



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Bern, 16. Dezember 2022

Beteiligungsfonds für exportorientierte KMU

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 15.3243 Pfister vom
19.03.2015

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	3
2	Ausgangslage	4
2.1	Auftrag des Postulats	4
2.2	Aufbau des Berichts	4
3	Entwicklung der Exporte und KMU als Exporteure	5
3.1	Entwicklung der Warenexporte	5
3.2	Einfluss der Wechselkurse auf die Exporte	7
3.3	KMU als Exporteure	10
4	Die Finanzierung von KMU	12
4.1	Eigenfinanzierung, Bank- und Covid-19-Kredite	12
4.2	Wichtige Rolle von Bankfinanzierungen	13
4.3	Zugang zu Bankkrediten	14
5	Die KMU-Politik des Bundesrates	16
5.1	Ziele der KMU-Politik	16
5.2	Förderinstrumente zur Finanzierung von KMU	17
6	Tiefe Renditen für sichere Anlagen	19
7	Fonds für exportorientierte KMU	20
7.1	Funktionsweise eines KMU-Fonds	21
7.2	Finanzierung durch Fremdwährungsreserven	22
8	Fazit	24
	Literatur- und Quellenverzeichnis	25
	Anhang: Wortlaut des Postulats 15.3243	26

1 Zusammenfassung

Das Postulat Pfister (15.3243) schlägt vor, dass der Bund einen Beteiligungsfonds für exportorientierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schafft. Auf diesem Weg sollen die KMU Mittel für Investitionen erhalten und die Anleger brachliegendes Kapital gewinnbringend einsetzen können. Der Bericht zeigt auf, dass die Finanzierungsmöglichkeiten für KMU vorhanden sind. Die KMU finanzieren ihre Investitionen grösstenteils über Eigenmittel und Bankkredite. Die KMU-Politik des Bundes setzt vor allem auf gute Rahmenbedingungen, verfügt jedoch auch über Förderinstrumente zur Finanzierung von KMU, welche noch mehr genutzt werden könnten. Der Bundesrat hält aus diesen Gründen die Schaffung eines staatlichen KMU-Fonds für nicht sinnvoll. Die Finanzierung über Risikokapital ist vor allem für Jungunternehmen ein Bedürfnis. Der Bundesrat prüft dafür die Errichtung eines Innovationsfonds.

Im Zeitraum 2008–2021 haben die Exporte von chemisch-pharmazeutischen Produkten stark zugenommen, zurückgegangen sind vor allem die Exporte von Maschinen und Elektronik, aber auch von Metallen (MEM-Industrie). Die Gründe dafür liegen sowohl bei der veränderten Auslandnachfrage wie bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Eine reale Aufwertung des Frankens senkt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, wobei vor allem schockartige Aufwertungen problematisch sind. Die KMU tätigen einen grossen Teil der Exporte (2020: 43 %). Die KMU-Exporte betreffen schwergewichtig die Metallindustrie und den Grosshandel sowie in einem geringeren Ausmass den Maschinenbau sowie die Elektronik- und Präzisionsinstrumentenindustrie inklusive Uhren.

Vor der Corona-Krise finanzierten sich knapp zwei Drittel der KMU ausschliesslich über Eigenkapital (insb. einbehaltene Gewinne). Im Jahr 2020 bezogen die KMU rund 92 Prozent der Covid-19-Überbrückungskredite und nahmen private Darlehen auf, so dass 2021 rund zwei Drittel der KMU zusätzlich fremdfinanziert waren. Neben den Covid-19-Krediten dominieren dabei Bankkredite. Je grösser und je älter ein KMU ist, desto eher verfügt es über eine Bankfinanzierung. Auch bei exportierenden KMU sind Bankkredite häufiger. Der Zugang zu Bankkrediten ist insgesamt gewährleistet. Deutlich angestiegen sind in den letzten Jahren insbesondere die Hypothekarkredite. Die übrigen Kredite sind zurückgegangen, weil die Banken weniger ungedeckte Kredite vergeben (z.B. Kontokorrentkredite).

Die KMU-Politik des Bundesrates konzentriert sich auf gute Rahmenbedingungen für die Unternehmen. Daneben bestehen auch verschiedene Förderinstrumente, die auf KMU ausgerichtet sind, so zum Beispiel das Bürgschaftswesen für KMU, das den Zugang zu Bankkrediten vereinfacht, oder die Projektmitfinanzierung und -begleitung von Innovationsprojekten durch die Innosuisse. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit von KMU gefördert. In eine ähnliche Richtung würde der sich in Prüfung befindliche Innovationsfonds gehen, der Start-ups in der Wachstumsphase unterstützen würde.

Das Postulat Pfister schlägt vor, exportorientierte KMU mit einem Fonds zu unterstützen. Ein solcher Fonds wäre ausserhalb des Bundeshaushalts angesiedelt und müsste vom Bund geäufnet werden. Das Eigenkapital des Fonds müsste etwa 15–20 Prozent des angestrebten Volumens betragen, beispielsweise 3–4 Milliarden bei einem Fondsvolumen von 20 Milliarden. Ausgaben in

dieser Grössenordnung würden im Bundeshaushalt zu Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen führen. Eine Finanzierung über die Fremdwährungsreserven der SNB ist abzulehnen, weil dies die unabhängige Geldpolitik der SNB unterminieren würde. Auch die Pensionskassen tätigen ihre Anlagen autonom. Ein staatlicher Fonds könnte privatwirtschaftliche Investitionen verdrängen. Zudem würden exportorientierte KMU gegenüber inlandorientierten KMU und Grossunternehmen begünstigt und es bestünde die Gefahr, dass nicht rentable Unternehmen künstlich erhalten werden, was volkswirtschaftlich unerwünscht ist. Der Bundesrat lehnt aus diesen Gründen die Schaffung eines KMU-Fonds ab.

2 Ausgangslage

2.1 Auftrag des Postulats

Der Nationalrat hat das Postulat «Swiss Fund. Ein Beitrag zu Meisterung aktueller Herausforderungen der Schweiz» (15.3243) von Nationalrat Gerhard Pfister am 16. März 2017 an den Bundesrat überwiesen. Der Bundesrat soll darlegen, *«wie die Schweiz einen Beteiligungsfonds initiieren kann, der exportorientierte schweizerische KMU nachhaltig stärkt und interessierten Parteien eine Möglichkeit bietet, Reserven in Fremdwährungen zukunftssträftig und zu attraktiven Bedingungen anzulegen.»* Der exakte Wortlaut des Postulats ist im Anhang wiedergegeben.

Gemäss Postulat sollen mit einem Beteiligungsfonds gleichzeitig zwei Probleme gelöst werden:

- Auf der einen Seite bestehe ein Finanzierungsproblem bei den exportorientierten KMU. Die Frankenaufwertung im Jahr 2015 habe den Druck auf die Kosten und Margen der Exportunternehmen erhöht. Die KMU verfügten deshalb über zu wenig finanzielle Mittel für Investitionen in den Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit.
- Auf der anderen Seite fehlten am Kapitalmarkt attraktive Investitionsmöglichkeiten, weshalb Kapital brachliege. Als Beispiele werden die Fremdwährungsreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) und die Anlagekapitalien der Pensionskassen genannt.

Aus dem Postulat geht nicht hervor, ob der Beteiligungsfonds privatwirtschaftlich oder staatlich organisiert sein soll. In seinem Votum vom 16. März 2017 legte Nationalrat Pfister aber dar, dass die Einrichtung eines staatlichen Beteiligungsfonds geprüft werden soll. Der Bundesrat hatte in seiner Stellungnahme zum Postulat darauf hingewiesen, dass der Zugang der KMU zu Bankkrediten funktioniere. Bezüglich Finanzierung der KMU liege somit kein Marktversagen vor. Aus diesem Grund lehnte der Bundesrat die Prüfung eines Staatsfonds ab. Der Nationalrat stimmte dem Postulat jedoch zu (mit 118 zu 69 Stimmen bei 3 Enthaltungen).

2.2 Aufbau des Berichts

Im vorliegenden Kapitel 2 wird der Auftrag des Postulats zusammengefasst. Kapitel 3 beschreibt die Entwicklung des Exportsektors und des Wechselkurses, der einen wesentlichen Einfluss auf die Wettbewerbssituation des Exportsektors hat. Kapitel 4 thematisiert die Finanzierungssituation der KMU, die sich schwergewichtig über einbehaltene Gewinne oder Bankkredite finanzieren.

Kapitel 5 gibt einen Überblick über die KMU-Politik des Bundes; sie ist vor allem auf die auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen ausgerichtet. In Kapitel 6 wird der «Anlagenotstand» diskutiert, der auf das Tiefzinsumfeld zurückzuführen war. Kapitel 7 zeigt den Aufbau eines allfälligen KMU-Fonds. Der Bericht schliesst mit einem Fazit in Kapitel 8.

3 Entwicklung der Exporte und KMU als Exporteure

Im Zeitraum 2008–2021 haben die Exporte von chemisch-pharmazeutischen Produkten stark zugenommen, zurückgegangen sind vor allem die Exporte von Maschinen und Elektronik, aber auch von Metallen (MEM-Industrie). Die Gründe dafür liegen sowohl bei der veränderten Auslandnachfrage wie bei der internationalen Wettbewerbsfähigkeit. Eine reale Aufwertung des Frankens senkt die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, wobei vor allem schockartige Aufwertungen problematisch sind. Die KMU tätigen einen grossen Teil der Exporte (2020: 43 %). Die KMU-Exporte betreffen schwergewichtig die Metallindustrie und den Grosshandel sowie in einem geringeren Ausmass den Maschinenbau sowie die Elektronik- und Präzisionsinstrumentenindustrie inklusive Uhren.

