



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Wachstumspolitik 2012–2015

Bericht des Bundesrates

deutsche Fassung

Inhaltsverzeichnis

Überblick.....	S. 3
Teil I: Allgemeines.....	S. 6
Teil II: Wachstumspolitische Analyse.....	S. 12
Teil III: Beschreibung der einzelnen Massnahmen	S. 33

Überblick

Die kurz- und mittelfristigen Aussichten für die Schweizer Volkswirtschaft haben sich seit Beginn des Jahres etwas aufgehellt. Namentlich behauptete sich die Schweizer Wirtschaft zu Beginn des Jahres dank robuster Binnenkonjunktur und relativ widerstandsfähiger Exportwirtschaft besser als angesichts des starken Frankens und der rezessiven Wirtschaftslage in vielen EU-Ländern zu erwarten war. Dies darf jedoch nicht darüber hinweg täuschen, dass sich das europäische Wirtschaftsumfeld in jüngster Zeit weiter verschlechtert hat. Die aktuelle Konjunkturprognose des Bundes rechnet damit, dass die Konjunkturentwicklung im restlichen Verlauf dieses Jahres moderat verläuft. Die Aussichten bleiben allerdings namentlich durch die Ungewissheit um die weitere Entwicklung der Euro-Schuldenkrise belastet.

Eine kritischere Beurteilung ergibt sich für die langfristigen Wachstumsperspektiven der Schweiz. Die Ursachen dafür liegen nicht nur im derzeit hohen realen Frankenkurs, der die Unternehmen dazu veranlasst, für Neuinvestitionen vermehrt Standorte im Ausland in Betracht zu ziehen. Vielmehr geben auch nachteilige Auswirkungen aus strukturellen Verschiebungen zwischen den Wirtschaftssektoren Anlass zur Sorge. Das zunehmende Gewicht der binnenorientierten Sektoren lässt unter den aktuellen Prämissen einen immer schwächeren Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität erwarten. Der Zuwachs der Arbeitsproduktivität ist aber nicht nur der Schlüssel zum Wirtschaftswachstum der Volkswirtschaft, sondern auch zum Zuwachs der disponiblen Einkommen und damit des individuellen Wohlergehens.

In den letzten Jahren nahm die Beschäftigung vor allem in binnenorientierten Sektoren zu. Im Gegensatz zur Industrie schlägt sich in den Binnensektoren eine Mehrnachfrage eher in einem Beschäftigungszuwachs nieder als in Rationalisierungen zwecks Produktionssteigerung. Es gilt allerdings zu beachten, dass in vielen binnenorientierten Sektoren Produktivitätssteigerungen nicht einfach zu erzielen sind und oft auch nicht verlässlich gemessen werden können.

Die kritische Beurteilung der langfristigen Wachstumsaussichten ergibt sich aus einer weiteren Beobachtung. Der wirtschaftspolitische Reformwille scheint in der Schweiz zu erlahmen. Diese Feststellung ist wiederum mit Blick auf die binnenorientierten Sektoren von besonderer Bedeutung. Stärker als die der internationalen Konkurrenz ausgesetzten Sektoren sind die binnenorientierten Sektoren von den Rahmenbedingungen und Marktordnungen abhängig, welche der Staat setzt. Die Bilanz zur Umsetzung der Reformbestrebungen, die Gegenstand der Wachstumspolitik 2008-2011 waren, fällt diesbezüglich ernüchternd aus. Selbst jene Punkte der Reformagenda, die als realisiert erscheinen, werden zunehmend hinterfragt. Andere Reformvorhaben ziehen sich zeitlich hin, und eine ganze Reihe von Vorhaben der Wachstumspolitik 2008-2011 ist gescheitert.

Diese Feststellung kontrastiert mit dem guten Abschneiden der Schweiz in Ranglisten der internationalen Wettbewerbsfähigkeit und mit dem Gefühl, dass die Schweiz die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise besser als andere Staaten gemeistert hat. Letzteres war aber der Erfolg einer adäquaten Geld- und Finanzpolitik, nicht Ausdruck eines besonders starken unterliegenden Trendwachstums. Wenn die Schweiz als wettbewerbsfähig und reich erscheint, gründet dies weiterhin in der hohen Erwerbsbeteiligung, nicht in Niveau und Zuwachsrate der Arbeitsproduktivität. Hier ist die Schweiz unter den fortgeschrittenen Industrienationen nur Durchschnitt. Und sie wird zurückfallen, wenn andere Länder unter dem Eindruck der Krise nötige Reformen konsequent umzusetzen beginnen.

Aus Sicht einer Wachstumspolitik bleibt der Handlungsbedarf somit bestehen. Der Schlüssel für die künftige Stärkung der schweizerischen Volkswirtschaft liegt bei den binnenorientierten Sektoren. Ohne weitere Reformen droht sich die Dualisierung der Volkswirtschaft – hier der

international wettbewerbsfähige Exportsektor, dort die kostenintensiven Binnensektoren – zu akzentuieren. Der Industriesektor ist in der Schweiz im internationalen Quervergleich zwar weiterhin beachtlich gross; und auch Teile des schweizerischen Dienstleistungssektors bestehen im globalen Wettbewerb. Schon von den Beschäftigtenanteilen her wird aber derjenige Teil des Dienstleistungssektors, der binnenorientiert ist, einen immer höheren Einfluss auf den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätszuwachs ausüben. Von besonderer (negativer) Bedeutung sind diejenigen Leistungen von Binnensektoren, die für andere binnenorientierte Wirtschaftszweige Vorleistungen erbringen, die im internationalen Quervergleich sehr teuer sind. Zu denken ist etwa an die Landwirtschaft und die Bauwirtschaft, welche für die Tourismuswirtschaft kostspielige Vorleistungen bereitstellen. In solchen Sektoren können aufgrund der regulatorischen Gegebenheiten Grössenvorteile in der Produktion nur ungenügend genutzt werden.

Die Wachstumspolitik 2012-2015 will in erster Linie alle Vorkehren treffen, die der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft in ihrer ganzen Breite dienlich sind. Sie sucht - sektoral betrachtet - vor allem aber auch zu bewirken, dass die binnenorientierten Sektoren im Zuge des zukünftigen Wachstums nicht mehr in gleich überproportionaler Weise auf zusätzliche Arbeitskräfte statt auf Produktivitätszuwachs bauen, wie dies in der jüngeren Vergangenheit der Fall war. Die konkreten Vorhaben der Wachstumspolitik 2012-2015 tragen zu dieser Zielsetzung eines stärkeren Produktivitätszuwachses - allgemein und spezifisch in den binnenorientierten Sektoren - wie folgt bei:

- Die *Gesundheitsreform* soll erreichen, dass die im Gesundheitssektor einzusetzenden – hoch qualifizierten und damit sehr wertvollen – Ressourcen gleich haushälterisch, sprich effizient eingesetzt werden wie in anderen führenden Wirtschaftszweigen unseres Landes. Dazu müssten unter anderem die vorhandenen Fehlanreize beseitigt und die Aktivitäten der Gebietskörperschaften wirksamer koordiniert werden.
- Die *Reform der Agrarpolitik* soll die Arbeitsproduktivität im Sektor näher an das nationale Mittel heranführen. Dies ergibt nicht nur eine Verbilligung von im Inland für das Inland erbrachten Leistungen. Mit gestärkten Strukturen in der Landwirtschaft kann sich die Schweiz auch offener zeigen im *Abschluss neuer Freihandelsabkommen*. Denn für eine Ausweitung dieses Netzes kommen zunehmend Staaten mit einem starken Agrarsektor in Frage.
- Auch wenn sich die Schweizer Wirtschaft sehr erfolgreich auf Absatzmärkte ausserhalb des Kontinents ausgerichtet hat, kann sich das Land eine Blockade der Beziehungen mit der EU als ihrem primären Handelspartner wirtschaftlich schwerlich leisten. Es gilt Rückschläge zu vermeiden, wie sie bei der *Personenfreizügigkeit* drohen, und im Zusammenwirken von Bund und Kantonen (insb. *Unternehmenssteuerreform III*) landesintern die Voraussetzungen zu schaffen, damit es zu weiteren Schritten auf dem bilateralen Weg kommt (u.a. *Energieverhandlungen*).
- Die Energiewende steht unter der Prämisse, dass wegfallende Stromerzeugungskapazitäten im Inland nicht durch wachsende Importe gedeckt werden sollen. Und Reduktionsmassnahmen im Inland erhielten von der Politik auch zur Bewältigung der Klimaproblematik den Vorzug. Dies ergibt aber sehr hohe Anforderungen an die *«Energiepolitik 2050»*, wenn vermieden werden soll, dass sich der international orientierte Teil der Wirtschaft bei den Vorleistungen mit einem hohen Kostenblock für Energie belastet sieht. In diesem Konnex ist auch das Potenzial zu prüfen, über eine *ökologische Steuerreform* verzerrende Steuern abzubauen und so einen die teure Energie kompensierenden Wachstumseffekt auszulösen.
- Auf der Ausgabenseite der öffentlichen Finanzen sollen *mittelfristige Prioritäten* in Zukunft periodisch wiederkehrend festgelegt werden, sind solche Vorgaben doch geeignete Auslöser für tiefgreifende strukturelle Reformen.

- Zu einem diesbezüglichen Anwendungsbeispiel kann das «*Mobility Pricing*» werden, welches das heutige, ausschliesslich auf die Finanzierung ausgerichtete, relativ starre und langfristig an Grenzen stossende Besteuerungs- und Tarifsystern durch eine flächendeckende, verkehrsträgerübergreifende, leistungsabhängige und möglichst verursachergerecht erhobene Nutzungsgebühr für Verkehrsinfrastrukturen ersetzen könnte. Mit «*Mobility Pricing*» wären nicht nur die notwendigen Einnahmen auf lange Sicht zu generieren, sondern die Mobilität wäre auch mit gezielten Preisdifferenzierungen im Sinne einer ökonomisch effizienten und ökologisch nachhaltigen Nutzung der teilweise knappen Netzkapazitäten zu beeinflussen.
- Mit zeitgerecht beschlossenen Reformen *bei den Sozialwerken* sollte zudem sichergestellt werden, dass politische Blockaden nicht zur Konsequenz haben, dass die Finanzlage und damit die Leistungsversprechen der Sozialwerke in Frage gestellt werden.
- Weiterhin ist der Wirtschaftsstandort Schweiz durch den Einsatz der Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) wettbewerbsfähig zu gestalten. Um dies zu erreichen, ist die Umsetzung der bundesrätlichen Strategien *Informationsgesellschaft Schweiz* und *E-Government Schweiz* voranzutreiben, damit sich der Standort auch in IKT-Belangen durch qualitativ hochstehende und verlässliche Infrastrukturen, eine ressourcenschonende Wertschöpfung und effiziente staatliche Institutionen auszeichnet.
- Schliesslich bleibt die Rationalisierung der Staatstätigkeit ein Thema, denn die öffentliche Verwaltung ist auch Teil der binnenorientierten Wirtschaft. Es geht darum, mit *E-Government-Lösungen* voranzukommen und die *Administrative Entlastung* voranzutreiben. Gebietsreformen auf kantonaler Ebene, welche die Staatstätigkeit gleichfalls rationalisieren helfen, machen den Beitrag deutlich, den die Kantone dank Strukturreformen an die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung leisten können.

Die Wachstumspolitik 2012–2015 weist mehrere Schnittstellen zur Strategie Nachhaltige Entwicklung 2012–2015 auf, welcher der Bundesrat in der Legislaturplanung 2011–2015 einen besonderen Stellenwert einräumt: Erstens geschieht dies generell durch die verstärkte Beachtung der Wechselwirkungen zwischen der Wachstumspolitik und der Tragbarkeit von Umweltbelastungen (vgl. dazu nachfolgende Ziffer I.2), zweitens durch den Umstand, dass mehrere politische Geschäfte, z.B. das «*Mobility Pricing*», die Energiestrategie 2050 oder die ökologische Steuerreform Gegenstand beider Planungen sind. Diese Annäherung ist auch vor dem Hintergrund der Empfehlungen internationaler Organisationen, namentlich der OECD, zu sehen, die ein umweltverträgliches Wachstum fordern.

Der Bericht zur Wachstumspolitik 2012–2015 ist in drei Teile aufgegliedert. Teil I gibt einen allgemeinen Überblick über die Handlungsfelder der Wachstumspolitik, die Konturen des geplanten Wachstumspakets 2012–2015 und die Restanzen der vergangenen Wachstumspolitik. Teil II liefert die Motivation für die sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik, analysiert die Wachstumsentwicklung über die letzten zehn Jahre und macht einen Ausblick auf die weitere BIP-Entwicklung und den Beitrag des Wachstumsprogramms. In Teil III werden die 13 Vorhaben der Wachstumspolitik 2012–2015 vorgestellt. Diese 13 Massnahmen verfolgen das Ziel, die Produktivitätszuwächse allgemein und spezifisch in binnenorientierten Sektoren zu verbessern. Im Fokus stehen: die Gesundheitsreform (1), die Agrarreform (2), der Abschluss neuer Freihandelsabkommen (3), die Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU (4), Energieverhandlungen mit der EU (5), die Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten (6), die Unternehmenssteuerreform III (7), das «*Mobility Pricing*» (8), eine weitere AHV-Revision (9), die Energiepolitik 2050 (10), die ökologische Steuerreform (11), die Strategien Informationsgesellschaft und E-Government-Schweiz (12) und die Administrative Entlastung (13).

Teil I: Allgemeines

Gute Wirtschaftspolitik besteht zu einem erheblichen Teil in der zeitgerechten Verwirklichung von Strukturreformen. In den 1990er-Jahren stand die entsprechende Politik unter dem Zeichen der «Revitalisierung» der Schweizer Volkswirtschaft. Es wurde ein umfassendes Programm zur marktwirtschaftlichen Erneuerung umgesetzt, das namentlich eine tiefgreifende Kartellrechtsrevision und die Schaffung des Binnenmarktgesetzes enthielt. Dazu kamen auch bedeutende Öffnungsschritte im Infrastrukturbereich (insb. Telekommunikation). Seit 2004 verfolgt der Bundesrat die wirtschaftlichen Reformbestrebungen unter dem Titel der sogenannten Wachstumspolitik. Die Wachstumspolitik 2004–2007 enthielt als Elemente u.a. die Reform des Binnenmarktgesetzes, die Agrarpolitik 2011, die Unternehmenssteuerreform II und die 5. IV-Revision. Wesentliche Elemente der Wachstumspolitik 2007–2011 waren die Revision des Bundesgesetzes über technische Handelshemmnisse, die Bestätigung und Ausdehnung des Personenfreizügigkeitsabkommens mit der EU, die Mehrwertsteuer-Reform, die Postreform und schliesslich der Erlass des Hochschulförderungs- und -koordinationsgesetzes.

Parallel zu einer Zwischenentscheidung in Sachen Legislaturplanung 2011–2015 entschied der Bundesrat am 9. November 2011, dass die Wachstumspolitik auch in der neuen Legislaturperiode fortgesetzt werden soll. Erneut sollten Parlaments- und Bundesratsgeschäfte der anlaufenden Legislatur, die für die wirtschaftliche Prosperität des Landes besondere Relevanz haben, zu einem Wachstumsprogramm zusammengefasst werden. Das EVD wurde beauftragt, in enger Absprache mit den zuständigen Departementen den definitiven Katalog der Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015 auszuarbeiten. Die Liste dieser Geschäfte sollte mit zugehörigem erläuterndem Bericht dem Bundesrat zur Genehmigung unterbreitet und im Nachgang zur Legislaturplanung veröffentlicht werden.

In der Legislaturplanung 2011–2015 ist die Wachstumspolitik 2012–2015 diesen Vorentscheiden folgend mit dem nachstehenden Text als Richtliniengeschäft angekündigt: «Im Interesse eines höheren Wachstums der Arbeitsproduktivität und einer trotz starker Währung intakten Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz ist die Reformpolitik der beiden letzten Legislaturen fortzusetzen. Richtliniengeschäfte, die wesentlich der Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, der wirtschaftlichen Öffnung nach aussen, der Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung, der Stärkung von Bildung, Forschung und Innovation, der Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen und der Schaffung eines rechtlichen Umfelds dienen, das der unternehmerischen Initiative förderlich ist, sind in der wachstumspolitischen Agenda 2012–2015 zusammenzufassen.»

1. Die bisherigen sechs Handlungsfelder der Wachstumspolitik

Im Kern der Wachstumspolitik steht das Anliegen, die Rate zu steigern, mit welcher die Arbeitsproduktivität wächst. Denn die Erhöhung des wirtschaftlichen Ergebnisses, das je eingesetzter Stunde Arbeit erzielt wird, ist der Schlüssel zur Erhöhung des individuellen Wohlstands. Die diesbezügliche Kausalität läuft über den notwendigen Konnex zwischen der Reallohnentwicklung und der Produktivitätsentwicklung (vgl. Grafik 11 in Teil II).

An die Erreichung dieses Ziels einer Erhöhung der Arbeitsproduktivität leisten eine ganze Reihe von Politiken einen Beitrag. Der Text in der Legislaturplanung spricht sie an. Es geht um die sechs Handlungsfelder, die in der schweizerischen Wachstumspolitik bis anhin im Vordergrund standen:

- die Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt als Ziel der Wettbewerbspolitik,
- die wirtschaftliche Öffnung nach aussen als Ziel der Aussenwirtschaftspolitik,
- die Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung als Ziel der Arbeitsmarktpolitik,

- die Stärkung von Bildung, Forschung, Innovation (Humankapital) als Ziel der Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik,
- die Gewährleistung gesunder öffentlicher Finanzen als Ziel der Finanzpolitik, und
- die Schaffung eines rechtlichen Umfeldes, das der unternehmerischen Initiative förderlich ist, als ein spezifischer Gegenstand der Rechtsetzung.

Zu diesen Handlungsfeldern lässt sich Folgendes festhalten:

- Die beiden auf den Arbeitsmarkt fokussierten Handlungsfelder kennen nach unserer Einschätzung derzeit nur begrenzte legislatorische Herausforderungen. Dies gilt für die Wahrung der hohen Erwerbsquote ebenso wie für die Verstärkung der Bildungsanstrengungen auf dem hohen erreichten Niveau.
- Bei der Schaffung eines rechtlichen Umfeldes, das der unternehmerischen Initiative förderlich ist, hat die Schweiz dagegen einen gewissen Rückstand aufzuholen: Durch einen verstärkten elektronischen Behördenverkehr lassen sich administrative Belastungen weiter abbauen.
- Die vergleichsweise günstige Lage der öffentlichen Haushalte kann genutzt werden, um in diesem Handlungsfeld die Priorität auf eine Optimierung der Ausgaben- und der Abgabenstrukturen zu legen, letzteres etwa auch im Konnex mit den klima- und energiepolitischen Herausforderungen (vgl. Ziffer 2). Längerfristig wird die finanzielle Nachhaltigkeit der Sozialwerke zu einem zentralen wachstumspolitischen Thema werden.
- Das vergleichsweise hohe Preisniveau zusammen mit dem zur Stärke neigenden Franken spricht weiterhin für mehr Wettbewerb dank Reformen im Innern, idealerweise verbunden mit einer Öffnung hin zum europäischen Binnenmarkt. Dies kann einerseits bedeuten, dass weitere Sektoren international geöffnet werden; andererseits sollte in bereits geöffneten Sektoren noch vermehrt ein Öffnungsgrad erreicht werden, welcher den Rahmenbedingungen in der EU entspricht.
- Weiterhin muss die Schweiz auch Erleichterungen beim Marktzugang auf Auslandsmärkten aushandeln, namentlich in den rasch wachsenden Schwellenländern. Mit diesen Abkommen sollen auch Diskriminierungen gegenüber anderen Exportländern abgewendet werden, die ihrerseits einen privilegierten Marktzugang erlangen.

2. «Die Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten» als neues, siebtes Handlungsfeld

Die Hausse der Rohstoffpreise im Vorfeld der Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008/2009 war ein deutliches Zeichen dafür, dass eine weitere dynamische Entwicklung der Weltwirtschaft in wachsendem Mass davon abhängt, dass auch ein genügender Zugriff auf die benötigten natürlichen Ressourcen besteht. Die Sorge um den Zugang zu Rohstoffen mit kritischer Versorgungssituation – wie im Fall der sogenannten «Seltene Erden» – liess aber auch den Ruf nach einer ökonomisch problematischen, weil protektionistischen «strategischen Handelspolitik» aufkommen. Eine weitere Dimension erhielt die Rohstoffthematik durch den Atomunfall von Fukushima, der zur Folge haben könnte, dass statt auf Uran noch mehr als bisher auf fossile Energiequellen zurückgegriffen wird. Deren wirtschaftlich nutzbare Vorkommen befinden sich indes zunehmend in politisch instabilen Regionen, während in anderen, schwerer zugänglichen Gebieten der Abbau mit erheblichen ökologischen Risiken verbunden ist. Der Ressourcenzugriff wird deshalb wachstumspolitisch neu zum Thema. In Anbetracht der Umstände könnte die bisher gültige Prämisse längerfristig in Frage gestellt werden, wonach die Schweiz von einem gesicherten Ressourcenzugriff ausgehen kann, solange sie dank intakter Wettbewerbsfähigkeit über die nötige Kaufkraft an den Rohstoffmärkten verfügt.

Neben dem Ressourcenzugriff ist auch die Regenerationsfähigkeit des Erdklimas und die Belastbarkeit der natürlichen Umwelt mit Schadstoffen wachstumspolitisch relevant. So ist mit der Frage nach der weiteren Nutzung der Kernenergie und dem auf globaler Ebene denkbaren verstärkten Rückgriff auf den Einsatz von Kohle die Frage nach dem weiteren weltweiten Klimawandel eng verbunden. Die Aufnahmefähigkeiten (oder Absorptionskapazitäten) der Umwelt sind gleich wie natürliche Ressourcen zu betrachten: Findet eine Überbeanspruchung bzw. ein Raubbau statt, ist mit langfristig potenziell schwerwiegenden Auswirkungen zu rechnen, auch und nicht zuletzt wirtschaftlicher Art. Durch eine Klimapolitik und den Aufbau von sekundären Stoffkreisläufen bei natürlichen Rohstoffen wie Metallen und anderen Mineralien lässt sich die Ressourcenversorgung jedenfalls dem Grundsatz der Nachhaltigkeit besser annähern.

Die Orientierung an den unter Ziffer 1 genannten sechs Handlungsfeldern hat sich in der Vergangenheit bewährt. Die hohe Relevanz von Fragestellungen rund um die Rohstoffversorgung, die Regenerationsfähigkeit des Erdklimas oder die Belastbarkeit der natürlichen Umwelt mit Schadstoffen begründen zusammengefasst, dass die Wachstumspolitik um ein siebtes Handlungsfeld «Die Tragbarkeit der Umweltbeanspruchung gewährleisten» erweitert werden sollte. Bei diesem neuen Handlungsfeld geht es um die Ermöglichung von Wachstum unter Berücksichtigung der Erschöpfbarkeit gewisser natürlicher Ressourcen.

Die Aufnahme dieses neuen Handlungsfeldes rechtfertigt sich auch aus dem Umstand, dass sich so verschiedene klima-, umwelt- und energiepolitisch bedeutungsvolle Geschäfte der kommenden Legislatur besser in die Wachstumspolitik einordnen lassen, als wenn sie einem der bestehenden sechs Handlungsfelder zugewiesen werden müssten. Überdies trägt die Wachstumspolitik damit den Empfehlungen der OECD für ein umweltverträgliches Wachstum und der UNO-Konferenz über Nachhaltige Entwicklung vom Juni 2012 (Rio+20) mit dem thematischen Schwerpunkt «grüne Wirtschaft» Rechnung.

3. Konturen der Wachstumspolitik 2012–2015

Nachstehend werden die Geschäfte der Legislatur 2011–2015, die besondere Wachstumsrelevanz aufweisen, in die neu sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik eingereiht.

Binnenmarktpolitik

Im Bereich des Binnenmarktes kommt der Entwicklung des Gesundheitssektors und damit der **Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie** zentrale Bedeutung zu. Bedeutend ist auch die Entwicklung hin zur Informationsgesellschaft und damit die **Umsetzung der entsprechenden bundesrätlichen Strategie**. Hinzu tritt eine Reihe von Reformen mit Relevanz für kleinere Wirtschaftssektoren.

Aussenwirtschaftspolitik

Die weitere internationale Öffnung wird teilweise durch die defensive Haltung begrenzt, die die Schweiz bei der Liberalisierung des Agrarhandels einnimmt. Dies schränkt auch die Exportperspektiven des Agrar- und Lebensmittelsektors ein. Die **Weiterentwicklung der Agrarpolitik** sollte deshalb zur zentralen innenpolitischen Massnahme im Handlungsfeld der internationalen Öffnung werden. Aussenwirtschaftspolitisch geht es um die Verbesserung des Marktzugangs weltweit, namentlich durch den **Ausbau und die Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen**, sowie um die Pflege und Vertiefung der Beziehungen zur EU, wo eine Reihe von Abkommen neu zu schliessen oder zu bestätigen sind (**Abkommen im Bereich Strom und Energie, Personenfreizügigkeit**).

Finanzpolitik

Die Schweiz verfügt über gesunde öffentliche Finanzen und soll diese wahren, namentlich durch die **Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten** und entsprechender struktureller Reformen im gesamten Ausgabenspektrum des Bundes. In längerfristiger Perspektive wird sich – gestützt auf einen **Konzeptbericht «Mobility Pricing»** - weisen müssen, wie die Schweiz auch in Zukunft leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen finanzieren kann. Konkrete Ausbauprojekte bei Schiene und Strasse sind schon vorher in die Wege zu leiten und mit Finanzierungslösungen zu verknüpfen (Vorlagen zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur und des Nationalstrassennetzes). Eine zentrale Fiskalreform ist die **Unternehmenssteuerreform III**. Schliesslich wird im Feld der öffentlichen Finanzen eine zeitgerecht wirksam werdende **AHV-Revision** einen wesentlichen Beitrag zur langfristigen Finanzierbarkeit der Sozialwerke leisten müssen. Die Einreihung der AHV in dieses Handlungsfeld – und nicht ins Feld der Anreize für eine hohe Erwerbsbeteiligung – liegt im Akzent begründet, der im vorliegenden Kontext auf die Langfristperspektiven der öffentlichen Haushalte und die Einführung von Steuerungsregeln auch für die Sozialwerke gelegt wird.

Ressourcen- und Energiepolitik

Unter den Massnahmen, die die Sicherstellung eines genügenden Ressourcenzugriffs und einer tragbaren Umweltbeanspruchung zum Ziel haben, wird vor allem die **Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050** breite Ausstrahlung auf die Volkswirtschaft entfalten. Ein Querbezug zum Handlungsfeld gesunder öffentlicher Finanzen besteht bei der **Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform**.

Administrative Entlastung

Zu einem unternehmensfreundlichen rechtlichen Umfeld gehört namentlich die **Umsetzung der Strategie «E-Government Schweiz»** mit einer Reihe von neuen, elektronischen Lösungen für den vereinfachten Behördenverkehr. Daneben können weitere **administrative Erleichterungen** an die Hand genommen werden. Wichtige Hinweise verspricht diesbezüglich das durch parlamentarische Vorstösse ausgelöste Projekt zur Messung der Regulierungskosten.

