-Government – sind gewissermassen raumneutral und damit gesamtschweizerisch angelegt. Alle Kantone profitieren im gleichen Ausmass von den Anstrengungen des Bundes in diesen Bereichen. Ein spezieller Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen hat sich bisher nicht ergeben und wird sich bei diesen Instrumenten auch in Zukunft nicht aufdrängen. Hingegen zeichnet sich ab, dass eine gute Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen in den Bereichen E-Government oder administrative Entlastung je länger je mehr an Bedeutung gewinnt.

Ein hoher Abstimmungsbedarf zwischen Bund und Kantonen besteht demgegenüber im Bereich der Standortpromotion, der Tourismuspolitik und der Regionalpolitik. Die Standortpromotion wird von der «Arbeitsgruppe Landesmarketing» koordiniert, die durch ein Mitglied der VDK präsidiert wird und in der der Bund, die Kantone und die Osec vertreten sind. Bei Innotour werden die betroffenen Kantone vor dem Entscheid über Finanzhilfen angehört. Schweiz Tourismus arbeitet eng mit den kantonalen, regionalen und örtlichen Tourismusorganisationen zusammen. Im Bereich der Regionalpolitik erfolgt die Koordination durch eine enge Zusammenarbeit mit jedem einzelnen Kanton, aber auch multilateral mit der Konferenz der kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik. Diese Konferenz wurde von der VDK mandatiert, die Umsetzung und Weiterentwicklung der NRP mit dem Bund abzustimmen.

Wichtige Bereiche der Standortförderung des Bundes werden über marktnahe Drittorganisationen umgesetzt, die über Leistungsvereinbarungen geführt werden (zum Beispiel Osec für die Exportförderung und die Standortpromotion oder Schweiz Tourismus für das touristische Landesmarketing). Diese Organisationen werden über die Leistungsvereinbarungen angehalten, die Koordination mit leistungsfähigen und kooperationswilligen Partnern auf (halb-) staatlicher und/oder auf privater Ebene sicherzustellen.

Die Koordination zwischen Bund und Kantonen ist in der Standortförderung je nach Aufgabenbereich mehr oder weniger erfolgreich. Diesbezüglich gut etabliert ist die Kooperation in der Tourismuspolitik und in der NRP. Als nach wie vor herausfordernd erweist sich hingegen die Koordination im Bereich der Standortpromotion, wo sich die Kantone bei konkreten Ansiedlungen letztlich oft als Konkurrenten sehen (vgl. Ziff. 2.3).

6.4 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die *Exportförderung* beschränkt sich in Anlehnung an das Subsidiaritätsprinzip auf gemeinwirtschaftliche Dienstleistungen, die im Markt sonst nicht angeboten würden, da sie kommerziell nicht interessant sind. Dazu gehören allgemein zugängliche Informationen auf der Internetplattform, die Erstberatung (Grundlagenbeschaffung, Problemstrukturierung, länderbezogene Marktinformationen) sowie grosse Teile des Auslandmarketings (Gemeinschaftsauftritte an Messen in neuen aufstrebenden Märkten). Gerade KMU verfügen oft nicht über die personellen Ressourcen, sich diese Informationen selbstständig zu beschaffen. Exportförderung hilft KMU dadurch, Fehler zu vermeiden. Neue Märkte können so schneller und kostengünstiger erfolgreich bearbeitet werden.

Vom Nutzen der *Standortpromotion* der Schweiz im Ausland können alle profitieren, und es ist nicht möglich, von allen Nutzniessern eine adäquate Mitfinanzierung zu verlangen («Trittbrettfahrerproblem»). Die Standortpromotion ist deshalb ein *öffentliches Gut*. Die Standortpromotion ist eine Aufgabe des Bundes, die die Kantone aufgrund ihres Eigeninteresses und der interkantonalen Standortkonkurrenz nicht landesweit wahrnehmen können.

Der Nutzen einer *Tourismuspolitik* ist breit gestreut. Es ist ein Privileg, in einem Tourismusland zu wohnen, in dem Natur und Umwelt intakt und der Ausbaustandard der touristischen Infrastrukturen hoch sind. Die Bewohnerinnen und Bewohner der Berg- und Randregionen profitieren besonders von dieser Politik. Die Förderung des Tourismus ist im gesamtwirtschaftlichen Interesse und trägt insbesondere zum Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile bei. Der Tourismus ist in Berg- und Randregionen häufig die Leitindustrie. Öffentliche Güter wie Natur und Landschaft sowie Orte und Städte beziehungsweise deren Nutzung und Kommerzialisierung spielen im Tourismus eine entscheidende Rolle.

Die Totalrevision des Bundesgesetzes über die *Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus (Innotour)* wird den Prozess der kontinuierlichen Erneuerung und Strukturbereinigung erleichtern und das Wachstum im Schweizer Tourismus stärken. Innotour soll Anreize schaffen, die Strukturen zu vereinfachen, neue Angebote zu entwickeln sowie die Qualifikation der Mitarbeitenden zu verbessern. Die stetige Verbesserung von Produkten, Dienstleistungen und Prozessen durch Innovationen ist in der modernen Wirtschaft eine wesentliche Voraussetzung der Wettbewerbsfähigkeit.

