



Neue Wachstumspolitik 2016–2019

Bericht des Bundesrates vom 22.06.2016

1 Zusammenfassung

Die Schweizer Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren im internationalen Vergleich positiv entwickelt. Allerdings hat die Aufwertung des Frankens im Jahr 2015 Spuren hinterlassen, und die Aussichten für die kommenden Jahre werden durch erhebliche Risiken belastet. Hierzu zählen etwa die strukturellen Probleme in verschiedenen Handelspartnerländern sowie die Unsicherheiten über die künftigen Beziehungen zur EU. Insbesondere exportorientierte Bereiche – einschliesslich Zulieferer – dürften noch länger mit grossen Herausforderungen und schmerzhaften Strukturanpassungen konfrontiert sein. In einem solch schwierigen Umfeld muss die Wachstumspolitik durch die Schaffung wachstumsfreundlicher Rahmenbedingungen massgeblich dazu beitragen, den Standort Schweiz trotz Währungs- und anderer Belastungen attraktiv zu halten.

Das gute Abschneiden der Schweizer Wirtschaft in den letzten Jahren war massgeblich der hohen Erwerbsbeteiligung und dem Produktivitätswachstum der exportorientierten Sektoren zuzuschreiben. Demgegenüber entwickelte sich die Arbeitsproduktivität in den binnenwirtschaftlich orientierten Bereichen weiterhin nur bescheiden und schwächer als in vielen anderen Ländern. Diese Entwicklung muss zu denken geben. Betrachtet man die längerfristige Entwicklung im internationalen Vergleich, so ist die Schweiz mittlerweile deutlich zurückgefallen und hat ihren Spitzenplatz in Bezug auf das Niveau der Produktivität verloren.

Aus Sicht der Wachstumspolitik besteht somit Handlungsbedarf. Der Bundesrat strebt daher eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik an, um den Wirtschaftsstandort Schweiz durch eine Belebung des Wettbewerbs zu stärken, die Voraussetzungen für mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und den Wohlstand der Bevölkerung zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Gleichzeitig stehen auch zunehmend die negativen Auswirkungen des Wirtschaftswachstums auf Umwelt, natürliche Ressourcen und Infrastrukturen im Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Zudem zeigen die Erfahrungen der Finanzkrise von 2008 und der darauf folgenden Schulden- und Wirtschaftskrisen, dass ein nachhaltiges Wachstum auch voraussetzt, schwerwiegenden Krisen vorzubeugen und diese flexibel zu meistern.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Jahr 2014 entschieden, seine Wachstumspolitik einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Am 21. Januar 2015 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik – Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie». Darin kommt der Bundesrat zum Schluss, dass eine neue Wachstumspolitik inskünftig auf drei Säulen abgestützt werden soll:

1. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität,
2. Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft,
3. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums.

Die «Neue Wachstumspolitik 2016–2019» sieht ein Reformpaket von insgesamt 14 Massnahmen in diesen drei Säulen vor. Dabei stellt der Bundesrat die Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie die Stärkung von Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit als prioritäre Säule in den Mittelpunkt der Wachstumspolitik.

I. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität

Die Neue Wachstumspolitik 2016–2019 will in erster Linie alle Vorkehren treffen, die der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft in ihrer ganzen Breite dienlich sind. Der Schlüssel für die künftige Stärkung der schweizerischen Volkswirtschaft liegt jedoch in erster Linie bei den binnenorientierten Sektoren, da insbesondere der sektorale Strukturwandel das Produktivitätspotential der Schweizer Volkswirtschaft

auch in Zukunft belasten werden dürfte. Ohne weitere Reformen droht sich die Dualisierung der Volkswirtschaft – in einen international wettbewerbsfähigen Exportsektor einerseits und in teure und wenig wettbewerbsintensive Binnensektoren andererseits – weiter zu akzentuieren.

Sieben Vorhaben der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019 tragen zur Zielsetzung eines stärkeren Zuwachses der Arbeitsproduktivität – allgemein und spezifisch in den binnenorientierten Sektoren – bei:

1. Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU
2. Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen
3. Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der «Digitalen Wirtschaft»
4. Liberalisierung des Strommarktes und Regulierung des Gasmarktes
5. Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen
6. Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe
7. Agrarpolitik 2022–2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik

II. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft

Neben der Arbeitsproduktivität soll als zweiter Pfeiler die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft in die Wachstumspolitik Aufnahme finden. Die Finanz- und Wirtschaftskrisen der letzten Jahre haben in vielen Ländern eindrücklich gezeigt, dass solche Krisen massive und lang anhaltende Folgen für Arbeitsplätze und Wohlstand haben können. Die Schweiz wurde von diesen Krisen weit weniger getroffen als andere Länder. Risiken sind dennoch auszumachen, insbesondere bezüglich der hohen Verschuldung, sowohl im Finanzsektor als auch bei den privaten Haushalten. Zudem gilt es, die solide Finanzsituation beim Bundeshaushalt auch in Zukunft zu gewährleisten.

Die folgenden drei Massnahmen sollen in der Säule «Widerstandsfähigkeit» prioritär behandelt werden:

8. Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»
9. Stabilisierungsprogramm 2017–2019
10. Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte

III. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums

Eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik muss vor allem auf die Qualität und nicht die blossе Quantität des Wachstums fokussieren. Diesbezüglich identifiziert der Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» neben Umweltproblemen insbesondere auch bezüglich der Regulierungen in den Bereichen Raumplanung, Wohnungswesen und Infrastrukturen wichtigen Handlungsbedarf für die Schweiz.

Als geeignete Ansätze zur Milderung der Nebenwirkungen stehen vier Massnahmen im Mittelpunkt:

11. Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050
12. Klimagesetzgebung nach 2020
13. Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes
14. Effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung	2
2	Einleitung	5
3	Grundlagen der Neuen Wachstumspolitik	8
4	Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2012–2015	13
5	Überblick über die Massnahmen	16
6	Beschreibung der einzelnen Massnahmen	20
1	Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU	21
2	Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen	23
3	Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der «Digitalen Wirtschaft»	26
4	Liberalisierung des Strommarktes und Regulierung des Gasmarktes	29
5	Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen	31
6	Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe	33
7	Agrarpolitik 2022–2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik	36
8	Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»	38
9	Stabilisierungsprogramm 2017–2019	40
10	Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte	43
11	Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050	45
12	Klimagesetzgebung nach 2020	48
13	Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes ..	50
14	Effizientere Nutzung und zielgerichteter Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen	52
7	Umsetzung und Evaluation	55

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Umsetzungsstand der Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015	14
Tabelle 2:	Übersicht über die Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019	41
Tabelle 3:	Überblick der Umsetzungsschritte und Fristen	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildungen 1a und 1b:	Produktivitätsentwicklung im internationalen Vergleich	5
Abbildung 2:	Schweizer Exporte an Destinationen ohne FHA	25

2 Einleitung

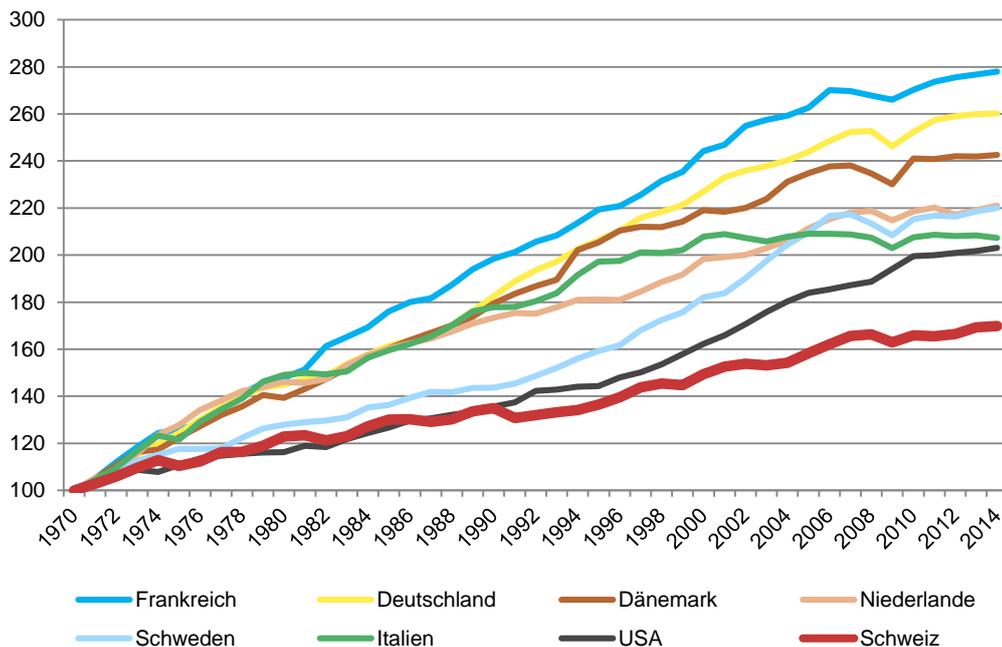
Die Schweizer Wirtschaft hat sich in den vergangenen Jahren im internationalen Vergleich insgesamt positiv entwickelt. Allerdings hat die Aufwertung des Frankens im Jahr 2015 Spuren hinterlassen, und die Aussichten für die kommenden Jahre werden durch erhebliche Risiken belastet. Hierzu zählen etwa die strukturellen Probleme in verschiedenen Handelspartnerländern, die Bewältigung der starken Aufwertung des Schweizer Frankens sowie die Unsicherheiten über die künftigen Beziehungen zur EU. Insbesondere exportorientierte Bereiche – einschliesslich Zulieferer – dürften noch länger mit grossen Herausforderungen und schmerzhaften Strukturanpassungen konfrontiert sein. In einem solch schwierigen Umfeld muss die Wirtschaftspolitik durch die Schaffung wachstumsfreundlicher Rahmenbedingungen massgeblich dazu beitragen, den Standort Schweiz trotz Währungsungleichgewichten und anderer Belastungen attraktiv zu halten.

Die Analyse des wirtschaftlichen Wachstums der vergangenen Jahre zeigt, dass das gute Abschneiden der Schweiz massgeblich der hohen Erwerbsbeteiligung und dem Produktivitätswachstum der exportorientierten Sektoren zuzuschreiben ist. Demgegenüber entwickelte sich die Arbeitsproduktivität in den binnenwirtschaftlich orientierten Bereichen, welche nicht demselben Wettbewerbsdruck ausgesetzt sind, weiterhin nur bescheiden und weit schwächer als in vielen anderen Ländern. Betrachtet man die längerfristige Entwicklung im internationalen Vergleich, so ist die Schweiz deutlich zurückgefallen und hat ihren Spitzenplatz in Bezug auf das Niveau der Produktivität mittlerweile verloren.

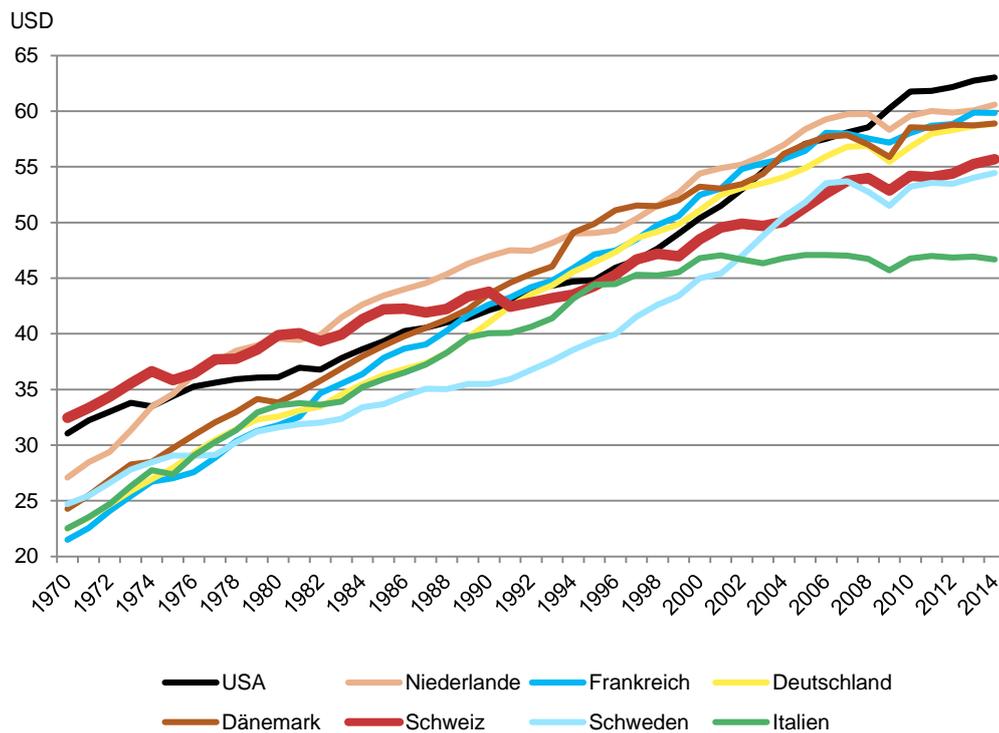
Abbildungen 1a und 1b: Produktivitätsentwicklung im internationalen Vergleich

(a) Entwicklung der Arbeitsproduktivität in lokaler Währung (zu konstanten Preisen)

Index 1970 = 100



(b) Niveau der Arbeitsproduktivität in US-Dollar
(zu konstanten Preisen, umgerechnet mit Kaufkraftparitäten)



Quellen: BAKBASEL/OECD

Diese strukturellen Verschiebungen zwischen den Wirtschaftssektoren geben auch für die Zukunft Anlass zur Sorge. Das zunehmende Gewicht der binnenorientierten Sektoren lässt einen immer schwächeren Zuwachs der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität erwarten. Für die längerfristige Entwicklung des Wohlstandes ist jedoch die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Arbeitsproduktivität von grundlegender Bedeutung. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität ist nicht nur der Schlüssel zum Wirtschaftswachstum der Volkswirtschaft, sondern auch zum Zuwachs der verfügbaren Einkommen und damit des individuellen Wohlergehens. Zudem können gerade in der derzeitigen Währungslage Produktivitätssteigerungen dazu beitragen, den durch die Frankenstärke ausgelösten Kostenschock für viele Unternehmen abzufedern.

Aus Sicht der Wachstumspolitik ist somit Handlungsbedarf vorhanden. Der Schlüssel für die künftige Stärkung der schweizerischen Volkswirtschaft liegt bei den binnenorientierten Sektoren. Von besonderer Bedeutung sind diejenigen Leistungen von Binnensektoren, die für andere Wirtschaftszweige Vorleistungen erbringen, die im internationalen Quervergleich sehr teuer sind. Zu denken ist etwa an die Landwirtschaft oder die Infrastruktursektoren.

Der Bundesrat strebt daher nach wie vor eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik an, um den Wirtschaftsstandort Schweiz durch eine Belebung des Wettbewerbs zu stärken, die Voraussetzungen für mehr und bessere Arbeitsplätze zu schaffen und den Wohlstand der Bevölkerung zu erhalten bzw. zu erhöhen.

Das *qualitative Wachstum* steht im Mittelpunkt der Wachstumspolitik des Bundesrates. Jedoch gelangen zunehmend auch die negativen Auswirkungen des *quantitativen Wirtschaftswachstums* auf Umwelt, natürliche Ressourcen und Infrastruktur in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Zudem zeigen die Erfahrungen der Finanzkrise von 2008 und der darauf folgenden Schulden- und Wirtschaftskrisen, dass ein nachhaltiges Wachstum auch voraussetzt, schwerwiegenden Krisen vorzubeugen. Schliesslich haben verschiedene politische Vorstösse das bisherige Wachstumsmodell der Schweiz in den letzten Jahren in Frage gestellt. Zu nennen ist hierbei insbesondere die Annahme des neuen Art. 121a der

Bundesverfassung durch die Bevölkerung, wodurch die Personenfreizügigkeit und die damit verbundenen Beziehungen zur EU als wichtige Pfeiler der bisherigen Wachstums- und Wirtschaftspolitik der Schweiz in Frage gestellt wurden.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat im Jahr 2014 entschieden, seine Wachstumspolitik einer grundlegenden Überprüfung zu unterziehen. Am 21. Januar 2015 veröffentlichte der Bundesrat den Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik - Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie». Darin kommt der Bundesrat zum Schluss, dass eine neue Wachstumspolitik inskünftig auf drei Säulen abgestützt werden soll:

- I. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität
- II. Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft
- III. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums

Entlang dieser drei Handlungsfelder hat das WBF in Zusammenarbeit mit den jeweils federführenden und betroffenen Departementen ein Wachstumspaket mit insgesamt 14 Massnahmen ausgearbeitet. Dabei zielen sieben Massnahmen auf die Erhöhung des Wachstums der Arbeitsproduktivität ab, drei Massnahmen beabsichtigen die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft und vier Massnahmen sollen die negativen Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums abmildern.

Der vorliegende Bericht leitet zunächst in Kapitel 3 den Handlungsbedarf und die Konturen des Wachstumspakets 2016–2019 her. Da mit dem Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik - Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie» vom 21. Januar 2015 der Bundesrat die bisherige Wachstumspolitik grundlegend überprüfte und Handlungsbereiche mit Reformbedarf aufzeigte, erfolgt die Darstellung der wachstumspolitischen Analyse sowie von Handlungsbedarf und Empfehlungen in abgekürzter Form auf Basis dieses Berichts.