Bildungspolitik

Die Botschaft zur Förderung von Bildung, Forschung und Innovation in den Jahren 2013–2016 ist die zentrale Massnahme zur Stärkung des Humankapitals. Die Stärkung des Humankapitals ist auch Gegenstand der Fachkräfteinitiative des EVD. Grössere legislatorische Vorhaben, die in diesem Handlungsfeld neu in die Wachstumspolitik aufgenommen werden können, liegen aber nicht vor.

Arbeitsmarktpolitik

Es bleibt als letztes Handlungsfeld die Wahrung der hohen Erwerbsbeteiligung. Hier erscheint die kritische Untersuchung der Erwerbsanreize durch kantonale und kommunale Abgaben- und Sozialordnungen als zielführende Massnahme. Dieses Thema liegt allerdings ausserhalb des Bereichs der Wachstumspolitik des Bundes.

4. Restanzen der Wachstumspolitik 2008–2011 und der Wachstumspolitik 2004–2007

Parallel mit dem Bericht zur Wachstumspolitik 2012–2015 wird der Schlussbericht der Wachstumspolitik 2008–2011 vorgelegt. Die Bilanz zeigt ein durchzogenes Bild in Sachen Umsetzungsstand der geplanten Reformen. Es besteht indes die Möglichkeit, auf einige der

Massnahmen der Wachstumspolitik 2008–2011, die bislang nicht zum Erfolg geführt werden konnten, zurückzukommen. Das Parlament hat z.T. explizit solche Möglichkeiten offengelassen. Zu den Vorhaben, die in der Legislaturperiode 2012–2015 wieder aufgegriffen werden könnten, ist das Folgende anzumerken:

Road Pricing

Vorgeschlagen worden war die Möglichkeit zur Durchführung von Pilotversuchen mit «Road Pricing», d.h. die Erhebung von Zugangsgebühren für den individuellen Motorfahrzeugverkehr zu städtischen Zentren nach dem Vorbild ausländischer Metropolen. Das Parlament ist 2008 auf dieses Vorhaben nicht eingetreten. Die Idee differenzierter, verursachergerechter Nutzungsgebühren für Verkehrsinfrastrukturen wird vom Bundesrat gemäss Legislaturplanung nun in einem viel breiteren Kontext, nämlich der Verkehrsfinanzierung ganz allgemein, wieder aufgenommen (vgl. unten stehende Ausführungen zum Konzeptbericht «Mobility Pricing», Massnahme 8).

Mehrwertsteuer-Einheitssatz

Der Nationalrat hat am 21. Dezember 2011 die Vorlage zur Vereinfachung der Mehrwertsteuer, die einen Einheitssatz und die Aufhebung der meisten Steuerausnahmen vorgesehen hatte, an den Bundesrat zurückgewiesen, verbunden mit dem Auftrag, ein Modell mit zwei statt heute drei Steuersätzen und der Beibehaltung der meisten heutigen Steuerausnahmen dem Parlament vorzulegen. Im Rahmen der Beratung der Rückweisungsvorlage ist es dem Parlament unbenommen, die Steuersätze zu vereinheitlichen und die Aufhebung von Steuerausnahmen zu beschliessen, wenn sich dafür Mehrheiten finden lassen.

Postmarktöffnung

Die Botschaft des Bundesrates zum Postgesetz vom 20. Mai 2009 sah vor, dass ein Jahr nach dem Inkrafttreten des Postgesetzes das Briefmonopol mit einem referendumsfähigen Bundesbeschluss vollständig aufgehoben wird. Das mit Beschluss der Bundesversammlung vom 17. Dezember 2010 verabschiedete Postgesetz beinhaltet demgegenüber keinen weiteren Marktöffnungsschritt. Das Briefmonopol der Schweizerischen Post bis 50g bleibt bestehen. Der Bundesrat wird jedoch aufgefordert, die Auswirkungen der Marktöffnung bis 50g in der Schweiz und der vollständigen Marktöffnung in Europa zu evaluieren und der Bundesversammlung bis spätestens drei Jahre nach dem Inkrafttreten des Gesetzes einen Bericht mit Vorschlägen für das weitere Vorgehen zu unterbreiten. Die neue Postgesetzgebung tritt voraussichtlich im 3. Quartal 2012 in Kraft.

Weiterbildungsgesetz

Der im Wachstumsbericht 2008–2011 vorgesehene «Bericht zu einer neuen Weiterbildungspolitik des Bundes» wurde im November 2009 vom Bundesrat zur Kenntnis genommen. Auf der Grundlage dieses Berichts erarbeitete eine Expertenkommission einen Vernehmlassungsentwurf zu einem Bundesgesetz über die Weiterbildung. Die Vernehmlassung wurde am 9. November 2011 eröffnet und dauerte bis zum 13. April 2012. Gemäss Legislaturplanung soll die Botschaft zum Weiterbildungsgesetz Ende 2012 vorliegen. Die mit diesem Gesetz erreichte rechtliche Einordnung der Weiterbildung in den Bildungsraum Schweiz soll einhergehen mit der Stärkung des lebenslangen Lernens. Ziel ist es, die Weiterbildungspolitik mit den Kantonen besser abzustimmen und mit einer Grundsatzgesetzgebung die Qualität der Weiterbildungsangebote zu steigern, die Anrechenbarkeit von Bildungsleistungen an die formale Bildung und die Chancengleichheit zu verbessern sowie einheitliche Kriterien für die Subventionierung der Weiterbildung in den verschiedenen Spezialgesetzen des Bundes sicherzustellen. Weiter soll möglichst allen Erwachsenen der Erwerb und der Erhalt von

Grundkompetenzen ermöglicht werden als Voraussetzung für das lebenslange Lernen, die gesellschaftliche Integration und die Arbeitsmarktfähigkeit.

Öffentliches Beschaffungswesen

Die ursprünglich im Wachstumspaket 2008–2011 des Bundesrates angestrebte Vereinheitlichung des schweizerischen Beschaffungsrechtes, soweit es durch das WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (GPA) und das bilaterale Beschaffungsabkommen Schweiz-EU und die FHA abgedeckt wird, konnte nicht erreicht werden. Dieses Ziel bleibt für den Bundesrat aber aus Gründen der Transparenz und aus verfahrenstechnischen Überlegungen weiterhin bestehen. Im Rahmen der Umsetzung des revidierten GPA, dessen Verhandlungen am 15. Dezember 2011 abgeschlossen wurden, wird eine stärkere Harmonisierung der Gesetze über das öffentliche Beschaffungswesen bei Bund und Kantonen angestrebt werden.

Abschluss der Doha-Verhandlungsrunde in der WTO

Die Zielsetzung eines Abschlusses der Doha-Verhandlungsrunde in der WTO ist mit zu vielen Unbekannten behaftet, als dass sie aufrecht erhalten werden kann. In der Doha-Runde gab es seit 2008 kaum Fortschritte. Auch ist gegenwärtig nicht geklärt, ob die Weiterentwicklung der WTO ausschliesslich im Rahmen der Doha-Verhandlungen erfolgen soll, oder ob auch vermehrt ausserhalb der Doha-Runde Verhandlungen geführt werden sollen. Vor diesem Hintergrund wird sich der Bundesrat in der WTO im Zeitraum 2012–2015 insbesondere dafür einsetzen, dass die WTO wieder ein effizientes Forum für weitere Marktliberalisierung wird und dass die Regeln zur Bekämpfung von protektionistischen Massnahmen gestärkt und den heutigen Bedürfnissen angepasst werden.

5. Umschreibung der Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015

In Teil III werden die Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015 einem gemeinsamen Schema folgend umschrieben. Für die Aufnahme einer Massnahme in die Wachstumspolitik 2012–2015 war massgeblich, dass sie in den vier Jahren dieser Legislatur eine wesentliche wirtschaftliche und politische Entwicklung in einem der sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik (vgl. Ziffern 1 und 2) auslöst. In die Liste sind dabei auch Massnahmen aufgenommen worden, die einen Rückschlag bei den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen vermeiden.

Wie bei den beiden vorangegangenen Wachstumsprogrammen ist der Massnahmenkatalog nicht als abschliessend zu betrachten; wesentliche Entwicklungen im wirtschaftlichen Umfeld, die neue Massnahmen erfordern, können eine Erweiterung der wachstumspolitischen Agenda während der angelaufenen Legislatur nach sich ziehen.

Der Massnahmenkatalog enthält die zentralen innenpolitischen und die aussenwirtschaftspolitischen Massnahmen des Bundes. Dabei gilt weiterhin, dass terminliche und inhaltliche Festlegungen des Bundesrates bei Massnahmen, die massgeblich vom Ergebnis internationaler Verhandlungen abhängen, nicht möglich sind. Der Katalog enthält keine Massnahmen der Kantone. In der Rubrik 'Serie' stellt das Magazin «Die Volkswirtschaft» aber derzeit die Wachstumspolitiken einer Reihe von Kantonen vor.

Im folgenden zweiten Teil wird der wirtschaftliche Hintergrund beleuchtet, auf dem die wachstumspolitischen Massnahmen Wirkung entfalten sollen, bevor in Teil III die Umschreibung der wachstumspolitischen Massnahmen der Legislatur 2012–2015 folgt.

Teil II: Wachstumspolitische Analyse

Bevor in Teil III auf die einzelnen Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015 eingegangen wird, soll in diesem Berichtsteil eine Analyse des Wachstumsprozesses in der Schweiz erfolgen. Dabei wird im ersten Abschnitt nochmals die Wahl der sieben wachstumspolitischen Handlungsfelder begründet. Im zweiten Abschnitt wird anhand der Entwicklung der grossen Wirtschaftssektoren während der letzten Dekade das Fortbestehen eines wirtschaftspolitischen Handlungsbedarfs in der Schweiz aufgezeigt.

1. Motivation der sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik

Wettbewerb im Binnenmarkt und internationale Öffnung als zentrale Erfolgsfaktoren

Kurzfristig ist der Wechselkurs der entscheidende Faktor, der die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der aussenorientierten Unternehmen und Wirtschaftszweige bestimmt. Gegenwärtig lastet die hohe Bewertung des Schweizer Franks denn auch schwer auf vielen Unternehmen und Wirtschaftszweigen. In der mittleren und längeren Frist, wenn sich Über- und Unterbewertungen der eigenen Währung korrigiert haben, kommt dagegen dem Zusammenspiel von Lohn- und Produktivitätsentwicklung bei der Bestimmung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit die fundamentale Bedeutung zu. Dies zeigen die makroökonomischen Spannungen, die sich aufgrund auseinanderlaufender Entwicklungen der Lohnstückkosten innerhalb des Euro-Währungsraumes aufgebaut haben. Kurz gesagt gefährden hohe Lohnkosten, wie sie in der Schweiz zu beobachten sind, die preisliche Konkurrenzfähigkeit nicht, solange sie durch eine entsprechend hohe Arbeitsproduktivität gerechtfertigt sind. In Veränderungsraten ausgedrückt geht es darum, dass – ausgehend von einem Niveau mit intakter preislicher Wettbewerbsfähigkeit – die Lohnentwicklung der Produktivitätsentwicklung folgt.

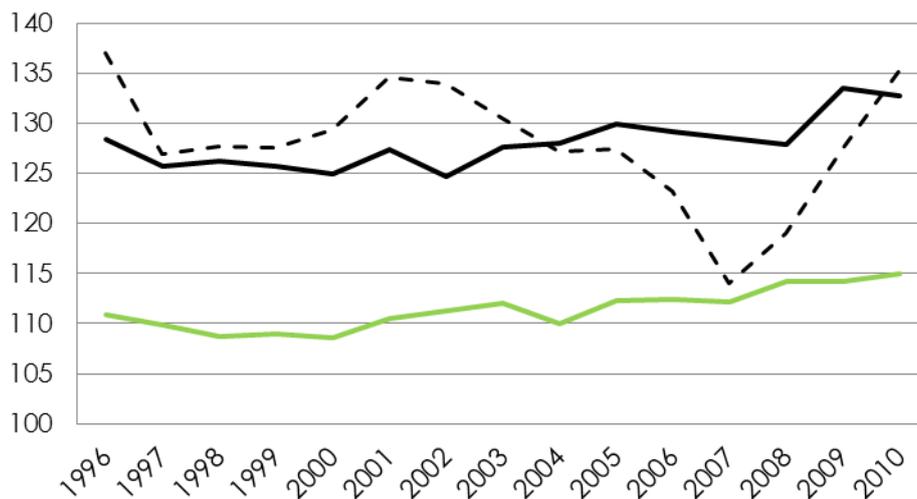
In der schweizerischen Volkswirtschaft war das Augenmerk immer stark auf die Produktivitätsfortschritte im Aussenwirtschaftssektor gerichtet. Ein Zwang, die Produktivität zu steigern, ergibt sich hier jedoch quasi von selbst, besonders wenn wie jetzt der kaufkraftbereinigte Wechselkurs einen Rationalisierungsdruck auslöst. Das in der Verfassung verankerte Ziel der Wohlförderung kann jedoch nicht allein durch die Erzielung eines möglichst hohen Produktivitätsfortschritts in den aussenorientierten Wirtschaftszweigen erreicht werden. Der grössere Teil der Wirtschaftsleistung basiert auf der Produktion von international nicht oder wenig handelbaren Gütern und Dienstleistungen im Inland für das Inland. In der Wachstumspolitik muss deshalb der gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritt im Fokus der Aufmerksamkeit stehen. Da in den binnenorientierten Wirtschaftszweigen der Anpassungsdruck durch die internationale Konkurrenz weitgehend fehlt, rückt die Frage in den Vordergrund, wie in diesen Sektoren ein mit den aussenorientierten Sektoren vergleichbarer Produktivitätsfortschritt erzeugt werden kann.

Zur Steigerung der Arbeitsproduktivität in der gesamten Breite der Volkswirtschaft sollen namentlich die beiden ersten wachstumspolitischen Handlungsfelder beitragen, nämlich die Intensivierung des Wettbewerbs im Binnenmarkt und die verstärkte aussenwirtschaftliche Öffnung. Bei den inlandorientierten Sektoren geht dabei idealerweise beides Hand in Hand: Interne Reformen machen die Binnensektoren so wettbewerbsfähig, dass sie sich gegen ausländische Konkurrenz im In- und Ausland durchsetzen können.

Die Grafiken 1 und 2 veranschaulichen, dass in beiden Bereichen noch Verbesserungspotenzial besteht. Das Preisniveau im Inland liegt um geschätzte 35% über demjenigen in den umliegenden Staaten der Eurozone. Auch wenn man ein etwas höheres Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz relativ zu demjenigen im Schnitt der Eurozone unterstellt und

beachtet, dass wegen des damit verbundenen Lohnniveaus gewisse Leistungen teurer angeboten werden müssen als im Euro-Raum, weil sich im fraglichen Sektor kaum ein Produktivitätsunterschied erzeugen lässt (Beispiel: Coiffeurleistungen), bleibt die Schweiz teuer. Dies zeigt der Quervergleich mit acht kleineren europäischen Staaten, die in Sachen Wirtschaftskraft mit der Schweiz vergleichbar sind. Die Belebung des Wettbewerbs im Binnenmarkt, namentlich durch eine verstärkte internationale Öffnung erscheint folglich angezeigt.

Grafik 1 Entwicklung des relativen Preisniveaus in der Schweiz gegenüber dem Mittel der EU-15, EU-15 = 100



Legende: gestrichelte schwarze Linie = Schweiz; ausgezogene schwarze Linie = Schweiz gestützt auf Inflationsdifferenzen und einen Basiswechselkurs; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

Anmerkung: Die geglättete Linie zur Schweiz wurde durch Fortschreibung eines initialen Wechselkurses mit den Differenzen bei der Konsumteuerung gewonnen. Die gestrichelte Linie bringt den aktuellen Wechselkurs zur Anwendung, sodass die Phase der Frankenschwäche 2007 klar hervortritt.

Quelle: Eurostat und eigene Schätzungen des SECO

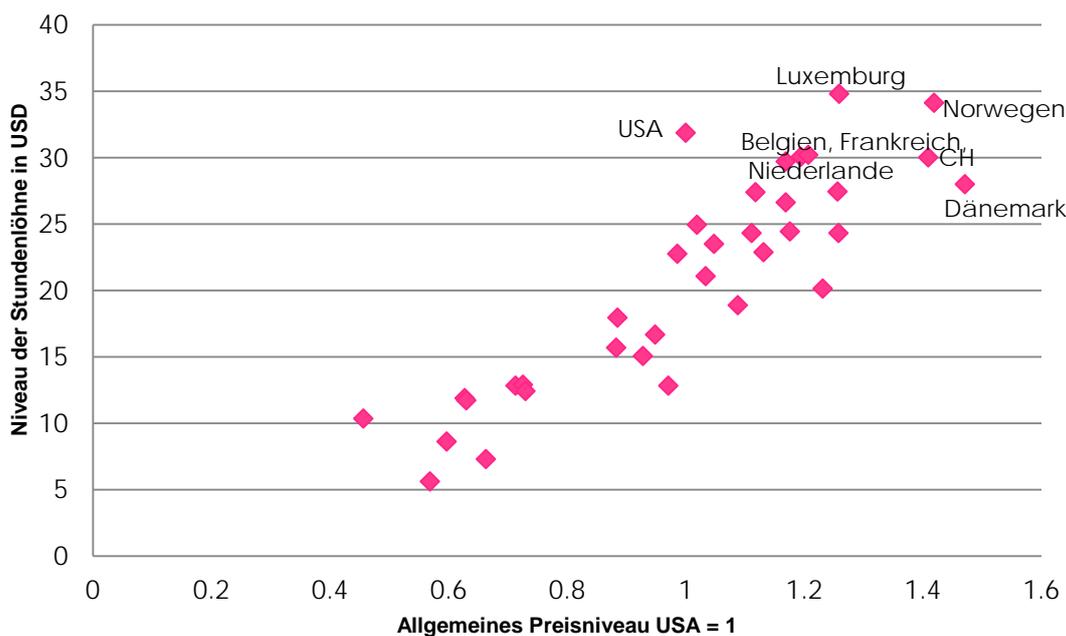
Kommentar

Grafik 1 zeigt das von Eurostat geschätzte allgemeine Preisniveau der Schweiz im Vergleich zu gewissen Ländern der Europäischen Union (EU). Das allgemeine Preisniveau wird berechnet, indem die Kaufkraftparität durch den während des Jahres beobachteten durchschnittlichen Wechselkurs dividiert wird. Die Kaufkraftparität entspricht dem Verhältnis zwischen dem Preis eines gemäss den Normen von Eurostat standardisierten Waren- und Dienstleistungskorbs in Schweizer Franken und Euro im Durchschnitt der EU-27. Für einzelne Jahre gilt die Qualität dieser Statistik als nicht sehr hoch, über mehrere Jahre betrachtet ist sie indes sehr stabil. Anstelle des beobachteten Wechselkurses (gestrichelte schwarze Linie) kann auch ein langfristiger Gleichgewichtskurs verwendet werden, der auf Basis der Inflationsdifferenzen der harmonisierten Konsumentenpreise berechnet wird (geglättete schwarze Linie). Dies erhöht zwar die Aussagekraft der Entwicklung der Statistik, aber nicht ihre Qualität, da die Höhe des Gleichgewichtswechselkurses keine genaue Schätzung ist. Grafik 1 zeigt, dass die Preise in der Schweiz im Allgemeinen fast 20% höher sind als in anderen fortgeschrittenen kleinen Volkswirtschaften in Europa (vgl. grüne Linie). Im Vergleich zum Durchschnitt der EU-15 (EU-15 = 100) liegen sie sogar mehr als 30% höher. Dies ist beachtlich und die auf den Gleichgewichtskurs gestützte Linie verdeutlicht, dass die Hochpreisinsel Schweiz noch lange nicht der Vergangenheit angehört.

Das allgemeine Preisniveau ist nicht nur auf die unterschiedlichen Lohnniveaus zurückzuführen (vgl. Grafik 2). In den USA, Luxemburg, Frankreich, Belgien und den Niederlande liegen die Preisniveaus

tiefer, obwohl die Stundenlöhne höher oder gleich sind. Das Preisniveau in Norwegen ist zwar gleich hoch wie in der Schweiz, aber die Stundenlöhne liegen 14% über dem Schweizer Niveau (Werte von 2009). Einzig in Dänemark sind die Preise höher und gleichzeitig die Stundenlöhne tiefer. Eine Studie des Instituts BAK Basel zum Detailhandel hat übrigens gezeigt, dass die hohen Löhne in der Schweiz nicht für die hohen Preise verantwortlich sind, zumal sie mehr Arbeitsstunden widerspiegeln und mit besseren Rahmenbedingungen – sofern man den Lohn pro Arbeitsstunde betrachtet – einhergehen als im Ausland (Flexibilität der Arbeitszeit sowie der Anstellungs- und Lohnbedingungen, wenig Absenzen, keine übermässige Bürokratie, keine Arbeitskonflikte usw.).

Grafik 2 Allgemeines Preisniveau und Stundenlöhne 2009



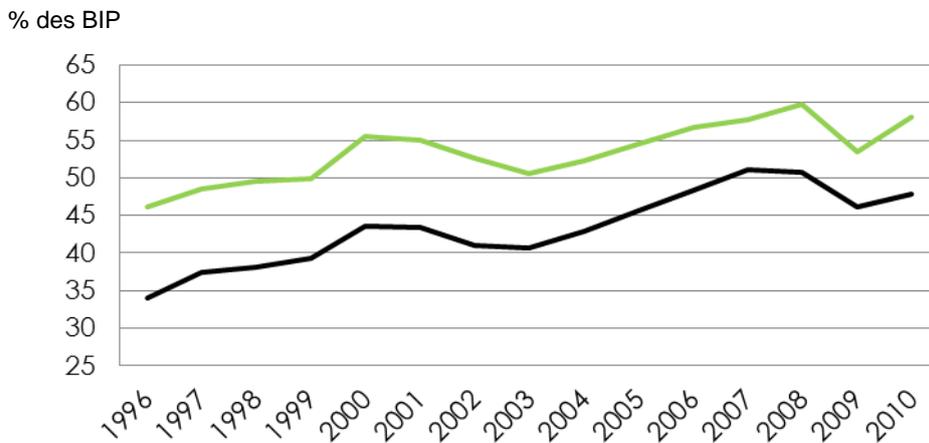
Quelle: OECD und eigene Berechnungen

Eine detailliertere Analyse (Eurostat, SECO Strukturberichterstattung 2003) verdeutlicht das sehr hohe Preisniveau gewisser inländischer Dienstleistungen, zu denen die ausländische Konkurrenz kaum Zugang hat. Es wurde aufgezeigt, dass sich das allgemeine Preisniveau negativ auf das Wachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) eines Landes und nicht nur auf dessen Wohlstandsniveau auswirkt.

Das Potenzial für eine verstärkte internationale Öffnung besteht, wie Grafik 3 deutlich macht. Die Verflechtung mit dem Ausland ist in der Schweiz geringer als im Mittel einer Reihe fortgeschrittener kleiner europäischer Volkswirtschaften.¹ Österreich etwa liegt vor der Schweiz. Zum Umstand, dass Österreich die Schweiz bei dieser Statistik überholte, hat unter anderem die Öffnung des Agrarsektors hin zur EU beigetragen.

¹ Dass trotzdem meist von einer überdurchschnittlichen internationalen Orientierung der Schweiz ausgegangen wird, ergibt sich nicht aus dem Handel. Die überdurchschnittliche internationale Orientierung ergibt sich, wenn man auch die Direktinvestitionstätigkeit ab Standort Schweiz in die Betrachtung einbezieht. Als Direktinvestor kommt die Schweiz in vielen Regionen im Rang an G7-Staaten heran.

Grafik 3 Stellenwert des Aussenhandels (Importe plus Exporte) gemessen am BIP



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Die Aussenhandelsverflechtung eines Landes entspricht der Summe der Importe und Exporte dividiert durch das Doppelte des BIP. Die Berechnung erfolgt in nominalen Grössen. Die Grösse des Landes wirkt sich auf das erreichbare Niveau aus. Die Schweiz gilt als kleine offene Volkswirtschaft. Verglichen mit einem einfachen Durchschnitt von acht fortgeschrittenen europäischen Volkswirtschaften ähnlicher Grösse (Belgien, Österreich, Schweden, Dänemark, Finnland, Norwegen, Niederlande, Irland) sind indes sowohl das Niveau als auch die Entwicklung lediglich zufriedenstellend. Gerade für eine kleine Volkswirtschaft ist die internationale Öffnung entscheidend für das Wachstum, die Produktivität und den wirtschaftlichen Wohlstand. Um davon zu profitieren, braucht es eine hinreichende Flexibilität aller Märkte, aber vor allem des Arbeitsmarktes. Es konnte gezeigt werden, dass die Schweiz zu den Volkswirtschaften gehört, die am meisten von der Globalisierung profitieren.

Die Ausstattung mit Produktionsfaktoren als Schlüssel zur Wettbewerbsfähigkeit

Der Erfolg der binnen- wie auch der aussenorientierten Wirtschaftszweige fusst indes nicht nur auf dem Wettbewerb und der internationalen Öffnung. Von Bedeutung ist auch der ungehinderte Zugriff auf Produktionsfaktoren in der benötigten Menge und Qualität. Die klassischen Produktionsfaktoren sind Arbeit, Boden (wobei heute der breitere Begriff natürliche Ressourcen angemessener erscheint) und Kapital (im Sinne von produzierten Produktionsmitteln wie Maschinen, Strassen usw.).

Produktionsfaktor Arbeit

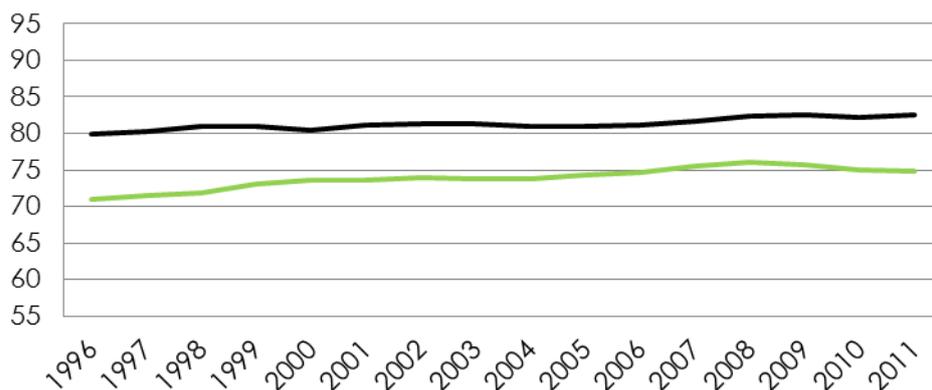
Dem Produktionsfaktor Arbeit widmen sich zwei Handlungsfelder der Wachstumspolitik: Die Wahrung einer hohen Erwerbsbeteiligung (quantitativer Aspekt) und die Stärkung des Humankapitals, auch Wissenskapital genannt (qualitativer Aspekt).

Grafik 4 zeigt, dass die Schweiz bei der Erwerbsbeteiligung, d.h. der Ausschöpfung des Erwerbspotenzials, europaweit an der Spitze steht. Ein Steigerungspotenzial besteht am ehesten noch in der Erhöhung des Beschäftigungsgrades von Teilzeit tätigen Mitarbeiterinnen,

denn beim Beschäftigungsgrad schneidet die Schweiz im Quervergleich etwas schlechter ab: Gemäss Eurostat beträgt der Anteil der Teilzeitbeschäftigten in der Schweiz 35,2%, in der EU-27 jedoch nur 19,5%. In Sachen Politikmassnahmen zur Erhöhung des Beschäftigungsgrades erscheinen insbesondere steuerliche Massnahmen (Fremdbetreuungsabzug versus Eigenbetreuungsabzug, Abschaffung der Heiratsstrafe) als relevant.