3.1 Entwicklung der Warenexporte

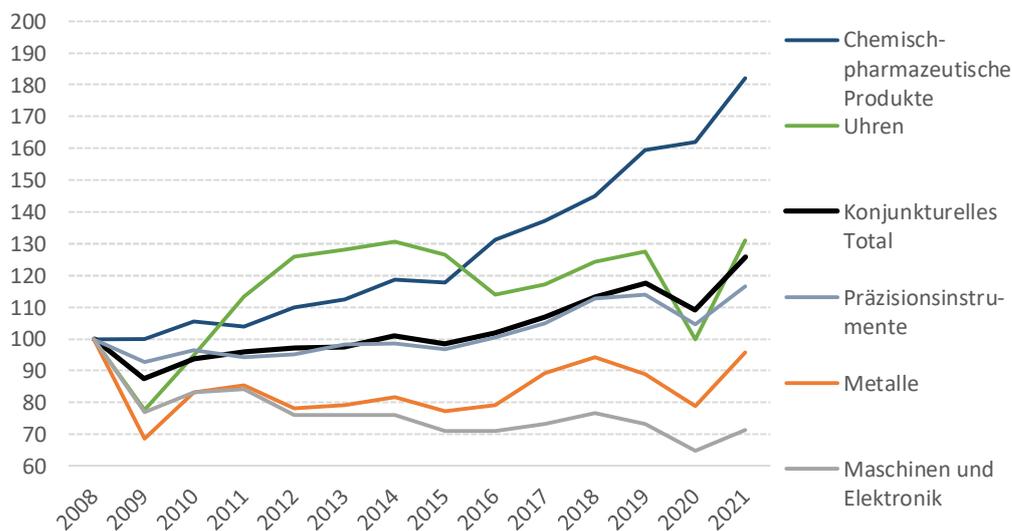
Der Schweizer Aussenhandel wurde seit 2008 mit unterschiedlichen Herausforderungen konfrontiert: Nach der Finanzkrise 2007/2008 trat die Weltwirtschaft in eine Wirtschaftskrise ein. Auch die Schweiz verzeichnete 2009 eine starke Rezession. Anschliessend führte die Staatsschuldenkrise in Europa zu einer Frankenaufwertung, insbesondere in den Jahren 2011 und 2015. Diese Ereignisse bremsten die Entwicklung des Aussenhandels. So erreichten die Warenexporte¹ das Niveau 2008 erst wieder im Jahr 2014 und die Importe erst im Jahr 2018. Im Jahr 2020 führte die Corona-Pandemie zu einem weltweiten Einbruch der Handelstätigkeit, worauf 2021 eine starke Erholung einsetzte. Ende 2021 lag das Exportvolumen rund 26 Prozent über dem Niveau von 2008 (vgl. Abbildung 1).

Betrachtet man die einzelnen Warengruppen, zeigt sich eine sehr unterschiedliche Entwicklung. In den Rezessionen 2009 und 2020 verzeichneten fast alle Warengruppen einen Einbruch, nur die chemisch-pharmazeutischen Produkte sowie Nahrungs- und Genussmittel (in der Abbildung nicht dargestellt) wurden davon verschont. Die chemisch-pharmazeutischen Exporte wuchsen über den gesamten Zeitraum relativ stetig, so dass sie bis 2021 um 82 Prozent über dem Niveau von 2008 lagen. Die Uhren-Exporte entwickelten sich dagegen deutlich zyklischer. Im Jahr 2021 lagen sie rund 30 Prozent über dem Niveau 2008. Die Präzisionsinstrumente folgten bis 2018 dem

¹ Werte gemäss konjunkturellem Total. Dieses schliesst Waren aus, bei denen geringe Mengen grosse Schwankungen verursachen können und deshalb die Interpretation der Export- und Importentwicklung erschweren (Edelmetalle, Edel- und Schmucksteine sowie Kunstgegenständen und Antiquitäten). Quelle: Aussenhandelsstatistik BAZG.

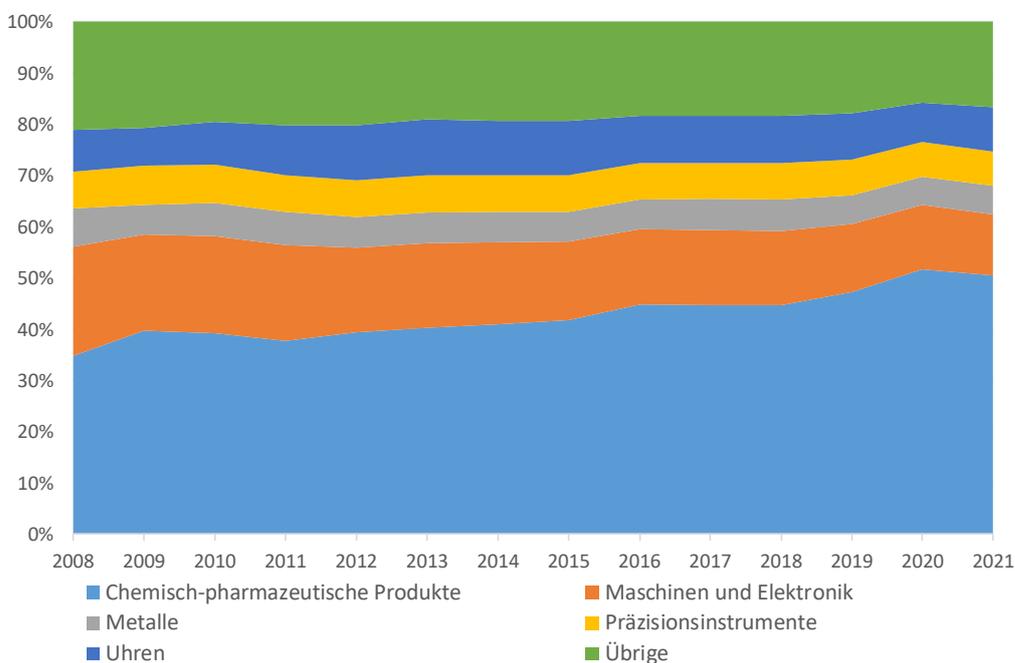
Wachstumsdurchschnitt; danach entwickelten sie sich schwächer (2021: +17 % ggü. 2008). Andere Exportprodukte erreichten das Niveau von 2008 bis 2021 nicht mehr. Dazu zählen die Metalle (-4 % ggü. 2008) sowie insbesondere Maschinen und Elektronik (-29 %).

Abbildung 1: Entwicklung der Warenexporte und wichtigsten Warengruppen (Index: 2008 = 100)



Quelle: Aussenhandelsstatistik BAZG

Abbildung 2: Anteile der wichtigsten Warengruppen an den Exporten (in % des konjunkturellen Totals)



Quelle: Aussenhandelsstatistik BAZG

Die unterschiedliche Entwicklung der Warenexporte hat eine deutliche Veränderung der Schweizer Exportstruktur zur Folge (vgl. Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.). So ist der Anteil der Chemie- und Pharmaexporte an den Gesamtexporten zwischen 2008 und 2021 von 35 auf 50 Prozent gestiegen. Der Anteil der Präzisionsinstrumente und Uhren blieb insgesamt

stabil (2021: 7 % und 9 %). An Gewicht verloren haben die Metalle (von 7 auf 6 %) sowie insbesondere Maschinen und Elektronik (von 21 auf 12 %).

Ein Erklärungsansatz für die Konzentration der Warenexporte in Richtung chemisch-pharmazeutische Produkte dürften strukturelle Verschiebungen in der Auslandnachfrage sein. So erhöht sich mit steigendem Wohlstand und einer alternden Bevölkerung die Nachfrage nach Medikamenten, was die Pharmaindustrie begünstigt. Ähnliches dürfte auch für Luxusprodukte wie beispielsweise Uhren gelten, wobei die Auslandnachfrage nach Uhren auch stark der Konjunktur folgt.

Die Änderung der Exportstruktur dürfte auch mit der Angebotsseite zusammenhängen, namentlich mit dem internationalen Wettbewerb, der bei Maschinen und Elektronik besonders hoch ist. Die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Exporteure wird durch die Produktionskosten und die Produktqualität beeinflusst. Bedingt durch die relativ hohen Lohnkosten besteht ein Druck, die bereits hohe Produktivität der inländischen Arbeitskräfte weiter zu erhöhen, beispielsweise durch die Automatisierung von Arbeitsschritten oder durch die Spezialisierung auf Qualitäts- oder Nischenprodukte, wo der Preiswettbewerb weniger gross ist.

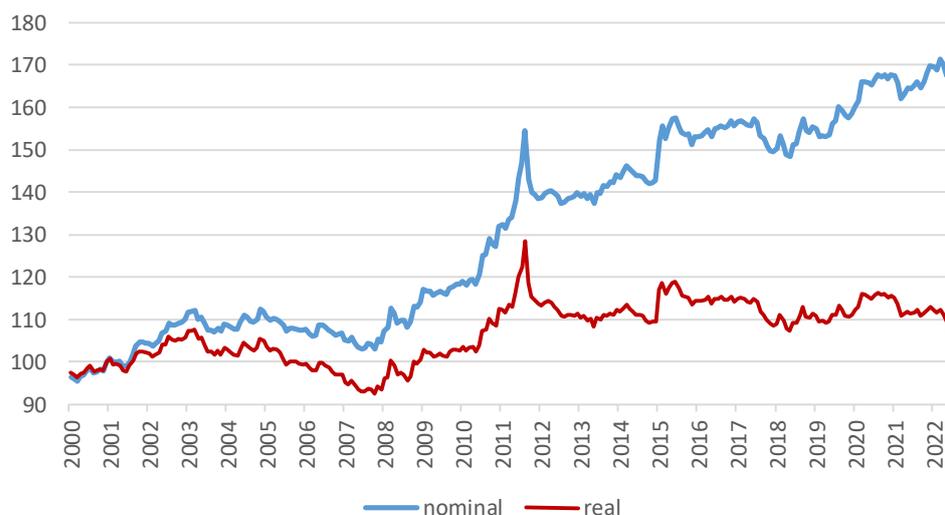
3.2 Einfluss der Wechselkurse auf die Exporte

Der Wechselkurs des Schweizer Frankens bestimmt massgeblich die preisliche Konkurrenzfähigkeit der Schweizer Exportfirmen auf den internationalen Märkten. Eine Aufwertung des Frankens gegenüber anderen Währungen verteuert die Schweizer Exporte und verschlechtert dadurch tendenziell die preisliche Wettbewerbsfähigkeit gegenüber ausländischen Konkurrenten; das umgekehrte gilt für eine Abwertung des Frankens.

Für die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit muss zwischen nominalen und realen Wechselkursen unterschieden werden. Nominal weist der Franken gegenüber fast allen Währungen einen langfristigen Aufwertungstrend auf. So hat sich der Franken handelsgewichtet (d.h. gegenüber den Währungen der Handelspartner) seit dem Jahr 2000 nominal um nahezu 70 Prozent aufgewertet (vgl. Abbildung 3). Der nominale Aufwertungstrend widerspiegelt indes in erster Linie die tiefere Inflation in der Schweiz im internationalen Vergleich und bedeutet keine Verschlechterung der Wettbewerbsfähigkeit, weil die nominale Aufwertung durch geringere Preis- und Kostensteigerungen ausgeglichen wird.