Kapitel 4 stellt den Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2012–2015 dar und zeigt die gebliebenen Restanzen der darin skizzierten Reformvorhaben. Kapitel 5 liefert einen summarischen Überblick über die geplanten Massnahmen des Wachstumspakets 2016–2019. In Kapitel 6 werden die 14 prioritären Massnahmen aus den Legislaturzielen des Bundesrates, welche mittel- und langfristig für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und die Milderung der negativen Nebenwirkungen des Wachstums in der Schweiz von besonderer Bedeutung sind, detailliert beschrieben. Kapitel 7 fasst die konkreten Schritte zur Umsetzung der Massnahmen zusammen und beschreibt die vorgesehenen Massnahmen zur Evaluation.

Mit dem vorliegenden Bericht und der Neuausrichtung der Wachstumspolitik beantwortet der Bundesrat daher auch das Postulat 14.4052 Stadler Markus («Nachhaltige Wirtschaftsentwicklung») vom 3.12.2014. Darin wurde der Bundesrat beauftragt, darzulegen, mit welchen hauptsächlichen Zielen und Massnahmenbündeln er eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz sicherstellen will, die unter anderem ein in breiten Kreisen akzeptiertes Mass an Einwanderung in die Schweiz zur Folge hat.

Dieses Anliegen wurde bereits im Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik», anhand der grundsätzlichen Überprüfung des Wachstums aufgegriffen, und im Rahmen der Neuausrichtung der vorliegenden Wachstumspolitik weitergeführt. Indem innerhalb der dritten Säule namentlich die problematischen Nebenwirkungen des quantitativen Wachstums thematisiert werden, zielt der Bundesrat daher mit der Wachstumspolitik noch stärker als in der Vergangenheit auf ein nachhaltig abgestütztes Wachstum ab. Der Bundesrat strebt zudem mit der Umsetzung der am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen gutgeheissenen neuen Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung ein breit akzeptiertes Mass und eine bessere Steuerung der Zuwanderung an. Den Zielsetzungen des Postulats 14.4052 kommt der Bundesrat daher in seiner aktuellen Ausgestaltung der Wachstumspolitik nach.

3 Grundlagen der Neuen Wachstumspolitik

Obwohl die Schweiz über keine Rohstoffe verfügt, ist sie eines der reichsten Länder der Erde. Die Gründe dafür sind zwar vielfältig, die Rahmenbedingungen, welcher der Staat für wirtschaftliches Handeln setzt, haben aber diesbezüglich eine zentrale Bedeutung. Insbesondere der Wettbewerb zwischen den wirtschaftlichen Akteuren sorgt dafür, dass eine Volkswirtschaft prosperieren kann und der Wohlstand der Bevölkerung erhöht wird.

Der Bundesrat legt daher grossen Wert auf eine langfristig ausgerichtete und wettbewerbsfreundliche Wachstumspolitik. Nach der Wachstumsschwäche der 1990er Jahre verabschiedete der Bundesrat unter dem Titel «Wachstumspolitik» verschiedene Massnahmen, welche ein erhöhtes Wachstum der Arbeitsproduktivität zum Ziel hatten.

Mit dem Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik - Analyse der bisherigen und Ausblick auf die zukünftige Strategie» vom 21. Januar 2015 überprüfte der Bundesrat die bisherige Wachstumspolitik und zeigte neue Handlungsbereiche auf, in welchen wirtschaftspolitische Reformen sinnvoll sein könnten.

Wachstumspolitische Analyse

Der Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» zeigt zunächst auf, dass die Schweizer Volkswirtschaft die ausgeprägte Wachstumsschwäche der neunziger Jahre zumindest teilweise überwinden konnte und in den letzten Jahren im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Zuwächse des Bruttoinlandsprodukts (BIP) verzeichnete. Insbesondere seit der Finanzkrise erwies sich die Schweizer Wirtschaft als ausgesprochen robust. Allerdings verteilte sich das stärkere Wirtschaftswachstum infolge der zugewanderungsbedingten Bevölkerungszunahme auf mehr Personen. Daher ist für die Beurteilung der wirtschaftlichen Wohlstandsentwicklung eine Pro-Kopf-Betrachtung sinnvoll. Das reale BIP pro Kopf wuchs von 2003 bis 2013 durchschnittlich um 1,1% pro Jahr und damit leicht mehr als in den vorangegangenen zehn Jahren (1992–2002 +0,7% pro Jahr). Im internationalen Vergleich schneidet die Schweiz auch auf Pro-Kopf-Basis (leicht) überdurchschnittlich ab. Dies gilt auch für die Periode seit der Finanzkrise (2008–2013), in der das Pro-Kopf-Wachstum der Schweiz mit 0,2% pro Jahr zwar bescheiden ausfiel, im Gegensatz zu vielen anderen Ländern aber immerhin im positiven Bereich blieb. Dass die Schweiz trotz schwierigem weltwirtschaftlichem Umfeld und der Zusatzbelastung des starken Franken über die letzten Jahre beim Pro-Kopf-Wachstum vergleichsweise gut abschneidet, ist erfreulich.

Die Aufteilung des Pro-Kopf-BIP-Wachstums in seine beiden Komponenten Arbeitseinsatz und Arbeitsproduktivität zeigt jedoch, dass in der Schweiz über die letzten zehn Jahre ein erhöhtes Arbeitsvolumen, dank einer nochmaligen Steigerung der bereits vergleichsweise hohen Erwerbsbeteiligung, positive Impulse für das Pro-Kopf-Wachstum liefern konnte. Die Schweiz konnte somit ihre traditionelle Stärke, nämlich eine vergleichsweise gute Ausschöpfung des Arbeitskräftepotenzials, weiter stärken.

Im Gegensatz zur erfreulichen Verbesserung bezüglich der Ausschöpfung des Faktors Arbeit blieb bezüglich Arbeitsproduktivität die positive Trendwende jedoch aus. Im Gegenteil, hat sich die Zunahme der Arbeitsproduktivität in der Schweiz in den letzten Jahren, insbesondere seit der Finanzkrise, noch weiter verlangsamt. Eine ähnliche Entwicklung eines verlangsamt Produktivitätswachstums zeigt sich über die letzten Jahre in vielen Ländern. Betrachtet man die längerfristige Entwicklung im internationalen Vergleich, so ist die Schweiz allerdings überdurchschnittlich stark zurückgefallen und hat ihren Spitzenplatz in Bezug auf das Niveau der Produktivität mittlerweile verloren.

Die Produktivitätsentwicklung nach Branchen gibt Hinweise, dass in der Schweiz insbesondere das abgeschwächte Produktivitätswachstum in einigen Sektoren zur gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsverlangsamung beigetragen hat. An erster Stelle ist der Finanzsektor zu nennen, der seit der Jahrtausendwende, zunächst mit dem Platzen der Dotcom-Blase, und dann insbesondere seit der Finanzkrise von 2008, insgesamt eine bescheidene Produktivitätsentwicklung aufweist. Zudem gerieten seit der Finanz-

krise auch die bis dahin kräftigen Produktivitätszuwächse in der Industrie und im Grosshandel ins Stocken. Die binnenwirtschaftlich orientierten Branchen mit ihrer nach wie vor schwachen Produktivitätsentwicklung konnten dies nicht kompensieren.

Handlungsfelder

Für den Bundesrat steht nach wie vor fest, dass eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik vor allem auf ein hohes und steigendes Pro-Kopf-Einkommen und nicht allein auf das Wachstum des BIP an sich fokussieren soll. Die wirtschaftliche Leistung soll nicht nur durch mehr Beschäftigung und Kapital erhöht werden, sondern insbesondere durch eine effizientere und produktivere Verwendung aller Produktionsfaktoren. Darauf war und ist die Wachstumspolitik des Bundesrates ausgerichtet.

Betrachtet man die Stärken und Schwächen der Schweizer Volkswirtschaft wird klar, dass die Rahmenbedingungen der Schweiz sehr gut sind, aus volkswirtschaftlicher Sicht aber noch weiter verbessert werden können. Als Stärken sind insbesondere die Wirtschaftsfreiheit, der flexible Arbeitsmarkt, die ausgezeichnete ausgebildete Bevölkerung, die hochwertige Infrastruktur, die gute Fiskalpolitik, die hohe Lebensqualität, die Qualität von Natur und Landschaft, vertrauenswürdige staatliche Institutionen und die grosse Skepsis gegenüber einer interventionistischen und strukturerhaltenden Wirtschaftspolitik zu nennen. Sie tragen alle dazu bei, dass die Schweiz derzeit eines der wettbewerbsfähigsten Länder der Welt ist.

Dennoch bezeichnet der Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» aus einer volkswirtschaftlichen Sicht auch einige Schwächen der Schweiz: Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann auch nach drei Wachstumspaketen noch wesentlich erhöht werden. Zu erwähnen sind beispielsweise die mangelnden Reformen bei den Netzwerkindustrien, die Behinderung von Parallelimporten oder Bereiche in denen der Staat als Konkurrent zu privaten Akteuren tritt. Zudem besteht nach wie vor ein grosses Potential zum Öffnen von Märkten. Schliesslich verringern die administrative Belastung und hohe Regulierungskosten die Produktivitätsentwicklung und damit das Wachstum. Derzeit ist ebenfalls ein Engpass bei der Verfügbarkeit von Fachkräften zu identifizieren. Insgesamt stellt der Bericht daher fest, dass aus einer volkswirtschaftlichen Optik nach wie vor Reformbedarf für die Schweiz besteht.

Eine Lehre aus den Finanz- und Wirtschaftskrisen der letzten Jahre für die Wirtschaftspolitik ist, dass sich einige Volkswirtschaften als widerstandsfähiger hervorgetan haben als andere, obwohl sie ähnlich schwerwiegende Probleme in den Krisensektoren aufwiesen. Je rascher eine Volkswirtschaft wieder auf ihren potentiellen Wachstumspfad zurückkehrt, umso weniger Wohlstandsverluste verursacht eine Krise. Ein internationaler Vergleich der verantwortlichen Faktoren (u.a. Arbeitsmarkt, Staatsverschuldung) zeigt, dass die Schweizer Volkswirtschaft derzeit äusserst widerstandsfähig ist und wenig Handlungsbedarf für Verbesserungen besteht. Ausnahme bilden die im internationalen Vergleich hohe Verschuldung der privaten Haushalte sowie die systemischen Risiken, die von einem hohen Grad der Fremdfinanzierung im Finanzsektor ausgehen. Zudem ist trotz vergleichsweise solider Haushaltslage weiteres Gewicht auf die Reduktion der öffentlichen Verschuldung zu legen, um die Handlungsfähigkeit auch bei zukünftigen Krisen zu erhalten.

Der Begriff des Wirtschaftswachstums und die damit verbundenen Nebenwirkungen werden in der öffentlichen Diskussion zunehmend kritisch beurteilt. Die im Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» vorgenommene Analyse lässt die verschiedenen Kritiken in einem differenzierteren Licht erscheinen:

- Verdrängungseffekte auf dem Arbeitsmarkt konnten trotz der starken Zuwanderung in den letzten Jahren nicht festgestellt werden. Nicht ausgeschöpftes Potential existiert hingegen bei der Nutzung der im Inland vorhandenen Fachkräfte.
- Die Ursachen der Siedlungsflächenzunahme und der steigenden Zersiedelung sind neben dem Bevölkerungswachstum auch auf den zunehmenden Flächenanspruch pro Person zurückzuführen. Eine wichtige Rolle spielen auch raumplanerische Entscheide (z.B. dezentrale statt kompakte Siedlungsentwicklung, oder Bauten ausserhalb der Bauzonen).

- Faktoren, welche Angebot und Nachfrage nach Wohnraum beeinflussen, sind zahlreich. Der kausale Zusammenhang zwischen Immobilienpreisen und Bevölkerungswachstum ist aufgrund der vorliegenden Studien für die Schweiz nicht eindeutig nachzuweisen. Hingegen scheint es plausibel, dass sich das Mietrecht auf die Angebotselastizität auswirkt.
- Bezüglich den Verkehrsinfrastrukturen zeigt sich, dass neue Kapazitäten relativ rasch ausgenutzt werden. Besonders problematisch ist aus ökonomischer Sicht die nicht verursachergerechte Finanzierung des Verkehrs, welche Anreize für eine (zu) starke Nutzung setzt.
- Dass Umweltverschmutzung keine monokausale Folge von Wirtschaftswachstum sein muss, zeigt die Verbesserung der Umweltqualität in der Schweiz. Der technologische Fortschritt führt zudem dazu, dass die Intensität des Ressourcenverbrauchs vom Wirtschaftswachstum entkoppelt werden kann. Grosse Herausforderungen verbleiben insbesondere in der Klimapolitik, der Biodiversität und dem Bodenverbrauch. Die Umwelt-Auswirkungen des schweizerischen Konsums haben zwischen 1996 und 2011 im Inland abgenommen, im Ausland dagegen zugenommen.

Wie der Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» deutlich macht, ist der vom Bundesrat eingeschlagene Weg grundsätzlich erfolgsversprechend. Aufgrund des nach wie vor vorhandenen Reformbedarfs wird eine langfristig ausgerichtete Wachstumspolitik auch künftig von zentraler Bedeutung sein. Deren Fokus ist weiterhin auf Massnahmen zu legen, welche das Wachstum der Arbeitsproduktivität zum Ziel haben. Daneben sollen neu auch Massnahmen ins Auge gefasst werden, welche einerseits die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gegenüber wirtschaftlichen Krisen erhöhen und andererseits die unerwünschten Nebeneffekte des Wirtschaftswachstums abmildern können.

Empfehlungen des Berichts «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik»

- a. Das Wachstum der Arbeitsproduktivität in der Schweiz entwickelt sich auch nach drei Wachstumspaketen eher schwach. Für eine nachhaltige Sicherung des materiellen Wohlstandes und der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist deshalb auch weiterhin notwendig, dass das Thema «Wachstum der Arbeitsproduktivität» zentral auf der Agenda des Bundesrates bleibt. **Eine auf das Wachstum der Arbeitsproduktivität ausgerichtete Wachstumspolitik ist deshalb weiterzuführen.**
- b. Die Analyse und die Erfahrungen mit der jüngsten Finanz- und Wirtschaftskrise haben gezeigt, dass es für die langfristige Wirtschaftsentwicklung entscheidend ist, die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft für ausserordentliche Krisenfälle zu erhöhen. Zudem ist zu empfehlen, dass sich der Bundesrat vermehrt auch den potentiell negativen Nebeneffekten des Wirtschaftswachstums widmet, indem die Produktivität aller eingesetzten Ressourcen erhöht wird. Eine langfristig orientierte und auf die Erhöhung des Wohlstands ausgerichtete Wachstumspolitik sollte sich deshalb auf **drei Säulen stützen**:
 1. **Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität**
 2. **Erhöhung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft**
 3. **Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums**

Aus wirtschaftspolitischer Sicht kommt dem Wachstum der Arbeitsproduktivität nach wie vor prioritäre Bedeutung zu.

- c. Die Analyse hat gezeigt, dass das BIP (resp. das BIP pro Kopf) ein sehr guter Indikator ist, um die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu messen. Zudem werden durch das BIP

internationale Vergleiche erheblich erleichtert. Das **BIP und das BIP pro Kopf sind daher weiterhin als wichtige Indikatoren zu verwenden**. Gleichwohl werden durch das BIP nicht alle Komponenten des gesellschaftlichen Wohlergehens gemessen. Zudem gibt das BIP nur beschränkt Auskunft über das Potenzial zur Erhaltung respektive Steigerung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit in der Zukunft. Deshalb hat das Bundesamt für Statistik im Auftrag des Bundesrates ein Indikatorensystem für die Wohlfahrtsmessung entwickelt, welches das BIP mit Indikatoren zur gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Entwicklung ergänzt. Die Indikatoren sollen die zusätzlichen Informationen liefern, um wirtschaftspolitische Entscheidungen nicht alleine am BIP auszurichten. Das im Jahr 2014 lancierte System umfasst 40 Indikatoren aus einer Vielzahl von Bereichen wie z.B. Bildungsstand, psychische Gesundheit oder Lebenszufriedenheit, und thematisiert überdies verschiedene Herausforderungen für den langfristigen Erhalt der Wohlfahrt aufmerksam. Dazu gehören die demografische Alterung, der Umgang mit natürlichen Ressourcen sowie die Thematik der Emissionen und des Klimawandels.