Grafik 4 Erwerbsbeteiligung der aktiven Bevölkerung im Vergleich

in % der Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

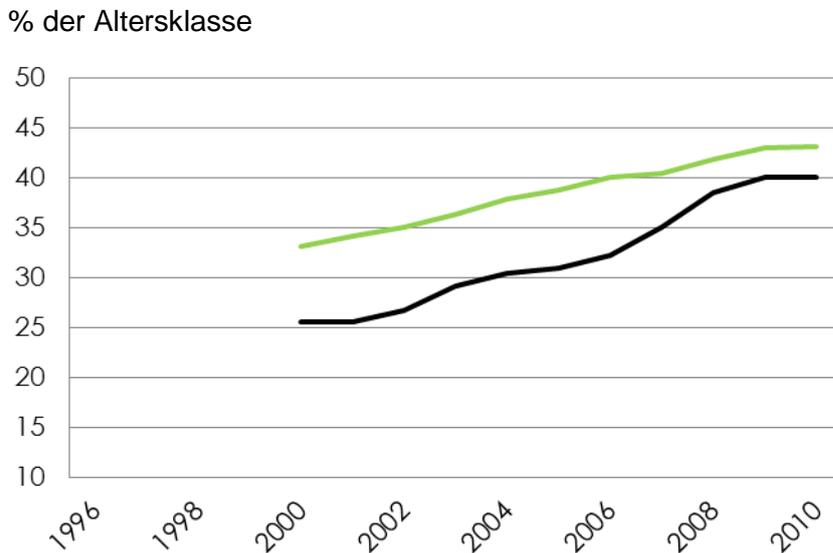
Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Die Erwerbsbeteiligung der aktiven Bevölkerung entspricht der Summe der Beschäftigten dividiert durch die erwerbsfähige Bevölkerung im Alter von 15–64 Jahren mit Wohnsitz in der Schweiz. Die Schweiz ist vorbildlich bei der Arbeitsmarktintegration. Dies gilt sowohl für das Niveau als auch für die Dynamik. In den letzten rund zehn Jahren hat die Personenfreizügigkeit massgeblich zu dieser Entwicklung beigetragen. Der Schlüssel dieses Erfolgs ist aber nach wie vor die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Selbst wenn die Zahlen wegen der Präsenz zahlreicher Grenzgängerinnen und Grenzgänger, die in der Schweiz arbeiten, aber nicht hier wohnen, und der weit verbreiteten Teilzeitarbeit leicht aufgebläht sind, bestätigt die tiefe Arbeitslosenquote diese Einschätzung. Eine höhere Beschäftigungsquote sorgt nicht nur für höhere Einkommen, sie hilft auch bei der Lösung diverser grosser sozialer Probleme und stärkt das «Learning by Doing», wodurch auch die Investitionen in die Bildung eine bessere Wirkung zeitigen. Das Ziel der Wirtschaftspolitik besteht indes nicht in der Maximierung dieses Werts, sondern darin, dass die Faktoren, die dieses Ergebnis erlaubt haben, auf dem höchstmöglichen Niveau bleiben.

Auch bei der Steigerung des Humankapitals sind keine eindeutigen Defizite ersichtlich. In der Alterskategorie von 25–34 Jahren haben zwar etwas weniger Personen einen Abschluss auf Tertiärstufe als in den Referenzländern. Jedoch ist bei solchen Vergleichen immer die Ausgestaltung der nationalen Bildungssysteme zu berücksichtigen: In der Schweiz werden in einer Reihe von Berufslehren Bildungsinhalte vermittelt, die in anderen Staaten auf der Tertiärstufe angesiedelt sind.

Grafik 5 Entwicklung des Anteils der Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe in der Alterskategorie 25–34 Jahre



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Der Anteil der Personen mit einem Abschluss auf Tertiärstufe einer Alterskategorie entspricht dem Prozentsatz der Personen der betroffenen Bevölkerung mit einem Diplom der Tertiärstufe. In der Schweiz umfasst das Tertiärniveau neben den Universitäten, den Fachhochschulen und den Pädagogischen Hochschulen auch die höhere Berufsbildung, nicht aber die berufliche Grundbildung als Zweitausbildung. Gemäss den Statistiken ist die Lehre in der Schweiz nach wie vor populär. Im Einklang mit den Anforderungen der künftigen Wissensgesellschaft ist auf der Tertiärstufe eine gewisse Annäherung an das europäische Niveau festzustellen. Es wird erwartet, dass sich dieser Trend fortsetzt. Es bleibt anzumerken, dass nur eine erstklassige Bildung das Wirtschaftswachstum begünstigt. Ein entsprechender Ländervergleich ist jedoch nicht ganz einfach. Bildung bringt gleichzeitig zahlreiche soziale und persönliche Vorteile mit sich.

Eigene Schätzungen weisen darauf hin, dass in der Schweiz die Erhöhung der realen Haushaltseinkommen fast allein auf die Erhöhung des Bildungsstandes zurückgeführt werden kann. Der Beitrag der anderen wachstumssteigernden Faktoren wie etwa die Erhöhung der Kapitalintensität ist bescheiden. Es sollte unter den Produktionsfaktoren deshalb nicht nur auf den Bildungsstand geachtet werden, sondern auch auf die Kapitalproduktivität sowie auf den residual ermittelten technischen Fortschritt, auf den der sektorale Strukturwandel einwirkt, sowie die Geschwindigkeit, mit der Wissen nicht nur verbreitet, sondern – dank geeigneter organisatorischer Vorkehrungen – auch in der Produktion zur Anwendung gebracht wird.

Produktionsfaktor Boden und Umweltbeanspruchung

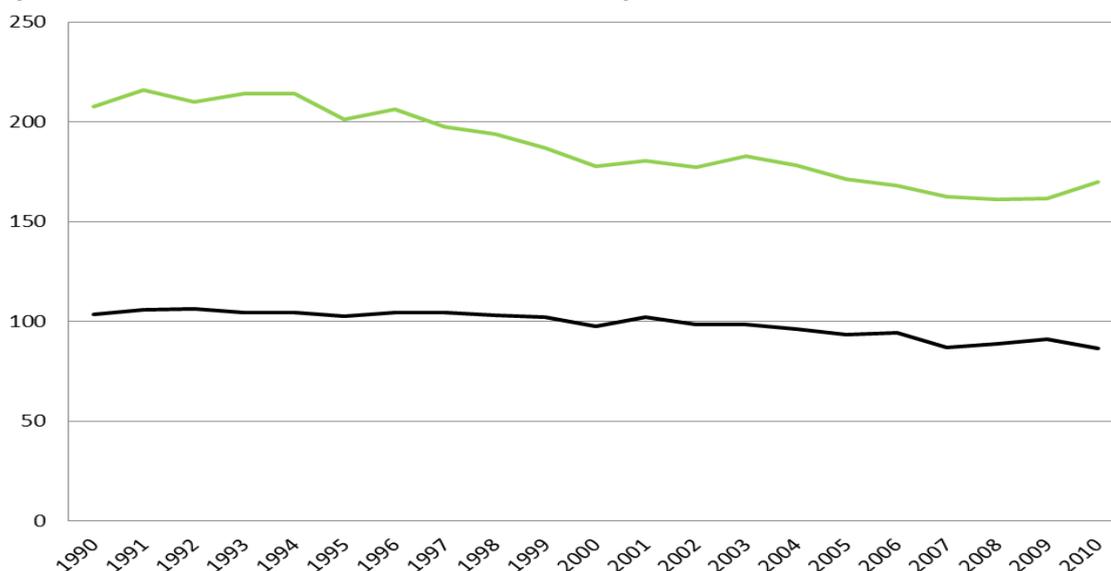
Neu wird in der Wachstumspolitik dem Produktionsfaktor natürliche Ressourcen (inklusive Boden bzw. landwirtschaftliche Nutzfläche) ein eigenes Handlungsfeld gewidmet. Im Fokus des Interesses steht hier vor allem die quantitative Dimension, d.h. der gesicherte, möglichst unlimitierte Zugriff auf Rohstoffe und Güter der Primärproduktion zu möglichst günstigen

Preisen. In einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive spielt aber auch die qualitative Dimension, d.h. die Nachhaltigkeit der Nutzung dieser Güter, eine wichtige Rolle. Die Forderung nach einer Beschaffung zu den günstigsten Preisen muss deshalb durch die Bedingung erweitert werden, dass diese Preise auch unverzerrt sind, d.h. nicht etwa wegen eines Verzehrs an Umweltkapital so günstig sind.²

Bei der Versorgung mit natürlichen Rohstoffen, aber auch bei Umweltproblemen wie der globalen Klimaerwärmung, spielen die fossilen Energieträger eine zentrale Rolle. Deshalb wird als Indikator für dieses Handlungsfeld der Energieverbrauch ins Zentrum gerückt. Grafik 6 zeigt insbesondere in der jüngeren Vergangenheit eine gewisse Entkoppelung zwischen dem BIP-Zuwachs und dem Zuwachs des Energieverbrauchs. Bei diesem Indikator sollte allerdings beachtet werden, dass nicht der Energieverbrauch an sich ein Problem darstellt, sondern die Risiken und Externalitäten, die in jeweils unterschiedlichem Masse mit den verschiedenen Arten von Energie verbunden sind.

Grafik 6 Entwicklung der Energieintensität

Kg Rohöleinheiten pro 1000 Euro Wertschöpfung



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Der Index der Energieintensität setzt die Entwicklung des privaten Verbrauchs sämtlicher in Rohöleinheiten umgewandelter Energieformen ins Verhältnis zur Entwicklung des realen BIP. Bis ins Jahr 2000

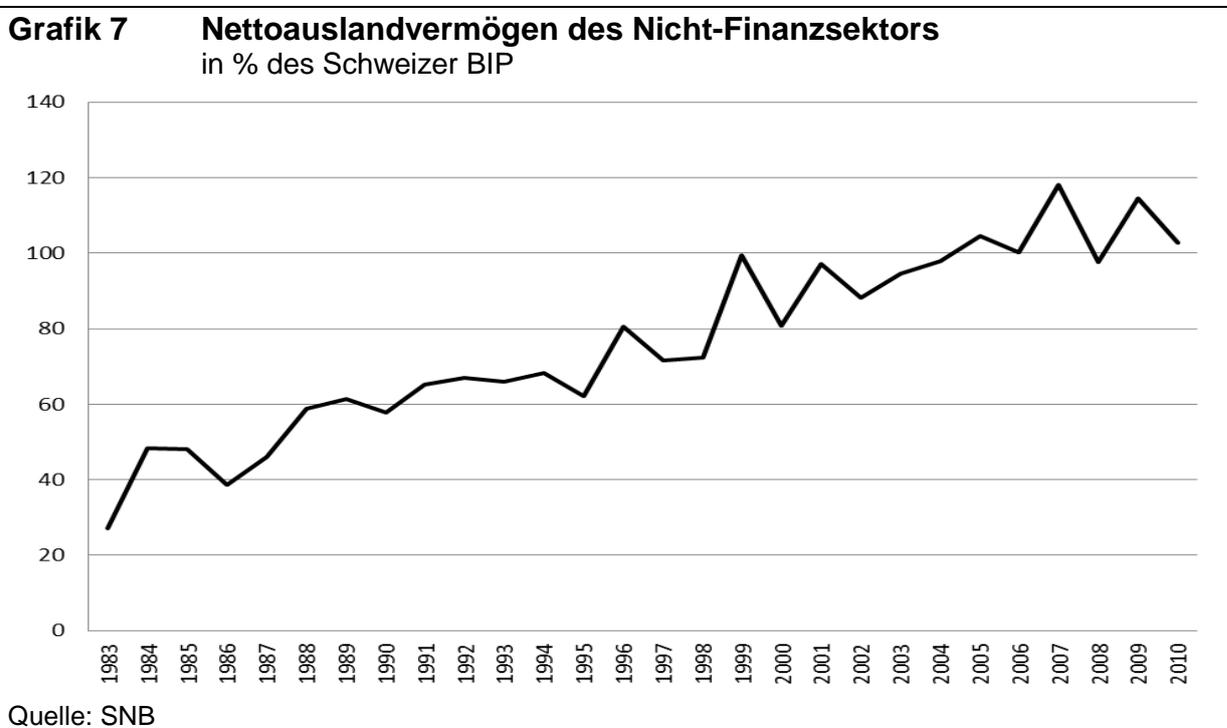
² In der Politik des Bundes gilt das Konzept der schwachen Substituierbarkeit. Unterscheidet man einen Stock an Humankapital, an Realkapital und an Umweltkapital, kann es im Wachstumsprozess in einem gewissen Umfang zur Ersetzung des einen Kapitalstocks durch den andern kommen. Die einzelnen Bestandteile dieser Kapitalbestände dürfen aber nicht so weit verringert werden, dass sie (auch in ihrer Funktionalität) für zukünftige Generationen verloren sind.

stieg der Energieverbrauch noch weitgehend im Gleichschritt mit dem Wirtschaftswachstum. Seither wurde die Energieeffizienz verbessert, wobei die Berechnung die sog. graue Energie (d.h. den energetischen Gehalt der Im- und Exporte) nicht einschliesst. Die zentrale Frage betrifft indes weniger den Energieverbrauch an sich, denn die Treibhausgasemissionen und die Erschöpfung der nicht erneuerbaren Energievorräte, die beide für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum die grösste Gefahr darstellen.

Produktionsfaktor Kapital

Dem Produktionsfaktor Kapital wird im Rahmen der Wachstumspolitik kein eigenes Handlungsfeld gewidmet, was in einer «kapitalistischen» Wirtschaft zunächst überraschen mag. Dies lässt sich mit der Tatsache begründen, dass in der Schweiz (mit ihrer hohen Sparneigung) keine gravierenden generellen Engpässe bei der Finanzierung von Sachkapitalinvestitionen abzusehen sind.

Grafik 7 veranschaulicht, dass die Schweiz – blendet man die hohen und volatilen Finanztransaktionen aus – kontinuierlich Auslandsvermögen aufbaut. Der Bestand an Guthaben im Ausland erreicht den Gegenwert der Wirtschaftsleistung eines Jahres. Da die Rahmenbedingungen für Investitionen gut sind (vgl. weiter unten Grafik 8 zu den staatlichen Rahmenbedingungen), darf durchaus daraus geschlossen werden, dass dieser Kapitalexport in einem Sparüberschuss gründet und nicht in einem vergleichsweise schlechten Investitionsklima hier in der Schweiz. Für Letzteres sprechen auch die tiefen Realzinsen, die u.a. bei den Pensionskassen zu zunehmenden Anlageproblemen führen. Die Schweiz für Sachkapitalinvestitionen attraktiv zu halten, bleibt daher ein Ziel. Welche Anstrengungen eine Verbesserung der heute tiefen Kapitalrentabilität von Investitionen im Inland ergeben, bedarf jedoch vertiefter Abklärungen.



Legende: schwarze Linie = Schweiz;

Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Das Nettovermögen des Nicht-Finanzsektors entspricht dem Total der im Ausland investierten Aktiven der privaten Wirtschaftsteilnehmer ohne Finanzsektor (d.h. ohne Banken, die Schweizerische Nationalbank und die öffentlich-rechtlichen Körperschaften) abzüglich sämtlicher Verbindlichkeiten dieser Wirtschaftsteilnehmer gegenüber dem Ausland. Dazu gehören auch die Direktinvestitionen im Ausland, die Portfolioinvestitionen sowie andere alternative Kreditformen. Es handelt sich hierbei um eine Schätzung des im Ausland verfügbaren Vermögens der Nicht-Finanzunternehmen und der Haushalte. Das Nettovermögen wird dem nominalen Schweizer BIP gegenübergestellt, d.h. dem Bruttoeinkommen der Schweizerinnen und Schweizer. In den letzten 30 Jahren wurde bei diesem Indikator im internationalen Vergleich ein beachtliches Niveau erreicht und der Aufwärtstrend hält trotz der sukzessiven Finanzkrisen an. Dieser Indikator verdeutlicht, dass den Schweizerinnen und Schweizer ausreichend Kapital zur Verfügung steht. Dies wird auch durch die sehr tiefen Zinsen in der Schweiz bestätigt sowie durch die Schätzungen des Bundesamtes für Statistik (BFS) zur sehr hohen Kapitalintensität der Schweizer Wirtschaft. Insgesamt kann der Kapitalbestand nicht länger als entscheidende Quelle für das Wachstum der Schweizer Binnenwirtschaft betrachtet werden. Ausländische Investitionen bleiben hingegen interessant, da sie das Nettoneationaleinkommen erhöhen.

Während der quantitative Aspekt der Kapitalversorgung als unproblematisch erscheint, liesse sich unter dem qualitativen Aspekt die Frage stellen, ob auch genügend *geeignetes* Kapital – beispielsweise Risikokapital für die Gründung von neuen Unternehmen – zur Verfügung steht. Diese Frage betrifft allerdings einen Kernbereich privatwirtschaftlicher Verantwortung und wird darum in der Wachstumspolitik des Bundes nicht weiter thematisiert.³ Hingegen ist zentral, dass ohne unnötige Hürden und demotivierende Abgabenbelastung investiert werden kann.

Gute staatliche Rahmenbedingungen als Erfolgsvoraussetzung

In den beiden Handlungsfeldern, welche die staatlichen Rahmenbedingungen zum Gegenstand haben, geht es zum einen um eine Fiskalpolitik, die im Interesse gesamtwirtschaftlicher Stabilität und Prosperität liegt, und zum anderen um eine wirtschaftsfreundliche, d.h. Innovation und Beschäftigung fördernde Gesetzgebung.

Grafik 8 veranschaulicht, dass die Schweiz über gesunde öffentliche Finanzen verfügt. Angesichts der internationalen Staatsschuldenkrise wird hier als Indikator die Entwicklung der Staatsverschuldung ins Zentrum gerückt. Zu gesunden Staatsfinanzen gehören aber auch eine mässige Abgabenbelastung und eine möglichst produktive Verwendung der eingenommenen öffentlichen Mittel.

³ Ein Bericht des Bundesrates zur Risikokapitalversorgung dürfte Ende Juni 2012 dem Bundesrat zur Gutheissung unterbreitet werden.

Grafik 8 Entwicklung der Defizite der öffentlichen Hand
in Prozenten des BIP (%)



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

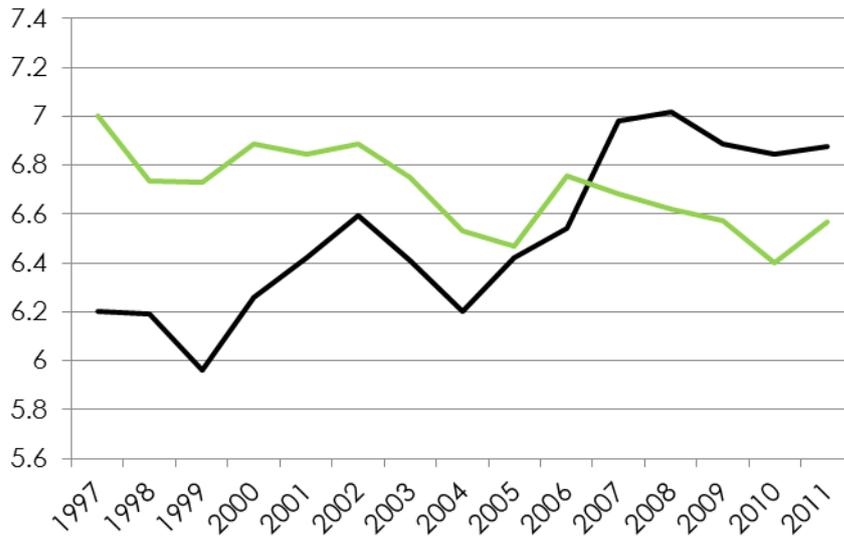
Quelle: Eurostat und eigene Berechnungen

Kommentar

Die strukturellen Defizite der öffentlichen Hand stellen für die europäischen Volkswirtschaften seit Kurzem einen Attraktivitätsfaktor (oder aber einen grossen Sorgenpunkt) dar. Die Schweiz gehört zu den wenigen Ländern, die auch während der Krise einen Überschuss erwirtschaftet haben. Dies zeigt implizit, dass die Voraussetzungen für eine wachstumsfördernde Steuerreform bestehen. Eine deutliche Verbesserung der Haushaltslage ist vor allem seit der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 spürbar. Wie in anderen kleinen fortgeschrittenen Ländern Europas (Österreich, Belgien, Niederlande, Dänemark, Norwegen) entwickelt sich dieser Indikator jedoch weiterhin sehr volatil und die Nachhaltigkeit der öffentlichen Finanzen bleibt daher ein aktuelles Thema.

Die Qualität der Rahmenbedingungen für die Investitionstätigkeit in der Schweiz wurde schon im Kapitel zum Produktionsfaktor Kapital angesprochen. Wie dort ausgeführt, attestieren das IMD (wie auch das World Economic Forum) der Schweiz über das Ganze gesehen gute staatliche Rahmenbedingungen.

Grafik 9 Standortattraktivität der Schweiz aus der Sicht ausländischer Investoren gemäss IMD-Umfrage



Legende: schwarze Linie = Schweiz; grüne Linie = ungewichtetes Mittel der Werte für Österreich, Belgien, Niederlanden, Dänemark, Schweden, Norwegen, Finnland, Irland.

Quelle: IMD und eigene Berechnungen

Kommentar

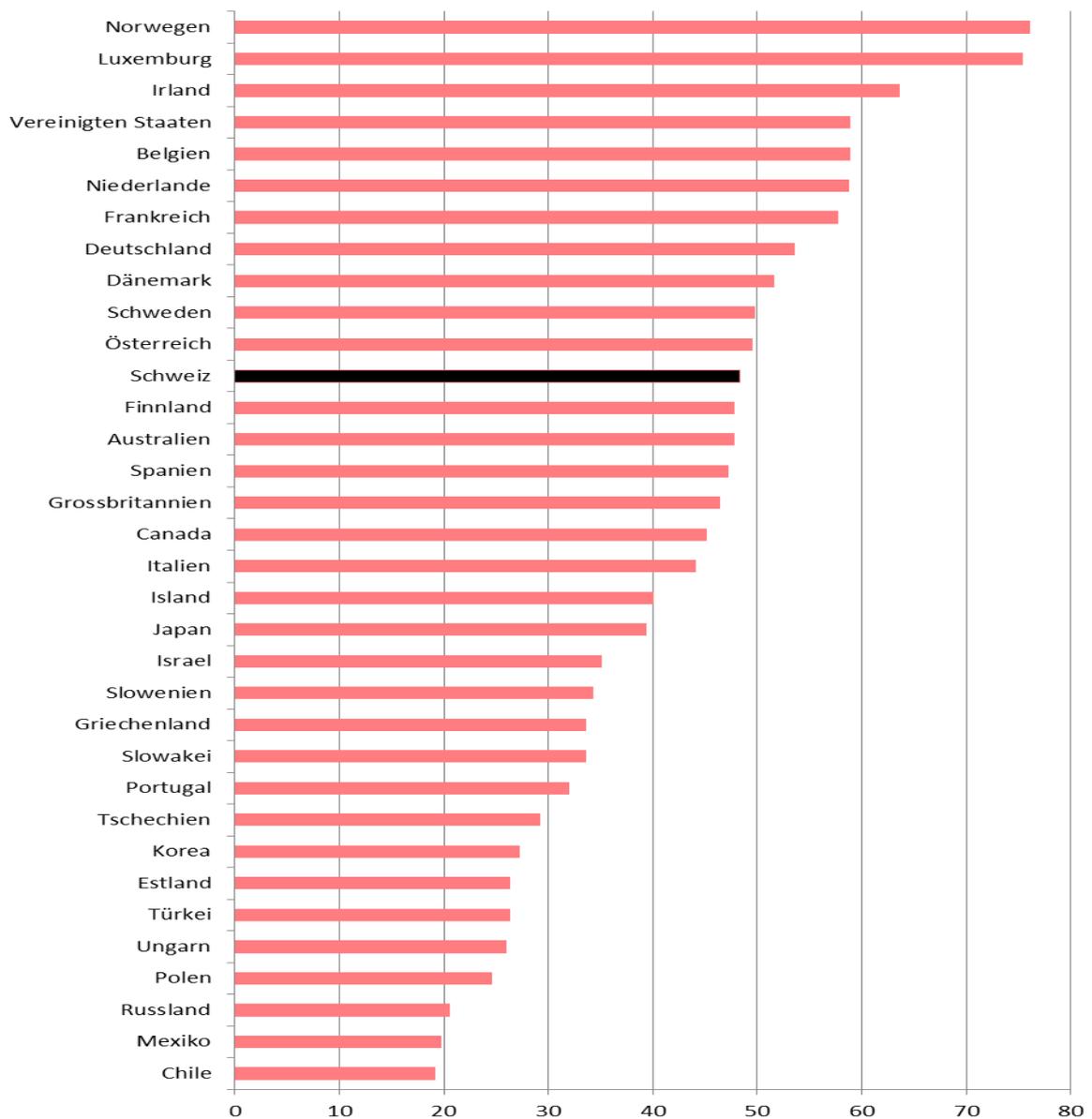
Die Kurve entspricht dem ungewichteten Mittel der Antworten ausländischer Investoren auf elf Fragen des IMD, die die Standortattraktivität betreffen (*relocation threats for production and for R&D, customs' authorities, protectionism, foreign investors, investment incentives, immigration laws, brain drain, international experience of managers, image abroad, national culture*). Die Punkte bei den einzelnen Antworten können von 1 bis 10 gehen. Die Verbesserung der Meinung der Investoren über den Standort Schweiz zwischen 1997 und 2011 ist statistisch signifikant, wobei die Personenfreizügigkeit und die Unternehmenssteuerreform die zwei Hauptgründe für diese Entwicklung sind. In der Vergleichsgruppe ist nur Schweden attraktiver, ausserhalb Europas sind es Singapur, Hongkong und Chile.

2. Die Wachstumsentwicklung in der letzten Dekade

Gemäss verschiedenen Quellen ist die Schweiz eines der Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-Einkommen.⁴ Sie verdankt dies namentlich einer hohen Mobilisierung der Arbeitskraft: Sowohl die Erwerbsbeteiligung als auch die Zahl der geleisteten Arbeitsstunden bei vollzeitiger Erwerbstätigkeit sind im internationalen Quervergleich hoch. Hingegen ragt das Niveau der Arbeitsproduktivität in der Schweiz im internationalen Vergleich nicht heraus, wie Grafik 10 zeigt.

⁴ Sowohl nominal als auch auf kaufkraftbereinigter Basis. Nach IMF, Weltbank und dem CIA World Fact Book liegt die Schweiz 2010 beim kaufkraftbereinigten BIP pro Kopf übereinstimmend hinter Luxemburg, Qatar, Norwegen, Singapur, Brunei und den USA zurück und etwa gleichauf mit Hongkong, den Vereinigten Arabischen Emiraten und Kuwait (diesen Staaten gegenüber liegt die Schweiz je nach Quelle einmal vorn, einmal zurück).