Massgebend für die Wettbewerbsfähigkeit der Exporteure ist vielmehr der reale (d.h. um Inflationsunterschiede bereinigte) Wechselkurs. Wie aus Abbildung 3 hervorgeht, ist der handelsgewichtete reale Wechselkurs des Frankens langfristig stabiler als der nominale und folgt keinem ausgeprägten Aufwertungstrend. Allerdings gab es immer wieder Phasen mit einer starken realen Aufwertung. Erfahrungsgemäss gerät der Franken oftmals in Zeiten erhöhter wirtschaftlicher oder geopolitischer Unsicherheiten unter Aufwertungsdruck, weil er infolge der wirtschaftlichen und politischen Stabilität der Schweiz einen Status als sicherer Hafen (Safe Haven) genießt. Besonders starke reale Frankenaufwertungen – in einer Grössenordnung von 10–20 Prozent – gab es 2010/2011 im Zuge der eskalierenden Staatsschuldenkrise im Euroraum und dann nochmals 2015 nach der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die SNB.

Abbildung 3: Handelsgewichteter Wechselkurs des Frankens (Index: Dez. 2000=100)



Quelle: SNB

Starke und über längere Zeit anhaltende Aufwertungsschübe wie 2011 und 2015 bedeuten für die dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Wirtschaftsbereiche, insbesondere die Exportindustrie einschliesslich Zulieferfirmen sowie den Tourismussektor, eine erhebliche Belastung ihrer Konkurrenzfähigkeit und entsprechend einen erhöhten Kosten- und Margendruck. Analysen zeigen, dass die Margen der Unternehmen im Nachgang der Frankenschocks von 2011 und 2015 schrumpften² und sich dies vor allem in stark aussenhandelsorientierten und innovativen Unternehmen negativ auf die Investitionen, insbesondere in Forschung und Entwicklung, auswirkte.³

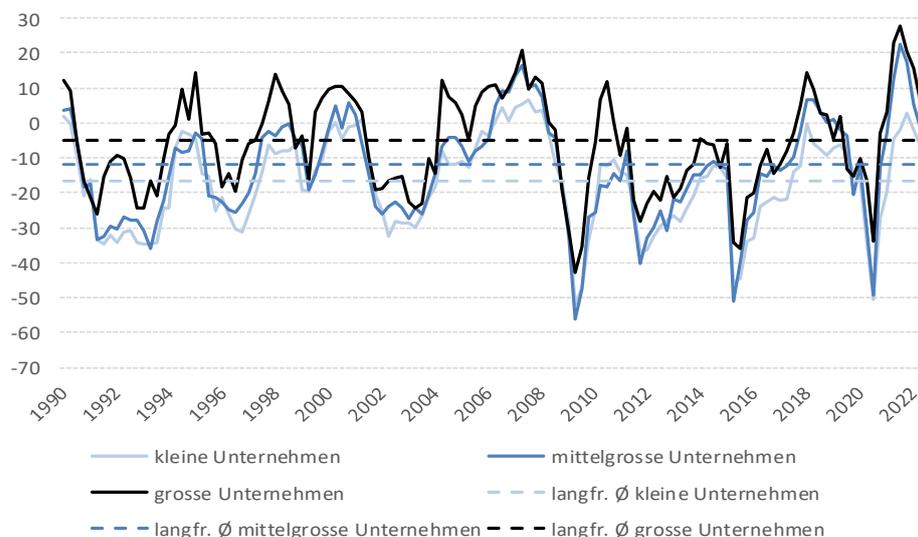
Dieses Bild wird auch durch Firmenumfragen bestätigt, etwa die der Konjunkturforschungsstelle der ETH (KOF). Abbildung 4 zeigt die Umfrageresultate für die Industrie⁴ zwischen 1990 und 2022 (2. Quartal). Von 2011 bis 2016 wurde die Ertragslage praktisch immer unter dem langjährigen Durchschnitt bewertet. Eine derart lange schlechte Phase ist im historischen Vergleich aussergewöhnlich und verdeutlicht die angespannte Ertrags- und Margenlage im Nachgang zu den beiden Aufwertungsschüben. Ebenfalls ersichtlich ist aber auch, dass sich die Einschätzungen 2017 und 2018 deutlich aufgehellt haben, bevor sie während dem konjunkturellen Einbruch im ersten Halbjahr 2020 aufgrund der Corona-Pandemie erneut deutlich negativ ausgefallen sind.

² Siehe auch Schmidbauer F., Baur M. und Gaillard S. (2018): Deindustrialisierung: Langfristige Tendenzen und Auswirkungen der Frankenstärke für die Schweiz, Working Paper der EFV Nr. 23, https://www.efv.admin.ch/dam/efv/de/dokumente/publikationen/arbeiten_oekonomenteam/workingpapers/Working_Paper_23_d.pdf.download.pdf/Working_Paper_23_d_web.pdf (30.11.2018).

³ Vgl. hierzu BSS und KOF ETH (2017): The Impact of Real Exchange Rates on Swiss Firms: Innovation, Investment, Productivity and Business Demography, Studie im Auftrag des SECO, Strukturberichterstattung 56(6)

⁴ Firmen, die gemäss NOGA-Klassifizierung dem Wirtschaftszweig «Verarbeitendes Gewerbe/Herstellung von Waren» zugeordnet sind.

Abbildung 4: KOF-Industrienumfrage «Beurteilung der Ertragslage»
(Saldo aus positiven und negativen Einschätzungen)



Quelle: KOF

Ausserdem dürfte die Frankenstärke die in Kapitel 3.1 beschriebene Verschiebung der Exportstruktur hin zu weniger preissensitiven Industrien wie der Pharma verstärkt haben. Zugleich ist darauf hinzuweisen, dass eine Aufwertung respektive eine starke Währung nicht per se schädlich für die Wettbewerbsfähigkeit der Exporte sein müssen, sondern ein stetiger Kostendruck die Anstrengungen der Firmen für Kosteneffizienz und Qualitätssteigerungen hochhält und dadurch die Wettbewerbsfähigkeit sogar stärken kann, wie die leistungsfähige, auf hochwertige, innovative Produkte ausgerichtete Schweizer Exportwirtschaft eindrücklich belegt.⁵ Problematisch für die Wettbewerbsfähigkeit sind weniger eine strukturell starke Währung oder eine stetige Aufwertung, sondern ausgeprägte Aufwertungsschübe, welche die Wirtschaft schwächen und destabilisieren.

Eine starke Überbewertung des Frankens belastet nicht nur die Exportwirtschaft, sondern gefährdet wegen der mit ihr verbundenen deflationären Tendenzen auch das geldpolitische Mandat der SNB (Gewährleistung der Preisstabilität unter Berücksichtigung der Konjunkturlage). Entsprechend hat die SNB in den letzten Jahren mit ihren Instrumenten Negativzins und Devisenmarktinterventionen der stabilitätsgefährdenden Überbewertung des Frankens entgegengewirkt. Dies hat dazu beigetragen, dass sich die Wechselkurssituation in den letzten Jahren sukzessive entspannt hat. Der handelsgewichtete reale Wechselkurs des Frankens hat sich bis Mitte 2022 in einen Bereich zurückgebildet wie vor Aufhebung des Mindestkurses Anfang 2015. Diese Entspannung schlägt sich in der Wechselkursbeurteilung der SNB nieder: nachdem sie nach Aufhebung des Mindestkurses im Jahr 2015 den Franken als deutlich überbewertet respektive ab 2018 noch

⁵ Zurbrügg F. (2016): Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen – der Beitrag der SNB, Referat am Swiss CFO Day, Zug, 13. Januar 2016

als hoch erachtet hatte, hat sie diese Einstufung mit der geldpolitischen Lagebeurteilung vom Juni 2022 fallengelassen.

3.3 KMU als Exporteure

Im Jahr 2020 waren in der Schweiz rund 600'000 Unternehmen erfasst. Diese beschäftigten 4,5 Millionen Personen.⁶ 99,7 Prozent der Unternehmen wiesen weniger als 250 Beschäftigte aus. Diese Unternehmen gelten als KMU. Als kleines und mittleres Unternehmen (KMU) gelten in der Schweiz alle marktwirtschaftlichen Unternehmen, die weniger als 250 Angestellte beschäftigen.⁷ Unternehmen mit mindestens 250 Beschäftigten sind als Grossunternehmen definiert. Innerhalb der KMU bestehen folgende Unterklassen: Mikrounternehmen (1 bis 9 Beschäftigte), kleine Unternehmen (10 bis 49 Beschäftigte) und mittlere Unternehmen (50 bis 249 Beschäftigte).

Von den Schweizer Unternehmen exportieren rund 9 Prozent Waren ins Ausland⁸. Die Exporttätigkeit steigt mit der Unternehmensgrösse an: Unter den Mikrounternehmen sind exportierende Firmen wenig verbreitet (6 %). Bei den kleinen und den mittleren Unternehmen ist der Anteil der Exporteure mit 21 respektive 44 Prozent deutlich höher. Zum Vergleich: Bei den Grossunternehmen sind 71 Prozent der Firmen im Export tätig.

Trotzdem tätigen die KMU in beträchtlichem Ausmass Warenexporte: Im Jahr 2020 entfielen 129 Milliarden Franken oder rund 43 Prozent der Warenexporte auf KMU. Daran beteiligt waren rund 47'300 KMU oder 91 Prozent der Exportunternehmen. Abbildung 5 zeigt, auf welche Wirtschaftszweige die KMU-Warenexporte entfallen und wie viele Unternehmen daran beteiligt sind. Es fällt auf, dass die KMU in den beiden Wirtschaftszweigen «Grosshandel» und «Metallerzeugung und -bearbeitung» je rund 13 Prozent der Exporte des Jahres 2020 tätigten (total 26 %). Dieser relativ hohe Anteil am Exportwert ist wesentlich auf Goldexporte zurückzuführen.⁹ Diese beliefen sich 2020 auf rund 22 Prozent der gesamten Warenexporte und sind vor allem im Wirtschaftszweig «Metallerzeugung und -bearbeitung» enthalten, aber auch im «Grosshandel».