- d. Zur Beurteilung der Wohlfahrt ist auch von entscheidender Bedeutung, wie der **Wohlstand in der Bevölkerung verteilt ist**. Bezogen auf die Arbeitseinkommen gehört die Schweiz mit einer tiefen Arbeitslosigkeit, einer hohen Erwerbsbeteiligung und einer relativ gleichmässigen Lohnverteilung zu den Ländern mit einer relativ ausgewogenen Verteilung. Die Arbeitsmarktinstitutionen, die Sozialversicherungen und das Steuersystem ermöglichen einen zusätzlichen, differenzierten Ausgleich nach politisch bestimmten Kriterien. Die Einkommensverteilung war in der Schweiz über die letzten Jahrzehnte relativ stabil.
- e. Erfreulicherweise zeichnet sich die Schweizer Volkswirtschaft durch eine **Vielzahl von Stärken** aus, die es zu erhalten gilt. Die Wirtschaftspolitik ist im Wesentlichen darauf ausgerichtet, gute Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Aktivitäten zu schaffen. Auf eine einzelne Branchen, Technologien und Firmen bevorzugende Wirtschaftspolitik wird verzichtet. Allgemein günstige Rahmenbedingungen führen zu einer im internationalen Vergleich äusserst hohen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen. Zu den zentralen Rahmenbedingungen, welche erhalten werden sollen, gehören u.a.:
- Gute Rahmenbedingungen für unternehmerische Tätigkeiten. Dazu gehören u.a. ein zuverlässiger Schutz von Eigentumsrechten, ein verlässlicher Rechtsrahmen, ein gut entwickeltes Finanzsystem, eine auf Preisstabilität gerichtete Geldpolitik, sowie ein guter Zugang zu ausländischen Güter- und Kapitalmärkten.
 - Eine im internationalen Vergleich hohe Erwerbsbeteiligung verbunden mit einer grossen Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes. Beide Faktoren stärken auch die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft.
 - Hohe Qualität der Ausbildung auf allen Stufen mit einer guten Ausrichtung auf die Erfordernisse des Arbeitsmarktes.
 - Qualitativ hochwertige Infrastrukturen, welche es anderen Wirtschaftssektoren ermöglichen, erfolgreich zu wirtschaften.
 - Eine nachhaltige Fiskalpolitik: Die Ausgaben entsprechen mittel- bis langfristig den Einnahmen und die Staatsverschuldung bewegt sich in verkraftbaren Dimensionen. Dies reduziert die Krisenanfälligkeit der gesamten Volkswirtschaft. Auf der Einnahmeseite steht eine im internationalen Vergleich moderate Steuerbelastung für Unternehmen und Haushalte.
 - In der Schweiz wird die Innovationstätigkeit grundsätzlich durch die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen unterstützt. Es ist im Rahmen der neuen Wachstumspolitik zu prüfen, inwiefern der Wirtschaftsstandort Schweiz durch den Einsatz von IKT innovativ und international wettbewerbsfähig bleiben kann.
 - Die hohe Qualität von Natur und Landschaft.

Der **Handlungsbedarf** ist im Bericht zu den Grundlagen der Neuen Wachstumspolitik nur grob beschrieben. Aus den identifizierten Schwächen ergibt sich jedoch im Sinne einer Auslegeordnung Handlungsbedarf bei folgenden Themenfeldern:

Handlungsbedarf bei der 1. Säule, «Arbeitsproduktivität»:

- a. Stärkung des Wettbewerbs in verschiedenen Bereichen des Binnenmarktes
- b. Internationale Öffnung und Erweiterung des Marktzugangs
- c. Reduktion der administrativen Belastung und der Regulierungskosten für Unternehmen
- d. Milderung des Fachkräftemangels

Handlungsbedarf bei der 2. Säule, «Widerstandsfähigkeit»:

- e. Klärung der Ursachen und Anreize für die hohe Verschuldung der privaten Haushalte
- f. Verbesserung der finanziellen Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen
- g. Reduktion der systemischen Risiken im Finanzsektor

Handlungsbedarf bei der 3. Säule, «Milderung der Nebenwirkungen»:

- h. Weiterführende Analysen bezüglich der Regulierung auf dem Wohnungsmarkt
- i. Verstärkte Kostenwahrheit bei Verkehrsinfrastrukturen
- j. Analyse des Einflusses bestehender Anreize in anderen Politikbereichen (z.B. Verkehr, Steuern, kommunale Infrastruktur) auf die Raumnutzung und Landschaft resp. auf die Zersiedelung sowie Evaluation von Hemmnissen der Siedlungsentwicklung nach innen.
- k. Internationales Engagement und Koordination zur Milderung von Umweltproblemen
- l. Internalisierung externer Energie- und Klimakosten mittels Ablösen der Fördermassnahmen durch ein Klima- und Energielenkungssystem im Rahmen der 2. Etappe der Energiestrategie 2050, mit vollständiger Rückerstattung.

Die Ausgestaltung der konkreten Massnahmen der «Neuen Wachstumspolitik 2016- 2019» orientiert sich stark an diesen, im Grundlagenbericht identifizierten Herausforderungen, jedoch mit folgenden Ausnahmen:

- Fachkräftemangel: Mit der Fachkräfteinitiative existiert bereits ein etabliertes Gefäss, welches die beschriebenen Handlungsfelder und Herausforderungen zielgerichtet und koordinierend angeht.
- Nachhaltigkeit der Sozialversicherungen: Mit der Vorlage «Altersvorsorge 2020» will der Bundesrat bis zum Jahr 2020 eine umfassende und gleichzeitige Revision von AHV und BVG durchführen. Der Bundesrat hat die Botschaft zur Reform der Altersvorsorge ans Parlament überwiesen.
- Raumplanung und Zersiedelung: Bevor für die Strategie der inneren Verdichtung neuer Handlungsbedarf identifiziert werden kann, müssen zunächst die Auswirkungen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 2012 analysiert und evaluiert werden.

Dagegen haben sich die Finanzperspektiven des Bundes seit Publikation des Berichts weiter verschlechtert. Daher wird in der Säule «Widerstandsfähigkeit» ein zusätzliches Stabilisierungsprogramm notwendig, um die Einhaltung der Vorgaben der Schuldenbremse zu gewährleisten und die staatliche Schuldenlast nicht weiter anschwellen zu lassen.

4 Umsetzungsstand der Wachstumspolitik 2012–2015

Die Wachstumspolitik 2012–2015 war das dritte Wachstumspaket des Bundesrats seit der Einführung der Wachstumspolitik und stand im Zeichen der schleppenden Erholung der Weltwirtschaft nach den globalen Finanz- und Wirtschaftskrisen seit 2008. Diese Krisen haben die enorme Bedeutung des rechtzeitigen Angehens struktureller Reformen vor Augen geführt. Während die Schweiz relativ glimpflich durch die Krisenjahre gekommen ist, wurde die wirtschaftliche Entwicklung zunehmend von der starken Beschäftigungsentwicklung der binnenorientierten Sektoren getragen. Die Wachstumspolitik 2012–2015 enthielt vor diesem Hintergrund in erster Linie Massnahmen, die der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft in ihrer ganzen Breite dienlich sein sollten, wobei ein besonderes Augenmerk auf die Binnen-sektoren gelegt wurde. Die Wachstumspolitik 2012–2015 umfasste folgende 13 Massnahmen:

1. Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie («Gesundheit 2020») zur Ausarbeitung von Massnahmen mit Effizienzsteigerungsmöglichkeiten im Gesundheitswesen.
2. Weiterentwicklung der Agrarpolitik, wobei zur Steigerung der Arbeitsproduktivität eine Anpassung der Strukturverbesserungsmassnahmen, eine Steigerung der Flächenmobilität und die Prüfung der Möglichkeiten einer Marktöffnung verfolgt wurden.
3. Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen um jährlich ein bis zwei Abkommen zur Stärkung des Aussenhandels.
4. Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU und, angesichts des EU-Beitritts Kroatiens, die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Kroatien.
5. Abschluss eines Abkommens mit der EU im Bereich Strom und Energie zur Stärkung der Versorgungssicherheit und Einbindung der Schweiz in den grenzüberschreitenden Stromhandel.
6. Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten und Umsetzung struktureller Reformen als wirkungsvolles Instrument zur langfristigen Stabilisierung des Bundeshaushalts, neben der Schuldenbremse.
7. Verabschiedung der Unternehmenssteuerreform III zur Gewährleistung der Finanzierung der Staatsausgaben, der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz und gleichzeitig der internationalen Akzeptanz und damit der Glaubwürdigkeit des schweizerischen Steuersystems.
8. Erstellen des Konzeptberichts «Mobility Pricing», in dessen Rahmen ein neues Finanzierungs- und Steuerungsmodell für die Strassen- und Schienennetze geprüft wird, welches die Mobilität im Sinne einer ökonomisch effizienten und ökologisch nachhaltigen Nutzung der Netzkapazitäten beeinflusst.
9. Verabschiedung der AHV-Revision zur Konsolidierung der Finanzen einerseits und zur Modernisierung der Altersvorsorge anderseits.
10. Konkretisierung und Umsetzung der Energiestrategie 2050, wodurch der schrittweise Ausstieg aus der Kernenergie sowie das Reduktionsziel beim Ausstoss von Treibhausgasen, unter Berücksichtigung einer sicheren, wirtschaftlichen und umweltverträglichen Energieversorgung, erreicht werden soll.
11. Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform zur Prüfung der Machbarkeit einer ökologischen Steuerreform, welche die Einnahmen aus den Umweltabgaben für eine Senkung verzerrend wirkender Steuern einsetzt.
12. Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz» zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit durch den Einsatz von IKT, bzw. einer bürgernahen, effizienten und wirtschaftlichen Verwaltung durch den Einsatz von E-Government.
13. Fortsetzung der Administrativen Entlastung mit der Umsetzung fünf prioritärer Massnahmen zur Reduktion der Belastung der Unternehmen aufgrund von staatlichen Regulierungen.

Der parallel zum vorliegenden Bericht veröffentlichte «Schlussbericht zur Wachstumspolitik 2012–2015» evaluiert den Umsetzungsstand der 13 Massnahmen der Wachstumspolitik des Bundesrates im

Vergleich zu den im Juni 2012 formulierten Erwartungen. Zur Beurteilung des Umsetzungsstandes hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) die federführenden Bundesämter zum Umsetzungsstand per Ende 2015 konsultiert.

Es zeigt sich, dass für sechs der dreizehn Massnahmen die in der Wachstumspolitik 2012–2015 definierten Zielsetzungen seitens des Bundesrates erfüllt wurden. Dies umfasst die Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie, die Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten, die Unternehmenssteuerreform III, die Konzeption eines Berichts «Mobility Pricing», die AHV-Revision sowie die Energiestrategie 2050. Allerdings sind hiervon drei Massnahmen (Unternehmenssteuerreform, AHV-Revision und Energiestrategie) noch im Parlament hängig. Weitere fünf Massnahmen haben den Auftrag teilweise oder mehrheitlich erfüllt. Diese sind: Weiterentwicklung der Agrarpolitik, Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen, Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform, Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz», Fortsetzung der administrativen Entlastung. Mit den seit Sommer 2015 von Seiten der EU sistierten Verhandlungen für ein Abkommen im Bereich Strom sowie mit der Verzögerung der Ratifikation des Protokoll III des FZA haben bis Ende 2015 nur zwei Massnahmen den ursprünglichen Auftrag nicht erfüllt.

Gründe dafür, dass die Massnahmen nicht abgeschlossen werden konnten, liegen teilweise in äusseren, nicht vorhersehbaren Entwicklungen. Aufgrund der europapolitischen Entwicklungen kam es bei der Agrarpolitik, bei der Sicherung der Personenfreizügigkeit und beim geplanten Stromabkommen mit der EU aufgrund der Annahme des neuen Artikels 121a der Bundesverfassung durch Volk und Stände zu Verzögerungen. Indessen konnte bei einigen Massnahmen nicht der volle ursprüngliche Inhalt umgesetzt werden. Beim Ausbau und der Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen, bei der Umsetzung der Strategie «E-Government Schweiz» sowie bei der Fortsetzung der administrativen Entlastung weicht der Umsetzungsstand allerdings nur geringfügig vom ursprünglichen Inhalt der Massnahme ab und erfüllt damit weitgehend die Erwartungen. Insgesamt erfüllt die Wachstumspolitik 2012–2015 damit eine Mehrheit der anvisierten Ziele. Dies unter Vorbehalt der noch ausstehenden Entschiede des Parlaments zu wichtigen Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015 (AHV-Revision, Unternehmenssteuerreform III, Energiestrategie 2050, ökologische Steuerreform). Tabelle 1 fasst den Umsetzungsstand für jede der 13 Massnahmen zusammen.

Tabelle 1: Umsetzungsstand der Massnahmen der Wachstumspolitik 2012–2015

Massnahme	Umsetzungsstand	Erreichungsgrad der ursprünglichen Ziele
Formulierung einer nationalen Gesundheitsstrategie	Verschiedene Handlungsfelder für Effizienzsteigerungsmöglichkeiten wurden im Bericht «Gesundheit 2020» identifiziert.	Erreicht
Weiterentwicklung der Agrarpolitik	Die Prüfaufträge für Massnahmen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität wurden erfüllt.	Teilweise erreicht: Verhandlungen mit der EU zur Marktöffnung sind noch nicht abgeschlossen
Ausbau und Verstärkung des Netzes von Freihandelsabkommen	Acht neue FHA wurden abgeschlossen und mit vier potentiellen FHA-Partnerländer wurden Verhandlungen aufgenommen.	Mehrheitlich erreicht: Der Abschluss mit der Zollunion Russland, Weissrussland und Kasachstan, sowie mit Vietnam, Indien und Indonesien ist ausstehend.
Sicherung der Personenfreizügigkeit mit der EU	Der Erlass von autonomen Kontingenten für die Zulassung von kroatischen Bürgerinnen und Bürgern zum Schweizer Arbeitsmarkt hat zu einer vorübergehenden Deblockierung bestimmter Verhandlungen mit der EU geführt.	Nicht erreicht: Die Ratifikation des Protokoll III des FZA ist bis Ende 2015 nicht erreicht.

Abkommen mit der EU im Bereich Strom und Energie	Die Verhandlungen zum Stromabkommen mit der EU sind weit fortgeschritten.	Nicht erreicht: Das Abkommen konnte nicht abgeschlossen werden.
Festlegung mittelfristiger ausgabenpolitischer Prioritäten	Die Zielwachstumsraten 2016–2024 für die Ausgabegebiete wurden im Legislaturfinanzplan 2017–2019 festgelegt. Das Entlastungsziel wurde erreicht.	Erreicht
Unternehmenssteuerreform III	Die Botschaft zur USR III wurde dem Parlament überwiesen.	Erreicht; derzeit im Parlament hängig
«Mobility Pricing»	Der Entwurf zum Konzeptbericht wurde vom Bundesrat zur Kenntnis genommen.	Erreicht
AHV-Revision	Die Botschaft zur Altersvorsorge 2020 wurde dem Parlament überwiesen.	Erreicht; derzeit im Parlament hängig
Energiestrategie 2050	Das erste Massnahmenpaket wurde dem Parlament vorgelegt.	Erreicht; derzeit im Parlament hängig
Verabschiedung des Konzepts einer ökologischen Steuerreform	Die Reform wurde auf die Erhebung einer Klima- und Energielenkungsabgabe reduziert und befindet sich zurzeit im Parlament.	Teilweise erreicht: Der ursprüngliche Auftrag einer «zweiten Dividende» (eine höhere Effizienz des Steuersystems) ist nicht mehr Teil der Reform.
Umsetzung der Strategien «Informationsgesellschaft Schweiz» und «E-Government Schweiz»	Die wachstumsrelevanten Vorhaben der «Strategie für eine Informationsgesellschaft Schweiz» sind realisiert. 24 der 58 Vorhaben im Bereich E-Government sind realisiert	Mehrheitlich erreicht: Bei der Umsetzung des Projekts «Vote électronique» kam es zu Verzögerungen. Nicht alle priorisierten Vorhaben im Bereich E-Government konnten realisiert werden.
Fortsetzung der administrativen Entlastung	Vier von fünf prioritären Massnahmen sind umgesetzt.	Mehrheitlich erreicht: Die vollelektronische Gewinnsteuerabwicklung konnte nicht umgesetzt werden.

Einige der in der Wachstumspolitik 2012–2015 identifizierten wirtschaftspolitischen Herausforderungen sind vor diesem Hintergrund nach wie vor aktuell. Neben der Verzögerung der Umsetzung der Massnahmen mit Bezug zu europapolitischen Fragen, verlangen Projekte, die über den Zeithorizont 2012–2015 hinausgehen, eine Weiterverfolgung. Wichtig bleibt deshalb die konsequente Weiterführung der Wachstumspolitik des Bundesrates im Rahmen der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019. So knüpfen in der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019 mehrere Massnahmen direkt oder durch Folgeprojekte an die Wachstumspolitik 2012–2015 an. Dies im Bereich der Europapolitik (Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU), in der Aussenhandelspolitik (Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen, Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe), in der Agrarpolitik, in der Verkehrspolitik und in der Umweltpolitik (Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050 und Klimagesetzgebung nach 2020) sowie durch die Fortsetzung der Bestrebungen für eine administrativen Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen.

5 Überblick über die Massnahmen

I. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität

Gemäss dem Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» stellt der Bundesrat die Steigerung der Arbeitsproduktivität sowie die Stärkung von Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit als prioritäre Säule in den Mittelpunkt der Wachstumspolitik.