Grafik 10 Niveau der Stundenproduktivität in US-\$ im Jahr 2010 auf kaufkraftbereingter Basis



Quelle: OECD

Kommentar

Die Stundenproduktivität entspricht dem BIP geteilt durch das Gesamtvolumen der Arbeitsstunden einer Volkswirtschaft. Um einen Ländervergleich zu ermöglichen, werden hier die Kaufkraftparitäten uzm US-\$ herangezogen. Im internationalen Vergleich ist die Stundenproduktivität in der Schweiz durchschnittlich – im Gegensatz zur Produktivität des Schweizer Exportsektors, die hoch ist. Der mässig hohe Wert ist nicht auf die hohe Erwerbsbeteiligung in der Schweiz zurückzuführen. Der Indikator darf auch nicht in Frage gestellt werden, weil die Qualität in der Schweiz überdurchschnittlich sei. Das Preisniveau ist nämlich vor allem in den Bereichen hoch, in denen der Schweizer Markt zwar geschützt (Nahrungsmittel, Wohnungswesen usw.), die Waren und Dienstleistungen aber dennoch vergleichbar sind. Dieser Indikator hat sich in den vergangenen Jahrzehnten enttäuschend entwickelt und eine Trendwende ist nicht zu erwarten – im Gegenteil. Grafik 10 zeigt am Beispiel anderer Staaten das Produktivitätspotenzial, wenn die Schweiz die besten internationalen Praktiken umsetzen würde,

um über die Wirtschaftspolitik die Produktivität anzukurbeln. Der Vergleich mit anderen kontinentaleuropäischen Ländern ist aussagekräftiger als der Vergleich mit Ländern, die zur Berechnung der Kaufkraftparität eine andere Methode anwenden als Eurostat (dies gilt insbesondere für die USA).

Wird dieser gesamtwirtschaftliche Befund auf die grossen Wirtschaftszweige aufgeschlüsselt⁵, zeigt sich, dass beträchtliche sektorielle Unterschiede bestehen, sowohl bezüglich des Niveaus als auch bezüglich der Zuwachsraten der Arbeitsproduktivität. Soweit es die statistischen Grundlagen zulassen, wird in der nachfolgenden Tabelle 1 die nach Sektoren gegliederte Entwicklung von Wertschöpfung, Beschäftigung und Produktivität zwischen 1998 und 2008 aufgezeigt. Diese Eckjahre sind durch eine recht günstige Konjunktur gekennzeichnet und insofern vergleichbar. In einem zweiten Schritt wird dann die Periode 2008–2011 analysiert, die von der globalen Wirtschafts- und Finanzkrise geprägt ist. Hier fällt eine Beurteilung wesentlich schwerer, weil noch nicht abzusehen ist, welche Entwicklungen bei aufgehellter Konjunktur korrigiert werden und welche Veränderungen von Dauer und damit struktureller Art sind.

Periode 1998–2008

Durchschnittlich wuchs die schweizerische Wirtschaft von 1998 bis 2008 um jährlich 2,1%. Dieser Zuwachs resultierte zu quasi gleichen Teilen aus einem Beschäftigungs- und einem Produktivitätszuwachs (vgl. dritte und vierte Spalte von Tabelle 1). Zehn Jahre Produktivitätszuwachs in der Schweiz von nicht ganz 1% resultierten 2008 in einem um 9% höheren Produktivitätsniveau als 1998 (vgl. letzte Spalte).

Dieser gesamtwirtschaftliche Produktivitätszuwachs von 9% entspricht dem Potenzial für gesamtwirtschaftliche Realloohnerhöhungen. Wir beobachten in der Tat einen parallelen Verlauf der Stundenlöhne und der Stundenproduktivität, wie die nebenstehende Grafik 11 zeigt.

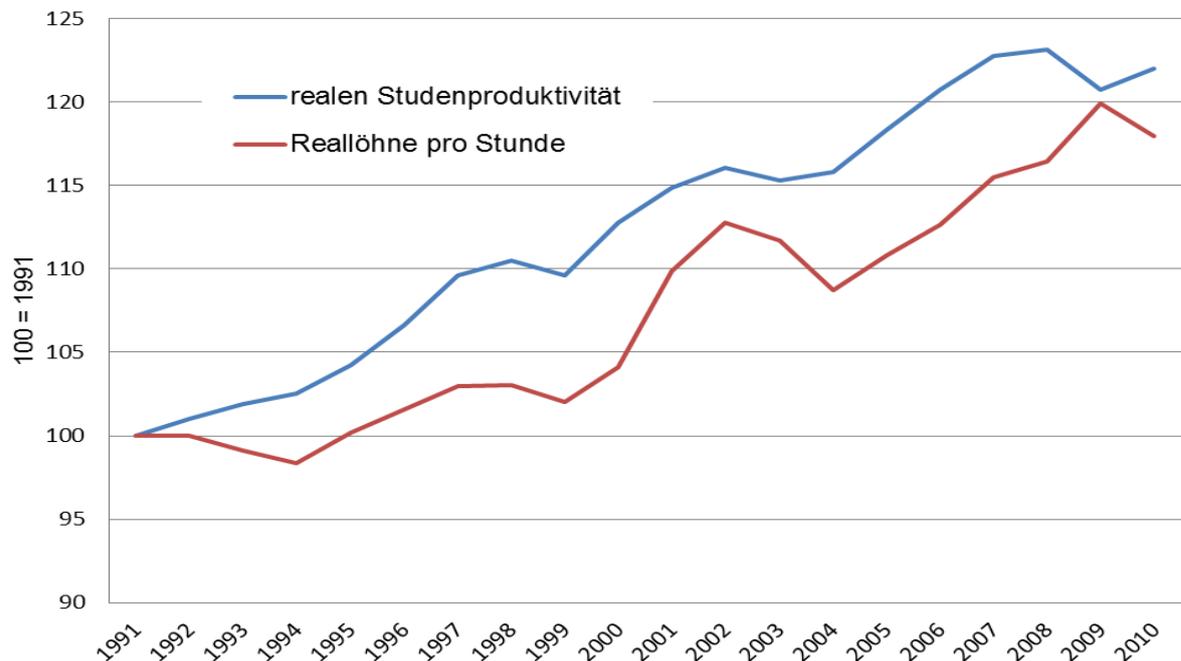
Nicht alle Sektoren trugen in gleichem Masse zur Produktivitätsentwicklung bei. Dies zeigt eine genauere Betrachtung von Tabelle 1:

- Im Primärsektor (in erster Linie Landwirtschaft) fand quasi keine Erhöhung der Wertschöpfung statt. Sie trug dem Betrag nach kaufkraftbereinigt 2008 quasi gleich viel zum BIP bei wie 1998. Zwar entsprach der Produktivitätszuwachs mit jährlich 0,98% dem schweizerischen Durchschnitt, doch stand dem eine prozentual fast gleich grosse Beschäftigungsabnahme gegenüber. Vom Niveau her blieb die Produktivität in der Landwirtschaft weit unter dem gesamtwirtschaftlichen Durchschnitt.⁶
- Den Gegenpol vom Niveau her markiert die Hightech-Industrie, die wegen ihrer Exporterfolge als besonders produktiv gilt. Sie erreicht auch bezüglich Dynamik der Produktivitätsentwicklung die Spitze aller Wirtschaftszweige.

⁵ Tabelle 1 unterscheidet zwischen primärem (in erster Linie Landwirtschaft), sekundärem (Industrie) und tertiärem (Dienstleistungen) Sektor. Im sekundären Sektor wird zwischen traditioneller und Hightech-Industrie unterschieden, im tertiären Sektor zwischen aussen- und binnenorientierten Dienstleistungen differenziert. Die beiden Teilbereiche der Industrie gelten als auslandorientiert. Da dies für die Bauwirtschaft nicht zutrifft, wird sie dem binnenorientierten Dienstleistungssektor zugewiesen. Zu den Details der Untergliederung vgl. die Legende von Tabelle 1.

⁶ In Tabelle 1 wie in Tabelle 2 wird auf die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten (VZÄ) abgestellt, die vom BFS für die offizielle Berechnung des gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivitätsfortschrittes verwendet wird. In der Botschaft zur Agrarpolitik 2014-2017, bei der Evaluation der Legislaturziele sowie in den Agrarberichten erfolgt für den Agrarsektor eine Produktivitätsberechnung unter Rückgriff auf die Jahresarbeitseinheiten (JAE) gemäss landwirtschaftlicher Gesamtrechnung. Der Produktivitätsfortschritt in der Landwirtschaft liegt gemäss dieser zweiten sektoriellen Quelle schon 1998 bis 2008 höher als in der gesamtwirtschaftlichen Berechnung (+1.45% p.a mit JAE, zu +0.98% p.a mit VZÄ).

Grafik 11 Entwicklung der realen Stundenproduktivität und der Reallöhne pro Stunde



Quelle: BFS und eigene Berechnungen

- Auch die traditionelle Industrie erreichte, ausgehend von einem leicht unterdurchschnittlichen Niveau, einen ordentlichen Zuwachs der Produktivität; da gleichzeitig ein Beschäftigungsrückgang stattfand, resultierte allerdings in diesem Teilbereich der Wirtschaft ein unterdurchschnittlicher Wertschöpfungszuwachs, d.h. der Sektor verlor relativ an Stellenwert.
- Vergleichsweise träge verlief der Produktivitätsfortschritt im internationalisierten Dienstleistungssektor; dennoch nahm sein Vorsprung gegenüber dem binnenorientierten Dienstleistungssektor bei der Wertschöpfung je Arbeitsstunde zu.
- Die Stagnation der Produktivitätsentwicklung im binnenorientierten Dienstleistungssektor tritt noch deutlicher zutage, wenn die Kommunikationsbranche (Post und Telekom), in der 1998 ein bedeutender Liberalisierungsschritt mit internationaler Öffnung erfolgte und danach ein technologiegetriebener Produktivitätsschub eintrat, nicht berücksichtigt wird. Selbst in den vergleichsweise produktiven Sektoren Post und Telekommunikation erfolgte allerdings der Produktivitätsfortschritt langsamer als im europäischen Ausland.
- Vorab fällt indes auf, dass im binnenorientierten Teil der Wirtschaft der Beschäftigungszuwachs dem Wertschöpfungszuwachs entsprach, klammert man Post und Telecom aus. Dies untermauert das Argument, dass in der Schweiz in der vergangenen Dekade ein – vorab von der Zuwanderung alimentiertes – «Wachstum in die Breite» stattgefunden habe.

Tabelle 1

Jährliche reale Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (BWS), der Beschäftigung und der Arbeitsproduktivität 1998–2008, Produktivitätsniveau zu realen Preisen

Sektoren:	Durchschnittliche reale Wachstumsraten pro Jahr in %			Produktivitätsniveau (1998 = 100)	
	Wertschöpfung	Beschäftigung in VZÄ	Produktivität	1998	2008
Total	2,04	1,12	0,91	100	109
Primärer Sektor*	0,19	-0,78	0,98	41	45
Industrie	2,45	0,16	2,32	108	135
Hightech	3,90	0,87	3,01	120	161
Traditionelle	0,38	-0,61	1,64	96	105
Dienstleistungen	1,97	1,46	0,50	102	107
Exportorientierte	1,53	0,76	0,77	124	134
Binnenmarktorientierte	2,21	1,74	0,46	92	97
Ohne Post und Telekom	1,76	1,84	-0,08	92	91

* Die Landwirtschaft macht den grössten Teil des Primärsektors aus.

Quelle: SECO auf der Grundlage der Daten des BFS

Statistische Erläuterungen:

Der Teilsektor Hightech-Industrie umfasst die folgenden Branchen gemäss 2-Steller NOGA-Nomenklatur 2002: 23–25, 29–35. Der Teilsektor Traditionelle Industrie enthält die 2-Steller Industriebranchen 10–14, 15–22, 26–28, 36, 37. Diese Unterteilung stützt sich auf die OECD-Klassifizierung (OECD, 2011, ISIC Rev. 3 Technology Intensity Definition), mit Ausnahme der Kunststoffe, die wegen der Datenverfügbarkeit dem Hightech-Bereich zugeordnet wurden. Zudem wurde die Kategorie «Bergbau und Gewinnung von Steinen und Erden» zur traditionellen Industrie gezählt. Zum Dienstleistungssektor (DL-Sektor) zählt das Bundesamt für Statistik gemäss NOGA-Systematik 2002 die Branchen 50 bis 95. In dieser Untersuchung werden aber die Wirtschaftszweige 40–41 (Energie- und Wasserversorgung) und 45 (Baugewerbe) auch dem DL-Sektor hinzugerechnet. Diese Branchen erbringen Leistungen, die nach internationalen Definitionen oft zu den Dienstleistungen gezählt werden. Zu den exportorientierten DL wurden diejenigen Branchen gezählt, bei denen ein Verhältnis der Exporte zur Endnachfrage von mindestens 20% besteht. Eine Ausnahme ist das Gastgewerbe, das trotz Nichterfüllung dieses Kriteriums den exportorientierten DL zugerechnet wurde. Begründet ist dies durch den hohen prozentualen Anteil der Übernachtungen ausländischer Gäste an der Gesamtzahl der Übernachtungen. Somit zählen zum Teilsektor exportorientierte DL gemäss der NOGA-Klassifikation die folgenden Branchen: 40–41, 51, 55, 60–63, 65–66, 73. Der Teilsektor binnenmarktorientierte DL beinhaltet alle übrigen DL-Branchen. Die Wertschöpfung für das Branchenaggregat 51 (Grosshandel) und 52 (Detailhandel) wurde getrennt. Die Gewichtung basiert auf den Angaben der BAK zur Bruttowertschöpfung im Detailhandel.

Aus der Analyse nach Sektoren lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- Der Schlüssel für ein höheres Wachstum der Pro-Kopf-Einkommen in der Schweiz liegt vorab bei einer Produktivitätssteigerung der binnorientierten, keiner internationalen Konkurrenz ausgesetzten Branchen. Hier sollte durch interne Reformen ein ähnlicher Druck zugunsten von Produktivitätssteigerungen aufgebaut werden, wie er in den ausensorientierten Wirtschaftszweigen Wirkung zeigt.
- Im Weiteren besitzt auch der Primärsektor, d.h. die Landwirtschaft Steigerungspotenzial bei der Produktivität. Höhere Produktivität führt zu höherer internationaler Wettbewerbsfähigkeit, welche es im Hinblick auf künftige Marktöffnungsschritte und die Beanspruchung der öffentlichen Finanzen anzustreben gilt.

An dieser Stelle ist festzuhalten, dass aufgrund der Kompetenzaufteilung in unserem föderalistischen Staat nicht nur der Bund, sondern auch die Kantone, Gemeinden und weitere staatliche und parastaatliche Körperschaften (wie Spitalregionen) die Rahmenbedingungen in jenen binnorientierten Sektoren setzen, in denen der Beschäftigungszuwachs vor allem stattfand. Es wird deshalb entscheidend sein, dass die Kantone und Gemeinde ihre kantonale und kommunale Politik auch an der Wachstumszielsetzung ausrichten.⁷

Zur Entwicklung seit 2008

Seit dem Ausbruch der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise überlagern sich konjunkturelle Verwerfungen und ein trendmässiger Strukturwandel. Da der Stellenwert der konjunkturellen Einflüsse nicht in allen Wirtschaftssektoren gleich ist, fällt es schwer, das Ausmass des langfristigen Strukturwandels in den vier Jahren zu isolieren. Dennoch lassen sich zur Entwicklung in den letzten Jahren gestützt auf die nachstehende Tabelle 2 die folgenden Feststellungen machen.

Gemessen an der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung kann für die Periode von 2008 bis 2011 ein Beschäftigungszuwachs von jährlich 1,36% festgestellt werden. Dieser Zuwachs liegt über dem Wertschöpfungszuwachs von 0,83% pro Jahr. Die Arbeitsproduktivität hat in dieser Periode somit abgenommen. Diese Entwicklung ist nicht ausserordentlich, gibt aber dennoch zu denken. Sie ist insofern nicht ausserordentlich, als dass mit wachsender Dauer eines Aufschwungs immer mehr auf Zuzug von Arbeitskräften gesetzt wird und damit der Beitrag des Arbeitsproduktivitätsfortschrittes an die Steigerung der Wertschöpfung abnimmt. Diese Tendenz gilt auch für die Periode 2008–2011. Umgekehrt lassen negative Entwicklungen über drei Jahre aufhorchen und rufen nach einer vertieften Analyse auf der Ebene der einzelnen Wirtschaftssektoren:

- Hauptursache für die Rückbildung der Arbeitsproduktivität war die tiefe Krise im Finanzsektor. Bei den exportorientierten Dienstleistungen – wozu die Finanzdienstleistungen zählen – hat die Arbeitsproduktivität um 1,39% p.a. abgenommen, bei einem Beschäftigungszuwachs von noch 0,80% p.a. Es wird deutlich, wie bedeutend der Wertschöpfungseinbruch bei den international tätigen Banken auch in einer gesamtwirtschaftlichen

⁷ Eine Serie in der Zeitschrift «Die Volkswirtschaft» bringt derzeit die Wachstumspolitik ausgewählter Kantone zur Darstellung.

Betrachtung war. Gleichzeitig mag das steigende Volumen an Hypothekarkrediten bei anderen Instituten einen Beschäftigungsaufbau begründet haben.

- Was sich im Vergleich zur Periode 1998–2008 wiederfindet, ist ein Wachstum in die Breite im binnenorientierten Dienstleistungssektor. Der Beschäftigungszuwachs übertraf diesmal sogar den Wertschöpfungszuwachs, sodass aus diesem Sektor, der an sich keine Krise kannte, erneut kein Beitrag an einen produktivitätsgestützten Reallohnzuwachs erfolgte.

Tabelle 2

Jährliche reale Wachstumsrate der Bruttowertschöpfung (BWS), der Beschäftigung und der Arbeitsproduktivität 2008–2011, Produktivitätsniveau zu realen Preisen

Sektoren:	Durchschnittliche reale Wachstumsraten pro Jahr in %			Produktivitätsniveau (2008 = 100)	
	Wertschöpfung	Beschäftigung in VZÄ	Produktivität	2008	2011
Total	0,83	1,36	-0,53	100	98,4
Primärer Sektor ¹	0,40	1,91	-1,45	36,8	35,2
Industrie	0,14	-0,66	0,80	122,9	125,9
Hightech	---	-0,76	---	---	---
Traditionelle	---	-0,56	---	---	---
Dienstleistungen	1,02	1,78	-0,75	97,9	97,9
Exportorientierte	-0,60	0,80	-1,39	137,3	131,6
Binnenmarktorientierte	1,75	2,08	-0,32	85,9	85,1
Ohne Post und Telekom	---	2,18	---	---	---

* Die Landwirtschaft macht den grössten Teil des Primärsektors aus.

** Die Bruttowertschöpfungszahlen für die Jahre 2010 und 2011 für die mit (**) markierten Sektoren sind noch nicht verfügbar.

Quelle: SECO auf der Grundlage der Daten des BFS

Anmerkung: Aus Datengründen musste der (kleine) Wirtschaftszweig 'Forschung und Entwicklung' in dieser Periode dem binnenorientierten Dienstleistungssektor zugewiesen werden und die Aufteilung zwischen internationalem Handel und Detailhandel erfolgte mittels Hilfsgrössen.

- Der Natur der weltwirtschaftlichen Krise folgend entwickelte sich die Beschäftigung im Industriesektor rückläufig, im Hightech-Bereich sogar etwas stärker als in der traditionellen Industrie. Mit +0,8% p.a. blieb in einem schwierigen konjunkturellen Umfeld der Beitrag des Industriesektors zum gesamtwirtschaftlichen Produktivitätswachstum allerdings positiv, war aber schwächer als im vorangegangenen Dezennium.
- Im Primärsektor ist festzustellen, dass das schon tiefe Produktivitätsniveau noch weiter hinter dem gesamtwirtschaftlichen Mittel zurückgeblieben ist. Bezüglich der Entwicklung der Arbeitsproduktivität zeigen sich allerdings Unterschiede je nach Wahl der Methodik. Mit dem für die Botschaft zur Agrarpolitik 2014-2017 und für die Evaluation der Legislativziele verwendeten Indikator ergibt sich eine günstigere Entwicklung, dies im Gegensatz zu den in der Tabelle 2 ausgewiesenen Werten.⁸

Zusammengenommen kommt man zur Feststellung, dass selbst bei einer Ausklammerung des Bankensektors in den Jahren 2008–2011 keine Grundlagen für reale Einkommenszuwächse pro Kopf der Bevölkerung geschaffen worden sind. Bestenfalls stagnierte das Produktivitätsniveau. Verglichen mit früheren Phasen einer stagnierenden oder rezessiven Wirtschaftsentwicklung ist das Resultat bei der Arbeitsproduktivität am unteren Rand dessen, was man erwarten durfte, namentlich auch, weil die Binnenwirtschaft kontinuierlich expandierte.

Diese Entwicklung mag im Kontrast zur Überzeugung stehen, dass die Schweiz die Finanz- und Wirtschaftskrise 2008–2011 besser als die meisten anderen Staaten gemeistert hat. Die vergleichsweise gute BIP-Entwicklung ist indes das Verdienst einer adäquaten Konjunkturpolitik. Das unterliegende Trendwachstum bei der Arbeitsproduktivität schwächte sich dagegen ab.

Ausblick auf die weitere BIP-Entwicklung und den Beitrag des Wachstumsprogramms

Der Zuwachs der Arbeitsproduktivität war in der Schweiz schon immer vergleichsweise tief. So hat zwischen 1991 und 2010 die Arbeitsproduktivität in den anderen kleinen fortgeschrittenen europäischen Ländern um kumuliert 16% stärker zugenommen als in der Schweiz. Da der Anteil des Faktors Arbeit am Produktionsergebnis, d.h. dem BIP, in der Schweiz keine Tendenz hat zu steigen oder zu sinken, hat die BIP-Entwicklung pro Erwerbstätigen direkte Auswirkungen auf Löhne und Einkommen. Im Wachstumsbericht 2008 war der trendmässige Arbeitsproduktivitätszuwachs in der Schweiz noch auf 1,05% p.a. veranschlagt worden (dies bezogen auf die Beschäftigung in Vollzeitäquivalenten gemäss der Definition der Nationalen Buchhaltung). Schon damals war das Risiko eines Rückgangs dieses Wertes genannt worden, und dies sowohl aus konjunkturellen wie auch strukturellen Gründen. Mit Eintritt der Finanzkrise 2008 hat sich dieses Risiko verwirklicht. Bis 2011 bestand noch Aussicht, dass eine dynamische Konjunkturerholung einen Rückschlag bei dieser Rate verhindern könne, namentlich im Fall des Einsetzens einer starken Investitionstätigkeit der Unternehmen. Diese scheinen aber weiterhin eher geneigt, eine hohe Liquidität aufrecht zu erhalten. So verdichten sich die Anzeichen für einen Strukturbruch bei der trendmässigen Produktivitätsentwicklung. Ein Rückfall auf einen Wert von 0,6% p.a. ist nicht mehr auszuschliessen.

⁸ In der Periode 2008 bis 2011 laufen die Entwicklungen gemäss den beiden Quellen (VZA und JAE) gänzlich auseinander (Produktivitätszuwachs mit JAE +3.7% p.a., mit VZA -1.45% p.a. (jeweils provisorische Werte); für nähere Angaben vgl. Fussnote 6).

Diese pessimistische Einschätzung gründet in den folgenden, sich bestärkenden Feststellungen:

- Mit verschiedenen statistischen Filtern gewonnene Einschätzungen des Trends weisen auf einen Strukturbruch hin. Analysen, die ausserhalb des SECO gemacht wurden, zeigen in eine gleiche Richtung.
- Eine Addition der trendmässigen Produktivitätszuwachsrate nach Sektoren bestätigt diese mit gesamtwirtschaftlichen Daten gewonnenen Schätzungen.
- Die konjunkturellen Aussichten sind nicht besonders erfreulich, so dass sich von daher kein positiver Impuls für die Produktivitätsentwicklung abzeichnet.
- Aufgrund der Personenfreizügigkeit ist weiterhin ein relativ starker Zustrom an Zuwanderern zu erwarten, wobei offen bleibt, wie sich dieser auf die Produktivitätsentwicklung auswirkt. Bis 2008 konnte noch stark davon ausgegangen werden, dass Arbeitskräfte entsprechend den Engpässen auf dem hiesigen Arbeitsmarkt zugezogen werden (dominanter «Pull»-Faktor). Angesichts der schwierigen Wirtschaftslage in einer Reihe von europäischen Staaten muss nun davon ausgegangen werden, dass Erwerbsfähige zunehmend aktiv in der Schweiz auf Stellensuche gehen («Push»-Faktor). Eine von «Push»-Faktoren getriebene Zuwanderung wirkt eher bremsend auf die Produktivitätsentwicklung als eine von «Pull»-Faktoren motivierte Zuwanderung, die Lücken im lokalen Arbeitskräfteangebot schliesst. Die qualifikatorische Zusammensetzung der künftigen Zuwanderung bleibt allerdings unbestimmt; positive Effekte auf die Produktivitätsentwicklung sind deshalb nicht ausgeschlossen.
- Bezüglich des Produktionsfaktors Kapital ist zu beachten, dass die öffentlichen Investitionen in der Schweiz seit längerer Zeit eine Zuwachsrate kennen, die unter jener des BIP liegt. Ein genügend grosser öffentlicher Kapitalstock erhöht aber die Produktivität des privaten Kapitals.
- Die Rückschläge bei den Strukturreformen gemäss Wachstumspolitik 2008–2011 werden sich bereits in der mittleren Frist auf den noch erzielbaren Produktivitätszuwachs auswirken. Darüber hinaus hat das Parlament in jüngster Zeit neue Vorstösse überwiesen, welche die Aussicht auf bedeutende Strukturreformen trüben.
- Der Produktivitätszuwachs war immer in hohem Mass vom Exportsektor getragen worden. Da die Nachfrage auf globaler Ebene sich nur verhalten entwickeln wird und da der binnenorientierte Sektor weiter an Bedeutung gewinnen dürfte, wird der Aussenbeitrag zum Produktivitätswachstum in der Tendenz schwächer werden. Auch gilt es zu beachten, dass die Finanzindustrie, die Teil des Exportsektors ist, einen strukturellen Einbruch erlitten hat, und dies nicht nur im Niveau, sondern wohl auch bei der Zuwachsrate. Jedenfalls erscheint eine rasche Rückkehr der Dynamik in diesem Sektor derzeit als nicht sehr wahrscheinlich.

Im Lichte dieser Feststellungen wurden im Langfristszenario, das das SECO als Referenz für Langfristprojektionen in der Bundesverwaltung bereitstellt, die antizipierten Zuwächse der Arbeitsproduktivität zurückgenommen. Angesichts der noch eine gewisse Zeit anhaltenden Dynamik bei der Zuwanderung dürfte sich dies auf den möglichen Zuwachs des BIP zwar erst nach 2017 auswirken. Auf die Dauer betrachtet würde ein derart tiefer Produktivitätszuwachs aber – über die individuelle Lohnentwicklung hinaus – weitreichende Folgen zeitigen:

- Die Sozialwerke würden grössere Finanzierungsprobleme kennen, allen voran die AHV, da der Mischindex kaum mehr einen Beitrag zur Abfederung der Folgen der demografischen Alterung leisten würde.
- Ein tieferes Trendwachstum würde sich auch auf die Bundesfinanzen auswirken, und dies nicht nur einnahmenseitig. Nachteilige Auswirkungen könnten sich auch ausgabenseitig zeigen, denn der öffentliche Kapitalstock müsste von einer aktiven Generation finanziert und unterhalten werden, deren disponible Einkommen kaum mehr wachsen würden. Und soweit Sozialtransfers nicht von einem relativen Armutsmass abhängen, sondern einem Bedarf in wachsenden realen Grössen (eine solche Konstellation dürfte sich unter anderem im Gesundheitswesen finden), könnte auch der Transferhaushalt verstärkt beansprucht werden.