Weitere grosse KMU-Exporte finden sich in den Wirtschaftszweigen «Maschinenbau» sowie «Herstellung elektronischer und optischer Erzeugnisse» (je 2 % der gesamten Warenexporte). Die in Kapitel 3.1. erwähnte Uhren-, Präzisionsinstrumente- sowie MEM-Industrie (Maschinen, Elektronik, Metalle) umfasst in etwa die Wirtschaftszweige «Metallerzeugung und -bearbeitung», «Maschinenbau», «Herstellung elektronischer und optischer Erzeugnisse» sowie «Herstellung von Metallerzeugnissen». Chemie und Pharma erscheinen in der Abbildung nur im Grosshandel. Die sonstigen Exporte dieser Branche werden durch Grossfirmen dominiert.

⁶ Quelle: BFS (Statistik der Unternehmensstruktur STATENT)

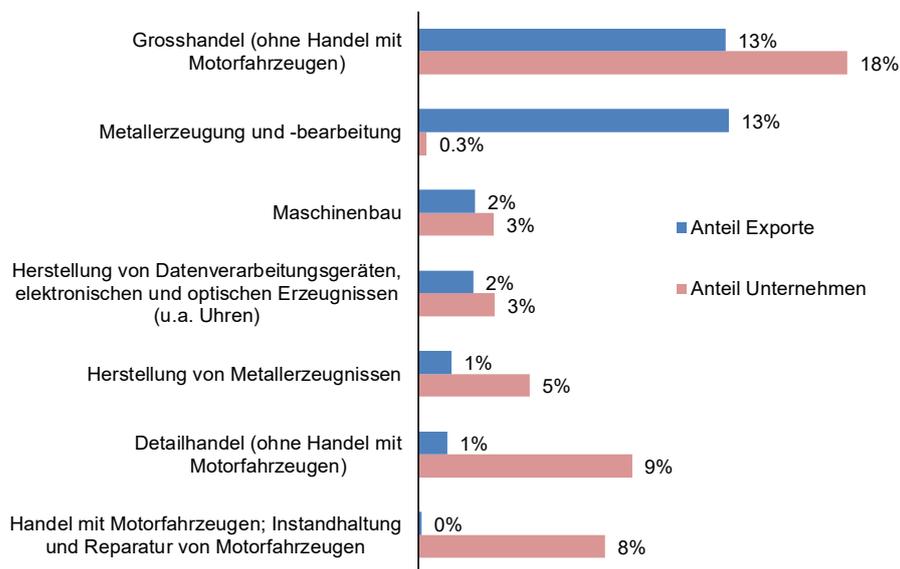
⁷ Im Unterschied zur Schweiz, wo die Beschäftigtenzahl das einzige Definitionsmerkmal ist, berücksichtigt die Europäische Union zusätzlich den Umsatz (höchstens 50 Mio. Euro) und die Bilanzsumme (höchstens 43 Mio. Euro).

⁸ Berechnung auf Basis der Aussenhandelsstatistik (BAZG) und der Unternehmensstrukturstatistik STATENT (BFS). Datenstand: 2020

⁹ Für die Aussenhandelsstatistik nach NOGA ist – im Unterschied zur Aussenhandelsstatistik nach Warengruppen – kein um Gold bereinigtes «konjunkturelles Total» verfügbar. Siehe auch Fussnote 1.

Gemessen an der Anzahl KMU ist ein grosser Anteil im Gross- und Detailhandel tätig (insgesamt 30 %) und weitere 9 Prozent in der Motorfahrzeug-Branche. Diese drei Wirtschaftszweige zählen zum Dienstleistungssektor, während die übrigen zur Industrie gehören.

Abbildung 5: Anteil der KMU an Warenexporten / Export-Unternehmen nach ausgewählten Wirtschaftszweigen (2020, in %)



Quelle: Aussenhandelsstatistik BAZG

Statistische Datenbasis zum Aussenhandel

Die Aussenhandelsstatistik liefert Informationen über den grenzüberschreitenden *Warenverkehr* mit dem Ausland (Datenbasis von Kapitel 3.1). Sie wird durch das Bundesamt für Zoll und Grenzsicherheit (BAZG) erstellt. Da jeder gewerbmässig getätigte Import und Export von Waren anmeldepflichtig ist, ist die Aussenhandelsstatistik in Bezug auf den Warenverkehr eine Vollerhebung. Dienstleistungsimporte und -exporte werden jedoch nicht erfasst.

Der Aussenhandel wird seit 2019 auch nach *Wirtschaftszweigen* ausgewiesen (NOGA¹⁰; Datenbasis der Kapitel 3.2 und 3.3). Diese Statistik führt die Aussenhandelsstatistik mit der Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT) zusammen. Dies ermöglicht es, die Bedeutung der KMU als Exportunternehmen einzuschätzen.

¹⁰ Abkürzung von «Nomenclature générale des activités économiques», Deutsch: Allgemeine Systematik der Wirtschaftszweige

4 Die Finanzierung von KMU

Vor der Corona-Krise finanzierten sich knapp zwei Drittel der KMU ausschliesslich über Eigenkapital (insb. einbehaltene Gewinne). Im Jahr 2020 bezogen die KMU knapp 93 Prozent der Covid-19-Überbrückungskredite und nahmen private Darlehen auf, so dass 2021 rund zwei Drittel der KMU zusätzlich fremdfinanziert waren. Neben den Covid-19-Krediten dominieren dabei Bankkredite. Je grösser und je älter ein KMU ist, umso eher verfügt es über eine Bankfinanzierung. Auch bei exportierenden KMU sind Bankkredite häufiger. Der Zugang zu Bankkrediten ist insgesamt gewährleistet. Deutlich angestiegen sind in den letzten Jahren insbesondere die Hypothekarkredite. Die übrigen Kredite sind zurückgegangen, weil die Banken weniger ungedeckte Kredite vergeben (z.B. Kontokorrentkredite).

4.1 Eigenfinanzierung, Bank- und Covid-19-Kredite

Die Finanzierungssituation der KMU wird seit 2009 regelmässig durch vom Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) in Auftrag gegebene Umfragen eruiert. Diese Umfragen dienen als Basis für die Erarbeitung von Studien, die Fragestellungen im Zusammenhang mit der Finanzierungssituation analysieren sowie allfällige Schwierigkeiten beim Zugang von KMU zu Bankkrediten. Die aktuellste Untersuchung des Instituts für Finanzdienstleistungen der Hochschule Luzern (HSLU) datiert vom November 2021 und basiert auf einer Umfrage von 2'712 KMU zwischen Mitte April und Anfang Juni 2021.¹¹ Aufgrund der Stichproben-Auswahl und des Gewichtungsverfahrens können die Erkenntnisse als repräsentativ für die Grundgesamtheit der Schweizer KMU erachtet werden.

Die Studien der Jahre 2009, 2010, 2013 und 2016 zeigten kaum Veränderungen in der Finanzierungsstruktur der Schweizer KMU. Knapp zwei Drittel der Unternehmen finanzierten sich ausschliesslich über Eigenkapital. Dabei bezogen die KMU ihr Eigenkapital häufig aus nicht ausgeschütteten Gewinnen (sog. Eigenfinanzierung). Etwas mehr als ein Drittel griff auf Fremdkapital zurück (sog. Fremdfinanzierung). Im Vordergrund standen dabei Bankkredite.

Mit der Corona-Krise ist die Fremdfinanzierung jedoch wichtiger geworden. Wie die HSLU-Studie aus dem Jahr 2021 zeigt, hat sich der Anteil der fremdfinanzierten KMU von 38 Prozent (2016) auf 63 Prozent erhöht. Entsprechend finanzieren sich noch 37 Prozent der Unternehmen ausschliesslich über Eigenkapital.

Diese markante Änderung der Finanzierungsstruktur ist in erster Linie auf die Covid-19-Überbrückungskredite zurückzuführen. Der Umfang der Covid-19-Kredite belief sich auf 16,9 Milliarden. Davon ging der grösste Teil an KMU (15,7 Mrd. bzw. 92,8 %). Gemäss der letzten SECO-Umfrage haben rund 30 Prozent der KMU mit mehr als zwei Vollzeitstellen einen Covid-19-Kredit aufgenommen. Dieser ist für rund 16 Prozent der KMU die einzige Form von Fremdkapital (gemäss

¹¹ Dietrich A., Wernli R., Berchtold N. (2021): Studie zur Finanzierung der KMU in der Schweiz 2021, im Auftrag des SECO, HSLU Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ.

HSLU-Studie). Gegenüber 2016 ebenfalls zugenommen hat der Anteil von KMU, deren Fremdfinanzierung ausschliesslich auf Leasing und private Darlehen abstellt (von 15 auf 23 %).

Covid-19-Überbrückungskredite

Die Covid-19-Epidemie und die damit verbundenen behördlichen Massnahmen führten im Frühjahr 2020 bei zahlreichen Unternehmen in der Schweiz zu Liquiditätsengpässen. Um den betroffenen Firmen rasch und unbürokratisch Zugang zu Bankkrediten zu ermöglichen, hat sich der Bund im März 2020 verpflichtet, Kredite zur Überbrückung von Liquiditätsengpässen zu verbürgen. Vom 26. März bis zum 31. Juli 2020 konnten Unternehmen rückzahlbare Covid-19-Kredite von bis zu 10 Prozent ihres Umsatzes beantragen, um ihre Liquiditätsbedürfnisse während den ersten Monaten der Covid-19-Epidemie sicherzustellen.

Die Kredite wurden durch die Bank des Unternehmens vergeben, wobei die Bank den Kreditbetrag abhängig vom Umsatz des Unternehmens festlegte. Für Bankkredite bis 500'000 Franken übernahm der Bund 100 Prozent des Verlustrisikos. Überbrückungskredite, die den Betrag von 500'000 Franken überstiegen, wurden zu 85 Prozent durch den Bund verbürgt; den Rest des Risikos trägt die kreditgebende Bank.

Insgesamt wurden knapp 138'000 Kredite mit einem Volumen von insgesamt 16,9 Milliarden Franken vergeben. Davon wurden 92,8 Prozent oder 15,7 Milliarden an KMU vergeben. Gemäss SECO haben rund 30 Prozent der KMU mit mehr als zwei Vollzeitstellen einen Covid-19-Kredit aufgenommen.¹²

Die Covid-19-Kredite sind ab dem Zeitpunkt der Gewährung innerhalb von acht Jahren zu amortisieren. Es besteht die Möglichkeit, die Frist um bis zu zwei weitere Jahre zu verlängern. Die Amortisationen werden zwischen den Unternehmen und den kreditgebenden Banken vereinbart. Bis Ende Oktober 2022 wurden 32'766 Covid-19-Kredite im Umfang von 6,5 Milliarden vollständig zurückbezahlt. Für weitere 0,56 Milliarden griffen die Banken auf die Bürgschaft des Bundes zurück.