Die Neue Wachstumspolitik 2016–2019 will in erster Linie alle Vorkehren treffen, die der Produktivitätssteigerung der Wirtschaft in ihrer ganzen Breite dienlich sind. Der Schlüssel für die künftige Stärkung der schweizerischen Volkswirtschaft liegt jedoch in erster Linie bei den binnenorientierten Sektoren, da insbesondere der sektorale Strukturwandel das Produktivitätspotential der Schweizer Volkswirtschaft auch in Zukunft belasten dürfte. Ohne weitere Reformen droht sich die Dualisierung der Volkswirtschaft – in einen international wettbewerbsfähigen Exportsektor einerseits und in kostenintensive Binnensektoren andererseits – weiter zu akzentuieren. Daher bleibt aus Sicht der Wachstumspolitik der Handlungsbedarf bestehen.

Sieben konkreten Vorhaben der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019 tragen zu dieser Zielsetzung eines stärkeren Zuwachses der Arbeitsproduktivität – allgemein und spezifisch in den binnenorientierten Sektoren – wie folgt bei:

1. Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU

Die bilateralen Abkommen ermöglichen in verschiedenen Sektoren den Zugang zum europäischen Binnenmarkt und eine enge Zusammenarbeit mit der EU in vielen weiteren Bereichen. Sie sind damit für die Schweizer Wirtschaft von grösster Bedeutung.

2. Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen

Internationale Öffnung führt durch eine Intensivierung des Wettbewerbs und die Stärkung der Exporte zu höherem Wachstum und zu einer Steigerung der Arbeitsproduktivität. Die Schweiz setzt sich für die Ausdehnung und Weiterentwicklung des Netzes an Freihandelsabkommen sowie für die Umsetzung des WTO-Abkommens über Handelserleichterungen und Ausbau des multilateralen Regelwerkes ein.

3. Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der «Digitalen Wirtschaft»

Der technische Fortschritt in der digitalen Informationsverarbeitung und des Internets umfasst zunehmend Branchen, die bisher einem weniger starken Strukturwandel ausgesetzt waren. In diesem Rahmen ist zu prüfen, inwiefern bestehende Regulierungen angepasst werden müssen und welche Regulierungen notwendig sind, damit Unternehmen die Chancen der Digitalisierung nutzen können und der Wirtschaftsstandort Schweiz durch den Einsatz der IKT innovativ und wettbewerbsfähig bleibt. Wichtig wird dabei vor allem sein, dass die Rahmenbedingungen Innovation und deren marktwirtschaftliche Verwendung zulassen sowie, dass die Bevölkerung – insbesondere bei der Ausbildung – optimal auf den technologischen Wandel vorbereitet ist. Damit lassen sich nicht nur die Chancen besser nutzen, indem beispielsweise das Innovationspotenzial von Unternehmen besser ausgeschöpft wird und indem die digitale Kompetenz von bestimmten Personengruppen erhöht wird. Es kann auch das Risiko vermindert werden, dass ein Teil der Unternehmen und Beschäftigten von der digitalen Entwicklung abgekoppelt wird, was Abwehrreflexe gegen die Digitalisierung aufkeimen liesse. Schliesslich ist zu klären, inwieweit durch die aktuellen Rahmenbedingungen sichergestellt ist, dass das herrschende Wettbewerbsumfeld auch weiterhin seine wohlstandsmehrende Wirkung entfalten kann.

4. Liberalisierung des Strommarktes und Regulierung des Gasmarktes

Der Regulierung in den Netzwerksektoren kommt für die Arbeitsproduktivität besondere Bedeutung zu: Da es sich um Infrastrukturen handelt, haben sie neben der direkten Wirkung auf die Leistung der Volkswirtschaft auch eine beträchtliche indirekte Auswirkung auf andere Branchen. Mit der zweiten Etappe der Strommarktöffnung sollen zukünftig alle Endverbraucher ihren Strom auf dem freien europäischen Markt beziehen. Dieser Wettbewerb setzt Anreize für Kosteneinsparungen und Innovation im Strommarkt. Auch die rechtliche Grundlage des Netzzugangs im Gasmarkt, welche derzeit auf Basis einer Verbändevereinbarung geregelt ist, ist neu zu regeln. Bei der Gesetzesarbeit werden verschiedene Marktöffnungsvarianten geprüft, neben der vollständigen Öffnung auch Varianten mit zeitlicher Staffelung oder mit einer Differenzierung der Öffnung nach Kundenmerkmalen. Ziel ist es, den Gasmarkt volkswirtschaftlich möglichst effizient auszugestalten. Zudem soll die Gesetzesvorlage möglichst auf die Regelung im Strommarkt abgestimmt und mit den Normen des EU-Rechts konform sein.

5. Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen

Eine geringere administrative Belastung ermöglicht den Unternehmen, ihre Ressourcen produktiver einzusetzen. Im Bericht des Bundesrates «Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen» vom 2.9.2015 sieht der Bundesrat 31 Massnahmen zur administrativen Entlastung vor, welche prioritär vorangetrieben werden sollen. Gemäss Motion 15.3445 («Bürokratieabbau. Regulierungsfolgen durch eine unabhängige Stelle aufdecken») sollen institutionelle und methodische Verbesserungen der Regulierungsfolgenabschätzungen definiert werden.

6. Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe

Erleichterungen der Importe begünstigen zum einen die Konsumenten und die Vorleistungen beziehenden Unternehmen. Zum anderen profitiert auch das exportorientierte Gewerbe von einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit. Insbesondere durch eine Vereinfachung der Wareneinfuhr lassen sich die Kosten für Unternehmen in der Schweiz senken. Einige der angestrebten Massnahmen sind im Rahmen parlamentarischer Vorstösse bereits in Planung, während andere auf Vor- und Nachteile geprüft werden sollen. Insgesamt sollen die Importerleichterungen den Schweizer Unternehmen ermöglichen, ihre Produktionsprozesse möglichst effizient zu gestalten bzw. sich optimal in internationale Wertschöpfungsketten zu integrieren.

7. Agrarpolitik 2022–2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Die Arbeitsproduktivität in der Schweizer Landwirtschaft ist im internationalen Vergleich tief. Dies wirkt sich nicht nur negativ auf die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Agrarprodukte aus, sondern hat auch hohe Kosten für nachgelagerte Bereiche im Binnenmarkt zur Folge (Nahrungsmittelindustrie, Tourismuswirtschaft). Eine Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll daher ausserwirtschaftliche wie binnenwirtschaftliche Massnahmen enthalten, welche die Wettbewerbsfähigkeit verbessern, Marktverzerrungen abbauen und dadurch zum erfolgreichen Absatz Schweizer Agrarprodukte auf in- und ausländischen Märkten beitragen und zugleich die unternehmerische Entfaltung der Betriebe in der Land- und Ernährungswirtschaft ermöglichen.

II. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft

Neben der Arbeitsproduktivität soll als zweiter Pfeiler die Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft in die Wachstumspolitik Aufnahme finden. Die Finanz- und Wirtschaftskrisen der letzten Jahre haben in vielen Ländern eindrücklich gezeigt, dass solche Krisen massive und lang anhaltende Folgen für Arbeitsplätze und Wohlstand haben können. Die Schweiz wurde von diesen Krisen weit weniger getroffen als andere Länder. Risiken sind dennoch auszumachen, insbesondere bezüglich der hohen Verschuldung, sowohl im Finanzsektor als auch bei den privaten Haushalten. Im Finanzsektor ist dies besonders problematisch aufgrund der impliziten Staatsgarantie für systemrelevante Banken. Zudem gilt es, die solide Finanzsituation beim Bundeshaushalt auch in Zukunft zu gewährleisten.

Die folgenden drei Massnahmen, welche spezifisch auf die im Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» definierten Problemfelder abzielen, sollen in der Säule «Widerstandsfähigkeit» vorangetrieben werden:

8. Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»

Der Bundesrat hat in seinem am 18. Februar 2015 verabschiedeten Evaluationsbericht Handlungsbedarf bezüglich der schweizerischen «Too-big-to-fail»-Bestimmungen identifiziert. In der Folge erarbeitete eine Arbeitsgruppe unter der Leitung des Eidgenössischen Finanzdepartements (EFD) Vorschläge zur den notwendigen rechtlichen Anpassungen. Die Eckwerte für die geplanten Änderungen auf Verordnungsstufe wurden am 21. Oktober 2015 vom Bundesrat verabschiedet. Vom 22. Dezember 2015 bis zum 15. Februar 2016 erfolgte eine Anhörung zu den beabsichtigten Änderungen der Eigenmittelverordnung und der Bankenverordnung. Die vom Bundesrat am 11. Mai 2016 verabschiedeten Verordnungsanpassungen treten am 1. Juli 2016 in Kraft. Die neuen Anforderungen sind von den systemrelevanten Banken bis Ende 2019 zu erfüllen.

9. Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Ein Stabilisierungsprogramm für die Bundesfinanzen ist nötig, um die Vorgaben der Schuldenbremse einhalten zu können. Der Bundesrat hat am 26. November 2015 die Vernehmlassung zum Stabilisierungsprogramm 2017–2019 eröffnet. Das Programm sieht gegenüber der bisherigen Planung ab 2017 Entlastungen von jährlich rund CHF 1 Milliarde vor.

10. Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte

Die Hypothekarschulden der privaten Haushalte in der Schweiz sind im internationalen Vergleich hoch. Ein Grund dafür ist, dass das Schweizer Steuersystem Fremdkapital gegenüber Eigenkapital begünstigt und damit Verschuldungsanreize schafft. Für eine Korrektur der steuerlichen Verzerrungen können verschiedene Massnahmen ergriffen werden. So stellt sich insbesondere die Frage, ob der Eigenmietwert abgeschafft werden soll und mit ihm die damit verbundenen Gewinnungskostenabzüge (z.B. Hypothekarzinsen, Unterhaltskosten, Versicherungsprämien). Der Bundesrat hat am 20. Mai 2015 die Empfehlung der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie bezüglich der privaten Verschuldungsanreize im Schweizer Steuersystem und deren Implikationen für die Finanzstabilität aufgenommen und dem EFD den Auftrag erteilt, die Thematik bis im Jahr 2016 einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. Am 10. Juni 2016 hat der Bundesrat den Bericht einer Arbeitsgruppe unter Leitung des EFD zur Kenntnis genommen. Basierend auf dem Bericht hat der Beirat „Zukunft Finanzplatz“ dem Bundesrat empfohlen, einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung anzustreben. Der Bundesrat entschied jedoch, derzeit keinen neuen Vorlage zu einem Systemwechsel auszuarbeiten. Vielmehr will er den Entscheid des Parlaments bezüglich der Motion Egloff („Sicheres Wohnen. Einmaliges Wahlrecht beim Eigenmietwert“, 13.3083), welche er weiterhin ablehnt, abwarten. Das EFD wird nach dem Entscheid des Parlaments zu dieser Motion wieder an den Bundesrat gelangen.

III. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums

Eine nachhaltige und langfristig orientierte Wachstumspolitik muss vor allem auf die Qualität und nicht die blosse Quantität des Wachstums fokussieren. Diesbezüglich identifiziert der Bericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» neben Umweltproblemen insbesondere auch bezüglich der Regulierungen in den Bereichen Raumplanung, Wohnungswesen und Infrastrukturen wichtigen Handlungsbedarf für der Schweiz.

Als geeignete Ansätze zur Milderung der Nebenwirkungen stehen vier Massnahmen im Mittelpunkt:

11. Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050

Das zweite Massnahmenpaket zur Energiestrategie soll die Grundlage bilden, die bestehenden Fördermassnahmen durch ein effizientes Lenkungssystem abzulösen. Das Lenkungssystem soll zur Verminderung von Treibhausgasemissionen und zum sparsamen und effizienten Energieverbrauch beitragen. Mit einem längerfristig auf die vermehrte Internalisierung externer Kosten des Energiekonsums gelegten Fokus hilft das Lenkungssystem, die Nebenwirkungen des Wachstums auf öffentliche Umweltgüter (insb. CO₂) zu reduzieren. Die Erträge aus den Lenkungsabgaben werden so an die Bevölkerung und die Wirtschaft vollständig zurückverteilt, dass die Belastung der Haushalte und Unternehmen insgesamt nicht ansteigt.

12. Klimagesetzgebung nach 2020

Auch nach 2020 soll sich die Klimapolitik des Bundes auf die Reduktion der Treibhausgas-Emissionen fokussieren und dadurch einen Beitrag leisten, die globale Erwärmung auf weniger als zwei Grad Celsius gegenüber dem Niveau vor Beginn der Industrialisierung zu begrenzen. Da das heutige CO₂-Gesetz 2020 ausläuft, hat der Bundesrat das UVEK beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem EDA, dem EDI, dem EFD, dem EJPD und dem WBF bis Mitte 2016 eine Vernehmlassungsvorlage für die Klimagesetzgebung nach 2020 zu erarbeiten. Das UVEK wird in Zusammenarbeit mit dem WBF eine Analyse der volkswirtschaftlichen Auswirkungen der klimapolitischen Massnahmen und Instrumente für die Zeit nach 2020 (VOBU) durchführen.

13. Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes

In den letzten Jahren sind sowohl die Preise für Wohneigentum wie auch die Mietpreise für Neuwohnungen in den städtischen Zentren stark gestiegen. Aus politischer Sicht stellt sich vor allem die Frage, inwiefern auch die aktuelle Regulierung des Wohnungsmarktes zu dieser Knappheit beigetragen hat. Mit zwei Studien sollen deshalb wichtige Regulierungen, die den Schweizer Wohnungsmarkt beeinflussen, auf ihre ökonomischen Auswirkungen und ihre Wirksamkeit untersucht und allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden.

14. Effizientere Nutzung und zielgerichteter Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen

Unter anderem aufgrund der wachsenden Bevölkerung ist die Schweiz mit einer steigenden Mobilitätsnachfrage im Strassen- und Bahnverkehr konfrontiert, welche die Verkehrsinfrastrukturen immer stärker fordert. Vor diesem Hintergrund ist eine Strategie zu entwickeln, in welcher kurzfristig eine bessere Nutzung der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen und langfristig eine stärker nachfrageorientierte Steuerung der Kapazitäten und Verkehrsflüsse angestrebt wird. Namentlich das «Mobility Pricing» als benützungsbezogene Abgabe für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage eröffnet als marktwirtschaftliches Instrument neue Möglichkeiten, um auf diese Herausforderungen zielführend reagieren zu können.

6 Beschreibung der einzelnen Massnahmen

In diesem Kapitel werden die 14 prioritären Massnahmen aus den Legislaturzielen des Bundesrates, welche mittel- und langfristig für die Erhöhung der Arbeitsproduktivität, die Stärkung der Widerstandsfähigkeit und die Milderung der negativen Nebenwirkungen des Wachstums in der Schweiz von besonderer Bedeutung sind, detailliert beschrieben.

Die Beschreibungen folgen einem systematischen Aufbau: Nach einer einleitenden Begründung der Massnahmenwahl und der damit zu lösenden Probleme («Motivation») folgt jeweils der politische Auftrag, die inhaltliche Stossrichtung und eine Einschätzung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Konkrete Angaben zu einem Zeitplan, zu den zu erreichenden Meilensteinen und zu den jeweiligen Zuständigkeiten runden die Beschreibungen der Massnahmen ab. Die folgenden Massnahmen werden beschrieben:

I. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität

1. Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU
2. Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen
3. Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der «Digitalen Wirtschaft»
4. Liberalisierung des Strommarktes und Regulierung des Gasmarktes
5. Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen
6. Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe
7. Agrarpolitik 2022–2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik

II. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft

8. Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»
9. Stabilisierungsprogramm 2017–2019
10. Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte

III. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums

11. Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050
12. Klimagesetzgebung nach 2020
13. Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes
14. Effizientere Nutzung und zielgerichteter Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen

I. Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität

1 Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU

Motivation

Für die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, die Sicherung der Beschäftigung und den Erhalt bzw. die Steigerung des Wohlstandes in der Schweiz spielt die weitere Entwicklung der Beziehungen Schweiz-EU eine zentrale Rolle: Die EU ist der mit Abstand wichtigste Wirtschafts- und Handelspartner der Schweiz. So gehen rund 55% der Schweizer Güterexporte in den EU-Raum, und über 72% der Importe stammen aus der EU. In den Bereichen des Handels mit Dienstleistungen und der Direktinvestitionen zeigt sich ein ähnliches Bild. Mit dem sog. «bilateralen Weg» der Schweiz und den bilateralen Abkommen I und II von 1999 resp. 2004¹ konnten diese engen Wirtschaftsbeziehungen mit massgeschneiderten Lösungen weiter vertieft und auf eine solide vertragliche Basis gestellt werden. Die Abkommen schaffen einerseits einen weitgehenden gegenseitigen Marktzugang in einer Vielzahl von Sektoren. Andererseits sind sie Grundlage für eine enge Kooperation in wichtigen politischen Bereichen. Die durch die Marktzugangs- und Kooperationsabkommen verbesserten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind ein wichtiger Wachstumsfaktor sowohl für die betreffenden Sektoren als auch für die Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes. Gleichzeitig wird durch die Marktöffnung auch die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Schweiz gestärkt. Dies schafft die Voraussetzungen für mehr Arbeitsplätze und Wohlstand in der Schweiz. Der Bundesrat hat im Rahmen seines Berichts in Beantwortung des Postulats 13.4022 von Ständerätin Karin Keller-Sutter vom Juni 2015 festgestellt, dass ein Rückfall auf ein Freihandelsabkommen, sei es noch so umfassend, in Bezug auf den Marktzugang einen klaren Rückschritt im Vergleich zu den bilateralen Abkommen darstellen würde. Vor diesem Hintergrund hat sich der Bundesrat für die kommende Legislaturperiode zum Ziel gesetzt, für die Beziehungen Schweiz-EU den bilateralen Weg für die Zukunft zu sichern und weiterzuentwickeln.