Auf Grund der vorliegenden Analyse kann kein Zweifel bestehen, dass an einer Fortsetzung der Wachstumspolitik festgehalten werden muss. Die Wachstumspolitik 2012–2015 setzt mit ihren insgesamt 13 Massnahmen (vgl. Teil III) unter anderem in vier Bereichen an, die eine besonders deutliche Auswirkung auf das Produktivitätswachstum erwarten lassen:

- Die Umsetzung einer nationalen Gesundheitsstrategie (Massnahme 1): Internationale Quervergleiche geben Hinweise, dass der stationäre Sektor mehr BIP-Prozente beansprucht als in anderen Ländern mit gut ausgebauter Gesundheitsversorgung.
- Die Fortsetzung der Reform der Agrarpolitik (Massnahme 2): Frühere Untersuchungen zu den Wirkungen eines Freihandelsabkommens mit der EU haben ein nicht unerhebliches Potenzial für eine BIP-Erhöhung dank Reformen im Agrarsektor aufgezeigt; es ist zu erwarten, dass schon mit reinen Massnahmen im Inland sich dieses Potenzial zu einem beachtlichen Grad erschliessen lässt.
- Die Ausweitung des Netzes von Freihandelsabkommen (Massnahme 3): Im Zeitraum, in dem ein Freihandelsabkommen in Kraft tritt, wächst das Handelsvolumen mit dem betreffenden Staat wesentlich schneller als mit dem Rest der Welt. Der Konnex zwischen Ausweitung des Aussenhandels und Beschleunigung des Wirtschaftswachstums zählt zu den statistisch robusten Beziehungen.
- Unternehmenssteuerreform III (Massnahme 7): Die Schweiz hat das bedeutende Wachstumspotenzial, das nach international vergleichenden Untersuchungen in einer tiefen Unternehmensbesteuerung liegt, zwar schon in erheblichem Mass erschlossen. Zum Teil besteht indessen weiteres Verbesserungspotenzial (z.B. bei der Emissionsabgabe auf Eigenkapital oder dem System des Beteiligungsabzugs); im Übrigen ist die internationale Akzeptanz des Schweizerischen Systems teilweise gefährdet, weshalb mit geeigneten Anpassungen bestimmter Regelungen (namentlich den kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften) positive Effekte erzielt werden können.

Bei anderen Massnahmen, die in Teil III vorgestellt werden, gilt es vor allem, Rückschläge bei eingeleiteten Reformen zu vermeiden. Im Fall einer geeigneten Weiterentwicklung können diese Massnahmen auch einen positiven Beitrag an das Produktivitätswachstum leisten:

- Am ehesten ist ein solcher positiver Beitrag bei der Massnahme, die eine mittelfristige Ausgabensteuerung zum dauerhaften Instrument machen will (Massnahme 6), möglich, wobei massgebend ist, ob für Ausgabenbereiche, welche die Produktivität besonders befördern, überdurchschnittlich hohe Zuwachsraten vorgesehen werden.
- Positiv kann sich auch eine ökologische Steuerreform auswirken (Massnahme 11). Aus einem genügenden Abbau von verzerrend wirkenden Steuern können sich Wachs-

tumsimpulse ergeben, die die Steigerung der Energiekosten, die mit der Energiestrategie 2050 (Massnahme 10) verbunden ist, zumindest in einem gewissen Umfang ausgleichen. Daneben gilt es, innerhalb der Konkretisierung der «Energiestrategie 2050» die Elemente mit dem besten Kosten/Nutzen-Verhältnis auszuwählen. Positiv kann sich auch ein Energieabkommen mit der EU auswirken (Massnahme 5), wenn die Effekte der Marktintegration die Effekte der kostentreibenden Auflagen überwiegen.

- Eine erfolgreiche AHV-Reform (Massnahme 9) würde die Rückgewinnung von politischer Handlungsfähigkeit in einem seit dem Volksnein zur 11. AHV-Reform im Jahr 2004 blockierten Politikbereich signalisieren. Neben weiteren Massnahmen ist in diesem Konnex auch die Einführung einer finanziellen Steuerungsregel in der AHV zu prüfen. Gesicherte Sozialwerke stärken die wirtschaftliche Zuversicht. Schon jetzt hebt sich die Schweiz mit einem vergleichsweise solid finanzierten Rentensystem positiv gegenüber europäischen Staaten und den Bundesstaaten und Gemeinden in den USA ab.
- Die Bestätigung des Personenfreizügigkeitsabkommens (Massnahme 4) durch die Gutheissung der Ausweitung dieses Abkommens auf Kroatien kann trotz der weiter oben formulierten Vorbehalte zu den Wirkungen der Zuwanderung positiv wirken. Neben dem IMD weist auch die Innovationserhebung der KOF darauf hin, dass die Ausweitung der Rekrutierungsmöglichkeiten für Fachkräfte auf ganz Europa die Attraktivität des Unternehmensstandortes gesteigert hat). Voraussetzung für die positiven Effekte bleibt allerdings die Wahrung der Arbeitsmarktflexibilität vor dem Hintergrund des politisch verlangten Ausbaus der flankierenden Massnahmen.
- Die Bürokratie hält sich hierzulande zwar noch verhältnismässig in Grenzen. Es ist jedoch unbestritten, dass unnötige administrative Belastungen der Unternehmen weiter abgebaut werden müssen. In diese Richtung wirken zwei Massnahmen, nämlich der vermehrte Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie weitere Vorkehren zur administrativen Entlastung (Massnahmen 12 und 13).

Der quantitative Nachweis, was die einzelnen Massnahmen isoliert und im Verbund an Beitrag an das BIP und die Arbeitsproduktivität ergeben, ist schwierig zu führen. Die Wirkungsmechanismen der einzelnen Massnahmen sind zu verschieden. Gemessen an vorliegenden Teilerkenntnissen zu den BIP-Wirkungen der einzelnen Massnahmen kann aber davon ausgegangen werden, dass die Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015 in ihrer Summe das Potenzial haben, die trendmässige Zuwachsrates der Arbeitsproduktivität wieder in den Bereich von 1% p.a. zurückzuführen. Damit würde jener Wert erreicht, der in den letzten drei Dekaden beobachtet worden war. Voraussetzung bleibt eine zügige und konsequente Umsetzung der Massnahmen.

Teil III: Beschreibung der einzelnen Massnahmen

Inhaltsübersicht

In diesem Teil III werden aus den vorliegenden Legislaturzielen 2012–2015 des Bundesrates insgesamt 13 Massnahmen bezeichnet, die mittel- und langfristig für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität der schweizerischen Volkswirtschaft von Bedeutung sind. Die Massnahmenbeschreibungen folgen einem systematischen Aufbau. Nach einer einleitenden Begründung der Massnahmenwahl («Motivation») folgt jeweils die Skizze eines politischen Auftrages, der inhaltlichen Stossrichtung und der Vorgehensweise; eine grobe Schätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen, die Zuständigkeiten sowie erste Angaben zu einem Zeitplan runden die Beschreibung der nachstehenden Massnahmen ab:

1. *Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie*
2. *Weiterentwicklung der Agrarpolitik*
3. *Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen*
4. *Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU*
5. *Abkommen mit der EU im Bereich Strom und Energie*
6. *Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten*
7. *Unternehmenssteuerreform III*
8. *Konzeptbericht «Mobility Pricing»*
9. *AHV-Revision*
10. *Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050*
11. *Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform*
12. *Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz»*
13. *Fortsetzung der Administrativen Entlastung.*

1. Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie

Motivation

Der Gesundheitssektor ist weitgehend binnenorientiert und in diesem Bereich einer der Sektoren mit grossem und weiter steigenden Beschäftigungsanteil. Dementsprechend sind die Gesundheitskosten in den letzten Jahren weiter gestiegen und die Prämienzahlungen in der obligatorischen Krankenpflegeversicherung (OKP) machen einen immer grösseren Anteil am Haushaltsbudget aus. Rund ein Drittel der Bevölkerung erhält steuerfinanzierte Prämienverbilligungsbeiträge. Eine gesundheitspolitische Reform darf nicht in einer Umfinanzierung bestehen, denn damit ist noch nichts an Effizienz – sprich Produktivität – gewonnen. Nötig sind Strukturreformen, die zu einer effizienteren Versorgung führen, wobei in Rechnung zu stellen ist, dass der Ressourceneinsatz u.a. aufgrund der steigenden Lebenserwartung und neuer Behandlungsmöglichkeiten dank des medizinisch-technischen Fortschritts eine steigende Tendenz zeigt. Da der Gesundheitssektor nur in geringem Masse von Marktkräften gesteuert wird, müssen die verantwortlichen Stellen Anreize setzen, damit die Effizienzziele erreicht werden. Solche Reformen müssen einerseits von der öffentlichen Hand ausgelöst werden, da der durch die Kantone beeinflusste Spitalsektor rund die Hälfte der OKP-Kosten (inkl. kantonale Subventionen des stationären Bereichs) verursacht. Andererseits sind die Leistungserbringer und die Versicherer gefordert, im ambulanten Bereich zu einer effizienten Versorgung beizutragen. Die Gesundheitspolitik beeinflusst auch die anderen Teile des Gesundheitswesens massgebend. Zu beachten ist immerhin, dass in der Schweiz der Anteil der Gesundheitsausgaben, die ausserhalb der sozialen Krankenversicherung abgerechnet werden, im internationalen Vergleich sehr hoch ist. Ein Wachstum, das auf Wahlentscheidungen von Patientinnen und Patienten beruht, die direkt die ganze finanzielle Verantwortung tragen, und das keine andere soziale Auswirkungen verursacht, wirft kaum Fragen der wirtschaftlichen Wünschbarkeit auf.

Auftrag

Das Potenzial an Effizienzsteigerungsmöglichkeiten soll ausgeschöpft werden. Dazu kann die Einführung und der Ausbau geeigneter Formen von Wettbewerb und/oder alternativer Steuerungsmechanismen (Benchmarking) wesentlich beitragen. Die Auswirkungen der steigenden Lebenserwartung, des zunehmenden Wohlstandes und des medizinisch-technischen Fortschritts auf die weitere Zunahme der Kosten im Gesundheitswesen und in der OKP sind dabei in Rechnung zu stellen.

Inhalt

Im Gesundheitswesen kann aufgrund der adversen Selektion und von Informationsasymmetrien eine reine Marktlösung nicht etabliert werden. Es bestehen sowohl auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite Fehlanreize, welche starke staatliche Rahmenbedingungen notwendig machen, d.h. in den Bereichen mit öffentlicher Verantwortung muss angesichts dieser Marktunvollkommenheiten den resultierenden Fehlanreizen mit zweckmässigen Regulierungen begegnet werden.

Für eine adäquate Entwicklung wichtig ist vorab die Erhöhung der Transparenz im gesamten System hinsichtlich Leistungen und Kosten. Durch die Umsetzung der vom Bundesrat genehmigten Qualitätsstrategie und des Konkretisierungsberichtes im Bereich des KVG werden Grundlagen für eine vermehrte Qualitätstransparenz geschaffen werden, die als Voraussetzung für mehr Wettbewerb unabdingbar ist. Die notwendigen Gesetzgebungsarbeiten für die Finanzierung diesbezüglicher Massnahmen und Strukturen sind im Gange. Die Erhöhung von Qualität und Patientensicherheit ist dabei ein wichtiges Ziel, das auch kostenwirksam sein wird, wobei davon ausgegangen wird, dass Massnahmen zur Qualitätsverbesserung auch gleichzeitig die Effizienz erhöhen.

Die laufend erhöhte Transparenz hinsichtlich Kosten und Leistungen nutzend, gilt es den Akteuren die richtigen Anreize zu setzen, dies vor dem Hintergrund, dass Regulierungen in der Sicht vieler Beteiligten bereits im Übermass bestehen, wenn auch mit nicht immer idealer Ausrichtung. Jede Reform sieht sich indes der starken Lobby der Akteure ausgesetzt, was das Risiko erhöht, nicht die zweckmässigsten Lösungen zu treffen.

Die bereits eingeleiteten Massnahmen zielen in die richtige Richtung, kennen aber Risiken hinsichtlich Zielerreichung. So macht im Spitalbereich die Einführung von «Fixpreisen» in Form von Fallpauschalen (DRG) es beispielsweise wichtig, dass sowohl hinsichtlich der Qualität als auch der Kosten der Leistungen Transparenz geschaffen wird. Internationale Untersuchungen weisen dabei darauf hin, dass die DRG die erwarteten Effizienzsteigerungen vor allem dann bewirken, wenn von den Patienten und deren Agenten (Krankenkasse, einweisender Arzt) eine Auswahl unter mehreren Anbietern getroffen werden kann. Die Wahl soll sich dabei nicht auf die Hotelleistung des Spitals abstützen, sondern auf dessen Behandlungserfolge, die weitgehend mit den Fallzahlen korrelieren. Ein nachvollziehbares Benchmarking bezüglich der Leistungen gleicher Abteilungen in verschiedenen Spitälern verbindet sich ideal mit der per 1. Januar 2012 erfolgten Einführung der freien Spitalwahl als neuem Wettbewerbselement im Sektor.

Im Bereich der hochspezialisierten Medizin («Spitzenmedizin») ist eine Reform im Gange, die auf eine Steigerung der Effizienz abzielt: Das KVG verpflichtet die Kantone seit dem 1. Januar 2009, das Angebot im Rahmen der hochspezialisierten Medizin gemeinsam und gesamtschweizerisch zu planen. Dazu ist 2009 die interkantonale Vereinbarung zur hochspezialisierten Medizin von den Schweizerischen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren in Kraft gesetzt worden. Mit der Definition und Planung der hochspezialisierten Medizin sollen Doppelspurigkeiten und Überkapazitäten abgebaut und ihr Neuaufbau vermieden werden. Die Umsetzung der Strategie muss begleitet und überprüft werden damit sie tatsächlich dafür sorgt, dass die Spitzenmedizin finanzpolitisch tragbar bleibt und sich auch in Zukunft auf dem neusten internationalen Stand hält.

Um eine bessere Interaktion zwischen den Bereichen einer ambulanten und einer stationären Behandlung zu erreichen, muss weiter die E-Health-Strategie so rasch wie möglich umgesetzt werden. Die Einführung des e-Patientendossiers ist ein erster Schritt und verspricht Effizienz- wie Qualitätsgewinne. Die elektronische Ablage der für die Behandlung relevanten Informationen durch die beteiligten Leistungserbringer in einem einzigen Dossier pro Patientin bzw. Patient ist zudem zentral im Hinblick auf die Weiterentwicklung der integrierten Versorgung.

Vorgehensweise

Bund und Kantone haben 2010 im Rahmen des «Dialog Nationale Gesundheitspolitik» das Projekt «Nationale Gesundheitsstrategie» lanciert. Ziel der gemeinsamen Bemühungen ist eine nationale Gesundheitsstrategie zu entwickeln, welche die Erreichung gesundheitspolitischer Ziele in den Bereichen Versorgung, Prävention und Systemsteuerung erleichtern kann. Drei Aspekte sollen herausgegriffen werden: Die Steuerung des Gesundheitssystems, das Bereitstellen ausreichender Gesundheitsdaten und das Festlegen von Tarifen und Eckwerten für die zukünftige Finanzierung der Gesundheitsversorgung. Im April 2012 wurden im Teilprojekt «Tarife und Eckwerte» Zwischenresultate präsentiert sowie ein Arbeitsprogramm für das Teilprojekt «Gesundheitsdaten». In diesem Gebiet sind ab 2014 erste Umsetzungsmassnahmen zu erwarten. Das Teilprojekt «Steuerung des Gesundheitssystems» bleibt dagegen durch die unterschiedliche Haltung von Bund und Kantonen im Punkt der Finanzierungsverantwortlichkeiten geprägt, so dass hier die Zielsetzungen nicht in der angelaufenen Legislatur erreicht werden dürften. Weiter soll das Bundesamt für Gesundheit die Anstren-

gungen für eine glaubwürdige Qualitätsmessung (auch im internationalen Vergleich und besonders für die Spitzenmedizin) und eine Überprüfung der Effizienz des Leistungskatalogs autonom weiterführen können.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Bezüglich Gesamtausgaben für Gesundheitsleistungen liegt die Schweiz mit 5144 US-Dollar pro Kopf 2009 (gemäss Veröffentlichung der OECD 2011) im OECD-Vergleich auf dem dritten Rang hinter den Vereinigten Staaten und Norwegen. Beim Verhältnis Gesundheitskosten zu Bruttoinlandprodukt nimmt die Schweiz mit 11,4% den fünften Platz ein, diesmal hinter den USA, den Niederlanden, Frankreich und Deutschland. Gemäss den Langfristperspektiven der Eidgenössischen Finanzverwaltung werden auch in Zukunft aufgrund des medizinischen Fortschritts und der Alterung der Bevölkerung die Kosten spürbar stärker steigen als das Bruttoinlandprodukt. Bis ins Jahr 2060 würde gemäss Referenzszenario der Gesundheitssektor 15,8% des BIP erreichen.

Ein Wachstum des Gesundheitssektors über dem Durchschnitt der anderen Branchen als volkswirtschaftlich positiven Wachstumsfaktor zu interpretieren, stellt eine verkürzte Betrachtung dar, denn soweit das Wachstum Folge verfehlter Anreize und weiterer Marktunvollkommenheiten ist, entzieht es anderen Branchen Ressourcen, unter anderem Arbeitskräfte, welche dort effizienter eingesetzt werden könnten. Der im internationalen Vergleich sehr hohe Anteil der stationären Kosten an den Gesamtkosten des Gesundheitswesens deutet jedenfalls auf ein Potenzial für Effizienzsteigerungen in diesem Teilsektor hin. Andererseits scheint der Beschäftigungszuwachs der jüngsten Zeit stark im Bereich der privat finanzierten Gesundheitsleistungen erfolgt zu sein, was zumindest vordergründig kein Problem wäre.

Verantwortlichkeit

EDI, Bundesamt für Gesundheit

Zeitplan

Der Bundesrat hat am 22. Juni 2011 eine gesundheitspolitische Agenda verabschiedet, die die wesentlichen Reformen – teilweise vom Parlament schon verabschiedet oder in Beratung – für die kommenden Jahre umreisst (z.B. Stärkung der Aufsicht über die Krankenversicherer, Managed-Care, ein neues Präventionsgesetz, ein Gesetz für Krebsregister, das e-Patientendossiergesetz, die Umsetzung der Qualitätsstrategie und die Stärkung des Health Technology Assessments).

In Bezug auf die Weiterentwicklung der obligatorischen Krankenpflegeversicherung ist derzeit noch keine umfassende Botschaft absehbar, welche dem Parlament vorgelegt werden könnte, trotz Vorliegens einer Reihe von parlamentarischen Vorstössen in Motionsform.

Die im Zusammenhang mit der Qualitätsstrategie geplante Teilrevision des KVG und die Erarbeitung des notwendigen Erlasses zur Schaffung eines Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit sind im Gange.

Die systematische, periodische Leistungsüberprüfung nach KVG als Steuerungselement und als Mittel, das medizinisch-technische und organisatorische Angebot auf den sich ändernden Bedarf (Alterung, Zunahme von chronischen Krankheiten und Multimorbidität) abzustimmen, wird ausgebaut. Voraussetzung ist, dass die personellen und finanziellen Mittel dafür zur Verfügung stehen (entweder im Rahmen des oben erwähnten Instituts für Qualität und Wirtschaftlichkeit oder im Rahmen einer HTA-Strategie entsprechend den zu diesem Thema überwiesenen Motionen).

2. Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Motivation

Das vergleichsweise tiefe Niveau der Arbeitsproduktivität in der Landwirtschaft ist sowohl bezüglich der Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext problematisch als auch bezüglich der Kosten für nachgelagerte Bereiche auf dem Binnenmarkt (Nahrungsmittelindustrie, Tourismuswirtschaft); es bedeutet zudem eine erhebliche Belastung der öffentlichen Finanzen. Dabei ist eine Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft in vielfacher Hinsicht möglich. Staatliche Transfers und institutionelle Faktoren wie beispielsweise das bäuerliche Bodenrecht tragen indes dazu bei, dass die Potenziale zur Produktivitätsverbesserung zu wenig rasch und nicht voll ausgenützt werden. Hinzu kommen hohe Kosten für Vorleistungen und eine Wettbewerbssituation auf vor- und vor allem auch nachgelagerten Stufen, die sich in der Sicht der landwirtschaftlichen Produzenten nicht zu deren Vorteil auswirkt. Die AP 2014-2017 verbessert das System der Direktzahlungen, indem die staatlichen Transfers stärker auf diejenigen Leistungen ausgerichtet werden, die der Sektor im Interesse der Allgemeinheit erbringt; gleichzeitig werden dank des vorgesehenen Umbaus diese staatlichen Transfers international auch weniger angreifbar. Das neue flexiblere Direktzahlungssystem erlaubt auch einfachere Modulationen, um verschiedene Marktöffnungsszenarien zu bewältigen. Eine kontrollierte und schrittweise Marktöffnung soll deshalb die Wettbewerbsfähigkeit der ganzen Wertschöpfungskette und deren Exportmöglichkeiten verbessern. Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik sollte darüber hinaus weiterreichende Anstrengungen zur Verbesserung der Produktionsstrukturen und der Produktivität beinhalten.

Auftrag

Im Bericht in Erfüllung einer Motion der Wirtschafts- und Abgabenkommission des Ständerates (vgl. Ausführungen unter Vorgehensweise) soll eine Perspektive 2020 für die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft aufgezeigt werden. Die daraus abgeleiteten Massnahmen sollen einen Beitrag zur Wachstumszielsetzung leisten.

Inhalt

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll aussenwirtschaftliche sowie binnenwirtschaftliche Elemente aufweisen. Denn binnenwirtschaftliche Massnahmen können die Marktöffnungsschritte begleiten und erleichtern. Der Bericht wird hauptsächlich Marktöffnungsmassnahmen thematisieren, die dazu beitragen sollen, innerlandwirtschaftliche Verzerrungen abzubauen, und die Kosten für andere Wirtschaftssektoren (Tourismus: teure Vorleistungen; Detailhandel: Konkurrenzierung durch Einkaufstourismus) zu reduzieren. Dadurch wird auch die Wettbewerbsfähigkeit gegenüber der EU verbessert. Binnenwirtschaftliche agrarpolitische Massnahmen interessieren aus Sicht der Wachstumspolitik, weil sie einen direkten Beitrag zum Produktivitätswachstum leisten können (zum indirekten wachstumspolitischen Beitrag vgl. die Ausführungen unter der Massnahme 3 «Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen»). Um das Produktivitätsniveau der Schweizer Landwirtschaft zu heben, erscheint es vor allem zweckmässig, folgende Vorkehren zu prüfen: (1) Massnahmen im Hinblick auf eine höhere Flächenmobilität. (2) Anpassung bei den Strukturverbesserungsmassnahmen: Die Vergabe von Beiträgen und Investitionskrediten sollte darauf ausgerichtet werden, dass die geförderten Betriebe ein vergleichbares Produktivitätsniveau wie in ausländischen Regionen mit ähnlichen geographischen Voraussetzungen erreichen. (3) Marktöffnung und verstärkter Wettbewerb in den der Landwirtschaft vorgelagerten Sektoren (Beschaffungsmarkt) sollen als weiteres Element zur Senkung der Produktionskosten beitragen.

Vorgehensweise

Parallel zur Gutheissung der Motion Darbellay (10.3818), die den Bundesrat beauftragt, die Verhandlungen über einen Agrarfreihandel mit der EU zu stoppen solange ein Abschluss der Doha-Runde in der WTO nicht zustande kommt, nahm der Ständerat am 7. März 2012 eine Kommissionsmotion an (Motion WAK-S (12.3014) «Kontrollierte Öffnung im Agrarbereich anstatt Verhandlungsverbot»). Diese verlangt bis Ende September 2012 eine Standortbestimmung über die Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen im Agrar- und Lebensmittelbereich mit der EU. Gleichzeitig soll der Bundesrat mögliche Alternativen zum bisherigen Verhandlungsansatz aufzeigen, mit dem Ziel einer schrittweisen und kontrollierten Einführung des Agrar- und Lebensmittelfreihandels mit der EU.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Analysen zu einem Freihandelsabkommen mit der EU im Agrarbereich wiesen für den Fall einer vollständigen Marktöffnung auf einen möglichen Zuwachs des BIP von mindestens 0,5% hin.⁹ Ein Teil dieses Zugewinns beim BIP lässt sich ohne Abkommen durch eine landesinterne Verbesserung der Produktivität sowie mit Teilöffnungsschritten erreichen. Für den andern Teil des volkswirtschaftlichen Gewinns - jenem aus einem verstärkten internationalen Austausch im Agrarsektor - würden die genannten Schritte die dafür nötigen betriebswirtschaftlichen Voraussetzungen massgebend verbessern.

Verantwortlichkeit

EVD, Bundesamt für Landwirtschaft

Zeitplan

Der Bundesrat wird dem Parlament den Bericht nach Annahme der Motion der WAK-S im Zweitrat vorlegen.

⁹ Bericht in Erfüllung des Postulates 06.3401 Frick, vom Bundesrat am 14. März 2008 gutgeheissen: <https://biblio.parlament.ch/e-docs/148504.pdf>

3. Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen

Motivation

Das Ausmass und die Breite der Euro-Schuldenkrise lassen erwarten, dass sich das Wachstum in den europäischen Industrieländern noch auf Jahre hinaus wenig dynamisch entwickeln wird. Von daher ist mit einem schleppenden Gang der Auslandnachfrage für schweizerische Erzeugnisse und Dienstleistungen zu rechnen. Angesichts des Anteils der weltweiten Importe, der auf die Nachfrage der Industrieländer zurückgeht, kann auch die Dynamik des Welthandels beeinträchtigt sein und nachteilige Rückwirkungen auf das Wachstum der Schwellenländer zeitigen. Hohe nationale Wachstumsraten bleiben in diesen Ländern aber in jedem Fall erhalten und schaffen ein bedeutendes Exportpotenzial. Die Schweiz hat dieses bislang besser genutzt als die meisten anderen Länder des europäischen Kontinents. Die aktive Schweizer Aussenwirtschaftspolitik war bei der Erschliessung dieses Potenzials wichtig. Gerade mit Ländern im asiatischen Wachstumspol konnte eine Reihe von Freihandelsabkommen (FHA) abgeschlossen werden (Japan, Korea, Singapur). Der Abschluss von FHA wird deshalb auch künftig in der Aussenwirtschaftsstrategie zentral bleiben.