4.2 Wichtige Rolle von Bankfinanzierungen

Der Markt für KMU-Bankkredite hatte in der Schweiz per Ende 2021 ein Volumen von 363 Milliarden Franken.¹³ In rund drei Viertel der Fälle beträgt das beantragte Kreditvolumen weniger als 1 Million Franken.¹⁴ Aufgrund des relativ geringen Finanzierungsbedarfs haben die meisten KMU keinen Zugang zu anderen Finanzierungsformen wie etwa zum Primärmarkt für Unternehmensanleihen oder Aktien respektive andere Beteiligungspapiere. So liegt der Mindestbetrag für eine

¹² Statistische Angaben gemäss <https://covid19.easygov.swiss/>

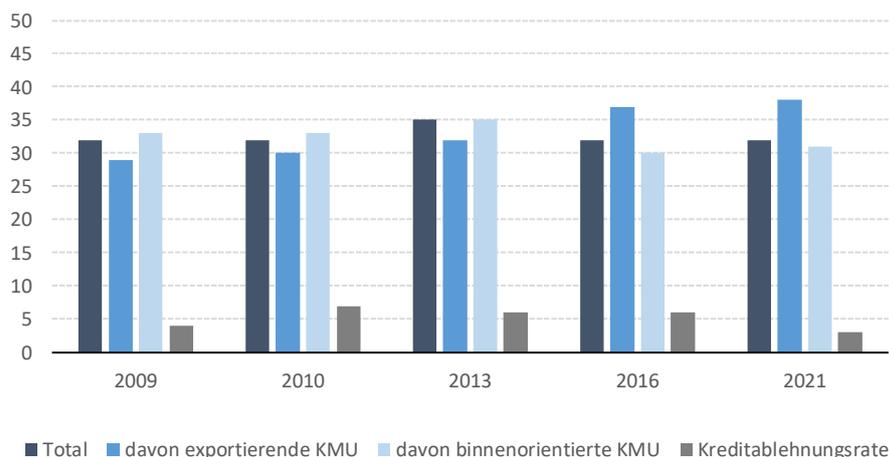
¹³ Quelle: Kreditvolumenstatistik Schweizerische Nationalbank

¹⁴ Dietrich A., Wernli R., Berchtold N. (2021): 39

Anleihe an der Schweizer Börse BX Swiss bei 5 Millionen und für Beteiligungspapiere bei 2 Millionen (bei einem Eigenkapital von mindestens 2 Mio.).¹⁵

Unter Ausklammerung der Covid-19-Kredite ist der Anteil der KMU mit einer Bankfinanzierung seit der ersten SECO-Studie im Jahr 2009 bei 32 Prozent stabil geblieben (vgl. **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.**). Damit sind Bankfinanzierungen weiterhin die zentrale Form der Fremdfinanzierung für KMU. Dazu zählen Bank- und Kontokorrentkredite, Hypotheken und Exportfinanzierungen.

Abbildung 6: Anteil der KMU mit Bankfinanzierung (in % aller KMU) und Kreditablehnungsrate (in %)



Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO)

Dabei nimmt die Verwendung von Bankfinanzierungen mit ansteigender Firmengrösse zu: Über eine Bankfinanzierung verfügen rund 27 Prozent der Mikrounternehmen, 44 Prozent der kleinen Unternehmen sowie 54 Prozent der mittleren Unternehmen. Auch zeigt sich, dass die Bankfinanzierung mit dem Unternehmensalter deutlich ansteigt. So verfügen 41 Prozent aller vor 2000 gegründeten KMU über einen Bankkredit, während dieser Anteil bei den seit 2010 gegründeten KMU mit 26 Prozent deutlich tiefer ist.

Schliesslich finanzieren sich exportierende KMU generell stärker über Fremdkapital als KMU ohne Export (74 % gegenüber 60 %). Entsprechend ist auch der Anteil der KMU mit einem Bankkredit höher bei den Exporteuren (38 % gegenüber 31 %).

4.3 Zugang zu Bankkrediten

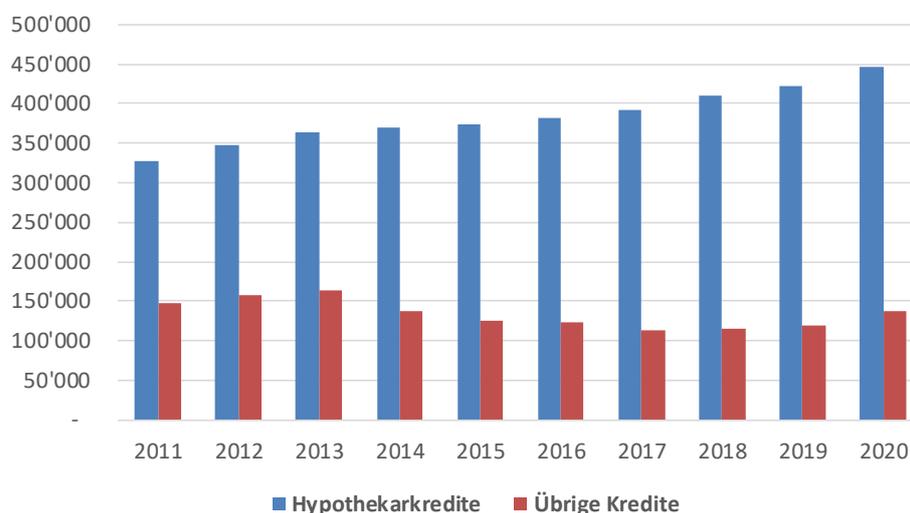
Die Umfrage aus dem Jahr 2021 zeigt, dass die KMU den Zugang zu Bankkrediten – im Vergleich zu anderen betriebswirtschaftlichen Herausforderungen – als unkritisch einstufen. Diese Ein-

¹⁵ Für eine Kotierung an der SIX Swiss Exchange muss der Nominalbetrag einer Anleihe mindestens 20 Millionen erreichen (bei einem Eigenkapital mindestens 25 Mio.). Für Beteiligungspapiere gilt im neu für KMU geschaffenen Bereich «Sparks» ein Minimum von 500 Millionen (bei einem Eigenkapital von mindestens 12 Mio.).

schätzung basiert unter anderem auf der tiefen Kreditablehnungsrate: Wenn die KMU einen Antrag auf einen Bankkredit stellen, wird dieser nur in 3 Prozent der Fälle abgelehnt. Kredite wurden zur Hauptsache dann nicht vergeben, wenn die Unternehmen nicht über genügend Deckung oder Sicherheit verfügten oder die Bank das entsprechende Projekt als zu riskant einstufte. Die Studie kommt vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass der Kreditzugang für die KMU in der Schweiz insgesamt gut funktioniert.

Eine Untersuchung des Kreditzugangs von KMU der schweizerischen Maschinen-, Elektro- und Maschinenindustrie (MEM-Industrie) aus dem Jahr 2018 bestätigt die grundsätzliche Einschätzung, dass die Kreditversorgung von KMU in der Schweiz gewährleistet ist.¹⁶ Die Untersuchung zeigt, dass die stark exportorientierten KMU der MEM-Industrie mehr Bankfinanzierungen beanspruchen als andere KMU. Der Anteil der bewilligten Kreditanträge unterscheidet sich nicht gegenüber anderen Branchen. Hingegen kann aus der Befragung der Schluss gezogen werden, dass die Bonitätsprüfung bei MEM-Firmen ausgeprägter ausfällt.¹⁷

Abbildung 7: Durchschnittliche Bankkredite pro KMU (in Franken)



Quelle: SNB (Kreditvolumenstatistik), BFS (STATENT)

Auch die Kreditvolumenstatistik der Schweizerischen Nationalbank zeigt wachsende Bankkredite pro KMU. Im Jahr 2020 lagen die Bankkredite im Durchschnitt bei 583'000 Franken pro KMU und sind seit 2011 um 22 Prozent gewachsen, deutlich stärker als die nominale Wirtschaftsleistung (2011–2020: +9 %). Der Zuwachs der Bankkredite ist auf die Hypothekarkredite zurückzuführen (vgl. Abbildung 7). Der durchschnittliche Hypothekarkredit ist im Zeitraum 2011–2020 um

¹⁶ Schweizer A., Graf R., Loch A. (2019): Untersuchung der Finanzierungsinstrumente und Finanzierungsmöglichkeiten von KMU der Swissmem, Zusammenfassung der Ergebnisse, ZHAW Institut für Financial Management. Unter: <https://www.zhaw.ch/storage/sml/institute-zentren/ifi/zusammenfassung-studie-kmu-finanzierung-mem.pdf>

¹⁷ Andreas Schweizer ; Anne Marie Loch ; Ramona Graf ; (2019). Finanzierung in der MEM-Industrie: Gut mit Verbesserungspotenzial. *Die Volkswirtschaft*, 23. Oktober.

31 Prozent angestiegen (auf 445'000 Fr.). Gleichzeitig sank der Durchschnitt der übrigen Bankkredite um 12 % (auf 137'000 Fr.), weil die Banken weniger ungedeckte Kredite vergaben (z.B. Kontokorrentkredite).

5 Die KMU-Politik des Bundesrates

Die KMU-Politik des Bundesrates konzentriert sich auf gute Rahmenbedingungen für die Unternehmen. Daneben bestehen auch verschiedene Förderinstrumente, die auf KMU ausgerichtet sind, so zum Beispiel das Bürgschaftswesen für KMU, das den Zugang zu Bankkrediten vereinfacht, oder die Projektmitfinanzierung und -begleitung von Innovationsprojekten durch die Innosuisse. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit von KMU gefördert. In eine ähnliche Richtung ginge der vom Bundesrat gegenwärtig geprüfte Innovationsfonds, der Start-ups in der Wachstumsphase unterstützen würde.

Die KMU spielen für die Schweizer Wirtschaft eine entscheidende Rolle. Sie bilden mit 99,6 Prozent die grosse Mehrheit der Unternehmen und stellen zwei Drittel der Arbeitsplätze. Sie tragen damit wesentlich zur unternehmerischen Kreativität, zum Wirtschaftswachstum und zum nationalen Wohlstand bei.

Die KMU-Politik des Bundes konzentriert sich auf gute Rahmenbedingungen, kennt aber auch verschiedene Förderinstrumente. Im Folgenden werden die Ziele und Instrumente der KMU-Politik dargelegt.