Auftrag / Inhalt

Die Schweizer Europapolitik sieht sich heute grossen Herausforderungen gegenüber, insbesondere betreffend die Umsetzung der am 9. Februar 2014 von Volk und Ständen gutgeheissene neue Verfassungsbestimmung über die Zuwanderung sowie den zukünftigen institutionellen Rahmen für die Beziehungen Schweiz-EU. Der Bundesrat hat sich deshalb für die Legislatur 2016–2019 das Ziel gesetzt, den bilateralen Weg zu erhalten und zu erneuern, um dessen Fortbestand und somit die Rechtssicherheit für die Wirtschaftsakteure weiterhin sicherzustellen. Er will eine einvernehmliche Lösung mit der EU finden, die es erlaubt, die Zuwanderung aus EU-Staaten besser zu steuern und das Abkommen über die Personenfreizügigkeit zu erhalten. Diese Lösung soll auf Kroatien ausgedehnt werden, das im Juli 2013 als 28. Mitglied der EU beigetreten ist. Dies ist auch eine wichtige Voraussetzung für eine Vollasoziiierung der Schweiz an das Forschungsrahmenabkommen Horizon 2020. Ferner soll mit einem institutionellen Abkommen der künftige Rahmen der Beziehungen mit der EU festgelegt und die Rechtssicherheit für die Wirtschaft gewährleistet werden. Ein solches institutionelles Abkommen ist Voraussetzung dafür, den bestehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern und notwendig um diesen künftig auch auf neue Sektoren auszuweiten – beispielsweise im Elektrizitätsbereich. Aber auch der Abschluss neuer Kooperationsabkommen wird dazu beitragen, den bilateralen Weg weiterzuentwickeln – beispielsweise in den Bereichen Forschung, Sicherheit, Umwelt (z.B. Verknüpfung der Emissionshandelsysteme) oder Gesundheit. In diesem Kontext wird der Bundesrat in der Legislatur 2016–2019 auch über die Erneuerung des Erweiterungsbeitrags zur Reduktion der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in der erweiterten EU entscheiden.

¹ Die Bilateralen I umfassen klassische Marktöffnungsabkommen in den Bereichen Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse (auch MRA – «Mutual Recognition Agreement»), öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr und Luftverkehr sowie ein Programmteilnehmungsabkommen im Bereich der Forschung. Die Bilateralen II dehnen die Zusammenarbeit mit der EU auf weitere zentrale politische Bereiche aus, namentlich Schengen/Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Umwelt, Statistik, MEDIA (EU-Filmförderprogramm), Ruhegehälter und Bildung. Zudem wird der gegenseitige Marktzugang im Bereich landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte erweitert.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die bilateralen Abkommen Schweiz-EU sind für die Schweizer Wirtschaft zentral. Sie schaffen in verschiedenen Sektoren binnenmarktähnliche Verhältnisse zwischen der Schweiz und der EU, was Schweizer Unternehmen bedeutende Absatzmärkte öffnet, den Zugang zu qualifizierten Fachkräften sichert und dadurch sowie durch den verstärkten Wettbewerb zu Wachstumseffekten im Inland führt. Zudem wirken sich auch die verschiedenen Kooperationsabkommen positiv auf die politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und somit auf die Attraktivität des Standorts Schweiz aus und stärken mit dem Forschungsabkommen Horizon 2020 dessen Innovationskraft. Eine langfristige Sicherung der bestehenden bilateralen Abkommen, ein zusätzlicher Ausbau des Zugangs zum EU-Binnenmarkt und eine verstärkte Kooperation in wichtigen politischen Bereichen schaffen demnach die Voraussetzungen für eine gesteigerte Arbeitsproduktivität in den betreffenden Sektoren und stärken gleichzeitig die Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft als Ganzes.

Studien (von *economiesuisse*² sowie *Ecoplan*³ und *BAKBASEL*⁴) zeigen, dass die bilateralen Abkommen von 1999 zwischen der Schweiz und der EU seit ihrem Inkrafttreten zu einem signifikant höheren Wirtschaftswachstum beigetragen haben, bzw. der Wegfall der Bilateralen I zu bedeutenden Einschnitten für die Volkswirtschaft führen würde. Den Schätzungen zufolge würde das Schweizer BIP 2035 um 5 bis 7 Prozent tiefer liegen als beim Weiterbestehen der Bilateralen I. In weniger als 20 Jahren würde der Wegfall der Bilateralen I somit ungefähr ein heutiges «Jahreseinkommen» der Schweizer Volkswirtschaft kosten. Dies ist insbesondere auf die erschwerte Rekrutierung von Arbeitskräften aus der EU, die Verschlechterung des Marktzugangs für Güter und Dienstleistungen in den Bereichen Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr sowie im öffentlichen Beschaffungswesen und den Wegfall der Mechanismen zur Vermeidung von technischen Handelshemmnissen zurückzuführen. Negativ würde sich aber auch die schwächere Vernetzung der schweizerischen und europäischen Forschung bei einer Nicht-Teilnahme der Schweiz am weltweit grössten multilateralen Forschungsrahmenprogramm «Horizon 2020» auswirken. Hinzu kämen weitere Einbussen aufgrund der verminderten Standortattraktivität und der Unsicherheit über die zukünftigen Beziehungen zum wichtigsten Handelspartner der Schweiz.⁵

Vorgehen / Zeitplan

Am 4. März 2016 hat der Bundesrat die Umsetzungsgesetzgebung für die neue Verfassungsbestimmung zur Zuwanderung sowie die Botschaft zur Ausweitung des Personenfreizügigkeitsabkommens auf Kroatien an das Parlament überwiesen. Gleichzeitig beabsichtigt der Bundesrat, die Konsultationen mit der EU über die Personenfreizügigkeit weiterzuführen, mit dem Ziel, im Sommer 2016 eine einvernehmliche Lösung zu finden. Parallel dazu müssen auch alle laufenden Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU weitergeführt werden, insbesondere die Verhandlungen zu den institutionellen Fragen.

Verantwortlichkeit

EDA, Direktion für europäische Angelegenheiten, zusammen mit den für die einzelnen Verhandlungsdossiers federführenden Departementen.

² Vgl. Studie von *economiesuisse* «*Entwicklung des BIP pro Kopf. Das Wachstum der Schweizer ist besser als sein Ruf*» vom März 2016.

³ Vgl. Studie von *Ecoplan* «*Volkswirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I*» vom November 2015.

⁴ Vgl. Studie von *BAKBASEL* «*Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I auf die Schweizerische Volkswirtschaft*» vom November 2015.

⁵ Vgl. auch Synthesebericht zu den beiden Studien des SECO «*Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen eines Wegfalls der Bilateralen I*» vom 4. Dezember 2015.

2 Erweiterung des Marktzugangs für Schweizer Unternehmen

Motivation

Für ein kleines, rohstoffarmes Land wie die Schweiz ist der Zugang zu internationalen Märkten unabdingbar, um das Wohlstandsniveau zu erhalten und auszubauen. Parallel zur zunehmenden Globalisierung der Märkte und der Aufsplitterung der Produktionsschritte in verschiedenen Ländern und Regionen haben sich auch die Handelsbeziehungen der Schweiz verstärkt. Im Jahr 2015 hat die Schweiz Waren im Wert von über CHF 200 Milliarden exportiert und knapp CHF 170 Milliarden importiert (ohne Gold). Dem globalen Wettbewerb ausgesetzte Unternehmen müssen in einem Hochlohnland wie der Schweiz ihre Produktivität permanent steigern, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Der Aussenhandel leistet damit einen wichtigen Beitrag zum Wachstum des Bruttoinlandsprodukts und der Arbeitsproduktivität der Schweiz.

Die strukturellen Probleme in Europa und wichtigen Schwellenländern sowie aktuelle regionale Krisen und geopolitische Spannungen verdeutlichen die Vorteile geographischer Diversifizierung des Schweizer Aussenhandels. Die gebremste Entwicklung des Aussenhandels und die weiterhin vorhandenen protektionistischen Tendenzen in wichtigen Exportmärkten belasten die Schweizer Ausfuhren, die bereits aufgrund des anhaltend starken Frankens unter Druck sind. Wichtiges Exportpotenzial besteht für die Schweiz dagegen noch in einigen überdurchschnittlich dynamischen Märkten.

Freihandelsabkommen (FHA) ermöglichen die Vermeidung oder die Verringerung von Diskriminierungen der Schweizer Wirtschaftsakteure gegenüber Handelspartnern, die untereinander bereits ein FHA abgeschlossen haben. Die Erfahrung zeigt, dass sich die Wirtschaftsbeziehungen mit Freihandelspartnern überdurchschnittlich entwickeln. FHA sind deshalb ein wichtiges Instrument zur Aufrechterhaltung und Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit.

Wettbewerbsvorteile aufgrund eines vereinfachten Marktzugangs können sich mit der Zeit verändern. Einerseits müssen bestehende Abkommen an die aktuelle Aussenhandelspolitik der Partnerländer (z.B. Zollsenkungen) oder an neue Standards angepasst werden. Andererseits können neue Entwicklungen von Handelsbeziehungen zwischen Drittstaaten Auswirkungen auf die Wettbewerbsposition der Schweiz haben. Die kürzlich erfolgte Unterzeichnung des Transpazifischen Handelsabkommens (TPP; Transpacific Partnership) und der mögliche Abschluss der Transatlantischen Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP; Transatlantic Trade and Investment Partnership) zwischen den USA und der EU rücken eine mögliche Benachteiligung der Schweiz in den Fokus.

In einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung führt Freihandel aufgrund der effizienteren Allokation der Produktionsfaktoren zu Produktivitäts- und Wohlfahrtsgewinnen. Innerhalb einer Volkswirtschaft kann Freihandel jedoch zu Umverteilungseffekten und Strukturanpassungen führen. Bei künftigen internationalen Handelsvereinbarungen ist erwartungsgemäss mit einem verstärkten Druck insbesondere zur Öffnung des Schweizer Agrarmarktes zu rechnen.

Auftrag / Inhalt

Multi- und plurilaterale Massnahmen: Die Schweiz macht sich für eine Belebung der WTO-Verhandlungen stark. Sie engagiert sich für den Abschluss multilateraler Abkommen zur Liberalisierung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs wie auch deren Vereinfachung und Harmonisierung (z.B. das von der Schweiz ratifizierte Agreement on Trade Facilitation ATF) und unterstützt dabei auch Initiativen in neuen Themenbereichen. Die Schweiz beteiligt sich darüber hinaus an plurilateralen Initiativen innerhalb der WTO (z.B. die Weiterentwicklung des Pharmaabkommens, das verabschiedete Information Technology Agreement ITA, sowie das zurzeit verhandelte Environmental Goods Agreement EGA) sowie ausserhalb der WTO (z.B. Trade in Services Agreement), die von mehreren interessierten WTO-Mitgliedsländern lanciert wurden und zur Schaffung eines Rechtsrahmens beitragen, der den Bedürfnissen der globalen Wertschöpfungsketten Rechnung trägt.

Bilaterale Massnahmen (oder im Rahmen der EFTA): Mit dem Ziel, für die Exportindustrie den Zugang zu den wichtigsten Absatzmärkten im Ausland zu sichern, engagiert sich die Schweiz für den Abschluss

von neuen FHA. Die Verhandlungen mit den Philippinen und Georgien konnten Anfang 2016 abgeschlossen werden. Priorität haben zurzeit die Verhandlungen mit Indien, Indonesien, Malaysia und Vietnam. Wenn möglich wird die Schweiz auch die Verhandlungen mit der Zollunion Russland–Belarus–Kasachstan, mit Thailand und mit Algerien wieder aufnehmen.

Neben den Verhandlungen von neuen FHA gilt es, die bestehenden FHA regelmässig zu überprüfen und sie bei Bedarf zu aktualisieren, weiterzuentwickeln bzw. an neue wirtschafts- und handelspolitische Entwicklungen anzupassen. Das Ziel ist, die Nicht-Diskriminierung der Schweizer Wirtschaft fortlaufend sicherzustellen. Solche Weiterentwicklungen laufen bereits mit der Türkei und stehen mit Kanada, Mexiko und Chile in Vorbereitung. Ferner sieht die Schweiz vor, den handelspolitischen Dialog zwischen den EFTA-Staaten und den USA fortzusetzen, um bezüglich aktueller Entwicklungen in den Verhandlungen der TTIP informiert zu sein und gegebenenfalls reagieren zu können. In diesem Zusammenhang steht auch die Erfüllung des Postulats 14.4186 (Pfister), welches die Formulierung einer Strategie der Schweiz im Hinblick auf den möglichen Abschluss der TTIP zwischen der EU und den USA fordert. Zudem sehen die EFTA-Staaten vor, Verhandlungen mit Ecuador in der zweiten Hälfte 2016 aufzunehmen. Die EFTA-Staaten haben ausserdem Explorationen mit Mercosur lanciert, um die Möglichkeit zur Aushandlung eines FHA zu prüfen.

Die Massnahmen 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.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Von zusätzlichem Marktzugang profitieren sowohl die Exportindustrie als auch Importeure und Konsumenten. Schweizer Unternehmen können günstigere Vorleistungen beziehen und somit ihre Wettbewerbsfähigkeit sichern. Konsumenten erhalten eine grössere Produktvielfalt und aufgrund von verstärktem Wettbewerb tiefere Preise im Inland. Der Austausch von Gütern und Dienstleistungen kann somit zu Effizienzsteigerungen, Skaleneffekten und Innovation führen. Daraus resultiert eine gesteigerte Arbeitsproduktivität und grösseres Wachstum.

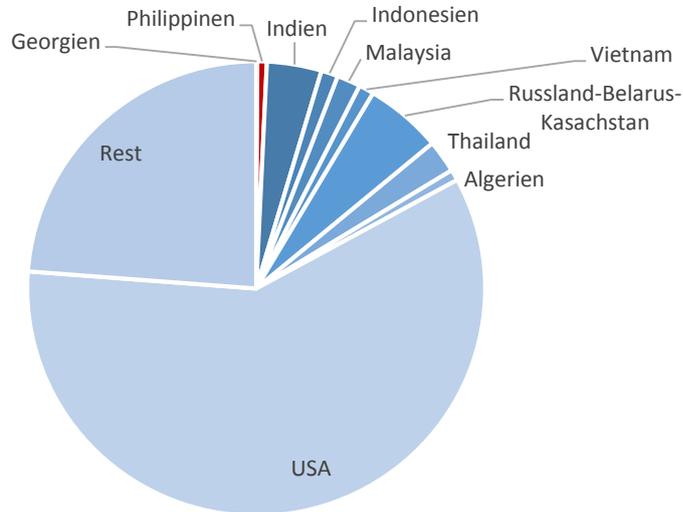
Multi- und plurilaterale Massnahmen: Für die exportorientierte Wirtschaft der Schweiz stellen beschwerliche Zollverfahren in vielen Schweizer Exportmärkten ein beachtliches Handelshemmnis dar. Die Einschränkung dieser Handelshemmnisse und die Einführung von Mindeststandards bezüglich der Zollverfahren und Grenzformalitäten im grenzüberschreitenden Warenverkehr durch das ATF werden sich positiv auf die Schweizer Exporte auswirken. Als wichtige Exportnation von IT-Produkten wird die Schweiz auch von der mit dem ITA verbundenen Liberalisierung profitieren. Schweizer Anbieter sind bereits heute stark aufgestellt und profitieren nun zusätzlich von einem zollfreien Zugang zu den Märkten der Vertragsländer.

Bilaterale Massnahmen (oder im Rahmen der EFTA): Der im Rahmen von FHA zusätzlich erreichbare Marktzugang ist schwierig zu prognostizieren, insbesondere da FHA jeweils nicht alle Produktgruppen abdecken. Die bisherige Erfahrung mit Schweizer Freihandelsabkommen zeigt jedoch, dass die Exporte mit den Freihandelspartnern nach Inkrafttreten der Abkommen durchschnittlich deutlich stärker zunehmen als vor dem Inkrafttreten der Abkommen. 2015 exportierte die Schweiz 77% aller Ausfuhren in FHA-Partnerländer. Mehr als die Hälfte der restlichen Exporte wurde in die USA ausgeführt. Waren im Wert von 8 Milliarden Schweizer Franken – etwa 17 Prozent des noch existierenden Potentials – wurden an Handelspartner geliefert, mit welchen sich die Schweiz zurzeit in Verhandlungen über ein FHA befindet (inkl. 2016 abgeschlossene oder sistierte Verhandlungen). In den Bereichen Handel mit Dienstleistungen, Schutz des geistigen Eigentums oder im öffentlichen Beschaffungswesen ist die Bedeutung von FHA kaum quantitativ messbar. Eine qualitative Beurteilung erlaubt jedoch festzuhalten, dass FHA auch in diesen Bereichen die regulatorischen Rahmenbedingungen verbessern und bilateral eine direkte Rechts- und Anspruchsgrundlage schaffen. Die Abkommen helfen Benachteiligungen abzubauen

und verschaffen den schweizerischen Wirtschaftsakteuren damit einen verbesserten, vorhersehbaren und rechtlich abgesicherten Zugang zu ausländischen Märkten.