Im Rahmen der vorliegenden Massnahme sollen vorab die offensiven Interessen in der Aussenwirtschaftspolitik thematisiert werden. Dabei bildet für die Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik die Aussenwirtschaftspolitische Strategie aus dem Jahr 2004 nach wie vor die Richtschnur. Sie verlangt neben Reformen im Innern (u.a. Abkehr vom Agrarprotektionismus) und einem Beitrag zur Entwicklung der Partnerländer (wirtschaftliche Zusammenarbeit) vor allem eine Stärkung des internationalen Regelwerks und die Aushandlung eines diskriminierungsfreien und möglichst ungehinderten Marktzugangs zu ausländischen Märkten, vorab zu jenen, die besonders gross sind und/oder ein besonders dynamisches Wachstum kennen.

Um Verhandlungen zu Freihandelsabkommen erfolgreich abschliessen zu können, ist es indes nötig, dass bei den Marktzugangsverpflichtungen mit den Verhandlungspartnern ein Interessenausgleich innerhalb der einzelnen Sektoren und über alle Sektoren hinweg gefunden werden kann. Für eine Annäherung an wichtige Handelspartner, welche erhebliche Agrexportinteressen haben, stellt die bestehende Landwirtschaftspolitik (hohe Grenzschutz) aber hohe Hürden auf (vgl. Ausführungen zur vorangehenden Massnahme 2).

Auftrag

Der Ausbau und die Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen fällt unter das «Ziel 10: Die Aussenwirtschaftsstrategie ist weiterentwickelt», das in der Botschaft vom 25. Januar 2012 über die Legislaturplanung 2011–2015 angekündigt ist und im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung 2011–2015 verankert werden soll. Im Einleitungskapitel des Aussenwirtschaftsberichts 2011 ist eine Standortbestimmung in Sachen Aussenwirtschaftspolitik erfolgt. Dieser Leitlinie folgend, soll der Ausbau und die Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen weiter vorangetrieben werden.

Inhalt

Die Freihandelsabkommen sollen grundsätzlich die verschiedenen für die Schweizer Wirtschaft relevanten Bereiche einschliessen, d.h. Warenverkehr, Dienstleistungshandel, Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, Geistiges Eigentum, Wettbewerb und Nachhaltigkeit. Sie sollen nach Möglichkeit diskriminierungsfreie Marktzugangsbedingungen sowohl im tarifären, wie im nicht-tarifären Bereich sichern sowie die Rechtssicherheit für den wirtschaftlichen Austausch und die Zusammenarbeit und die nachhaltige Entwicklung stärken.

Priorität haben der Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens mit China sowie Abkommen in Rahmen der EFTA mit Indien, Indonesien, der Zollunion Russland / Belarus / Kasachstan, Vietnam und den zentralamerikanischen Staaten. Mit Algerien und Thailand sollen die begonnenen Verhandlungen weitergeführt werden, sobald diese Partner dazu bereit sind. Mit anderen potentiellen Partnern steht die EFTA in Kontakt oder führt einen Dialog im Hinblick auf die Intensivierung der Handelsbeziehungen und die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen für die allfällige Aufnahme von Verhandlungen (insbesondere Malaysia, MERCOSUR, Philippinen).

Gleichzeitig zur Ausdehnung des Netzes von Freihandelsabkommen sind die bereits heute bestehenden FHA zu verwalten, zu überprüfen und zu aktualisieren bzw. weiterzuentwickeln, um sie an neue wirtschafts- und handelspolitische Entwicklungen anzupassen (z.B. Abschluss neuer Freihandelsabkommen mit Drittstaaten durch die bestehenden Freihandelspartner der Schweiz) und so die Nicht-Diskriminierung der Schweizer Wirtschaft fortlaufend sicher zu stellen.

Mit im Auge zu behalten sind die Doppelbesteuerungsabkommen und die Investitionsschutzabkommen, die gleichfalls handelsfördernd wirken.

Vorgehensweise

Es ist jährlich mit Bundesratsentscheiden für Verhandlungsmandate, mit der Unterzeichnung von Freihandelsabkommen und mit Botschaften ans Parlament für ein bis zwei Abkommen zu rechnen. Der genaue Terminplan hängt von den Fortschritten in den entsprechenden exploratorischen Arbeiten und den Verhandlungen ab.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Freihandelsabkommen schaffen einen vorhersehbaren und präferenziellen Rahmen für die Weiterentwicklung der Wirtschaftsbeziehungen mit wirtschaftlich bedeutenden Partnern. Sie verbessern auf breiter Basis den Marktzugang und die Rechtssicherheit für die Schweizer Wirtschaftsakteure, vor allem für den Waren- und Dienstleistungshandel sowie die Investitionen. Sie ermöglichen die Vermeidung oder die Verringerung von Diskriminierungen der Schweizer Wirtschaftsakteure gegenüber Konkurrenz aus Drittstaaten die mit dem Zielland bereits ein Freihandelsabkommen abgeschlossen haben. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Wirtschaftsbeziehungen mit Freihandelspartnern überdurchschnittlich dynamisch entwickeln. Freihandelsabkommen sind deshalb ein wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandortes Schweiz, was im Endeffekt positive Auswirkungen auf nachhaltiges Wachstum und Beschäftigung hat.

Verantwortlichkeit

EVD, Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Zeitplan

2011–2015 (laufend).

4. Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU

Motivation

Die bilateralen Beziehungen der Schweiz mit der EU sind erstrangig. Die Öffnung der Märkte, die verstärkte Nutzung der komparativen Vorteile der Länder sowie die Belebung des Wettbewerbs versprechen weitere Beiträge zum Wirtschaftswachstum. Für die derzeit offenen Verhandlungsdossiers mit der EU besteht gegenwärtig jedoch ein schwieriges institutionelles Umfeld. In Bezug auf das Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) drängt die EU wie bei den anderen Abkommen auf eine verstärkte Einheitlichkeit bei der Anwendung des Abkommens und eine zügigere Konvergenz der Rechtsvorschriften zum Binnenmarkt. Vor diesem Hintergrund gilt es vor allem, die Abstützung des FZA als eines der wichtigsten sektoriellen Abkommen mit der EU gegen innen und aussen zu sichern. Entsprechend ist der Fortbestand der Personenfreizügigkeit mit der EU eine zentrale wachstumspolitische Vorkehrung. Ein Wegfall des FZA hätte insgesamt gravierende wirtschaftliche Folgen, zumal eine Gefährdung aller Abkommen aus dem Paket Bilaterale I von 1999 (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Forschung, Landwirtschaft, Luftverkehr und Landverkehr) damit einherginge.

Auftrag

Mit dem EU-Beitritt Kroatiens, der auf den 1. Juli 2013 vorgesehen ist, wird sich für die Schweiz die Frage der Ausdehnung des FZA auf neue EU-Mitgliedstaaten erneut stellen. Als gemischtes Abkommen dehnt sich das FZA nicht automatisch auf neue Mitgliedstaaten aus, sondern verlangt Verhandlungen mit der EU, die zeitgerecht in einen referendumsfähigen Bundesbeschluss münden müssen. Gegebenenfalls hat das Abkommen somit in einer Referendumsabstimmung zu bestehen.

Inhalt

Die Zulassung ausländischer Arbeitskräfte in der Schweiz beruht auf dem Personenfreizügigkeitsabkommen (FZA) Schweiz-EU und auf einer begrenzten Rekrutierung von hochqualifizierten Fachkräften aus Drittstaaten. Das FZA gibt den Staatsangehörigen der Schweiz und der EU-Staaten das Recht, Arbeitsplatz bzw. Aufenthaltsort innerhalb der Staatsgebiete der Vertragsparteien frei zu wählen. Voraussetzung ist, dass sie über einen gültigen Arbeitsvertrag verfügen, selbstständig erwerbend sind oder – bei Nichterwerbstätigen – ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können und umfassend krankenversichert sind. Ergänzt wird die Personenfreizügigkeit durch die Koordinierung der nationalen Sozialversicherungssysteme und die gegenseitige Anerkennung der Berufsdiplome. Diese beiden Bereiche sind in den Anhängen II und III des Abkommens geregelt und werden regelmässig angepasst, um der Rechtsentwicklung in der EU Rechnung zu tragen.

Vorgehensweise

Wird in den Verhandlungen zu Kroatien dasselbe Modell verwendet, welches bei bisherigen EU-Erweiterungen zur Anwendung kam, werden im Rahmen einer schrittweisen und kontrollierten Einführung der Personenfreizügigkeit die Bewilligungskontingente bis zum Ende der Übergangsfrist (normalerweise sieben Jahre) sukzessive in einem zu vereinbarenden Ausmass erhöht. Die Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf neue EU-Mitgliedstaaten ist für den Fortbestand des FZA unabdingbar, denn es ist nicht vorstellbar, dass die EU eine Ungleichbehandlung ihrer Mitgliedstaaten hinnehmen würde.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Der wirtschaftliche Schaden wäre im Fall einer Kündigung des FZA aus mehreren Gründen hoch.

Da das FZA juristisch mit den übrigen Abkommen der Bilateralen I verknüpft ist, stehen bei einer Kündigung des FZA durch eine Partei auch die übrigen sechs Abkommen zur Disposition. Es geht somit auch in umfassenderer Weise um die Festigung des Vertragswerks mit der EU, welches die Grundlage für die wirtschaftlichen Beziehungen mit unserem wichtigsten Partner bildet. Die sektoriellen Abkommen mit der EU sind indes ein bedeutender Standortfaktor für die Schweiz und somit unverzichtbarer Bestandteil einer erfolgreichen Wachstumspolitik. Dies gilt auch für das FZA selbst. Schweizer Unternehmen sind nicht nur darauf angewiesen, Arbeitskräfte bei Bedarf im Ausland zu rekrutieren, sie erhalten zudem die Möglichkeit, schweizerisches Personal in die EU-Mitgliedstaaten zu entsenden. Der Zugriff auf ausreichendes und geeignetes Personal erhöht die Flexibilität der Unternehmen bei der Reaktion auf neue Entwicklungen, fördert ihre Wettbewerbsfähigkeit und mildert den Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten ins Ausland. Dadurch werden Arbeitsplätze in der Schweiz gesichert und bei guter Wirtschaftslage neue geschaffen. Früheren Schätzungen folgend konnte das Bruttoinlandprodukt dank der Personenfreizügigkeit dauerhaft um mindestens 1% angehoben werden, was 4–5 Milliarden Franken pro Jahr entspricht. Ferner werden ausländische Arbeitskräfte mittel- bis langfristig an Bedeutung zunehmen, weil das Angebot inländischer Arbeitskräfte aus demografischen Gründen zurückgehen wird (geburtenschwache Generationen). Der Bedarf besteht sowohl für ausgebildete Fachkräfte, die in der Schweiz knapp und international umworben sind, als auch für weniger qualifizierte Arbeitskräfte.

Dank des Abkommens ergänzen sich die Qualifikationen der zuwandernden Arbeitskräfte mit den Kompetenzen der Arbeitskräfte aus dem Inland in vielfacher Weise und zum wechselseitigen Vorteil. Gleichzeitig hat das FZA aber auch die Konkurrenzsituation auf dem Schweizer Arbeitsmarkt tendenziell erhöht. Dass die Zuwanderung zu einer Verdrängung der ansässigen Arbeitskräfte geführt hat, konnte bisher jedoch nicht belegt werden. Für die politische Akzeptanz der Personenfreizügigkeit im Inland ist es indes zentral, dass die Öffnung des Arbeitsmarktes in geordneten Bahnen verläuft. Der Bundesrat setzt sich deshalb dafür ein, dass die flankierenden Massnahmen konsequent umgesetzt und wo nötig angepasst werden, um Missbräuche auf dem Schweizer Arbeitsmarkt zu verhindern. Dieses wichtige Instrument darf jedoch dem übergeordneten Ziel der inländischen Arbeitsmarktpolitik – der Wahrung der Flexibilität und Stabilität auf dem Schweizer Arbeitsmarkt – nicht zuwiderlaufen.

Verantwortlichkeit

EJPD (Bundesamt für Migration) zusammen mit EDA und EVD

Zeitplan

Der Bundesrat wird dem Parlament abgestimmt auf den Beitrittszeitpunkt Kroatiens zur EU mittels einer Botschaft einen referendumsfähigen Bundesbeschluss zur Ausdehnung des FZA auf Kroatien unterbreiten, sobald die entsprechende Anfrage seitens der EU vorliegt und Verhandlungen bezüglich Modalitäten des Übergangs abgeschlossen sind. Im Vorfeld dazu ist der Bundesversammlung zudem gemäss Artikel 4 des Bundesbeschlusses über die Genehmigung der Weiterführung und der Ausdehnung des FZA vom 13. Juni 2008 ein Bericht über die Auswirkungen der Weiterführung der bilateralen Verträge (insbesondere der Personenfreizügigkeit) sowie der flankierenden Massnahmen zu unterbreiten.

5. Abkommen mit der EU im Bereich Strom und Energie

Motivation

Der Abschluss eines Abkommens mit der EU im Bereich Strom und Energie soll wesentlich zur Stärkung der Versorgungssicherheit beitragen und die Einbindung der Schweiz in den grenzüberschreitenden Stromhandel sicherstellen. Neben der Regelung des gegenseitigen Marktzugangs und einer Harmonisierung der Sicherheitsstandards soll das Abkommen der Schweiz auch eine optimale Teilnahme an den neuen EU-Gremien wie der Agentur der Regulierungsbehörden (ACER) oder dem Netzwerk der Übertragungsnetzbetreiber (ENTSO-E) ermöglichen. Schliesslich soll im Rahmen des Abkommens eine Lösung für den Umgang mit den derzeit beim Netzzugang priorisierten langfristigen Stromlieferverträgen mit Frankreich gefunden werden, die dem Investitionsschutz Rechnung trägt und mit den europäischen Netzzugangsregeln kompatibel ist.

Auftrag

Das Verhandlungsmandat für ein Abkommen im Strombereich wurde vom Bundesrat am 17. Mai 2006 verabschiedet und am 2. Mai 2007 ergänzt. Im September 2010 hat der Bundesrat das Mandat erweitert, um aktuelle Rechtsentwicklungen in der EU in den Verhandlungen berücksichtigen zu können.

Inhalt

Gestützt auf das dritte Energiebinnenmarktpaket der EU soll das angestrebte Abkommen insbesondere den grenzüberschreitenden Stromhandel regeln sowie den gegenseitigen Marktzugang ermöglichen. Auf der Grundlage der Mandatsanpassung von 2010 ist es zudem möglich, die EU-Richtlinie zur Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen (RES-Richtlinie) in die Verhandlungen einzubeziehen. Damit käme es zu einer erweiterten europaweiten Vernetzung der Schweiz mit der EU bei erneuerbaren Energien. Die Richtlinie würde auch die gegenseitige Anerkennung von Herkunftsnachweisen für Strom aus erneuerbaren Energiequellen wie Wasser, Wind oder Sonne mit sich bringen. Wie die EU-Mitgliedstaaten müsste sich allerdings auch die Schweiz ein Ziel bezüglich des Zubaus von erneuerbarer Energien setzen. Aus Schweizer Sicht müsste ein derartiges Ziel wirtschaftlich tragbar sein und die Vorleistungen der Schweiz und ihre nationalen Besonderheiten angemessen berücksichtigen.

Die EU strebt ihrerseits einen einheitlich regulierten Strombinnenmarkt in Europa an. Sie hat daher ein Interesse, dass auch die Schweiz in diesen Markt möglichst vollständig integriert wird und die gleichen Regeln wie die EU-Mitgliedstaaten anwendet. Dies betrifft u.a. auch die vollständige Öffnung des Strommarktes in der Schweiz, wie dies in der EU seit 2007 umgesetzt ist und so auch von der Schweiz gefordert wird. Es ist zudem absehbar, dass ein künftiges Abkommen auch horizontale Bestimmungen enthalten wird, beispielsweise hinsichtlich des für den Stromsektor relevanten Umweltrechts sowie im Bereich des Wettbewerbsrechts und der staatlichen Beihilfen. Für die EU ist ein Einbezug dieser Themen zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen unabdingbar.

Vorgehensweise

Die Verhandlungen laufen auf verschiedenen Ebenen und haben seit 2007 schon wesentliche Fortschritte erzielt. Insbesondere die Frage der Strommarktliberalisierung sowie der Übernahme der RES-Richtlinie müssen aber eng mit den in der Schweiz laufenden Prozessen abgestimmt werden. So ist die vollständige Marktöffnung in der Schweiz per Bundesbeschluss erst ab 2014 vorgesehen und untersteht dem fakultativen Referendum.

Die Förderung erneuerbarer Energien ist demgegenüber zentraler Bestandteil der neuen Energiestrategie 2050, deren genaue Massnahmen erst noch konkretisiert werden müssen. Eine allfällige Übernahme der RES-Richtlinie wäre mit diesem Prozess eng abzustimmen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Das Abkommen tangiert drei der sieben Handlungsfelder der Wachstumspolitik: Via die Marktöffnung wird der Wettbewerb im Binnenmarkt gestärkt; durch den gegenseitigen Marktzugang wird der Strommarkt nach aussen geöffnet; und der Einbezug der erneuerbaren Energien könnte einen Beitrag an eine nachhaltige Ressourcenpolitik liefern.

Allerdings lassen sich die wirtschaftlichen Auswirkungen des Abkommens im Detail nur schwierig darstellen, da sie von verschiedenen externen Faktoren abhängen: Mit dem gegenseitigen Marktzugang und der Öffnung der Märkte würde erstens der Wettbewerb im Schweizer Strommarkt verstärkt und die internationale Wettbewerbsfähigkeit durch konkurrenzfähige Strompreise und Effizienzsteigerungen bei der Beschaffung erhöht. Auch wenn aufgrund der anstehenden Investitionen in Netze und Produktion kaum sinkende Strompreise zu erwarten sind, kann aufgrund der Öffnung des Marktes bis auf die Ebene der Kleinkunden aber zumindest mit dämpfenden Effekten gerechnet werden. Zweitens trüge die Absicherung der Stromimporte zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und damit zur Verhinderung von volkswirtschaftlich kostspieligen Strommangellagen bei. Drittens würde es die Einbringung der Schweizer Produktionskapazitäten auf dem europäischen Markt auch in Zukunft sichern, nicht zuletzt im Bereich der sich derzeit im Ausbau befindlichen Pumpspeicherkapazitäten. Dies ist längerfristig aber nur mit einer optimalen Einbindung in die europäische Netzinfrastruktur zu erreichen, welche ebenfalls über das Abkommen abgesichert werden soll. Viertens soll schliesslich auch sichergestellt werden, dass die Schweiz für ihre Transitdienstleistungen angemessen entschädigt und der entsprechende EU-Fonds mittelfristig erhöht wird.

Demgegenüber wäre der Einbezug der RES-Richtlinie mit einer verstärkten Förderung erneuerbarer Energien und entsprechenden volkswirtschaftlichen Kosten verbunden. Ersten Abschätzungen nach müsste bei einer Übernahme der RES-Richtlinie der Anteil der erneuerbaren Energien am Bruttoendenergieverbrauch von heute 20% auf rund 32% im Jahr 2020 angehoben werden. Das konkrete Ziel ist jedoch Gegenstand der Verhandlungen. Wieweit es hier um Zusatzkosten geht, die auf das Abkommen zurückgeführt werden müssen, hängt wesentlich von den Zielen ab, die sich die Schweiz losgelöst von einem Abkommen mit der EU im Rahmen der Energiestrategie 2050 in Sachen Anteil erneuerbarer Energien und Gesamtenergieverbrauch setzt.

Verantwortlichkeit

UVEK (Bundesamt für Energie) in Zusammenarbeit mit dem EDA und dem EVD

Zeitplan

Auf der Basis des revidierten Verhandlungsmandats soll in einem ersten Schritt der Verhandlungsabschluss im Strombereich vorangetrieben werden. In den Verhandlungen sollen 2012 weitere konkrete Fortschritte gemacht werden, sodass bis Ende Jahr möglichst ein ausformulierter Abkommensentwurf vorliegen sollte. Im Anschluss an eine Unterzeichnung müsste das Abkommen dann noch den jeweiligen internen Genehmigungsprozess in der Schweiz und der EU durchlaufen.

Im Rahmen dieser Verhandlungen sollen Ansätze zur Lösung der von der EU vorgebrachten institutionellen Probleme entwickelt werden (Übernahme, Auslegung, Überwachung, Streit-schlichtung). Dies kann zu einer Verzögerung in den Verhandlungen führen.

6. Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten

Motivation

Zahlreiche Industrieländer werden derzeit von einer schwerwiegenden Staatsschuldenkrise heimgesucht. Unter diesem Druck werden in diesen Staaten tiefgreifende Strukturreformen eingeleitet. Die vergleichsweise gute Situation der öffentlichen Finanzen in der Schweiz darf vor diesem Hintergrund gesehen nicht Anlass zur Selbstzufriedenheit sein. Die Chance eines weitgehend ausgeglichenen Haushalts sollte vielmehr zur Optimierung der Ausgaben- und Einnahmenstrukturen genutzt werden.

Die nachstehende Massnahme hat den Haushalt des Bundes im Visier. Mittelfristige ausgabenpolitische Prioritäten über einen Horizont von zwei Legislaturperioden bestanden mit den Zielwachstumsraten 2008–2015, die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung für 18 Aufgabengebiete festgelegt worden waren, schon in der letzten Legislatur und waren als probates Mittel der Haushaltsteuerung in die Wachstumspolitik 2008–2011 aufgenommen worden (Massnahme Aufgabenüberprüfung). Die Festlegung von Ausgabenzuwachsraten über einen mittleren Horizont soll neu am Anfang jeder Legislaturperiode erfolgen. Den zulässigen Ausgabenanteil in acht Jahren zu kennen, kann Auslöser tiefgreifender Reformen in ausgewählten Ausgabengebieten sein; es erfolgt idealerweise eine Anpassung wesentlicher gesetzlicher Grundlagen und nicht (nur) eine Anpassung einzelner Budgetrubriken. Folgerichtig weiter vorangetrieben werden sollen deshalb auch jene strukturellen Reformen, die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung (AÜP) in die Wege geleitet wurden.

Auftrag

Durch die Festlegung von mittelfristigen ausgabenpolitischen Prioritäten lassen sich Staatstätigkeiten mit positiver Wirkung auf Wachstum und Wohlstand gezielt fördern. Die dafür nötigen Handlungsspielräume müssen durch strukturelle Reformen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes geschaffen werden.

Inhalt

Der Bundesrat hat im Rahmen der Aufgabenüberprüfung 2008 erstmals ein ausgabenpolitisches Prioritätenprofil für die Jahre 2008–2015 erstellt. Dieses legt fest, mit welcher Dynamik die einzelnen Aufgabengebiete (Ausgaben) des Bundes während dieses Zeitraums wachsen sollen und definiert die entsprechenden Zielwachstumsraten. In der Summe sollen die Ausgaben des Bundes nicht schneller als das nominale Bruttoinlandprodukt wachsen (Stabilisierung der Staatsquote). Der Bundesrat beabsichtigt, dieses Prioritätenprofil zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dadurch sollen die nötigen Grundlagen für die Mittelzuteilung in den nächsten acht bis zehn Jahren geschaffen werden.

Im Zuge der Aufgabenüberprüfung hat der Bundesrat eine Reihe von strukturellen Reformen mit Bezug zu fast allen Aufgabengebieten in Angriff genommen. Zu erwähnen sind insbesondere Reformen in der Sozialen Wohlfahrt (12. AHV-Revision, vgl. dazu Massnahme 9), im Verkehrsbereich (u.a. verstärkte Benutzerfinanzierung im Schienenverkehr), in der Landesverteidigung (Weiterentwicklung Sicherheitspolitik) sowie Effizienzsteigerungen in der Verwaltung (u.a. Informatik, Immobilien, Aussennetz, Ressortforschung).

Vorgehensweise

Der Bundesrat wird die im Rahmen der Aufgabenüberprüfung festgelegten Zielwachstumsraten einer grundlegenden Überprüfung unterziehen. Dabei wird er namentlich den im Jahr 2012 zu fällenden Parlamentsbeschlüssen zu den mehrjährigen Finanzbeschlüssen 2013–2016 (Bildung, Forschung und Innovation; Entwicklungszusammenarbeit; Schieneninfra-

struktur; Landwirtschaft 2014–2017), dem Planungsbeschluss zur Armeefinanzierung und weiteren überdepartementalen Strategien und Planungen Rechnung tragen.

Daneben sind die bereits eingeleiteten strukturellen Reformen weiterzuführen. Der Bundesrat hat die betroffenen Departemente beauftragt, die in ihre Zuständigkeitsbereiche fallenden Reformprojekte gemäss eigenen Fahrplänen voranzutreiben.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Mit der Festlegung von mittelfristigen finanzpolitischen Prioritäten im Rahmen einer stabilen Staatsquote und der Umsetzung von strukturellen Reformen im gesamten Aufgabenspektrum des Bundes verfügt der Bundesrat zusätzlich zur Schuldenbremse über zwei wirkungsvolle Instrumente, um den Bundeshaushalt langfristig im Gleichgewicht zu halten. Gesunde Staatsfinanzen fördern das Vertrauen in den Standort Schweiz und stärken damit dessen Position im internationalen Wettbewerb. Die Überprüfung und allfällige Neuausrichtung der ausgabenpolitischen Prioritäten ermöglicht zudem die Fokussierung auf wachstums- und beschäftigungsfördernde Staatstätigkeiten.

Verantwortlichkeit

Die Festlegung des neuen Prioritätenprofils liegt im Zuständigkeitsbereich des Bundesrates. Dem Parlament steht es jedoch frei, im Rahmen der Gesetzgebung jederzeit andere Gewichtungen vorzunehmen. Dies gilt insbesondere auch in Bezug auf die vom Bundesrat geplanten Strukturreformen, über die letztlich das Parlament befinden muss.

Zeitplan

Das absehbare Ende der Planperiode 2008–2015 der Aufgabenüberprüfung und die Entscheide über wichtige mehrjährige Finanzbeschlüsse bieten die Möglichkeit, 2012 eine Neuurteilung der mittelfristigen ausgabenpolitischen Prioritäten vorzunehmen. Angesichts der bestehenden Unsicherheiten über die weitere Entwicklung der Haushaltsslage ist eine Verschiebung dieser Massnahme auf das Jahr 2013 nicht auszuschliessen.

Seit der Verabschiedung des Berichts zur Umsetzungsplanung der Aufgabenüberprüfung liegt die Zuständigkeit für die Ausarbeitung und Umsetzung der laufenden Reformen bei den Departementen. Der Gesamtbundesrat berichtet im Rahmen der Rechnung jedoch jährlich über den Stand der Umsetzung. Nachdem das Parlament die Motion der Finanzkommission des Nationalrates 11.3317 «Aufgabenüberprüfung» durch die beiden Räte überwiesen hat, muss der Bundesrat bis Ende 2012 zudem eine Sammelbotschaft mit «substanziellen» Entlastungen vorlegen.