5.1 Ziele der KMU-Politik

Die Schweizer Wirtschaftspolitik verzichtet grundsätzlich auf staatliche Marktinterventionen, wenn kein Marktversagen vorliegt, und konzentriert sich stattdessen auf die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die wirtschaftliche Tätigkeit. Mit einer auf die Bedürfnisse der KMU abgestimmten Politik will der Bundesrat Neugründungen erleichtern und die nachhaltige Entwicklung der Unternehmen ermöglichen. Im Vordergrund der Schweizer KMU-Politik stehen folgende Ziele:

- Administrative Entlastung
- Entwicklung des E-Governments
- Förderung von Unternehmensgründungen
- Erleichterung der Unternehmensfinanzierung
- Verbesserung des Marktzugangs
- Förderung von Innovation

Die Politik zugunsten der KMU ist eine Querschnittspolitik, die in fast alle Bereiche der Bundespolitik ausstrahlt und vom SECO koordiniert wird. Der Fokus liegt dabei auf den Bereichen «administrative Entlastung» und «Unternehmensfinanzierung». Beide Bereiche tragen dazu bei, die Rahmenbedingungen für KMU zu verbessern und die Chancen, zum Beispiel der Digitalisierung, besser zu nutzen.

Da im vorliegenden Bericht die KMU-Finanzierung im Vordergrund steht, wird im Folgenden auf die entsprechenden Förderinstrumente des Bundes eingegangen.

5.2 Förderinstrumente zur Finanzierung von KMU

Bezüglich Finanzierung unterstützt der Bund die Unternehmen subsidiär zum Kapitalmarkt. Es existieren die folgenden Förderinstrumente:

- Das *Bürgschaftswesen für KMU* trägt der Bund mit den Bürgschaftsgenossenschaften. Dadurch profitieren KMU von einem erleichterten Zugang zu Bankkrediten.¹⁸ In der Schweiz gibt es drei regionale Bürgschaftsgenossenschaften (BG Mitte, BG OST-SÜD und Bürgschaft Westschweiz) sowie die gesamtschweizerisch tätige Bürgschaftsgenossenschaft der Frauen (SAFFA). Die Bürgschaftsgenossenschaften erleichtern es entwicklungsfähigen KMU, Bankdarlehen aufzunehmen, indem sie für Kredite in der Höhe von bis zu 1 Million Franken¹⁹ bürgen. Der Bund trägt 65 Prozent des Verlustrisikos und übernimmt einen Teil der Verwaltungskosten. Dadurch können die Bürgschaftsgenossenschaften die Kosten für die Prüfung der Gesuche und für die Überwachung tief halten und den KMU vorteilhafte Bedingungen anbieten. Das maximale Bürgschaftsvolumen ist gesetzlich auf 600 Millionen beschränkt.
- Zur Förderung der Beherbergungswirtschaft steht dem Bund die *Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit (SGH)* zur Verfügung. Die SGH ist eine öffentlich-rechtliche Genossenschaft mit der gesetzlichen Aufgabe, die Beherbergungswirtschaft in Fremdenverkehrsgebieten und Baderkurorten zu fördern. Die SGH gibt zinsgünstige Darlehen und hilft den Hotels und anderen Beherbergungsbetrieben auch bei der Entwicklung von Geschäftsmodellen, Konkurrenzanalysen (Benchmarking) oder Machbarkeitsstudien. Der Darlehensbestand der SGH lag Ende 2021 bei 229 Millionen.²⁰
- Der *Technologiefonds* ist ein Instrument der Schweizer Klimapolitik. Der Fonds wird seit 2013 mit 25 Millionen pro Jahr aus der CO₂-Abgabe auf Brennstoffen alimentiert. Der Bund fördert damit Innovationen von KMU, die Treibhausgase oder den Ressourcenverbrauch reduzieren, den Einsatz erneuerbarer Energien begünstigen und die Energieeffizienz erhöhen.²¹ Der Fonds vergibt Darlehensbürgschaften von bis zu 3 Millionen. Ende 2021 betrug die Bürgschaftssumme 195 Millionen.²²
- *Innosuisse* ist die Agentur des Bundes für Innovationsförderung. Sie ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes mit eigener Rechtspersönlichkeit. Innosuisse fördert wissenschaftsbasierte Innovation für Wirtschaft und Gesellschaft und stärkt damit die Wettbewerbsfähig-

¹⁸ Gesetzliche Grundlage für das Bürgschaftswesen bilden das Bundesgesetz über die Finanzhilfen an Bürgschaftsorganisationen für KMU (SR 951.25) sowie die dazugehörige Verordnung (SR 951.251).

¹⁹ Die im Gesetz festgelegte Bürgschaftslimite wurde per 1. Juli 2019 von 500'000 Franken auf 1 Million Franken erhöht.

²⁰ Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH (2022): Geschäftsbericht 2021.

²¹ SR 641.71 (Art. 35)

²² Geschäftsstelle Technologiefonds (2022): Jahresbericht 2021.

keit von KMU. Gefördert werden primär Innovationsprojekte, die Unternehmen und Forschungsinstitutionen gemeinsam durchführen. Die Umsetzungspartner beteiligen sich grundsätzlich hälftig an der Finanzierung des Projekts. Im Geschäftsjahr 2021 wurden 271 Millionen für die Innovationsförderung verwendet.²³ Der Finanzierungsbeitrag des Bundes belief sich auf 285 Millionen.

- Die *Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV)* ist eine öffentlich-rechtliche Anstalt des Bundes. Die SERV versichert Risiken im Exportgeschäft und bietet damit Versicherungen für Exporteure, Banken und Verbände an, welche von privaten Versicherern nicht abgedeckt werden (z.B. politische Risiken, Transferschwierigkeiten und Zahlungsmoratorien, Risiken aus Garantien). Die SERV bietet Leistungen an, die im Vergleich zu den staatlichen Angeboten der Konkurrenzländer preislich und qualitativ gleichwertig sind. Ende 2021 beliefen sich die Versicherungsverpflichtungen auf 9,9 Milliarden und der maximale vom Bundesrat festgesetzte Verpflichtungsrahmen auf maximal 14 Milliarden.²⁴
- *Switzerland Global Enterprise (S-GE)* ist ein privatrechtlicher Verein, der im Auftrag des Bundes exportorientierte Firmen bei der Ermittlung von Absatzmöglichkeiten im Ausland und beim Zugang zu ausländischen Märkten unterstützt. Zu den Aufgaben gehören Informations- und Kontaktvermittlung, Marktberatung, Durchführung von Schweizer Auftritten an ausländischen Fachmessen. S-GE übernimmt zudem die nationale Standortpromotion der Schweiz im Ausland. Im Jahr 2021 wendete der Bund für die Exportförderung 23,8 Millionen auf und für die nationale Standortpromotion 4,1 Millionen.

Richtungsentscheid für einen Innovationsfonds für Start-ups

Zur Finanzierung von Jungunternehmen respektive Start-ups hat der Bundesrat am 22. Juni 2022 einen Richtungsentscheid für einen branchenneutralen Schweizer Innovationsfonds gefällt. Dieser soll die Finanzierung von Start-ups insbesondere während der Wachstumsphase und namentlich in den Bereichen Dekarbonisierung und Digitalisierung verbessern.

Das WBF wird dem Bundesrat bis Ende Januar 2023 die Eckwerte eines Innovationsfonds und mögliche Finanzierungsvarianten unterbreiten.

²³ Innosuisse (2022): Jahresrechnung 2021.

²⁴ Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV (2022): Geschäftsbericht 2021.

6 Tiefe Renditen für sichere Anlagen

Die Tiefzinsphase nach der Finanzkrise ist eine weltweite Entwicklung, die nicht in der Schweiz gelöst werden kann. Die Finanzkrise und die darauffolgende Wirtschafts- und Staatsschuldenkrise haben den bereits bestehenden Trend in Richtung tiefere Zinsen verstärkt. Mit der Anhebung der Leitzinsen im Jahr 2022 ist die Tiefzinsphase an ein Ende gekommen.

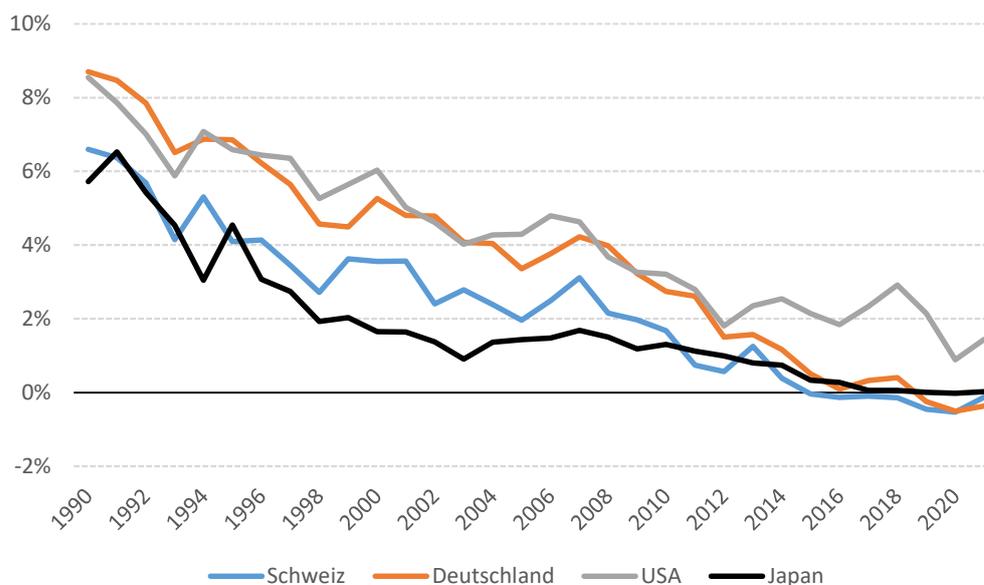
Das Postulat Pfister will mit Hilfe eines Beteiligungsfonds für KMU auch den «Anlagenotstand» in der Schweiz angehen. Darunter wird im Wesentlichen der Mangel an Anlagemöglichkeiten mit geringem Risiko und einer positiven Rendite verstanden.

Das tiefe Zinsniveau ist ein internationales Phänomen. Wie in Abbildung 8 ersichtlich ist, folgten die nominalen Langfristzinsen (Renditen für zehnjährige Staatsanleihen) in der Schweiz, Deutschland, den USA und Japan einem Abwärtstrend. Als Erklärung für das tiefe Zinsniveau werden oft die Alterung der Bevölkerung, ein geringes Produktivitätswachstum sowie die Ausweitung des Geldmengenangebots durch die Zentralbanken als Reaktion auf die Finanzmarktkrise angeführt.