Die administrative Entlastung der KMU durch *E-Government* ergibt gemäss früheren Schätzungen des Bundes eine Entlastung der Unternehmen von rund 23,1 Millionen Arbeitsstunden. Diese Entlastung setzt sich zusammen aus den Einsparungen bei der elektronischen Übermittlung der Lohndaten (5 Stunden/Monat für 300 000 Unternehmen), der Einführung einer einheitlichen Identifikationsnummer für Unternehmen (½ Stunde/Monat für 250 000 Unternehmen), rasches Auffinden und elektronisches Ausfüllen von Formularen (Reference eGov, ½ Stunde/Monat für 300 000 Unternehmen), der besseren Informationen im KMU-Portal (Evaluation der Uni St. Gallen) (½ Stunde/Monat für 300 000 Unternehmen).

Die Entlastung der Unternehmer entsteht durch die elektronische Erfassung der Daten aus bestehenden Applikationen des Unternehmens, deren Verarbeitung ohne manuelle Eingriffe und die elektronische Übertragung. Dies hat, wegen der Elimi-

nierung der Medienbrüche, die eine direkte elektronische Weiterverarbeitung zulässt, eine ebenso grosse Einsparung auf Verwaltungsseite zur Folge.

Die Einsparung von 23,1 Millionen nicht produktiver Arbeitsstunden steigert die Leistungsfähigkeit und reduziert die Produktionskosten der Volkswirtschaft. Zusätzlich wird die Attraktivität des Standorts erhöht, weil die ansiedelungswillige Unternehmung selber ihre Produktivität, durch eine geringere administrative Belastung, erhöhen kann.

Die elektronischen Möglichkeiten sind jedoch noch zu wenig bekannt und müssen gefördert werden. Je mehr KMU diese benutzen, desto grösser der Nutzen.

Mit dem Instrument des *gewerblichen Bürgschaftswesens* wird KMU der Zugang zu Fremdkapital erleichtert. Das gewerbliche Bürgschaftswesen muss verträglich sein mit allgemeinen marktwirtschaftlichen Grundsätzen. So gilt es zu verhindern, dass durch das gewerbliche Bürgschaftswesen Marktverzerrungen entstehen oder eine ungerechtfertigte Strukturerhaltung verfolgt wird. Obwohl die Banken bei der Vergabe von verbürgten Krediten nicht mehr direkt am Risiko teilnehmen, wird ihnen weiterhin eine Verantwortung bei der Prüfung des Kreditgesuchs aufgetragen.

7 Verhältnis zu Legislaturplanung und zu Finanzplan

Die Vorlage zur Standortförderung 2012–2015 inklusive Zahlungsrahmen und Verpflichtungskredite wurde in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007–2011[65] als Richtliniengeschäft angekündigt. Dies wurde im Bundesbeschluss vom 18. September 2008[66] über die Legislaturplanung 2007–2011 betätigt.

8 Rechtliche Aspekte

8.1 Rechtliche Grundlagen

Die Botschaft umfasst drei Gesetzesvorlagen (ein neues Bundesgesetz, Änderungen von zwei bestehenden Bundesgesetzen) und sechs Bundesbeschlüsse (fünf Finanzierungsbeschlüsse, eine Änderung eines bestehenden Finanzierungsbeschlusses).

Die verfassungsmässigen und gesetzlichen Grundlagen sind unter den jeweiligen Instrumenten aufgeführt.

8.2 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Nach Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b der Bundesverfassung müssen Subventionsbestimmungen sowie Verpflichtungskredite und Zahlungsrahmen, die neue einmalige Ausgaben von mehr als 20 Millionen Franken oder neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich ziehen, von der Mehrheit der Mitglieder jedes der beiden Räte gutgeheissen werden.

65 BBl **2008** 753
66 BBl **2008** 8543

Diese Bestimmung gilt für alle Bundesbeschlüsse dieser Botschaft, mit Ausnahme der Änderung zum Bundesbeschluss über weitere Einlagen in den Fonds für Regionalentwicklung.

8.3 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Für das neue Bundesgesetz über die Förderung von Innovation, Zusammenarbeit und Wissensaufbau im Tourismus und den entsprechenden Finanzierungbeschluss für die Jahre 2012–2015 wird die Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes unter Ziffer 3.2.6 dargelegt.

In Anlehnung an die Grundsätze des New Public Management wird die Gewährung der Subventionen für die Exportförderung, die Standortpromotion und die touristische Landeswerbung in Leistungsvereinbarungen festgelegt. Die Leistungsvereinbarungen werden für die Vierjahresperiode 2012–2015 zwischen dem Bund und der Osec für die Exportförderung und die Standortpromotion sowie zwischen dem Bund und Schweiz Tourismus für die touristische Landeswerbung vereinbart. Wie in den Ausführungen zur Wirksamkeit der Instrumente dargelegt, haben sich die Präzisierung des Auftrags und die Wahrnehmung der Aufsichtsfunktion des Bundes mittels Leistungsvereinbarungen bewährt.

Die Bundesbeschlüsse und Gesetzesanpassungen haben keine Auswirkungen auf die Ausgestaltung der betroffenen Subventionsbestimmungen.

8.4 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Eine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen ist nicht vorgesehen.