7. Unternehmenssteuerreform III

Motivation

Bei genügend hoher internationaler Kapitalmobilität wird die Kapitalrendite nach Steuern international angeglichen. Geringe Kapitaleinkommenssteuern sowohl auf Stufe Unternehmen als auch auf Stufe Investor sind tendenziell hilfreich, Kapital anzuziehen. Die resultierende höhere Kapitalintensität erhöht prinzipiell die Arbeitsproduktivität und auf diesem Weg die Einkommen. Es kommt aber auf die Qualität des Kapitals an, das in der Schweiz zur Verfügung steht. Wenn zufließendes Kapital und die hiesige Ersparnis in der Schweiz in langjährigen Sachkapitalanlagen (Realkapital) gebunden werden, können sich über die geschilderte Erhöhung der Kapitalintensität der Produktion hinaus günstige Wachstumswirkungen ergeben. Von solchen Kapitalanlagen im Inland hat die Schweiz namentlich dann einen Nutzen, wenn technischer Fortschritt in den zusätzlichen Realkapitalinvestitionen gebunden ist («embodied technical progress») und wenn mit ausländischen Direktinvestitionen in der Schweiz organisatorische Fortschritte verbunden sind (Prozessinnovation, neue Geschäftsmodelle usw.). Bei Investitionen im Konzernverhältnis ist wichtig, dass wertschöpfungsstarke, zukunftsweisende Unternehmensfunktionen in der Schweiz angesiedelt werden, und nicht der Standort Schweiz auf Vertriebs- und Endmontageleistungen reduziert wird. Zwar ergibt auch Finanzkapital, das in die Schweiz fließt und die Schweiz als solches wieder verlässt Wertschöpfung, aber die Steuerpolitik sollte sich nicht nur an Finanzplatzinteressen messen, sondern vor allem auch an der Frage, wie förderlich sie für die genannte Art von Sachkapitalinvestitionen im Inland ist.

Auftrag

Mit der Unternehmenssteuerreform III sollen gezielt Massnahmen vorgeschlagen werden, die die Finanzierung der Staatsausgaben gewährleisten, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz erhalten und gleichzeitig die internationale Akzeptanz und damit die Glaubwürdigkeit des schweizerischen Steuersystems erhöhen. Dabei steht die Unternehmenssteuerreform III in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang mit verschiedenen internationalen Entwicklungen im Bereich des Unternehmenssteuerrechts.

Inhalt

Aus Sicht der Wachstumspolitik sollen mit der Unternehmenssteuerreform III die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz gestärkt und damit die Wachstumsaussichten erhöht werden. Inhaltlich stehen die Reduktion der Steuerlast für in der Schweiz tätige Unternehmen (u.a. mittels der Abschaffung der Emissionsabgabe auf Eigenkapital und Verbesserungen im System des Beteiligungsabzugs und bei der Konzernfinanzierung) sowie Anpassungen der kantonalen Steuerstatus für Holding- und Verwaltungsgesellschaften im Vordergrund.

Vorgehensweise

Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Vertretern von ESTV (Leitung), EFV, SIF, Integrationsbüro sowie aus vier kantonalen Steuerverwaltungen (GE, VD, ZG, ZH) ist daran, Vorschläge für die *Unternehmenssteuerreform III* auszuarbeiten. Die Resultate werden in regelmässigen Abständen einem strategischen Gremium, bestehend aus Vertretern des Bundes, der Kantone, der Wirtschaft und der Wissenschaft zur Diskussion vorgelegt. Mit diesem Vorgehen kann sichergestellt werden, dass einerseits eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen stattfindet und andererseits die Vorschläge und Bedürfnisse der interessierten Kreise in ihrer Relation zum Gesamtwohl angemessen berücksichtigt werden.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Unternehmenssteuern stellen einen wichtigen Faktor bei der Beurteilung der Attraktivität eines Standortes dar. Relevanz geniessen sowohl die Wettbewerbsfähigkeit wie auch die internationale Akzeptanz des Unternehmenssteuersystems. Darüber hinaus muss die Finanzierung der Staatsausgaben sichergestellt werden. Die Kriterien Finanzierung der Staatsausgaben und Wettbewerbsfähigkeit werden zurzeit gut erfüllt. Insbesondere mit den heutigen Steuerbelastungen für mobile Erträge ist die Schweiz für international tätige Unternehmen attraktiv. Allerdings ist die internationale Akzeptanz des schweizerischen Steuersystems teilweise gefährdet. Dies schlägt sich in zunehmenden Rechts- und Planungsunsicherheiten für in der Schweiz ansässige, international tätige Unternehmen nieder. Eine daraus resultierende Beeinträchtigung der Investitionstätigkeit am Standort Schweiz muss vermieden werden.

Verantwortlichkeit

EFD, Eidg. Steuerverwaltung

Zeitplan

Die Unternehmenssteuerreform steht in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit verschiedenen internationalen Entwicklungen. Aus diesem Grund wurde der Zeitrahmen für die Unternehmenssteuerreform III noch nicht definitiv festgelegt.

8. Konzeptbericht «Mobility Pricing»

Motivation

Ein gut ausgebautes und funktionierendes Verkehrssystem ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine produktive, arbeitsteilige Wirtschaft und ein wichtiger Faktor im internationalen Standortwettbewerb. Entsprechend grosses Gewicht kommt der Pflege der Verkehrsinfrastrukturen aus wachstumspolitischer Sicht zu. Die eingeleitete Neuordnung der Finanzierung von Bahninfrastruktur und Nationalstrassen stellt die Weichen für eine mittelfristig gesicherte Weiterentwicklung der Landverkehrsnetze). Der Bundesrat setzt damit eine vordringliche Stossrichtung der nationalen Infrastrukturstrategie¹⁰ um (vgl. unten unter «Ergänzende Ausführungen»).

Die Finanzierung der bundeseigenen Infrastrukturnetze bleibt aber auf lange Sicht eine Herausforderung, denn die Schere zwischen Kosten und Einnahmen geht immer weiter auf: Auf der einen Seite steigt der Aufwand für Betrieb, Unterhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen stetig an, da die Netze zunehmend älter, länger und komplexer werden, die Beanspruchung durch immer mehr Verkehr steigt und die Behebung von systemgefährdenden Kapazitätsengpässen – die sich meist in dicht überbauten Ballungsgebieten befinden – oft aufwändige Kunstbauten erfordert. Auf der anderen Seite gehen die Beiträge der Nutzer pro gefahrenen Kilometer an die Kosten der Infrastruktur tendenziell zurück, sowohl auf der Schiene, wo vergleichsweise günstige Pauschaltarife (z.B. Generalabonnement) weit verbreitet sind, als auch auf der Strasse, wo der durchschnittliche Treibstoffverbrauch der Fahrzeuge – und damit das Substrat für die Mineralölsteuer – einen rückläufigen Trend aufweist. Langfristig lassen sich diese gegenläufigen Entwicklungen nicht mit immer neuen Anpassungen des bisherigen – massgeblich auf Mineralölsteuereinnahmen beruhenden – Finanzierungsmodells für die bundeseigenen Verkehrsinfrastrukturen auffangen.¹¹

Parallel dazu findet eine rasante technologische Entwicklung im Bereich von Telekommunikation und Informatik («Telematik») statt, die bisher unbekannte Möglichkeiten schafft, die Kosten der Mobilität individuell zu erfassen und zu fakturieren. Damit steht ein marktwirtschaftliches Instrument zur Verfügung, um einen effizienteren Mitteleinsatz im Verkehrsreich zu gewährleisten.

Auftrag

Längerfristig ist ein neues Finanzierungsmodell für die nationalen Strassen- und Schienennetze zu prüfen, das nicht nur die notwendigen Einnahmen für deren Betrieb, Unterhalt und Ausbau dauerhaft generiert, sondern auch die Mobilität im Sinne einer ökonomisch effizienten und ökologisch nachhaltigen Nutzung der Netzkapazitäten beeinflusst. Dies ist im Rahmen einer marktwirtschaftlichen Ordnung nur mittels leistungs-, qualitäts- und nachfrageabhängiger Preise für den offenen Zugang zu den Verkehrsinfrastrukturen zu erreichen .

¹⁰ Vgl. Bericht des Bundesrates vom 17. September 2010 zur Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz (BBl 2010 8665), S. 8748

¹¹ Zwischen der Massnahme «Mobility Pricing» und der vorangehenden Massnahme «Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten» besteht ein enger Bezug.

Inhalt

Der Begriff «Mobility Pricing», der für das neue Finanzierungsmodell steht, soll deutlich machen, dass es nicht um punktuelle, isolierte Massnahmen z.B. das «Road-Pricing» in Innenstädten nach dem Vorbild ausländischer Metropolen geht, sondern um einen grundlegenden Systemwechsel der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, in dessen Zuge die verschiedenen bestehenden Verkehrsabgaben auf Bundesebene durch eine einzige, flächendeckende, verkehrsträgerübergreifende, leistungsabhängige Mobilitätsabgabe ersetzt werden. Kernelement von «Mobility Pricing» ist die landesweit einheitliche Berechnung der Verkehrspreise mit möglichst engem Bezug zu den effektiven Kosten auf der Grundlage des Verursacherprinzips («pay as you use»).

Vorgehensweise

Aufbauend auf den bisherigen Vorarbeiten gilt es in einer nächsten Etappe das Potenzial, die Zielsetzung und die Ausgestaltung von «Mobility Pricing» im schweizerischen Kontext möglichst detailliert zu analysieren, zu konkretisieren und die offenen Fragen zu beantworten. Ziel ist zum einen ein gemeinsames Verständnis in der politischen Öffentlichkeit, was unter dem Begriff «Mobility Pricing» zu verstehen ist, und zum anderen das Schaffen von Akzeptanz und politischer Unterstützung für einen Systemwechsel.

Bis Ende der laufenden Legislatur soll deshalb unter der Federführung des Bundesamtes für Strassen (ASTRA) und unter Einbezug der am meisten betroffenen Ämter ein Konzeptbericht erstellt werden, der einerseits alle wichtigen Ziele und Systemparameter von «Mobility Pricing» definiert und andererseits die Vor- und Nachteile gegenüber dem heutigen System darstellt.

Wirtschaftliche Auswirkungen

An sich ist Mobilität als normales wirtschaftliches Gut zu betrachten, das es nicht in grösserem Ausmass zu subventionieren gilt. Die Entwicklung und Nutzung der Strassen- und Schienennetze von nationaler Bedeutung, die sich massgeblich im Zuständigkeitsbereich des Bundes befinden (Nationalstrassennetz, SBB-Netz, Privatbahn-Netze), werden indes heute massgeblich durch die Allokation von öffentlichen Mitteln und nicht durch die Nachfrage nach einzelnen Leistungen und deren Kosten beeinflusst. Dies gilt insbesondere für den öffentlichen Verkehr, der seine Kosten nur in beschränktem Mass aus direkten Erlösen deckt. Aber auch im motorisierten Individualverkehr gibt es ungedeckte Kosten in Form von Belastungen Dritter (Externalitäten). Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, der Nachhaltigkeit und der Verursachergerechtigkeit scheint es geboten, den weiteren Ausbau der Verkehrsnetze nur in Verbindung mit einer stärkeren Beteiligung der Nutzer an den Kosten voranzutreiben.

Beim Wechsel zu einem neuen System wird zu gewährleisten sein, dass die verkehrsmässige Durchlässigkeit der Landesgrenzen erhalten bleibt und die Transaktionskosten im internationalen Handel niedrig bleiben. Besondere Beachtung verdient auch der Schutz der Privatsphäre, soll der Wechsel die nötige politische Akzeptanz finden.

Verantwortlichkeit.

UVEK, Bundesamt für Strassen (ASTRA)

Zeitplan.

Zur Einführung von «Mobility Pricing» ist eine Änderung der Bundesverfassung, insbesondere Artikel 82 Absatz 3 BV (Verbot von generellen Strassengebühren) erforderlich. Eine Vernehmlassungsvorlage zur Anpassung der Bundesverfassung ist für diese Legislaturperiode (noch) nicht vorgesehen.

Ergänzende Anmerkung

Als unter Wachstumsaspekten besonderer Handlungsschwerpunkt für die Periode 2012–2015 wird hier einzig die Konzeptstudie «Mobility Pricing» hervorgehoben, denn hierbei handelt es sich um ein neues, grundlegendes und strategisch überaus wichtiges Thema. Dies bedeutet aber keineswegs, dass der Bundesrat die Pflege der Infrastrukturnetze für weniger dringlich hält als bisher. Im Gegenteil, die Infrastrukturstrategie von 2009 besitzt weiterhin volle Gültigkeit. Die in der laufenden Legislatur anstehenden Infrastrukturvorlagen sind alle im Einklang mit dieser Strategie und stellen Schritte zu deren Umsetzung dar. Namentlich die Beschlüsse des Bundesrates vom 18. Januar 2012 (Verabschiedung der Botschaften zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) sowie zur Anpassung des Bundesbeschlusses über das Nationalstrassennetz und deren Finanzierung) und vom 2. November 2011 (Auftrag an das UVEK und das EFD, bis Ende 2012 einen Vorschlag zur kohärenten Finanzierung von Strasse und Schiene vorzulegen) sind hierb zu nennen.

9. AHV-Revision

Motivation

Zur Stärkung des sozialen Zusammenhalts und zur finanziellen Konsolidierung der Altersvorsorge, die mit der Herausforderung der demografischen Entwicklung konfrontiert ist, sind Reformmassnahmen bei der AHV nötig. Dabei muss die Altersvorsorge gesamtheitlich betrachtet werden, d.h. die gegenseitige Abhängigkeit von obligatorischer und beruflicher Vorsorge muss neu untersucht werden, um gegebenenfalls die 1. Säule zu stärken. Die längere Lebenserwartung von 80 Jahren bei den Männern und von 85 Jahren bei den Frauen gekoppelt mit einer rückläufigen Geburtenrate sowie der Pensionierung der geburtenstarken Jahrgänge (1942–1970) werden ernsthafte Finanzierungslücken bei der AHV zur Folge haben. Abgesehen davon, dass das Funktionieren der AHV in finanzieller Hinsicht sicherzustellen ist, muss sie aber auch generell an die neuen sozialen und wirtschaftlichen Gegebenheiten angepasst werden, die sich seit der letzten, im Jahr 1997 mit dem gleichen Ziel durchgeführten Reform ergeben haben. Um eine optimierte Ausrichtung der Leistungen zu ermöglichen müssen auch die Strukturen der AHV modernisiert werden.

Auftrag

Die AHV-Revision muss die Konsolidierung der Finanzen einerseits und die Modernisierung der Verwaltung der Versicherung andererseits thematisieren.. Auf diese Weise soll vermieden werden, dass die Umsetzung der für ein gutes Management der AHV notwendigen technischen Gesetzesänderungen gefährdet wird. Mit Blick auf die finanzielle Nachhaltigkeit der Versicherung muss der aus der demografischen Entwicklung resultierende zusätzliche Finanzbedarf gedeckt werden. Zur Stabilität kann neben grundlegenden Anpassungen bei Parametern wie Rentenalter, Beitragssatz, Rentenhöhe auch die Einführung einer Steuerungsregel analog der Schuldenbremse im Bundeshaushalt zur Stabilität beitragen.

Inhalt

Die AHV-Finanzen hängen massgeblich von der Wirtschaftslage und der Bevölkerungsstruktur ab. Die Entwicklung dieser beiden Faktoren kann nicht mit Gewissheit vorausgesagt werden. Die längerfristigen Demographieszenarien zeigen auf, dass zwischen 2020 und 2030 Gesetzesänderungen wirksam werden müssen, um das finanzielle Gleichgewicht der AHV zu erhalten. Eine umfassende Reform der ersten und zweiten Säule, allenfalls aufgeteilt in verschiedene kohärente Massnahmenpakete wird der Bundesversammlung zeitgerecht unterbreitet werden. In diesem Konnex könnte mit der Einführung einer Steuerungsregel sichergestellt werden, dass das finanzielle Gleichgewicht im Haushalt dieses Sozialwerks auch dann erhalten bleibt, wenn sich die Planungsannahmen als nicht zutreffend erweisen und die Politik in der schweizerischen Referendumsdemokratie Mühe bekundet, die nötigen rechtlichen Anpassungen rechtzeitig vorzunehmen.

Vorgehensweise

Zur Vorbereitung der AHV-Revision müssen insbesondere die Ergebnisse diverser Studien ausgewertet werden, die mit dem Ziel in Auftrag gegeben wurden, die Auseinandersetzung mit der Reform in Gang zu bringen. Im Rahmen der jüngst abgeschlossenen Studien wurden die Pensionsreformen im Ausland, die wirtschaftliche Situation der Pensionierten und Hinterbliebenen sowie die je nach beruflicher und sozialer Stellung unterschiedliche Lebenserwartung untersucht. Bis Mitte 2012 sollten die Resultate von drei neuen Studien vorliegen, die sich stärker mit demografischen und finanziellen Fragen beschäftigen. So sollen insbesondere die massgeblichen Faktoren für das effektive Pensionierungsalter herausgearbeitet, isoliert die spezifischen finanziellen Auswirkungen der Baby-Boomer analysiert und Modelle von Mechanismen für die finanzielle Steuerung der AHV entwickelt werden. All diese Arbeiten

werden es dem Bundesrat erlauben, die Stossrichtungen der Revision festzulegen und dem Parlament in der laufenden Legislaturperiode Reformmassnahmen vorzulegen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die derzeit unter den Industrienationen um sich greifende Staatsschuldenkrise gründet auch darin, dass zahlreiche OECD-Staaten nicht glaubwürdig und überzeugend darstellen können, wie sie die Leistungsversprechen ihrer Sozialwerke trotz der demografischen Alterung und weiterer Faktoren wie dem medizinisch-technischen Fortschritt längerfristig erfüllen können. Bei der Erzielung von Glaubwürdigkeit der öffentlichen Finanzen hat die Schweiz im engen Bereich des Bundeshaushaltes mit der Schuldenbremse Vorbildcharakter für Europa angenommen. Die Schweiz kennt auf Bundesebene allerdings bedeutende Nebenhaushalte (plus kantonale und kommunale Finanzhaushalte), die nicht frei sind von Risiken (vgl. namentlich Massnahme 1). Risiken birgt auch die Altersvorsorge wegen der demografischen Alterung und des langen Zeithorizonts, der zwischen dem Aufbau der Rentenversprechen und ihrer Einlösung liegt. Abhängig von den aktuellen Finanzszenarien der AHV wird das Umlageergebnis der AHV in einigen Jahren negativ ausfallen. Der Kapitalertrag wird die zusätzlichen Ausgaben noch bis 2020 decken. Ab diesem Zeitpunkt wird das AHV-Vermögen, das sich heute auf rund 40 Milliarden Franken beläuft, dahinschmelzen. Danach wird sich die finanzielle Lage kontinuierlich verschlechtern. Um ein ausgeglichenes Umlageergebnis der AHV zwischen 2020 und 2030 zu erreichen, muss der zusätzliche Bedarf an Finanzmitteln in Höhe von rund 5 bis 10 Milliarden Franken daher unbedingt gedeckt werden. Die Unmöglichkeit, die 11. AHV-Revision mit den vorgenommenen Inhalten politisch zum Abschluss zu bringen, stärkt das Vertrauen nicht, dass es der Politik gelingt, rechtzeitig denkbare Schieflagen im Haushalt dieses Sozialwerks auszuräumen. Es ist für die wirtschaftliche Prosperität wesentlich, dass die aktive Generation sicher sein kann, dass ihren Beitragszahlungen an die AHV später einmal auch angemessene Rentenleistungen dieses Sozialwerks gegenüberstehen werden.

Verantwortlichkeit

EDI, Bundesamt für Sozialversicherungen

Zeitplan

Es wird erwartet, dass der Bundesrat die Grundsatzentscheide fällt, sobald die Vorarbeiten abgeschlossen sind (Ende 2012). Danach muss die öffentliche Vernehmlassung anschliessen, so dass dem Parlament die Erlassentwürfe noch zum Ende der aktuellen Legislaturperiode vorgelegt werden können. Danach bleibt dem Parlament genügend Zeit, um über die vorgeschlagene Revision zu befinden. Diese sollte dann ab 2020 ihre Wirkung entfalten.

10. Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050

Motivation

Der im Zusammenhang mit einem Erdbeben säkularer Intensität eingetretene Atomunfall in Japan hat in der Schweizer Energiepolitik zur sog. «Energiewende» Anlass gegeben. Die bestehenden Kernkraftwerke, die heute 40% der Stromversorgung abdecken, sollen angesichts der Risiken, die diese Energieform birgt, nur noch bis zum Ende ihrer Laufzeit betrieben und danach nicht ersetzt werden. Mit dem Entscheid, das Reduktionsziel von 20% beim Ausstoss von Treibhausgasen in der Post-Kyoto-Periode nur durch Massnahmen im Inland zu erfüllen, hat die Politik zudem einen Weg eingeschlagen, der den Preis der Energie noch mehr verteuern könnte als dies aufgrund des raschen Wachstums von Schwellenländern und der weltweit vermehrt vermerkten Begrenzung der Erdölvorräte (These des «Peak Oil») sonst schon erwartet wird. Die Erfüllung des verfassungsmässigen Auftrags, dass der Bund massgeblich zu einer ausreichenden, breit gefächerten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung beizutragen hat, bedeutet angesichts der genannten Risiken eine grosse Herausforderung. Für die Unternehmen könnte sich je nach Entwicklung und verfolgter Politik eine bedeutende Erhöhung der Energiekosten ergeben, die die ausländische Konkurrenz nicht unbedingt in identischer Weise zu treffen braucht. Gleichzeitig sind aber auch die hohen Kosten zu beachten, die entstehen, wenn die Versorgung unterbrochen wird oder sich Risiken der Kernenergie verwirklichen. Diesbezüglich geeignete Vorkehren zu treffen rechtfertigt einen erheblichen Aufwand.

Auftrag

National- und Ständerat haben sich im Herbst 2011 dem Entscheid des Bundesrates betreffend den Nicht-Ersatz der bestehenden Kernkraftwerke angeschlossen. Um der fortbestehenden Zielsetzung einer Politik der sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung, die auch die internationale Dimension berücksichtigt, weiterhin gerecht zu werden, hat der Bundesrat am 18. April 2012 die Eckwerte der Energiestrategie 2050 vorgelegt, die die bestehende Energiestrategie von 2007 ablöst.

Inhalt

Die Energiestrategie 2050 stellt Massnahmen in folgenden Bereichen zur Diskussion: Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz (wie z.B. Effizienzvorschriften für Geräte), Förderung erneuerbarer Energien (z.B. durch Flexibilisierung der kostendeckenden Einspeisevergütung), Prüfung des Einsatzes von Gas-Kombi-Kraftwerken (für den Restbedarf, der nicht mit Energieeffizienz und erneuerbaren Energien gedeckt ist), Ausbau und Modernisierung der Netze (insb. durch Smart Grids), vermehrte finanzielle Unterstützung von Forschung & Entwicklung (Stärkung des Technologiestandorts), Investitionen, dank denen der Bund eine Vorbildfunktion einnimmt (zur Technologiediffusion), Ausbau des Programms EnergieSchweiz (Budgetaufstockung).

Vorgehensweise

Zur Erarbeitung der Energiestrategie 2050 wurden unter der Federführung des BFE und in Zusammenarbeit mit verschiedenen Ämtern a) eine Abschätzung von Angebots- und Nachfrageentwicklungen anhand verschiedener Szenarien vorgenommen, b) die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen dieser Szenarien eingeschätzt, c) die volkswirtschaftlichen Auswirkungen der anvisierten Massnahmen analysiert sowie d) die Analyse des Netzausbaubedarfs und ein Impact Assessment einer Einführung von *Smart Metering* vorgenommen. Unter der Federführung des SBF wird zudem ein Aktionsplan «Koordinierte Energieforschung Schweiz» erarbeitet. Die neuen Herausforderungen der Strategie 2050 werden weiter in ei-

nem Bericht zur Energieaussenpolitik thematisiert, ohne jedoch aussenpolitische Massnahmen zu konkretisieren.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die mit dem Energieverbrauch verbundenen Versorgungs- und Umweltrisiken, die notwendigen Marktregulierungen (Strom- und Gasnetze) sowie die potentiellen Kosten kommender Politikmassnahmen sind für den künftigen Wachstumspfad und seine Stabilität relevant. So betragen die erwarteten Mehrkosten des Massnahmenpakets des UVEK aufgrund des KKW-Ersatzes gemäss einer groben Schätzung des BFE vom Frühling 2011 durchschnittlich von 2012–2050 etwas über 1 Milliarde Franken pro Jahr, wobei die Kosten vorwiegend nach 2040, d.h. nach der Abschaltung der KKW anfallen und von den Ersatztechnologien (neue erneuerbare Quellen, Gaskraftwerke u.a.) abhängen. Die Kosten für die Weiterentwicklung der Netze kommen zusätzlich dazu. Die Eliminierung der durch die heutige Haftpflichtregelung nicht gedeckten und kaum zu beziffernden Unfallrisiken werden bei dieser Betrachtung nicht berücksichtigt, müssten aber bei einer Gesamt-Wohlfahrtsbetrachtung in Abzug gebracht werden.

Gemäss den vorherrschenden Erwartungen werden die preislichen Auswirkungen zusätzlicher Fördermassnahmen für erneuerbare Energien (Ausbau KEV-Förderung) und Umweltvorschriften (CO₂-Kompensation bei Gaskombikraftwerken) wirtschaftlich relevant sein. Die Kosten hängen davon ab, in welchem Umfang zusätzliche Stromerzeugungskapazitäten im Inland für eine angemessene Versorgungssicherheit als notwendig betrachtet werden und ob diese möglichst kosteneffizient bereitgestellt werden; dabei kann das politische Priorisieren von Technologien (nebst dem Verzicht auf Kernkraft insb. die Bevorzugung der Solarenergie) eine wichtige Rolle spielen. Von Bedeutung sind auch die Kosten, die durch Effizienzmassnahmen ausgelöst werden (v.a. Gebäudesanierungsprogramm). Für ein wirtschaftlich effizientes Energieangebot ist bei den netzgebundenen Energieträgern (Strom, Gas) zudem unabhängig vom Atomausstieg relevant, dass genügend Handelskapazitäten für den inländischen und internationalen Stromaustausch zur Verfügung stehen und die Regulierung des Netzzugangs einen wettbewerblichen Markt zulässt.

Schliesslich gilt es mit den politischen Massnahmen Versorgungs- und Umweltrisiken zu reduzieren. Volkswirtschaftlich relevant ist namentlich die Reduktion von wirtschaftlichen Risiken, die durch unerwartete Versorgungsstörungen, zunehmende Marktpreisfluktuationen oder Klimawandel hervorgerufen werden. Ihnen kann z.B. mittels erhöhter Resilienz in der Stromversorgung begegnet werden oder durch eine reduzierte Erdölintensität der Wirtschaft, während in Sachen Klimawandel nur mit internationalen Bemühungen Erfolge zu erzielen sind.

Verantwortlichkeit

Das UVEK ist vom Bundesrat beauftragt, die Vorlagen federführend zu erarbeiten. Das BFE leitet die IDA Energie.

Zeitplan

Der Bundesrat hat das UVEK beauftragt, bis im September 2012 die Vernehmlassungsunterlagen für die notwendigen rechtlichen Anpassungen vorzulegen. Massnahmen, die in der Kompetenz des Bundesrates liegen und somit direkt umgesetzt werden können, sind ihm bis dann zum Entscheid zu unterbreiten. Ebenso soll dem Bundesrat bis September ein Botchaftsentwurf für die Finanzierung des Zusatzbedarfs der Energieforschung unterbreitet werden (Federführung SBF).

11. Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform

Motivation

Die Erhebung von Steuern ist mit Kosten verbunden. Dabei geht es nicht nur um die Zeit und die Kosten, die mit dem Ausfüllen der Steuerklärungen, deren Prüfung und der Abgabenerhebung verbunden sind. Diese Kostenfaktoren sind bei allen Abgaben möglichst tief zu halten, auch bei den unten beschriebenen, die wirtschaftliche Effizienz begünstigenden Steuern. Steuern lösen darüber hinaus in der Regel aber auch Umgehungsverhalten aus und treiben jedenfalls einen Keil zwischen die Grenzkosten der Produktion und den vom Kunden bezahlten Preis. Gegenüber dieser Regel einer verzerrenden und die Wohlfahrt mindernden Wirkung von Steuern¹² gibt es eine Ausnahme: Dort, wo Steuern dem Verursacher Kosten anlasten, die er nicht direkt trägt, sondern Dritten (typischerweise der Allgemeinheit) überwälzt, erhöhen sie das gesamtwirtschaftliche Wohlstandsniveau (Internalisierung externer Effekte).¹³ Gar von einer doppelten Dividende spricht man, wenn die Erhebung und Verwendung solcher Steuern auch noch dahingehend wirkt, dass der Einsatz bisher stark mit Abgaben belasteter Produktionsfaktoren gesteigert werden kann.

Heute ist die Beanspruchung der Umwelt relativ wenig besteuert, Arbeit und Kapital als alternative Produktionsfaktoren dagegen deutlich höher. Gleicht man die Abgabenbelastung unter den Produktionsfaktoren einander an, indem man die Umweltabgaben erhöht und gleichzeitig die fiskalische Belastung von Kapital und Arbeit reduziert, nähert sich - ökonomisch gesprochen - das Einsatzverhältnis von natürlichen Ressourcen und Arbeit sowie Kapital dem gesellschaftlichen Optimum an.

Eine Internalisierung externer Effekte erreichen bereits Lenkungsabgaben, deren Ertrag nicht zweckgebunden, sondern als Festbetrag an die wirtschaftlichen Akteure zurückbezahlt wird. Eine konsequente Optimierung des Einsatzverhältnisses der Produktionsfaktoren erreicht indes erst eine ökologische Steuerreform. Sie ist dadurch charakterisiert, dass mit den Erträgen der Lenkungsabgabe Steuern gesenkt werden, die den Einsatz der anderen Produktionsfaktoren verzerren. Dies können einerseits Abgaben auf den Lohnkosten sein, die heute den Einsatz von Arbeit zurückbinden. Dies können andererseits aber auch Abgaben auf dem Kapital (-ertrag) der Unternehmen sein, denn je höhere Steuern auf dem Kapital ein Land erhebt, desto weniger Investitionen rentieren in diesem Land.

Für die Aufnahme in ein Wachstumsprogramm qualifiziert sich in erster Linie eine ökologische Steuerreform, d.h. die unmittelbare Verknüpfung von Umweltabgaben mit der Senkung verzerrend wirkender Steuern. Die reine Lenkungsabgabe bedeutet vor allem eine Verbesserung der Umweltpolitik (nämlich gegenüber dem Erlass von Geboten und Verboten, die sonst die Umweltbeanspruchung regeln müssten).

¹² In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung müsste man diesen effizienzmindernden Folgen der Abgabenerhebung den Nutzen der öffentlichen Ausgaben gegenüberstellen, die damit finanziert werden; der Grenznutzen dieser Ausgaben – so sich ein solcher trotz von Bürger zu Bürger anderer Interessenlage berechnen liesse – müsste über deren Kosten liegen, damit sich auch die Steuerhebung rechnet.

¹³ Als Beispiel kann die VOC-Abgabe genannt werden, die auf den Emissionen von flüchtigen Kohlenwasserstoffen (VOC) erhoben wird. Diese führte zu einer Senkung der VOC-Emissionen und dadurch zu einer Verringerung von Schäden durch Luftverschmutzung, insbesondere im Gesundheitswesen.

Auftrag

Der Bundesrat hat dem Eidg. Finanzdepartement einen Prüfauftrag erteilt. Die Abgabenhöhe ist dabei nicht direkt Teil dieser Abklärungen, da diesbezüglich vor allem die Arbeiten an der *Energiepolitik 2050* massgebend sein sollen. Im Kern der nötigen Abklärungen steht die Untersuchung verschiedener Vorstellungen, wie die eigenommenen Steuereinnahmen entsprechend der Prämisse der Fiskalquotenneutralität durch die Abschaffung verzerrender Steuern zurückerstattet werden können.

Inhalt

Als ersten Schritt soll eine ökologische Steuerreform die negativen externen Effekte der Energie durch eine Steuer den Energieverbrauchern anlasten und so zu einer höheren Energieeffizienz und einem vermehrten Einsatzes von erneuerbaren Energien beitragen. Anders als eine subsidiäre Lenkungsabgabe würde eine solche Abgabenerhöhung nicht nur dann eingeführt, wenn die energiepolitischen Ziele nicht erreicht sind. Damit die ökologische Steuerreform selbst bei Erreichen der Ziele einen volkswirtschaftlichen Gewinn verspricht, muss sie im Zusammenhang mit einem Umbau des Steuersystems stehen, d.h. die eigenommenen Mittel sind in einem zweiten Schritt möglichst wachstumssteigernd einzusetzen. Dabei gilt als Prämisse die Fiskalquotenneutralität. Es ist auch ein angemessene Verteilung der Abgabenlast auf die Wirtschaft und die verschiedenen Teile der Bevölkerung zu erreichen. Weiter sind Verluste in Bezug auf die Konkurrenzfähigkeit der Schweiz im Ausland zu vermeiden.

Vorgehensweise

Eine Arbeitsgruppe unter der Leitung der Eidg. Steuerverwaltung untersucht Möglichkeiten einer ökologischen Steuerreform für die Schweiz. Varianten einer möglichen Abschaffung oder Senkung von verzerrenden Abgaben werden – unter Berücksichtigung der Umverteilungswirkungen – geprüft. Offene Fragen sind jene nach der Freistellung von besonders energieintensiven Branchen und – eng damit verbunden – jene nach einer allfälligen Erfassung auch der sog. grauen Energie, d.h. der Energie, die in den Importen enthalten ist.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Abgabenerhebung muss sich primär durch die Verminderung jener Fehlallokationen und Risiken rechtfertigen, die bei der Massnahme «Energiepolitik 2050» einleitend aufgeführt sind. Ergänzend sind aber auch die Effizienzgewinne zu betrachten, die aus der Reduktion der verzerrenden Wirkungen anderer Steuern resultieren. Vor diesem Hintergrund lässt sich auch ein für alle Energieformen einheitlicher Steuersatz rechtfertigen, soweit dies zwecks einer kostengünstigen Abgabenerhebung angemessen ist. Andernfalls wären die Externalitäten und Risiken der einzelnen Energieformen separat zu würdigen und je mit einem spezifischen Instrumentarium anzugehen (also z.B. mit je nach Energieform differenzierten Abgabesätzen). Massgebend sind auch die Prämissen, die bezüglich internationalem Umfeld und bezüglich der Möglichkeit von Ausgleichsmassnahmen an der Grenze getroffen werden können. Bei Letzteren ist zu beachten, dass die Externalitäten, die mit der grauen Energie in den Herkunftsländern verbunden sind, dort nicht gleich gross sein müssen wie in der Schweiz und dass es auch fraglich ist, ob eine andere politische Würdigung dieser Externalitäten in den Herkunftsländern der Produkte Ausgleichsmassnahmen an der Grenze handelsrechtlich gesehen rechtfertigt.

Verantwortlichkeit

Unter der Leitung der Eidg. Steuerverwaltung (ab Sommer 2012 EFV) besteht eine politisch und innerhalb der Verwaltung breit abgestützte Arbeitsgruppe zur Erfüllung des Prüfauftrages.

Zeitplan

In der zweiten Jahreshälfte 2012 soll eine Vernehmlassungsunterlage erarbeitet werden.

12. Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz»

Motivation

Auf dem Weg in die Wissenschaftsgesellschaft kommt dem zeitgemässen Einsatz der modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) grosse Bedeutung zu. Einerseits wird der Anteil der Wertschöpfung der IKT-Branche am BIP wohl auch weiter zunehmen, andererseits führt die zunehmende Nutzung von IKT zu Effizienzsteigerungen in anderen Branchen. Gemäss den Erhebungen der KOF sind die wirtschaftlichen Akteure in der Schweiz gute Anwender dieser Technologien. Anders sieht es aus, wenn man die IKT-Nutzung im Verhältnis Unternehmen zu Regierung («B2G», «Business to Government») betrachtet. Hier liegt die Schweiz nach den vorhandenen Einschätzungen im internationalen Quervergleich zurück. Eine Quelle möglicher volkswirtschaftlicher Einsparungen liegt somit brach. Der Bundesrat hat im Rahmen seiner Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz vom März 2012 deshalb auch ein auf die wirtschaftliche Entwicklung zielendes Strategieziel formuliert, das wie folgt lautet: «Der Wirtschaftsstandort Schweiz wird durch den Einsatz der IKT innovativ und international wettbewerbsfähig gestaltet.»¹⁴ Die föderalistische Struktur macht die Entwicklung eines umfassenden Angebots an «B2G»-Lösungen allerdings zu einem besonders zähflüssig vorankommenden Projekt. Zwar bestehen wesentliche Aufgaben des Staates im IKT-Bereich auch ausserhalb der «B2G»-Interaktionen. Zu denken ist namentlich an die Schaffung von Rahmenbedingungen und Wettbewerbsverhältnissen, die dem IKT-Einsatz dienlich sind. Ebenso wichtig sind Bildungsanstrengungen, die u.a. vermeiden sollen, dass es zu einer *digital divide* kommt; darunter ist die Kluft zu verstehen zwischen Bevölkerungsgruppen, die IKT nutzen, und solchen, die den Zugang zu diesen Angeboten nicht finden. Unbestritten bleibt aber, dass der Staat selber vorbildliche IKT-gestützte Lösungen im Behördenverkehr anbieten sollte. Entsprechende Entwicklungen dienen nicht zuletzt auch der administrativen Entlastung.

Auftrag

Die «Strategie des Bundesrates für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz» ist eine der überdepartementalen Strategien des Bundesrates, zusammen mit der Strategie «E-Government Schweiz». Erstere schliesst u.a auch die E-Health-Strategie mit ein (vgl. Massnahme 1). Diese Strategien zielen alle in die Richtung, die Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz zu stärken.

Die Strategie Informationsgesellschaft verfolgt insbesondere das Ziel, den Wirtschaftsstandort Schweiz durch den Einsatz von IKT innovativ und international wettbewerbsfähig zu gestalten. Dazu braucht es leistungsstarke und zuverlässige Infrastrukturen, eine ressourcenschonende Wertschöpfung und effiziente staatliche Institutionen.

Ziel der E-Government-Strategie ist es, die Verwaltungstätigkeit durch den Einsatz von Informations- und Kommunikationstechnologien so bürgernah, effizient und wirtschaftlich (bzw. KMU-freundlich) wie möglich zu gestalten. Zu diesem Zweck sollen in der Legislaturperiode 2011–2015 die priorisierten Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz weiter umgesetzt werden.

¹⁴ Seite 5; vgl. unter www.infosociety.ch.

Inhalt

Im Zeichen der Aktualisierung und Umsetzung der Strategie für eine Informationsgesellschaft in der Schweiz wird der Bundesrat in der laufenden Legislatur die Botschaft zum Bundesgesetz über das elektronische Patientendossier sowie jene zu einer Revision des Publikationsgesetzes verabschieden und die Strategie «Vote électronique» weiter umsetzen. Zudem hat er Ende März 2012 einen ergänzenden Bericht zur Entwicklung des Fernmeldemarkts in der Schweiz vorgelegt. Dies vor dem Hintergrund des Ziels, dass sich die Schweiz bei der Anzahl der leitergebundenen Breitbandanschlüsse an der Spitze der OECD hält. Es stellt sich aber die Frage, ob der gegenwärtig gute Rang der Schweiz nachhaltig abgesichert ist, da ein wesentlicher Teil der heutigen Breitbanderschliessung auf der Kupfertechnologie beruht, die mittel- bis längerfristig abgelöst werden wird.¹⁵ So ist die Schweiz bei den sehr leistungsfähigen Glasfaseranschlüssen noch unter dem OECD-Durchschnitt. Der Ausbau solcher Netze der nächsten Generation erfolgt derzeit primär marktgetrieben und es herrscht eine gewisse Investitionsdynamik. Diese dürfte aber nicht automatisch überall zu funktionierendem Wettbewerb führen. Es sind somit Konstellationen monopolistischer Engpässe absehbar, für welche das schweizerische Fernmelderecht im Moment keine Korrekturmöglichkeiten bereit hält.

Soweit es um die E-Government Strategie geht, besteht ein Katalog priorisierter Vorhaben: die Übertragung von Lohndaten aus der Lohnbuchhaltung der Unternehmen an die interessierten staatlichen Stellen; die Zollabfertigung von Waren¹⁶; die Abwicklung öffentlicher Ausschreibungen inkl. Einreichung der Offerten; ein einfacher und vernetzter Zugang zu Geobasisdaten; ein elektronisches Grundstückinformationssystem; die Bestellung und der Bezug beglaubigter Registerauszüge; die Beantragung von Baubewilligungen und von Ausweisen des Zivilstandswesen; die Übermittlung von Meldungen von Zivilstandsänderungen und über Adressänderung, Wegzug und Zuzug; der elektronische Austausch von Kopien von wichtigen anderen öffentlichen Urkunden und Verfahrensentscheiden; der Datenzugang zum Netzwerk Umweltbeobachtung. Als Projekte ohne grösseren Koordinationsbedarf zwischen staatlichen Ebenen und unter Ämtern werden genannt: das Portal MWST; die Abwicklung der direkten Steuern der Unternehmen und Privatpersonen inkl. die Abwicklung von Fristerstreckungsgesuchen; die Dienstleistungen von Strassenverkehrsämtern; die Beantragung einer Parkkarte bei der Gemeinde; das Suchen und Melden von Fundgegenständen; schliesslich die Bewilligungen im Bereich Arbeit.

Ein wichtiges Element bildet die Verbesserung der Voraussetzungen für den IKT-Einsatz: dazu gehört die Klärung des rechtlichen Status elektronisch gespeicherter Daten und Unterlagen; die Definition einer E-Government-Architektur Schweiz; die Standardisierung der Unternehmens- und Lohndaten; die Standardisierung von Objektdaten (Gebäude, Parzellen usw.); Dienste für die Identifikation und die Berechtigungsverwaltung, für die elektronische Rechnungsstellung und Zahlungsabwicklung, für die elektronische Langzeitarchivierung, für die Unterstützung der Verarbeitung von elektronischen Belegen; schliesslich die elektronische Vernetzung der Verwaltungsebenen und Verwaltungseinheiten.

¹⁵ Evaluation zum Fernmeldemarkt. Ergänzungsbericht des Bundesrates. 2012, S. 25.

¹⁶ Gemäss Beschluss vom 5. April 2012 ist dieses Vorhaben abgeschlossen. Die Informatisierung der Zollabfertigung von Waren bleibt aber eine Daueraufgabe.

Vorgehensweise

Die koordinierte und zielgerichtete Umsetzung der Strategie Informationsgesellschaft Schweiz von März 2012 wird durch einen Steuerungsausschuss sichergestellt, der Mitte 2012 seine Arbeit aufnehmen wird und in dem alle Departemente und die Bundeskanzlei vertreten sind.

Um die Kontinuität bei der Umsetzung der E-Government-Strategie sicherzustellen, wurde Ende 2011 die öffentlich-rechtliche Rahmenvereinbarung zwischen Bund und Kantonen angepasst und bis Ende 2015 verlängert.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Berechnungen der OECD für die Zeit 1985–2008 weisen auf einen Beitrag des *IKT-Dienstleistungskapitals* zum Wachstum des BIP von zwischen 0,2 und 0,6 Prozentpunkten pro Jahr hin. Die Schweiz sollte versuchen, dieses Potenzial vermehrt auszuschöpfen. Zum spezifischen Beitrag von *E-Government* gibt es zwar noch keine aggregierten Zahlen, aber Angaben aus Regulierungsfolgenabschätzungen zu spezifischen *E-Government*-Projekten, die zeigen, dass für wichtige Projekte die Einsparungen sehr hoch sein können. So betragen zum Beispiel die Kosten pro Zolldeklaration 3 bis 186 Franken, mit einem Durchschnitt von 56 Franken,¹⁷ bei einer Anzahl Deklarationen von 22,9 Millionen im Jahr 2010 (Import 12,8 Millionen, Export 6,6 Millionen, Transit 3,4 Millionen Transaktionen). Jeder pro Transaktion eingesparte Franken ergibt so jährlich wiederkehrende Erträge im Millionenbereich. Die Einführung der UID bringt eine Entlastung von 34 Millionen Franken über die Periode 2011–2025 für den Staat; der potenzielle Nutzen für die Unternehmen ist gross, aber schwer abschätzbar.¹⁸ Schliesslich wird der kumulative Nettonutzen von elektronischen Patientendossiers über die Periode 2011–2031 auf 3,5 Milliarden Franken veranschlagt.¹⁹

Verantwortlichkeit und Zeitplan

Verantwortlichkeiten und Zeitplan unterscheiden sich nach Projekt.

Zur Umsetzung der Strategie Informationsgesellschaft vergab der Bundesrat am 9. März 2012 folgende Aufträge²⁰:

- Die Bundesverwaltung wird geeignete Instrumente erarbeiten, um das öffentliche Interesse der Schweiz angesichts der Liberalisierung im internationalen Internet Domain Namen-Markt nach Möglichkeit zu wahren. Neu sind zum Beispiel neben .ch oder .com beliebige Internetendungen frei wählbar, wie die globale Verwaltungsstelle für Internetadressen ICANN (Internet Corporation for Assigned Names and Numbers) 2011 entschieden hat (Federführung: UVEK).
- Der barrierefreie, chancengleiche Zugang zu Online-Informationen sowie Kommunikations- und Transaktionsangeboten der Regierung und der Bundesverwaltung soll verbessert werden (Federführung: EDI).

¹⁷ Granqvist und Hintsa, «Das Potenzial von E-Zoll in der Schweiz aus der Sicht der Wirtschaft», Die Volkswirtschaft 3-2011

¹⁸ Spichiger A., Was bringt die Identifikationsnummer den Unternehmen (UID), Die Volkswirtschaft 3-2011.

¹⁹ Regulierungsfolgenabschätzung zum Vorentwurf des Bundesgesetzes über das elektronische Patientendossier, Bericht im Auftrag des BAG und des SECO, Ecoplan / Empirica, Bern/Bonn 2011; Potenzial besteht vor allem für chronisch Kranke.

²⁰ Siehe Medienmitteilung des BAKOM vom 9.3.2012:

<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=de&msg-id=43694>

- Um die Attraktivität des Wirtschaftsstandorts Schweiz international vergleichen zu können, bedarf es geeigneter statistischer Grundlagen. Deshalb soll das Datenangebot zur Entwicklung der Informationsgesellschaft ausgebaut werden (Federführung: EDI).

Weiter beabsichtigt der Bundesrat, während der laufenden Legislatur einen Auftrag zur Ausarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage zur Teilrevision des Fernmeldegesetzes zu erteilen.

Beispiele wichtiger Umsetzungsprojekte im Bereich *E-Government* sind:²¹

- Übertragung der Lohndaten an Behörden und Versicherungen: Verein Swisdec (Betrieb Schweiz-weit ab 2014)
- Zollabfertigung von Waren (Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr): Eidg. Zollverwaltung (zum grössten Teil bereits umgesetzt; 2013 ist die Einführung der elektronischen Zollanmeldung für die vorübergehende Verwendung sowie für den nationalen Transit vorgesehen).
- Portal MWST: Eidg. Steuerverwaltung (2012)
- Elektronische Rechnungsstellung und Zahlungsabwicklung: Eidg. Finanzverwaltung (Betrieb Schweiz-weit ab 2018)
- Baubewilligung beantragen: BPUK (Planung offen).

²¹ Aus dem «Katalog priorisierter Vorhaben», E-Government Schweiz, 24. Oktober 2011

13. Fortsetzung der Administrativen Entlastung

Motivation

Die Unternehmen sind auf ein attraktives regulatorisches Umfeld angewiesen. Ein wesentlicher Bestandteil der Standortattraktivität und Voraussetzung für Innovation und langfristiges Wirtschaftswachstum ist eine geringe Belastung der Unternehmen aufgrund von staatlichen Regulierungen. Wo ein Regulierungsabbau möglich ist, eröffnen sich unternehmerische Freiräume. Administrative Entlastung im Speziellen reduziert die unnötigen Kosten der Unternehmen und erhöht so ihre Produktivität. Da andere Länder in diesem Bereich auch aktiv sind, hat die Administrative Entlastung einen relativen Attraktivitätsverlust der Schweiz zu vermeiden. Sie ist für den Bundesrat eine Daueraufgabe.

Auftrag

Im August 2011 hat der Bundesrat den Bericht «Die administrative Entlastung von Unternehmen: Bilanz 2007-2011 und Perspektiven 2012–2015» verabschiedet. Er stellt insgesamt 20 neue Massnahmen vor, die zur administrativen Entlastung von Unternehmen beitragen.

Inhalt

Die wichtigsten konkreten Massnahmen in diesem Bericht, von denen zahlreiche Schweizer Unternehmen profitieren werden, und die nun umzusetzen sind, sind die Folgenden:

1. Die Analyse der Regulierungskosten in 15 Bereichen sowie die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten.
2. Die vollelektronische Abrechnung der Mehrwertsteuer.
3. Die vollelektronische Gewinnsteuerabwicklung im Bereich der Unternehmen.
4. Erleichterungen im Bereich Rechnungslegung und Revision.
5. Empfehlung an die Kantone zur Harmonisierung im Bereich Planungs- und Baurecht.

Eine weitere wichtige Massnahme des Berichts war Teil B der Mehrwertsteuerrevision, welcher die Einführung des Einheitssatzes und die Abschaffung der meisten Ausnahmen vorsah. Diese Massnahme wurde vom Nationalrat an den Bundesrat zurückgewiesen.

Vorgehensweise

Der Bericht vom August 2011 setzt die Schwerpunkte der Arbeiten zur administrativen Entlastung der Unternehmen und definiert konkrete Projekte, um dieses Ziel zu erreichen. Die einzelnen Projekte sind in der Zuständigkeit der federführenden Departemente und Bundesämter, wobei klar definierte Termine bestehen.

Beim Projekt Analyse der Regulierungskosten (Postulate Fournier 10.3429 und Zuppiger 10.3592) standen im Jahr 2011 methodische Aspekte im Vordergrund. Dazu fanden unter anderem ein Methodenworkshop mit internationalen Experten und eine Konsultation eines Methodenentwurfs bei den Mitgliedern des KMU-Forums statt. Die Studien in den 15 identifizierten Bereichen werden unter der Federführung von verschiedenen Bundesämtern stehen und ausserdem von verschiedenen Auftragnehmern durchgeführt. Deshalb war ein detailliertes Handbuch notwendig, um eine leichte, kohärente und vergleichbare Umsetzung der Studien sicherzustellen. Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO hat dazu die Methode «Regulierungs-Checkup» entwickelt. Bei den Studien gilt es zu verstehen, welches in den einzelnen Bereichen die Kostentreiber von staatlichen Auflagen bei den Unternehmen allgemein und in den verschiedenen Unternehmenskategorien sind und wie hoch die verursachten Kosten schätzungsweise sind. Neben der Kostenschätzung steht die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten im Fokus. Während für die Kostenschätzung in erster Linie Exper-

ten beigezogen werden, soll die Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten primär auf Unternehmensinterviews basieren.

Allerdings erweisen sich die Bemühungen um den Abbau von unnötigen administrativen Entlastungen als sehr langwierig. Aus Ressourcengründen können oder wollen nicht alle betroffenen Bundesämter dieser Aufgabe eine hohe Priorität zukommen lassen. Verbreitete Vorbehalte gegenüber konkreten Abbaumassnahmen gründen oftmals auch in Zielkonflikten zwischen einer weitgehenden Regulierung von Wirtschaftsaktivitäten einerseits und schlanken Aufsichts- und Vollzugsprozessen andererseits.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Kosten der *administrativen Belastung* wurden in einem Bericht des Bundesrates²² auf 2% des BIP geschätzt, was heute mehr als 10 Mrd. Franken pro Jahr bedeuten würde. Gemäss einem anderen Bericht des Bundesrates²³ belaufen sich die *Regulierungskosten* (die über den Administrativaufwand hinausgehen und auch Kosten zur Erfüllung von Vorschriften beachten und (theoretisch) die Folgekosten der Einschränkung der unternehmerischen Handlungsfreiheit) auf zwischen 2% und 10% des BIP oder noch mehr. Eine Quantifizierung fällt allerdings schwer, weil erstens gewisse Informationspflichten und Auflagen auch im Eigeninteresse der Unternehmen stehen und zweitens die Einschätzungen über deren Erforderlichkeit nicht überall gleich gesehen werden. Einsparungen in diesem Bereich haben aber jedenfalls das Potenzial, das BIP zu erhöhen; zusätzlich können solche Reformen die Innovation fördern, weil unangemessene Regulierungen die Innovationskraft der Wirtschaft hemmen.

Ziel der Schätzung der Regulierungskosten ist nicht nur die Kenntnis der Kosten, sondern längerfristig auch eine Reduktion dieser Kosten. Diese Reduktion muss allerdings sicherstellen, dass der Nutzen der Regulierung nicht infrage gestellt wird. Würde es beispielsweise gelingen, gestützt auf die oben genannte Analyse der Regulierungskosten in allen 15 Bereichen jährlich je 20 Millionen Franken einzusparen, so entspräche dies jährlichen Einsparungen von 300 Millionen. Demnach können auch kleinere Erfolge in einzelnen Bereichen in der Summe für die Unternehmen von grosser Bedeutung sein und den Wirtschaftsstandort Schweiz nachhaltig stärken.

Verantwortlichkeiten und Zeitplan

1. Analyse der Regulierungskosten in 15 Bereichen und Identifikation von Vereinfachungsmöglichkeiten: interdepartementale Arbeitsgruppe unter Leitung des SECO (bis 2013)
2. Vollelektronische Abrechnung der Mehrwertsteuer: ESTV (bis 2012).
3. Vollelektronische Gewinnsteuerabwicklung im Bereich der Unternehmensbesteuerung: ESTV (bis 2013)
4. Erleichterungen im Bereich Rechnungslegung und Revision: BJ (meist 2012)²⁴
5. Empfehlung an die Kantone zur Harmonisierung im Bereich Planungs- und Bau-recht (ARE, bis 2012).

²² «Massnahmen des Bundes zur administrativen Entlastung in den Unternehmen», Bericht des Bundesrates vom 16.6.2003

²³ Vgl. die Botschaft zur Vereinfachung des unternehmerischen Alltags vom 8.12.2006, zu finden unter <http://www.evd.admin.ch/aktuell/00120/index.html?lang=de&msg-id=9090>

²⁴ Überführung der Angaben zur Durchführung einer Risikobeurteilung in den nicht revisionspflichtigen Lagebericht: 2011 beschlossen; Inkraftsetzung noch unbestimmt; Anhebung der Schwellenwerte für die Verpflichtung zur ordentlichen Revision: 2011 beschlossen; Inkraftsetzung erfolgte am 1. Januar 2012; Befreiung von Einzelunternehmen und Personengesellschaften von der Pflicht, bei weniger als 500'000 Fr. Jahresumsatz eine ordentliche Buchhaltung zu führen: 2011 beschlossen; Inkraftsetzung noch unbestimmt.