In der Schweiz hielt die SNB den Leitzins von Dezember 2014 bis September 2022 im negativen Bereich. Sie sicherte damit eine Zinsdifferenz zum Ausland, um den Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken zu dämpfen und deflationäre Tendenzen zu begrenzen.

Aufgrund der tiefen Zinssätze standen Sparern kaum Anlagemöglichkeiten offen, die bei hoher Sicherheit positive Renditen versprachen. Entsprechend wichen institutionelle und private Kapitalinvestoren auf den Erwerb risikoreicherer Anlagen wie Immobilien und Aktien aus, deren Preise infolgedessen stark anstiegen.

Abbildung 8: Renditen verschiedener Staatsanleihen mit einer Laufzeit von 10 Jahren (in %)



Quelle: SNB

Seit Anfang 2022 haben die Zentralbanken inklusive der SNB die Leitzinsen schrittweise erhöht, um die überraschend hohe Inflation zu dämpfen. In diesem Rahmen lässt die SNB eine nominale Aufwertung des Frankens zu, um die Inflation in der Schweiz tief zu halten. Es wird davon ausgegangen, dass die Inflation ab 2023 wieder sinkt. Mittelfristig ist jedoch mit höheren Zinssätzen als in der Vergangenheit zu rechnen.

Die tiefen Zinssätze waren ein internationales Phänomen, das auch mit einem KMU-Fonds nicht hätte behoben werden können. Generell gilt, dass höhere Renditen mit grösseren Risiken verbunden sind. Soll der KMU-Fonds hohe Renditen erwirtschaften, wären damit auch entsprechende Anlagerisiken verbunden.

7 Fonds für exportorientierte KMU

Das Postulat Pfister schlägt vor, exportorientierte KMU mit einem Fonds zu unterstützen. Ein solcher Fonds wäre ausserhalb des Bundeshaushalts angesiedelt und müsste vom Bund geüfnet werden. Das Eigenkapital des Fonds müsste etwa 15–20 Prozent des angestrebten Volumens betragen, beispielsweise 3–4 Milliarden bei einem Fondsvolumen von 20 Milliarden. Ausgaben in dieser Grössenordnung würden im Bundeshaushalt zu Sparmassnahmen oder Steuererhöhungen führen. Eine Finanzierung über die Fremdwährungsreserven der SNB ist abzulehnen, weil dies die unabhängige Geldpolitik der SNB unterminieren würde. Auch die Pensionskassen tätigen ihre Anlagen autonom.

Das Postulat Pfister will den exportorientierten KMU neue Finanzierungsmöglichkeiten eröffnen. Zu diesem Zweck soll ein Beteiligungsfonds initiiert werden, welcher es Dritten ermöglicht, in die KMU zu investieren. Im Wortsinn stellen Beteiligungsfonds ausgewählten Unternehmen Eigenkapital zur Verfügung. Damit werden sie zu Miteigentümern der Firmen, in die sie investieren. Im Folgenden wird jedoch davon ausgegangen, dass ein KMU-Fonds des Bundes auch Fremdkapital in Form von Krediten oder Darlehen zur Verfügung stellen könnte.

Kategorien von Staatsfonds

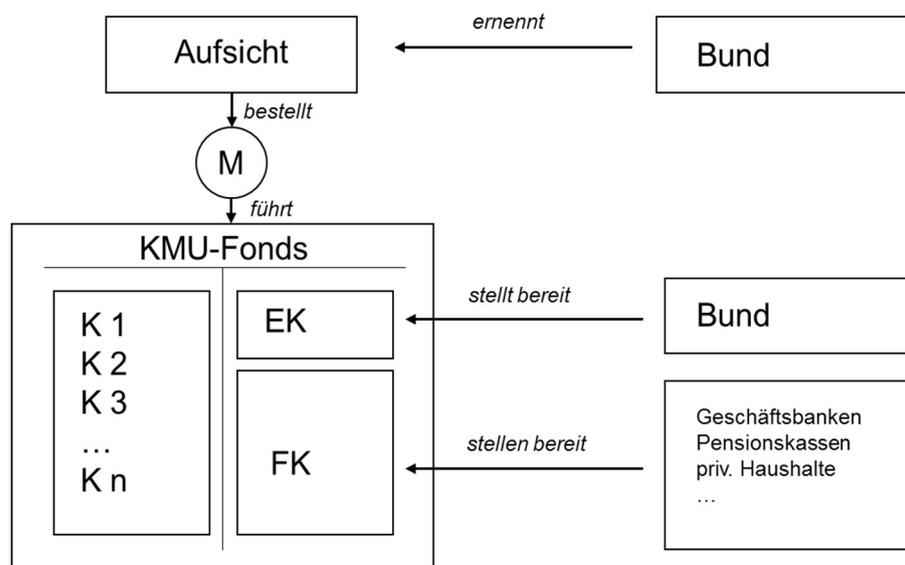
Staatliche Fonds können abhängig von ihrem Zweck in drei Kategorien unterteilt werden: «*Sparfonds*» sollen das staatliche Vermögen bewahren und vermehren, damit es in der Zukunft verwendet werden kann (Beispiel: Norwegen). «*Stabilisierungsfonds*» sollen dabei helfen, Wirtschaftszyklen zu glätten, beispielsweise wenn eine Wirtschaft stark von der internationalen Preisentwicklung für Rohstoffe abhängig ist (z.B. Kupfer-Fonds Chile). Schliesslich sollen «*Strategie- und Entwicklungsfonds*» dazu dienen, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu stärken, durch Investitionen im Inland oder durch Beteiligungen an strategisch wichtigen ausländischen Unternehmen (z.B. Singapur).

7.1 Funktionsweise eines KMU-Fonds

Die Funktionsweise eines KMU-Fonds wird in Abbildung 9 skizziert. Es ist davon auszugehen, dass sich der Bund am verlusttragenden Eigenkapital beteiligen oder zumindest Garantien übernehmen müsste. Eine Kapitaleinlage des Bundes in einen Fonds oder eine Garantie wäre finanzrechtlich eine Subvention zugunsten des Fonds respektive im Endeffekt zugunsten der exportorientierten KMU. Eine solche Finanzhilfe zur Alimentierung des Fonds erfordert eine gesetzliche Grundlage (Legalitätsprinzip) und eine Finanzierung über das Bundesbudget (Voranschlagskredite). Es wäre auch zu prüfen, ob die spezifischen Vorgaben des Subventionsgesetzes²⁵ eingehalten werden.

Auch für die Schaffung des Fonds durch den Bund wäre eine gesetzliche Grundlage nötig, weil dem Beteiligungsfonds Verwaltungsaufgaben übertragen würden (vgl. Art. 178 Abs. 3 BV, Art. 2 Abs. 4 RVOG) und die Rechte und Pflichten der Organe des Fonds sowie die Aufgaben, Leistungen, Zuständigkeiten und Verfahren geregelt werden müssen (Art. 164 BV).

Abbildung 9: KMU-Fonds mit Bundesbeteiligung



- Legende:
- M – Management / Geschäftsführung
 - K – Beteiligung /Kredit an KMU
 - EK – Eigenkapital
 - FK – Fremdkapital

Die finanzielle Beteiligung des Bundes müsste weiter im Rahmen der Schuldenbremse erfolgen. Das heisst, dass die Finanzierung des Bundes budgetiert und damit von den laufenden Einnahmen gedeckt werden müsste. Die Einlage müsste rund 15–20 Prozent der angestrebten Mittelvergabe decken, damit der Fonds über einen angemessenen Risikopuffer verfügt. Bei einem Volumen von

²⁵ SR 616.1

20 Milliarden wären somit Einlagen von 3–4 Milliarden nötig. Um einen solchen Betrag im Rahmen des ordentlichen Budgets zu decken, wären Einsparungen bei den sonstigen Ausgaben oder Steuererhöhungen nötig. Auch eine gestaffelte Äufnung des Fonds über mehrere Jahre hinweg würde den Bundeshaushalt stark belasten.

Gleichzeitig müsste sich der Bund auch an der Aufsicht über das Fondsmanagement beteiligen. Das eigentliche Management des Fonds könnte der Bundesrat an geeignete Personen delegieren.

Daneben könnte ein KMU-Fonds, wie im Postulat vorgeschlagen, privaten Kapitalgebern Anlagemöglichkeiten bieten. Dies ist in der Abbildung als Einlage in Form von Fremdkapital illustriert. Vorstellbar wäre beispielsweise, dass der Fonds Anleihen ausgibt. Das aufgenommene Kapital könnte der Fonds für Kredite oder Beteiligungen an KMU einsetzen (siehe K1–Kn in der Abbildung). Dabei ist davon auszugehen, dass aufgrund ihrer Rechtsform nicht für alle eine Beteiligung des Fonds möglich ist, bzw. dass diese eine Beteiligung eines Dritten gar nicht wünschen.

Seine Investitionsentscheide müsste der Fonds – vergleichbar mit einer Bank oder einem Anlagefonds – abhängig von den Erfolgsaussichten der Investitionsprojekte der KMU fällen. Auch eine marktgerechte Verzinsung der Darlehen respektive Dividendenrendite wäre ein Muss. Andernfalls würde der Fonds schlechte Risiken anziehen. In dieser Hinsicht bestehen folglich keine Vorteile für die KMU gegenüber privatwirtschaftlichen Kapitalgebern. Der Fonds würde aber in Konkurrenz zu den Banken und anderen Kapitalgebern der Privatwirtschaft treten. Damit verbunden wäre das Risiko, dass private Investitionen verdrängt werden.

Würde der KMU-Fonds zu nicht marktkonformen Bedingungen Kapital bereitstellen, würden die Mittel nicht dort eingesetzt, wo sie aus wirtschaftlicher Sicht am meisten Nutzen stiften. Entweder würden die Unternehmen von Mitnahmeeffekten profitieren, weil sie künstlich verbilligtes Kapital erhalten, oder es würden Unternehmen finanziert, die aufgrund der fehlenden Rentabilität von privaten Kapitalgebern kein Kapital erhalten hätten, womit nicht marktfähige Strukturen künstlich erhalten werden. Die strategische Ausrichtung des Fonds auf exportorientierte KMU würde zudem zu einer Wettbewerbsverzerrung gegenüber den inlandorientierten KMU und den Grossunternehmen führen. Auch dies führt letztlich dazu, dass Kapital und Arbeitskräfte aus volkswirtschaftlicher Sicht nicht effizient eingesetzt werden (sog. Fehlallokation von Ressourcen).