Abbildung 2: Schweizer Exporte an Destinationen ohne FHA
(Total 46 Milliarden Schweizer Franken)

Quelle: EZV, SECO



Vorgehen / Zeitplan

- ITA: Provisorische Anwendung ab 2017
- EGA: Abschluss der Verhandlungen bis 2017
- Abschluss von 2 neuen FHA bis 2019
- (Wieder-)Aufnahme von Verhandlungen mit 2 Partnern bis 2019
- Mexiko, Chile: Aufnahme der Verhandlungen zur Weiterentwicklung der FHA bis 2019
- Mercosur: Formelle Prüfung / Entscheid über mögliche Verhandlungen im Rahmen der EFTA bis 2019
- Postulat 14.4186 Pfister (Freihandel zwischen der EU und den USA. Opportunitätsstrategie der Schweiz): Postulatsbericht bis 2017

Verantwortlichkeit

WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft

3 Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen in der «Digitalen Wirtschaft»

Motivation

Die Digitalisierung verändert die Wirtschafts- und Arbeitswelt, kaum ein Wirtschaftssektor bleibt davon unberührt. Die Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) stellen vermutlich eine sog. Basisinnovation dar, welche potentiell erhebliche Effekte auf die Produktivität, den Arbeitsmarkt, den Strukturwandel und das Wirtschaftswachstum hat. Es ist für ein ressourcenarmes Land wie die Schweiz zentral, die Chancen dieses Prozesses möglichst gut zu nutzen. Für den zukünftigen Wohlstand dürfte es entscheidend sein, inwiefern die Schweiz das mit dem digitalen Wandel einhergehende Potential nutzen kann. Es ist daher vertieft zu untersuchen, welche Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft allenfalls angepasst werden müssen, damit der Wirtschaftsstandort Schweiz innovativ und wettbewerbsfähig bleibt. Gleichzeitig müssen die mit dieser Veränderung einhergehenden Risiken im Auge behalten werden.

Wichtig wird dabei vor allem sein, dass die Rahmenbedingungen Innovation und deren marktwirtschaftliche Verwendung zulassen sowie die Bevölkerung – insbesondere bei der Ausbildung – optimal auf den technologischen Wandel vorbereitet. Zum einen lassen sich damit die Chancen besser nutzen, indem beispielsweise das Innovationspotenzial von Unternehmen besser ausgeschöpft wird und indem die digitale Kompetenz von bestimmten Personengruppen erhöht wird. Zum anderen kann das Risiko vermindert werden, dass ein Teil der Unternehmen und Beschäftigten von der digitalen Entwicklung abgekoppelt wird, was Abwehrreflexe gegen die Digitalisierung aufkeimen liesse. Schliesslich ist zu klären, inwieweit durch die aktuellen Rahmenbedingungen sichergestellt ist, dass das herrschende Wettbewerbsumfeld auch weiterhin seine wohlstandsmehrende Wirkung entfalten kann.

Auftrag / Inhalt

Das WBF wird vor dem einleitend beschriebenen Hintergrund einen Bericht zu den zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft zuhanden des Bundesrats erarbeiten. Es sollen optimale Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft geschaffen, und falls nötig regulatorische Anpassungen eingeleitet werden. Dieser Bericht fügt sich als prioritäres Umsetzungsvorhaben in die departementsübergreifende Strategie des Bundesrats *Digitale Schweiz* unter der Federführung des Eidgenössischen Umwelt- Verkehr- und Energiedepartements UVEK ein. Die Wohlstandssicherung in der digitalen Welt ist eines der vier Kernziele dieser bundesrätlichen Strategie. Die Entwicklung von geeigneten Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen für die digitale Wirtschaft bildet eine entscheidende Grundlage zur Erreichung dieses Ziels. Neben der Wachstumspolitik bilden Innovation, Infrastrukturen und Umwelt, E-Government, Bildungszusammenarbeit, Sicherheit und Vertrauen und die internationale Einbettung weitere Bereiche, welchen bei der Umsetzung der Strategie grosse Bedeutung zukommt. Die Strategie *Digitale Schweiz* wurde am 20. April 2016 vom Bundesrat verabschiedet.

Der WBF-Bericht zu den zentralen Rahmenbedingungen für eine Digitale Wirtschaft in der Schweiz wird einen Schwerpunkt auf wettbewerbsrechtliche Fragen, auf Regulierungsfragen (Sharing Economy) sowie auf die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt legen. Dazu werden verschiedene thematische Arbeitsgruppen einberufen. Hierbei wird der Fokus auf die Plattformen zur Vermittlung von Beherbergungen, Taxivermittlungsplattformen sowie Fintech gelegt. In Bezug auf den Finanzsektor hat der Bundesrat das EFD beauftragt, bis im Herbst 2016 zu prüfen, ob zur Verringerung von Markteintrittshürden für Anbieter von innovativen Finanztechnologien im Finanzmarktrecht regulatorischer Handlungsbedarf besteht, und daraus ggf. Massnahmen abzuleiten. Die Ergebnisse fliessen ebenfalls in den Bericht ein. Neben den erwähnten Arbeitsgruppen ist geplant, regelmässig Gespräche mit weiteren Stakeholdern zu führen. Der Bericht zu den zentralen Rahmenbedingungen für die Digitale Wirtschaft soll Ende 2016 dem Bundesrat vorgelegt werden.

Das WBF wurde zudem vom Parlament beauftragt, einen Bericht über die Sharing Economy (Po. Derder, 14.4296: Partizipative Ökonomie. Fördern, Rahmenbedingungen umreissen, für künftige Herausforderungen gewappnet sein) vorzulegen. Der geplante Bericht zu den Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft wird die Anliegen dieses parlamentarischen Vorstosses aufnehmen.

Im Zusammenhang mit den Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft ist schliesslich ein Augenmerk auf die Situation der Schweiz als Drittland in Bezug auf Entwicklungen in anderen Wirtschaftsräumen, insbesondere den virtuellen Wirtschaftsraum in der EU (Digital Single Market) zu legen. Neue Regelungen zum Digitalen Binnenmarkt haben das Potential, die Schweiz und ihre volkswirtschaftliche Entwicklung direkt zu tangieren (Beispielsweise im grenzüberschreitenden Onlinehandel). Die Entwicklung in der Gesetzgebung der EU ist diesbezüglich eng zu verfolgen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Studien gehen davon aus, dass in Europa ungefähr ein Drittel des Wirtschaftswachstums der letzten Jahre mit der Digitalisierung resp. mit IKT im Zusammenhang steht.⁶ Dies ist unter anderem auf eine Steigerung der Arbeitsproduktivität durch den Einsatz von IKT zurückzuführen. Dabei geht es einerseits um die Zunahme der Produktivität im IKT-Sektor selbst und andererseits um eine Produktivitätssteigerung durch die Nutzung von IKT in den übrigen Wirtschaftssektoren.⁷

Eine Erhöhung der Produktivität durch die Nutzung von IKT kann etwa dank der Automatisierung von Produktionsprozessen oder dank der Reorganisation ganzer Wertschöpfungsketten entstehen. Auch neuartige Geschäftsmodelle (insbesondere Internetplattformen), ein relativ schnelles Wachstum (dank der Nutzung des Internets als Absatzkanal) oder neue Erkenntnisse aus der Datenanalyse (Big Data) tragen dazu bei. Sinken beispielsweise die Übernachtungskosten dank neuer Geschäftsmodelle, kann dies ausländische Gäste anziehen, welche womöglich nicht in die Schweiz gereist wären. Diese zusätzlichen Gäste konsumieren, tätigen Einkäufe und lösen somit ebenfalls Wertschöpfung aus.

Neben optimalen Rahmenbedingungen sind die grössten Herausforderungen auf dem Weg der Digitalisierung der kulturelle Wandel in Gesellschaft und Unternehmen. Mit anderen Worten ist Akzeptanz, aber auch Bewusstsein für Veränderungen zu schaffen. Dies bedingt eine breit verankerte Digitalkultur, die von Offenheit und Mut geprägt ist, in der über Branchengrenzen hinweg zusammengearbeitet wird, in der es auch keine Berührungspunkte zwischen etablierten und jungen Unternehmen geben sollte.

Der Schweiz bieten sich enorme Chancen, von der Digitalisierung zu profitieren, wenn der Wandel von allen Beteiligten (Bürger, Arbeitnehmer, Unternehmer, Wissenschaftler und Politiker) befördert und gelebt wird. Es muss gemeinsames Ziel der Sozialpartner, Zivilgesellschaft und Politik sein, die Chancen der Digitalisierung zu realisieren und ihre Risiken beherrschbar zu machen. Nur wenn Unternehmen die Herausforderungen der Digitalisierung aktiv angehen, die Politik notwendige unterstützende Reformen und Initiativen umsetzt und Arbeitnehmer ausreichend Veränderungsbereitschaft zeigen, können die Herausforderungen der Digitalisierung bewältigt werden. Der Prozess des kulturellen Wandels und der damit verbundene nationale Dialog sind so zu gestalten, dass von den neuen Möglichkeiten möglichst viele profitieren und daran teilhaben können.

Vorgehen / Zeitplan

- Dezember 2016: Bericht des WBF zu den zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft zuhanden Bundesrat; inkl. allfälligem Handlungsbedarf bzgl. regulatorische Anpassungen
- Aufgrund der Empfehlungen des Berichts wird bis Ende 2017 ein Gesamtkonzept zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Digitale Wirtschaft erarbeitet.
- Bericht zu allfälligem regulatorischem Handlungsbedarf bezüglich innovativer Finanztechnologien bis Ende 2016.

⁶ Europäische Kommission/The Conference Board, Unlocking the ICT Growth Potential in Europe: Enabling People and Businesses, 2013; Bitkom/Prognos, Digitale Arbeitswelt: Gesamtwirtschaftliche Effekte, 2013. Für die Schweiz liegt keine Studie vor.

⁷ Die in FN 6 genannte EU-Studie nennt folgende Beiträge: Bei einem durchschnittlichen BIP-Wachstum von 2,2 Prozent (1995–2007) betrug der Wachstumsbeitrag der Investitionen 0,4 Prozentpunkte, die Erhöhung der Produktivität in der ICT-Produktion 0,3 Punkte sowie die Erhöhung der Produktivität durch die Nutzung von ICT 0,1 Prozentpunkte.

Verantwortlichkeit

WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft: Bericht zu den zentralen Rahmenbedingungen der digitalen Wirtschaft.

UVEK, Bundesamt für Kommunikation, in Zusammenarbeit mit EDA, WBF und EFD: Koordination im Zusammenhang mit der Strategie für einen Digitalen Binnenmarkt der EU und bezüglich der Strategie des Bundesrats *Digitale Schweiz*.

EFD, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen: Bericht zu innovativen Finanztechnologien

4 Liberalisierung des Strommarktes und Regulierung des Gasmarktes

Motivation

Die Netzwerkindustrien sind für die Volkswirtschaft eines Landes doppelt wichtig. Da es sich um Infrastrukturen handelt, haben sie neben der direkten Wirkung auf die Leistung der Volkswirtschaft auch eine beträchtliche indirekte Auswirkung auf die Wettbewerbsfähigkeit anderer Branchen. Gemäss der OECD hinkt die Schweiz bei der Regulierung der Netzwerkindustrien (gemessen am «Product Market Regulation Indikator») derzeit anderen Ländern hinterher. Potenzial zur Verbesserung der Regulierung besteht namentlich im Bereich der Gas- und Stromversorgung.

Das **Stromversorgungsgesetz** (StromVG; SR 734.7) trat 2008 in Kraft. Sein Hauptzweck ist – neben der Sicherstellung der Elektrizitätsversorgung – die Schaffung eines wettbewerbsorientierten Elektrizitätsmarktes. Auch sollen Anreize für Kosteneinsparungen und Innovation im Strommarkt gesetzt werden. Allerdings ist der Strommarkt noch nicht für alle Endverbraucher geöffnet, womit noch unausgeschöpfte Effizienzpotenziale bestehen.

Das Rohrleitungsgesetz enthält für den Schweizer **Erdgasmarkt** eine nur sehr rudimentäre Regelung in Form einer Transportpflicht. Nach Art. 13 Abs. 1 RLG sind Netzbetreiber verpflichtet, vertraglich Transporte für Dritte zu übernehmen, wenn dies technisch möglich und wirtschaftlich zumutbar ist und wenn der Dritte eine angemessene Gegenleistung anbietet. Zur Umsetzung der gesetzlichen Transportpflicht hat die Gasbranche am 1. Oktober 2012 mit den grösseren Industriekunden eine Vereinbarung über den Netzzugang Dritter zur Versorgung von industriellen Grossverbrauchern geschlossen. Die Gasbranche reichte diese sogenannte Verbändevereinbarung bei der Wettbewerbskommission zur Vorabklärung ein. In ihrem Schlussbericht vom 16. Dezember 2013 verzichtete die WEKO zwar auf Einleitung einer Untersuchung, doch behielt sie sich ausdrücklich vor, bei einem allfälligen Verstoß gegen das Kartellrecht eine entsprechende Einzelfallprüfung vorzunehmen. Mithin besteht eine gewisse Rechtsunsicherheit, u.a. in Form der allfälligen Sanktionsfolgen. Eine ausführlichere spezialgesetzliche Regelung kann dies beseitigen.

Auftrag / Inhalt

Bereits mit der Verabschiedung des StromVG war festgelegt worden, dass die Öffnung des Schweizer **Strommarktes** in zwei Schritten erfolgen soll. Nach Artikel 34 Absatz 3 StromVG sollte der Strommarkt durch einen dem fakultativen Referendum unterstehenden Bundesbeschluss spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten des StromVG vollständig geöffnet werden.

Mit dem voll geöffneten Strommarkt können dann alle Endverbraucherinnen und Endverbraucher in der Schweiz grundsätzlich frei wählen, von welchem Lieferanten sie Elektrizität beziehen. Netzbetreiber wären verpflichtet, allen Marktteilnehmern den Netzzugang diskriminierungsfrei zu gewähren. Für Endverbraucherinnen und Endverbraucher mit einem Jahresverbrauch von weniger als 100 MWh elektrischer Energie pro Verbrauchsstätte wäre eine abgesicherte Grundversorgung mit Strom gewährleistet. Diese Verbrauchergruppe könnte sich entweder weiterhin vom bisherigen Versorgungsunternehmen mit Strom versorgen lassen oder einen Stromliefervertrag mit einem anderen Lieferanten abschliessen. Die Grundversorgung, im Stromversorgungsgesetz «Wahlmodell abgesicherte Stromversorgung» genannt, sichert das Recht, jederzeit mit der gewünschten Menge an Elektrizität mit der erforderlichen Qualität und zu angemessenen Preisen beliefert zu werden. Die Überwachung der Preise in der abgesicherten Grundversorgung obliegt der Eidgenössischen Elektrizitätskommission.

Die im Januar 2016 vom Bundesrat verabschiedeten Legislaturplanung 2015–2019 sieht die Botschaft zur Schaffung eines **Gasversorgungsgesetzes** vor. Die Arbeiten am Gasversorgungsgesetz erfolgen einerseits auf Grundlage der aktuellen Verbändevereinbarung und deren Weiterentwicklung. Andererseits soll die Gesetzesvorlage nach Möglichkeit mit den einschlägigen Normen des EU-Rechts konform und ebenfalls möglichst mit den Regelungen im Strommarkt abgestimmt sein.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die wichtigsten Ergebnisse einer vereinfachten quantitativen Modellierung und qualitativen Bewertung der **Strommarktöffnung** sind:

- Die volle Marktöffnung wird zu einer Annäherung der Energiepreise an das europäische Niveau führen. Auch regionale Preisdifferenzen in der Schweiz werden sich bei einem einsetzenden Wettbewerb verringern.
- Eine längerfristige Prognose der Strompreise ist nicht möglich. Aufgrund der gegenwärtig tiefen europäischen Grosshandelspreise können die Haushalte, die KMU und die Grosskunden, die bislang in der Grundversorgung verblieben sind, potenziell profitieren. Dagegen würden die Stromproduzenten Gewinneinbussen erzielen, weil nicht geförderte Kraftwerksanlagen mit der vollen Marktöffnung stärker im Wettbewerb stünden. Heute können die Gestehungskosten von Kraftwerken auf Kunden in der Grundversorgung überwältigt werden. In der vollen Marktöffnung wird das nicht mehr im gleichen Umfang möglich sein, da alle Endkunden die Möglichkeit haben werden, in den freien Markt zu wechseln.
- Die positiven Effekte für Verbraucher überwiegen insgesamt, so dass die Schweizer Volkswirtschaft in einer Gesamtwohlfahrtsbetrachtung leicht gewinnen wird.
- Qualitativ gesehen sind positive dynamische Effekte innerhalb der Strombranche zu erwarten, insofern sich unter Wettbewerb neue kundenspezifische Angebote herausbilden werden und der Effizienzdruck in der Beschaffung allgemein steigt. Zugleich fallen bei der Umsetzung der vollen Marktöffnung gewisse einmalige Anpassungskosten bei den Stromunternehmen an.
- Der Wettbewerb setzt Anreize, Investitionen am Markt auszurichten. Das führt zu Innovationen und beschleunigt den technologischen Fortschritt.