7.2 Finanzierung durch Fremdwährungsreserven

Das Postulat schlägt vor, den KMU-Fonds aus Fremdwährungsreserven zu finanzieren. Gemäss den Ausführungen von Nationalrat Pfister anlässlich der Beratung des Postulats sind damit insbesondere die Devisenreserven der Schweizerischen Nationalbank (SNB) gemeint, aber auch das Anlagekapital der Pensionskassen.

Fremdwährungsreserven der SNB

Die Anlagepolitik der SNB ist dem Primat der Geldpolitik unterstellt. Dies bedingt die ständige Bereitschaft, die Notenbankgeldmenge respektive die Zinsen steuern zu können. Durch Devisenkäufe, die dem Frankenaufwertungsdruck entgegenwirken, hat sich die Notenbankgeldmenge in den vergangenen Jahren sehr stark ausgeweitet.

Die SNB muss diesen Prozess jederzeit umkehren können, insbesondere auch mit Verkäufen der erworbenen Fremdwährungsanlagen. Die SNB achtet deshalb darauf, dass die Anlagen liquid sind und in kurzer Frist verkauft werden können. Eine Übertragung der SNB-Devisenanlagen würde somit ihre Geldpolitik einschränken. Zudem ist es nicht Aufgabe der SNB, staatliche Aufgaben zu finanzieren.

Aus diesen Gründen müsste die Übertragung von SNB-Devisenreserven an einen Staatsfonds vom Bund gegenfinanziert werden. Der Bund müsste sich dafür in namhaftem Ausmass verschulden, was im Widerspruch zur Schuldenbremse stünde.

Wäre das Ziel des Staatsfonds die Erhöhung der Finanzinvestitionen im Ausland, würde der Bund das Wechselkursrisiko aus den Devisenanlagen übernehmen. Eine solche Risikoübernahme ist nicht wünschenswert. Sollten die Fremdwährungsreserven für Investitionen im Inland verwendet werden, müssten diese zuerst wieder in Schweizer Franken gewechselt werden, was wie oben erwähnt die geldpolitische Autonomie der SNB einschränken würde und zu einem unerwünschten Aufwertungsdruck für den Schweizer Franken führen würde.

Die Finanzierung eines Staatsfonds durch die Devisenreserven der SNB wäre damit in mehrfacher Hinsicht ein Eingriff in die Unabhängigkeit der SNB. Aus diesem Grund hat sich der Bundesrat bereits früher dagegen ausgesprochen.²⁶

Fremdwährungsreserven der Pensionskassen

Die Pensionskassen tragen die Verantwortung für ihre Anlagepolitik und bestimmen sie deshalb autonom. Sie müssen dabei sicherstellen, dass die fälligen Renten ausbezahlt werden können. Je nach Altersstruktur ihrer Mitglieder ist die Pensionskasse deshalb auch darauf angewiesen, dass die Anlagen liquid sind. Auch die Risikofähigkeit der Vorsorgeeinrichtungen ist unterschiedlich.

Die Pensionskassen nutzen den gesetzlichen Spielraum für alternative Anlageformen wie privates Beteiligungskapital (Private Equity) zurzeit nicht aus, die Anlagemöglichkeiten bestehen jedoch. Um den Pensionskassen solche Investitionen zu erleichtern, hat der Bundesrat am 17. November 2021 die Schaffung einer neuen Anlagekategorie für nichtkотиerte Anlagen beschlossen. Seit Anfang 2022 können nichtkottierte schweizerische Anlagen als eigene Kategorie im Katalog zulässiger Anlagen für Pensionskassen geführt werden. Dafür gilt eine Limite von 5 Prozent des Anlagevermögens. Entsprechende Anlagen mussten zuvor in der Kategorie «Alternative Anlagen», mit einer Limite von 15 Prozent, geführt werden. Inwieweit eine Pensionskasse die Limite ausschöpfen kann und will, hängt von ihrer Risikofähigkeit ab. Die entsprechende Verantwortung liegt weiterhin ausschliesslich beim zuständigen Organ der Pensionskasse.

²⁶ Bundesrat (2016): Tiefzinsumfeld und Frankenstärke: Handlungsoptionen für die Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3017.

8 Fazit

Das Postulat Pfister (15.3243) schlägt vor, dass der Bund einen Beteiligungsfonds für exportorientierte kleine und mittlere Unternehmen (KMU) schafft. Auf diesem Weg sollen die KMU Mittel für Investitionen erhalten und die Anleger brachliegendes Kapital gewinnbringend einsetzen können.

Der Bericht zeigt auf, dass die Finanzierungsmöglichkeiten für KMU vorhanden sind. Die KMU finanzieren ihre Investitionen grösstenteils über Eigenmittel und Bankkredite. Die Finanzierung über Risikokapital ist vor allem für Jungunternehmen ein Bedürfnis. Der Bundesrat prüft dafür die Errichtung eines Innovationsfonds.

Die KMU-Politik des Bundes setzt vor allem auf gute Rahmenbedingungen, verfügt jedoch auch über Förderinstrumente zur Finanzierung von KMU, welche noch mehr genutzt werden könnten. Dazu zählt insbesondere das Bürgschaftswesen für KMU.

Ein Beteiligungsfonds für exportorientierte KMU wäre ausserhalb des Bundeshaushalts angesiedelt und müsste vom Bund geüfnet werden, was den Bundeshaushalt belasten würde. Eine Finanzierung über die Fremdwährungsreserven der SNB ist abzulehnen, weil dies die unabhängige Geldpolitik der SNB unterminieren würde. Ein staatlicher Fonds könnte privatwirtschaftliche Investitionen verdrängen. Zudem würden exportorientierte KMU gegenüber inlandorientierten KMU und Grossunternehmen begünstigt und es bestünde die Gefahr, dass nicht rentable Unternehmen künstlich erhalten werden, was volkswirtschaftlich unerwünscht ist.

Aufgrund der obigen Argumente lehnt der Bundesrat die Schaffung eines Beteiligungsfonds für exportorientierte KMU ab.

Literatur- und Quellenverzeichnis

BSS und KOF ETH (2017): The Impact of Real Exchange Rates on Swiss Firms: Innovation, Investment, Productivity and Business Demography, Studie im Auftrag des SECO, Strukturbericht-erstattung 56(6).

Bundesrat (2016): Tiefzinsumfeld und Frankenstärke: Handlungsoptionen für die Schweiz. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 15.3017.

Schmidbauer F., Baur M. und Gaillard S. (2018): Deindustrialisierung: Langfristige Tendenzen und Auswirkungen der Frankenstärke für die Schweiz, Working Paper der EFV Nr. 23.

Geschäftsstelle Technologiefonds (2022): Jahresbericht 2021.

Innosuisse (2022): Jahresrechnung 2021.

Dietrich A., Wernli R., Berchtold N. (2021): Studie zur Finanzierung der KMU in der Schweiz 2021, im Auftrag des SECO, HSLU Institut für Finanzdienstleistungen Zug IFZ.

Schweizerische Exportrisikoversicherung SERV (2022): Geschäftsbericht 2021.

Schweizerische Gesellschaft für Hotelkredit SGH (2022): Geschäftsbericht 2021.

Schweizer A., Graf R., Loch A. (2019): Untersuchung der Finanzierungsinstrumente und Finanzierungsmöglichkeiten von KMU der Swissmem, Zusammenfassung der Ergebnisse, ZHAW Institut für Financial Management.

Zurbrügg F. (2016): Wettbewerbsfähigkeit von Schweizer Unternehmen – der Beitrag der SNB, Referat am Swiss CFO Day, Zug, 13. Januar 2016.

Anhang: Wortlaut des Postulats 15.3243

Swiss Fund. Ein Beitrag zur Meisterung aktueller Herausforderungen der Schweiz

Eingereicht von: Nationalrat Gerhard Pfister am 19. März 2015

Annahme im Nationalrat am: 16. März 2017

Eingereichter Text

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht zu erstatten, wie die Schweiz einen Beteiligungsfonds initiieren kann, der exportorientierte schweizerische KMU nachhaltig stärkt und interessierten Parteien eine Möglichkeit bietet, Reserven in Fremdwährungen zukunftsträchtig und zu attraktiven Bedingungen anzulegen.

Begründung

Das typische schweizerische exportorientierte KMU lebt von der Qualität und Innovationskraft der Produkte und Dienstleistungen. Durch die Stärke des Frankens sehen sich immer mehr der KMU gezwungen, ihre Preise zu senken, ihre Produktion zum Teil ins Ausland zu verlagern und die Ausgaben für Entwicklung zu reduzieren. Gleichzeitig erscheinen neue Wettbewerber aus Schwellenländern auf dem Markt, mit unschlagbaren Preisen und stetig wachsender Qualität. Wenn dieser Trend anhält, werden einige Unternehmen in ihrer Existenz gefährdet sein, mit un-absehbaren Folgen für die Beschäftigungssicherheit in der Schweiz.

Direkte Subventionen nach dem Giesskannenprinzip sind erwiesenermassen ineffektiv und politisch nicht vertretbar. Bestehende Unterstützungsinstrumente wie die Exportrisikogarantie des Bundes oder die weltweiten Dienstleistungen der Osec haben bis anhin wirksam Hand geboten und sollten gezielt weiter ausgebaut werden. In Anbetracht der grundlegenden Natur der Herausforderungen braucht es aber auch neuartige Lösungsansätze, welche die Wettbewerbsfähigkeit unserer KMU strukturell und nachhaltig stärken.

Während viele schweizerische KMU immer verzweifelter an der Kostenschraube drehen und keine Mittel und Möglichkeiten haben, um langfristig orientiert in Wachstum zu investieren, liegt viel Kapital brach. Es ist ein Paradox: Viele KMU haben nicht die Mittel, um zu investieren, und anderen Parteien, die Mittel hätten, fehlen attraktive Investitionsmöglichkeiten. Die Idee des Swiss Fund setzt bei diesem Paradox an und stellt eine Möglichkeit dar, wie man einen Teil der vorhandenen Fremdwährungen einsetzen könnte, um bei aktuell günstigen Kaufkonditionen die Internationalisierung der Wertschöpfung von Schweizer Unternehmen voranzutreiben und den KMU die notwendigen Wachstumsperspektiven zu bieten.