Für eine umfassende Analyse der wirtschaftlichen Auswirkungen des **Gasversorgungsgesetzes** ist es heute noch zu früh. Eine im Jahr 2015 vom BFE in Auftrag gegebene Studie zur Marktöffnung⁸ kommt zum Schluss, dass eine vollständige Öffnung volkswirtschaftlich positive Auswirkungen hätte und zusätzliche Wachstumsimpulse setzen könnte. Diese werden zwar gesamtwirtschaftlich als moderat eingeschätzt, die Autoren der Studie erwarten aber, dass es mit einer Marktöffnung zu einem Preisrückgang kommen wird, welcher vor allem für die industriellen Verbraucher relevant wäre. Wichtig werden in diesem Zusammenhang jedoch auch die konkrete Ausgestaltung der Netzregulierung sowie des Marktzugangsmodells sein.

Vorgehen / Zeitplan

Der vom Bundesrat am 8. Oktober 2014 vorgesehene Zeitplan, der eine volle **Strommarktöffnung** per 1. Januar 2017 vorsah, ist derzeit nicht umsetzbar. Die volle Marktöffnung wird im Grundsatz weiterhin angestrebt. Angesichts der Ergebnisse aus der Vernehmlassung, dem aktuellen Marktumfeld und der Situation beim Stromabkommen mit der EU hat der Bundesrat am 4. Mai 2016 jedoch entschieden, mit der vollständigen Strommarktöffnung vorläufig zuzuwarten. Es wird laufend geprüft, auf welchen Zeitpunkt hin die Botschaft zur vollen Strommarktöffnung dem Parlament unterbreitet werden soll. Dabei werden alle relevanten Aspekte berücksichtigt: Entwicklung des politischen Prozesses der Energiestrategie 2050, Arbeiten zur Klima- und Energielenkungsabgabe (KELS), Entwicklung des Marktumfelds, anstehende Revision des StromVG sowie der Stand der Verhandlungen zu einem Stromabkommen zwischen der Schweiz und der EU. Bis spätestens Ende 2017 soll zuhanden des Bundesrates ein Bericht verfasst werden, der eine neue Lagebeurteilung bezüglich des Zeitplans der möglichen Marktöffnung vornimmt.

Die Vernehmlassung des **Gasversorgungsgesetzes** ist auf Ende 2017 geplant.

Verantwortlichkeit

UVEK, Bundesamt für Energie

⁸ Studie betreffend möglicher Vorgehensweisen bei einer Öffnung des Schweizer Gasmarktes – ein Bericht für das Bundesamt für Energie (Frontier Economics & Infras, 2015)

5 Administrative Entlastung und bessere Regulierung für Unternehmen

Motivation

Eine gute Regulierung bei geringer administrativer Belastung trägt zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zum Wohlstand bei. Die Politik des Bundesrates zielt darauf ab, die administrative Belastung für die Wirtschaft so weit wie möglich zu senken, ohne das gewünschte Schutzniveau zu reduzieren. Zu diesem Zweck publiziert der Bundesrat alle vier Jahre einen Bericht über die administrative Entlastung. Der letzte Bericht vom September 2015 schlägt 31 neue Massnahmen zum weiteren Abbau der administrativen Belastung vor. Insgesamt hat der Bundesrat in 4 Berichten über 200 Massnahmen vorgeschlagen und grossenteils auch umgesetzt. Es zeigt sich aber auch, dass besonders kostensenkende Massnahmen, wie zum Beispiel der Einheitssatz MWST oder die Harmonisierung des Baurechts, politisch einen schweren Stand haben.

Gleichzeitig werden regelmässig neue Regulierungen beschlossen, welche zu zusätzlichen administrativen Belastungen führen. Aktuelle Beispiele sind die Finanzmarktregulierung, das Aktienrecht (Minder-Initiative), neue Vorschriften im Bereich Klima und Energie, die Solidarhaftung, die Unternehmenssteuerreform III oder die Umsetzung von Art. 121a BV. Dies bestätigt auch die subjektive Wahrnehmung der Unternehmen: Über alle Regulierungsbereiche hinweg beurteilten 2014 54,2 Prozent der befragten Unternehmen die administrative Belastung als hoch oder eher hoch. Bei der Befragung 2012 waren es noch 50,5 Prozent. Diese zunehmende Regulierungsdichte und Bürokratie zählen zu den Hauptsorgen der Unternehmen.⁹

Auch im internationalen Vergleich sieht die Position der Schweiz in Bezug auf die administrative Belastung der Unternehmen eher bedenklich aus. Im «Doing Business» Indikator der Weltbank hat sich die Schweiz seit 2007 von Rang 15 auf Rang 26 im Jahr 2016 verschlechtert. Der Indikator untersucht 189 Länder in Bezug auf das regulative Umfeld für Unternehmen und die Wirtschaft. Im neuesten Bericht der OECD zur Regulierungspolitik von 2015¹⁰ wird unter anderem die Regulierungsfolgenabschätzung (RFA), ein Instrument zur Untersuchung und Darstellung der volkswirtschaftlichen Auswirkungen von neuen Vorlagen des Bundes, durchleuchtet. In den Kategorien Methode, Umsetzung und Transparenz ist die Schweiz gut positioniert. Schlechter schneidet die Schweiz bzgl. Aufsicht und Qualitätskontrolle ab. Im Gegensatz zu anderen Ländern (wie Deutschland oder Niederlande) kennt die Schweiz kein ständiges Organ, welches die RFA systematisch prüft. Ein solches wird von der OECD empfohlen.¹¹

Auftrag / Inhalt

Die Zunahme der Regulierungen hat eine Gegenreaktion der Wirtschaftskreise und der Politik hervorgerufen. Mehr als 80 Vorstösse wurden im Zeitraum 2011–2015 zum Thema administrative Entlastung eingereicht.¹² Der Bundesrat wird die bisherige Politik der administrativen Entlastung und besserer Regulierung für Unternehmen im Rahmen der Wachstumspolitik fortsetzen. Zudem soll ein Konzept zur Weiterentwicklung der Regulierungspolitik erarbeitet werden.

Bericht Administrative Entlastung

1) *Umsetzung der Massnahmen aus dem Bericht «Administrative Entlastung. Bessere Regulierung – weniger Aufwand für Unternehmen. Bilanz 2012–2015 und Perspektiven 2016–2019»*

Zwischenbericht zur Umsetzung der 31 Massnahmen und Konkretisierung der Prüfaufträge.

2) *Neuer Bericht Administrative Entlastung 2020–2023*

Der Bundesrat beauftragt das WBF, im Jahr 2019 erneut einen Bericht über die administrative Entlastung zu verfassen. Dabei soll einerseits Bilanz über die 31 Massnahmen des Berichts von 2015 gezogen

⁹ Vgl. SNB (2014): Quartalsheft 1/2014, März, 32. Jahrgang.

¹⁰ Vgl. OECD (2015): Regulatory Policy Outlook.

¹¹ Vgl. OECD (2012): Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance.

¹² Siehe Bericht Administrative Entlastung 2015, Anhang 6.

werden, andererseits wird der Bundesrat erneut ein Massnahmenpaket zur administrativen Entlastung für 2020–2023 beschliessen.

Konzept über die zukünftige Regulierungspolitik des Bundes

Im Februar 2016 hat sich der Bundesrat dafür ausgesprochen, institutionelle und methodische Verbesserungen der Regulierungsfolgenabschätzung zu prüfen. Schon in den Antworten zur Motion FDP 15.3445 und zur Interpellation FDP 15.3800 hat der Bundesrat diese Massnahme in Aussicht gestellt. Zur Konkretisierung dieser Aufträge schlägt der Bundesrat folgende Etappen vor:

1) Analyse der Regulierungspolitik des Bundes, Identifizierung des Verbesserungspotenzials

Die Motionen FDP 15.3445 und Vogler 15.3400 verlangen bessere RFA und deren Prüfung durch eine unabhängige Institution. Das Postulat Caroni 15.3421 über die Regulierungsbremse ist zurzeit im Parlament hängig. Zudem läuft eine Evaluation der Folgenabschätzung in den Botschaften des Bundesrates durch die Eidgenössische Finanzkontrolle. Entsprechend den Ergebnissen dieser Entscheide und Evaluationen ist 2017 ein günstiger Zeitpunkt für weitere Entscheide des Bundesrates über eine mögliche Verbesserung der Regulierungspolitik.

2) Prüfung einer standardisierten Regulierungskostenschätzung in Botschaften (Preisschild)

Für den Bundesrat ist entscheidend, dass vor der Verabschiedung eines Gesetzes oder einer Verordnung die dadurch entstehenden Kosten und der Nutzen vorliegen. Das Ziel ist eine optimale Regulierung, um den in der Botschaft dargestellten Nutzen mit möglichst wenig Kosten zu erreichen. Eine möglichst standardisierte Schätzung und einheitliche Darstellung der direkten Regulierungskosten für die Unternehmen würde die notwendige Transparenz gewährleisten und zu einer besseren Entscheidungsfindung beitragen. Bereits in den Antworten zur Motion FDP 15.3445 und der Interpellation FDP 15.3800 hat sich der Bundesrat bereit erklärt, die Möglichkeit einer einheitlicheren Berechnung und Darstellung dieser Kosten zu prüfen.

3) Entwicklung konkreter Massnahmen

Gestützt auf die vom Bundesrat zu fällenden Entscheide im Jahr 2017 wird ein Konzept zur zukünftigen Regulierungspolitik des Bundes definiert und veröffentlicht. Bei Bedarf werden neue Massnahmen beschlossen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Durch eine gute und effiziente Regulierung sowie Entlastung von Unternehmen können Mittel freigesetzt werden, die als Investitionen zur Steigerung der Arbeitsproduktivität beitragen. Mit dem Bericht über die Regulierungskosten hat der Bundesrat 2013 erstmals eine Schätzung der Regulierungskosten vorgelegt. Insgesamt belaufen sich die geschätzten Kosten in den ausgewählten Bereichen auf rund 10 Milliarden Franken pro Jahr. Die konkreten Einsparungen der beschriebenen Massnahmen können aktuell noch nicht beziffert werden.

Vorgehen / Zeitplan

Bericht administrative Entlastung

- Umsetzung der Massnahmen und Konkretisierung der Prüfaufträge aus dem Bericht «Administrative Entlastung» (2015): Zwischenbericht, 2017.
- Neuer Bericht zur administrativen Entlastung 2020–2023 (inkl. Massnahmen): 2019.

Konzept über die zukünftige Regulierungspolitik

- Analyse Regulierungspolitik des Bundes, Identifizierung Verbesserungspotenzial: 2017.
- Prüfung standardisierte Schätzung der Regulierungskosten und einheitliche Darstellung in den Botschaften (Preisschild): 2017.
- Erarbeitung Konzept und ggf. Verabschiedung neuer Massnahmen: bis 2019.

Verantwortlichkeit

WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft in Zusammenarbeit mit den betroffenen Ämtern

6 Stärkung des Wettbewerbs im Binnenmarkt durch Erleichterung der Importe

Motivation

Der Wettbewerb im Binnenmarkt kann über eine Erleichterung der Importe gestärkt werden. Dies begünstigt zum einen die Konsumenten und die Vorleistungen beziehenden Unternehmen. Zum anderen profitiert auch das exportorientierte Gewerbe von einer Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft.

Mit der Globalisierung der Märkte und insbesondere der Aufsplitterung der Wertschöpfungsketten haben sich auch die Handelsbeziehungen der Schweiz verstärkt. Dies hat zur Folge, dass Waren im gesamten Produktionsprozess öfter als zuvor die Grenzen überschreiten, wobei sich bestehende Handelshemmnisse kumulieren können. Die dadurch steigenden Produktionskosten erhöhen die Preise und schmälern schliesslich die Wettbewerbsfähigkeit der inländischen Produzenten. Neben der Sicherstellung des Zugangs zu ausländischen Märkten (siehe Massnahme 2) gewinnt somit die Eliminierung von Handelshemmnissen zusätzlich an Bedeutung für die Volkswirtschaft.

Zollformalitäten und Wartezeiten am Zoll verursachen zusätzliche Transportkosten, welche den Warenhandel verteuern.¹³ Somit liessen sich durch eine Vereinfachung der Zollverfahren die Kosten für die exportierenden und importierenden Unternehmen in der Schweiz senken.

Kurzfristig kann der mit einer Erleichterung der Importe einhergehende verstärkte Wettbewerbsdruck aus dem Ausland den Strukturwandel in gewissen Sektoren beschleunigen, was in einer Anpassungsphase zu negativen Wachstumsauswirkungen führen könnte.

Auftrag / Inhalt

Die Voraussetzungen sowie die Machbarkeit einiger der angestrebten Massnahmen müssen bereits im Rahmen parlamentarischer Vorstösse geklärt werden. Folgende Massnahmen zur Stärkung der Importe sind zu prüfen und ggf. umzusetzen:

- Vereinfachung der Zollprozesse im Rahmen neuer Infrastrukturlösungen (Motion 14.3011 «Kostenreduktion dank elektronischen Zollverfahrens», Motion 14.3012 «Kostenreduktion dank Flexibilität beim Grenzübertritt»): Die geforderten Verfahrens- und IT-Massnahmen wurden durch die EZV in der Studie «Redesign Fracht» evaluiert. Diese wurde Ende April 2015 abgeschlossen. Die Massnahmen sollen nun im Rahmen des IT-Programms «DaziT» bis 2025 umgesetzt werden.
- Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten (Postulat 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises»): Im Rahmen dieser Prüfung sollen neben den Ursprungsregeln auch weitere Massnahmen untersucht werden, welche Hürden für (Parallel-)Importe in die Schweiz reduzieren könnten.
- Prüfung der Möglichkeit einer autonomen Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte (gemäss Vorschlag im Bericht zum Postulat 14.3014 «Erleichterung der Zollabfertigung und Förderung von Parallelimporten dank Anerkennung weiterer Dokumente zur Erbringung des Ursprungsnachweises»): Der durchschnittliche Zollansatz aller Industriegüter beträgt 2.3%¹⁴, womit der Schutzzweck der Einfuhrzölle für die betroffenen Sektoren von geringer Bedeutung ist. Eine

¹³ Gemäss einer Studie machen die Zollformalitäten beim Import 14.7% und beim Export 14.2% der Transportkosten aus. Durch die Wartezeiten entstehen bei der Einfuhr bzw. Ausfuhr Kosten von 8.7% bzw. 7.4% der Transportkosten (Minsch & Moser, 2006). Seit der Publikation dieser Studie wurden die Zollverfahren teilweise modernisiert. Entsprechend könnten die Kosten heute etwas tiefer sein.

¹⁴ WTO Trade Policy Review 2013; ungewichteter Durchschnitt. Der handelsgewichtete Durchschnitt (Total Zollbetrag geteilt durch Total Importwarenwert) betrug 2014 1.4% (Quelle: Zollstatistik EZV).

autonome Zollaufhebung hätte eine Vereinfachung der Wareneinfuhr zur Folge, da bei Importen für den Binnenkonsum keine Ursprungsnachweise mehr notwendig wären, um von einem Nullzoll profitieren zu können. Viele Schweizer Unternehmen könnten damit von direkten (Zölle auf Zwischenprodukten) und indirekten (administrativer Aufwand zur Erbringung der Ursprungsnachweise) Kosteneinsparungen profitieren. Weitere Vereinfachungen in Kombination mit anderen Massnahmen sind zu prüfen. Insgesamt ermöglichen Importerleichterungen günstigere Vorleistungen und reduzieren die Möglichkeit zur Preisdiskriminierung. Eine autonome Zollaufhebung wäre indes auch mit Einnahmeneinbussen für den Bundeshaushalt verbunden. Die Vor- und Nachteile einer solchen Massnahme müssen daher näher abgeklärt werden.

- Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren (Postulat 14.3015 «Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren. System von Dänemark»): Nach diesem System würde die Mehrwertsteuer beim Import von Waren in Zukunft nicht mehr durch die Zollverwaltung erhoben, sondern direkt im Rahmen der Quartalsabrechnung bei der Steuerverwaltung abgewickelt. Dieser direkte Verrechnungsmodus wird in Dänemark, Schweden, Österreich, Rumänien, Spanien und ab 1.1.2017 in Norwegen angewendet. Zu prüfen ist, ob mit dieser Massnahme eine bedeutende Vereinfachung des Zollverfahrens ermöglicht werden könnte. Die Ausarbeitung des Berichts zur Beantwortung des Postulats durch die ESTV und die EZV ist zurzeit im Gange.
- Anhebung des Mindestzolls (Motion 15.3551 «Bürokratieabbau. Anhebung des Mindestzolls»): Die Motion schlägt eine Anhebung des Mindestzolls vor. Es wird erwartet, dass dies dazu beitragen kann kleinere Sendungen, welche unter die Abgabefreigrenze fallen, einfacher und schneller abzufertigen. Der Vorschlag liegt zurzeit beim Parlament und soll anschliessend gemäss Auftrag umgesetzt werden.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Grundsätzlich begünstigen Erleichterungen der Importe die Vorleistungen beziehenden Unternehmen und die Konsumenten und Konsumentinnen, welche von einem durchschnittlich günstigeren und vielfältigeren Produktangebot profitieren. Auch indem Importerleichterungen die Möglichkeit zur Preisdiskriminierung reduzieren, tragen sie zum Abbau der Hochpreisinsel bei. Günstigere Vorleistungen würden dem exportorientierten Gewerbe erlauben seine Wettbewerbsfähigkeit zu steigern. Importerleichterungen sind nicht zuletzt auch angesichts der Veränderungen der internationalen Produktionsprozesse hin zu globalen Wertschöpfungsketten von Bedeutung. Dominierte früher der Handel mit Rohstoffen oder Enderzeugnissen, ist der Welthandel heute stärker vom Handel mit Halbfabrikaten innerhalb einzelner Industrien oder Unternehmen geprägt. Damit überschreiten Produkte die Grenze mehrmals, wobei sich tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse über den gesamten Produktionsprozess kumulieren. Importerleichterungen ermöglichen Schweizer Unternehmen ihre Produktionsprozesse möglichst effizient zu gestalten bzw. sich optimal in die internationalen Wertschöpfungsketten zu integrieren.

Das Ausmass der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der einzelnen Massnahmen bleibt offen. Eine einseitige Aufhebung der Industriezölle erfolgte bspw. in Kanada, wo mit positiven Effekten im Hinblick auf Produktivität und Wachstum gerechnet wird.¹⁵ Auch Island hat Ende 2015 eine Aufhebung der Importzölle auf Industrieprodukte bis 2017 beschlossen. Anhand von Forschungsstudien soll die gesamtwirtschaftliche Bedeutung beispielsweise einer einseitigen Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte untersucht werden. Von weiterem Interesse wären die Auswirkungen einer solchen Massnahme auf spezifische Branchen oder Sektoren. Der mit dieser Massnahme einhergehende erwartete Rückgang der Zolleinnahmen des Bundes müssten unter Umständen kompensiert werden. Lösungsansätze dazu sollen ebenfalls analysiert werden.

¹⁵ OECD Trade Policy Paper 2013, No. 161 sowie Department of Finance Canada, Strong Leadership – a Balanced Budget, Low Tax Plan for Jobs, Growth and Security, Chapter 3.1, Economic Action Plan 2015.

Vorgehen / Zeitplan

- Vereinfachung der Zollprozesse im Rahmen neuer Infrastrukturlösungen
 - Studien zu möglichen Lösungen und Planung konkreter Massnahmen bis 2017
 - Umsetzung der Bereiche Einfuhr/Ausfuhr/Transit bis 2023
 - Umsetzung des Gesamtprojekts DazIT bis 2025
- Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von (Parallel-)Importen
 - Postulatsbericht bis 2016
 - Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen bis Ende der Legislaturperiode
- Prüfung der Möglichkeit einer autonomen Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte
 - Ökonomische Studien und gesetzliche Abklärungen bis 2017
 - Finanzielle Abklärungen bis 2018/2019
- Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren
 - Postulatsbericht bis 2016
- Anhebung des Mindestzolls
 - Vorschlag an den Bundesrat gemäss Auftrag des Parlaments

Verantwortlichkeit

EFD, Eidgenössische Zollverwaltung: Vereinfachung der Zollprozesse im Rahmen neuer Infrastrukturlösungen, Prüfung der vereinfachten Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren, Anhebung des Mindestzolls

WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft: Überprüfung der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von (Parallel-)Importen, Prüfung der Möglichkeit einer autonomen Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte

7 Agrarpolitik 2022–2025: Konsequente Weiterentwicklung der Agrarpolitik

Motivation

Bereinigt um die Transferzahlungen von Staat und Konsumenten weist die Schweizer Landwirtschaft im Vergleich zu anderen Wirtschaftssektoren und im internationalen Vergleich eine tiefe Arbeitsproduktivität aus. Dies ist vor allem in Bezug auf die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Kontext problematisch, obschon ähnliche Differenzen zwischen der Produktivität von Landwirtschaft und Gesamtwirtschaft auch international zu beobachten sind. Die Kompensation der tiefen Produktivität mittels staatlicher Transferzahlungen sowie tarifärem Grenzschutz hat negative Auswirkungen auf die nachgelagerten Bereiche im Binnenmarkt (Nahrungsmittelindustrie, Tourismuswirtschaft, Konsumenten) und belastet zudem die öffentlichen Finanzen erheblich.

Eine Verbesserung der Produktivität in der Landwirtschaft ist in vielfacher Hinsicht möglich. Staatliche Transfers und institutionelle Faktoren wie beispielsweise das bäuerliche Bodenrecht tragen indes dazu bei, dass dieser Prozess nur langsam verläuft. Gleichzeitig begünstigen die staatlichen Massnahmen hohe Preise und Kosten für Vorleistungen sowie eine Wettbewerbssituation auf den vor- und vor allem auch den nachgelagerten Stufen, die sich aus der Sicht der landwirtschaftlichen Produzenten nicht zu ihrem Vorteil auswirkt. Mit der Agrarpolitik 2014–2017, die auf den 1. Januar 2014 in Kraft getreten ist, wurden die staatlichen Transferzahlungen weiter von der Produktion entkoppelt und damit die negativen Effekte vermindert. Noch immer weisen aber ca. 90% der Transferzahlungen von Staat und Konsumenten an die Landwirtschaft eine zumindest schwache Kopplung an die Produktion auf. Mit einer Reduktion der Transferzahlungen, etwa mit einer Senkung des Grenzschutzes oder einer weitergehenden Entkopplung der Zahlungen von der Produktion, könnte eine Beschleunigung des Produktivitätsfortschrittes erreicht werden. Die OECD schlägt auch vor, Transferzahlungen zumindest teilweise vom Erfolg am Markt abhängig zu machen (neben Umweltauflagen). Damit könnte die Wettbewerbsfähigkeit nicht nur der Land-, sondern der gesamten Ernährungswirtschaft verbessert sowie eine verbesserte Resilienz der Systeme erreicht werden. Dies ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn in Zukunft umfassende Abkommen mit Handelspartnern abgeschlossen werden sollten.

Auftrag / Inhalt

Der Bundesrat legt dem Parlament alle vier Jahre eine Botschaft zu den Zahlungsrahmen für die Landwirtschaft vor. Im Rahmen dieser Botschaft wird jeweils auch das Landwirtschaftsgesetz angepasst und weiterentwickelt. Der Bundesrat hat angekündigt, in der Periode 2018–2021 keine Anpassungen am Landwirtschaftsgesetz machen zu wollen, damit die Landwirtschaft Zeit hat, sich an den letzten grossen Reformschritt anzupassen. Ein grösserer Schritt in der Weiterentwicklung ist erst wieder in der Periode 2022–2025 geplant. Als Vorbereitung für diesen Schritt hat der Bundesrat angekündigt, verschiedene parlamentarische Vorstösse im Rahmen einer Gesamtschau zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik zu behandeln. Dieser Bericht wird das Konzept aufzeigen, das die Grundlage für die Weiterentwicklung der Agrarpolitik in der Periode 2022–2025 bilden wird.

Die Weiterentwicklung der Agrarpolitik soll eine gezielte Kombination von sich ergänzenden aussenwirtschaftlichen sowie binnenwirtschaftlichen Elementen aufweisen. Der Bericht Gesamtschau wird aufzeigen, wie sich diese Elemente in der Agrarpolitik ergänzen werden. Eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft soll mit gezielten Anreizen erreicht werden, deren Kombination zum einen zu einer überproportionalen Wirkung und zum anderen zur Akzeptanz der Reformschritte unter den Akteuren führen wird.

Geprüft werden die Auswirkungen eines weitgehenden, aus übergeordneten Interessen zu bewerkstellenden Abbaus von tarifären Grenzschutzmassnahmen, was dazu beitragen soll, innerlandwirtschaftliche Verzerrungen (z.B. im Milchmarkt aufgrund des unterschiedlichen Grenzschutzes von verschiedenen Milchprodukten) abzubauen und die Kosten für andere Wirtschaftssektoren und Konsumenten zu reduzieren, weil diese Zugang hätten zu einer grösseren Diversität an Produkten in verschiedenen Preiskategorien. Dadurch wird mittelfristig auch die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft gegenüber den Handelspartnern verbessert, was wiederum den unternehmerischen

Spielraum der Land- und Ernährungswirtschaft sowie den erfolgreichen Absatz ihrer Produkte im In- und Ausland erhöht. Im darauffolgenden Anpassungsprozess wird sich die bereinigte Arbeitsproduktivität der Landwirtschaft sowie der vor- und nachgelagerte Sektoren verbessern. Die Verbesserung der Produktivität dürfte somit mittel- und längerfristig dazu führen, dass die Schweizer Land- und Ernährungswirtschaft trotz topografischen Nachteilen sowie den hohen Produktionskosten, bedingt durch den Standort Schweiz, die ihr gesteckten Zielen mit Transferzahlungen in der Grössenordnung des heutigen Umfangs erreichen wird.

Um die Wirkung dieser Massnahme sowie ihre Akzeptanz zu erhöhen, soll sie begleitet werden von Anpassungen an den bestehenden Instrumenten. So sollen die Instrumente der Strukturverbesserung sowie der Absatzförderung noch spezifischer ausgerichtet werden auf die Förderung von Projekten, die auch unter den neuen Rahmenbedingungen wettbewerbsfähig sind. Gleichzeitig sollen Direktzahlungen sicherstellen, dass die landwirtschaftlichen Strukturen in der Schweiz auch in der Zukunft dem Bedürfnis der Bevölkerung (z.B. landwirtschaftliche Familienbetriebe) entsprechen, d.h. der damit verbundene Produktivitätsnachteil soll mit diesen Zahlungen reduziert werden, sofern keine Abgeltung über den Markt erfolgt.

Vorgehen / Zeitplan

Die Gesamtschau Land- und Ernährungswirtschaft soll dem Bundesrat Ende 2016 unterbreitet und zu Händen des Parlamentes verabschiedet werden. Elemente des darin beschriebenen Konzepts, die auf Stufe Verordnung umgesetzt werden können, sollen in der Folge laufend in Kraft gesetzt werden. Ansonsten wird dieser Bericht die Basis sein für die Ausarbeitung der Botschaft zur Weiterentwicklung der Agrarpolitik in der Periode 2022–2025. OECD-Empfehlungen werden dabei eine Grundlage bilden.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Umsetzung von den sich zurzeit in Prüfung befindenden Reformschritten hätte – nach verschiedenen Modellrechnungen – eine Erhöhung der Wohlfahrt im Umfang zwischen 400 Mio. CHF und 600 Mio. CHF zur Folge. Diese Berechnungen beschränken sich auf den Sektor Landwirtschaft sowie ausgewählte vor- und nachgelagerte Branchen. Die Umsetzung dürfte aber auch positive Impulse geben für den Detailhandel, Tourismus und Gastronomie.

Verantwortlichkeit

WBF, Bundesamt für Landwirtschaft

II. Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft

8 Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»

Motivation

Die Problematik des «Too Big To Fail» (TBTF) besteht darin, dass der Staat systemrelevante Unternehmen nicht insolvent werden lassen kann, womit sie eine implizite Staatsgarantie geniessen. Von besonderer Relevanz ist diese Problematik im Finanzsektor, da die Insolvenz einer einzelnen Firma die Stabilität des gesamten Finanzsystems bedrohen kann. Diese Staatsgarantie begründet ein Problem der Verantwortlichkeit, da die Gewinne systemrelevanter Unternehmen privat vereinnahmt werden, während in einer Krise öffentliche Mittel aufgewendet werden müssen, um eine mögliche Insolvenz zu verhindern. Aus ökonomischer Sicht ist die implizite Staatsgarantie mit einer Subvention vergleichbar. Die Verbindlichkeiten systemrelevanter Unternehmen sind aufgrund der Garantie sicherer, wodurch ein solches Unternehmen am Markt einen Abschlag auf seine Fremdkapitalkosten genießt. Der Wert dieser impliziten Versicherung ist besonders dann höher, wenn an den Märkten das gegenseitige Vertrauen sinkt. Dies kann dazu führen, dass das Unternehmen höhere Risiken eingeht, als es aus volkswirtschaftlicher Sicht optimal wäre. Auch aus Sicht des Wettbewerbs ist ein Abschlag auf die Fremdkapitalkosten problematisch. Banken mit impliziter oder expliziter Staatsgarantie können sich günstiger als ihre Konkurrenten am Markt refinanzieren. Ebenso ist es für das langfristige gute Funktionieren einer Volkswirtschaft zentral, dass schlecht wirtschaftende Unternehmen aus dem Markt ausscheiden und neue eintreten können. Dieser Strukturwandel ist für ein nachhaltiges Wachstum der Wirtschaft unabdingbar.

Das in der Schweiz 2012 umgesetzte TBTF-Regulierungspaket zielt zum einen darauf ab, die systemrelevanten Banken stabiler zu machen und damit die Wahrscheinlichkeit einer Krise zu verringern. Zum andern soll eine geordnete Abwicklung ermöglicht und die Weiterführung von systemrelevanten Funktionen gewährleistet werden, falls es zu einer Insolvenz kommt.

Die Schweiz nahm mit der frühzeitigen Umsetzung von TBTF-Massnahmen international eine Vorreiterrolle ein. 2014 wurde das geltende TBTF-Regime im Rahmen der Arbeiten der Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie und unter Einbezug der betroffenen Banken einer Evaluation unterzogen. Es wurde Handlungsbedarf bei prudenziellen, organisatorischen sowie Krisenfall-Massnahmen identifiziert.

Auftrag / Inhalt

Der Bundesrat hat im Februar 2015 den Handlungsbedarf zur weiteren Reduktion der Risiken im Zusammenhang mit den systemrelevanten Banken anerkannt. Am 21. Oktober 2015 wurden vom Bundesrat die insbesondere auf die Grossbanken abzielenden Eckwerte bestimmt und am 11. Mai 2016 die entsprechenden konkreten Verordnungsänderungen verabschiedet.

Neu wird explizit zwischen Anforderungen für den Going- und den Gone-concern unterschieden. Während durch höhere Going-concern-Anforderungen die Wahrscheinlichkeit einer Restrukturierung oder Abwicklung einer «systemically important bank» (SIB) reduziert werden kann, werden mit Gone-concern-Anforderungen die Voraussetzungen für eine ordentliche Restrukturierung oder Abwicklung geschaffen.

Zur Bestimmung der Going-Concern-Anforderung werden die SIBs entsprechend ihrem Marktanteil und ihrer Grösse verschiedenen «Körben» zugewiesen (Bucket-Ansatz), aus denen sich die Zuschläge für die Leverage Ratio (LR, Verhältnis des regulatorischen Eigenkapitals zur ungewichteten Bilanzsumme) und die risikogewichteten Aktiven (RWA, Verhältnis des regulatorischen Eigenkapitals zu den risikogewichteten Aktiven) ergeben. Diese Zuschläge werden zu einer Sockelanforderung von 4.5% für die LR und 12.86% für die RWA hinzuaddiert.

Die Höhe der Gone-concern-Anforderungen spiegelt für die international tätigen systemrelevanten Banken die Going-concern-Anforderungen. Die Gone-concern Anforderungen für die übrigen systemrelevanten Banken (ZKB, Raiffeisen, Postfinance) wurden noch nicht festgelegt.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Durch die neuen Anforderungen wird die Widerstandsfähigkeit der betroffenen Banken verbessert, wodurch die Risiken für die Steuerzahler weiter deutlich reduziert werden. Gleichzeitig wird damit die Stabilität des Finanzsystems insgesamt gestärkt. Dies ist für die Schweiz aufgrund des im internationalen Vergleich verhältnismässig grossen Bankenplatzes besonders von Bedeutung, da die Kosten einer Bankenkrise speziell hoch sind. Die verbesserte Finanzstabilität ist letztlich auch ein Vorteil für den Wirtschaftsstandort Schweiz als Ganzes.

Es sind insgesamt keine substantiellen negativen Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu erwarten. Dazu trägt unter anderem die angemessene Übergangsfrist für die Einhaltung der neuen Kapitalvorschriften bis Ende 2019 bei. Wie die Erfahrungen im In- und Ausland mit den seit der Finanzkrise verschärften Kapitalvorschriften für Banken zudem gezeigt haben, sind die ex-post festgestellten negativen Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum gar noch geringer als sie ex-ante erwartet wurden. Jene Länder, welche die Bankenreform und Stärkung der Kapitalisierung schneller vorangetrieben haben (z.B. USA, Schweiz), sind seit der Finanzkrise eher schneller gewachsen. In der Schweiz deuten die seit der Inkraftsetzung der TBTF-Bestimmungen im Jahr 2012 gemachten Erfahrungen darauf hin, dass die neue Regulierung die inländische Kreditvergabe nicht eingeschränkt hat. Die Arbeitslosigkeit im Finanzsektor ist ebenfalls auf international tiefem Niveau geblieben. Es haben hingegen gewisse kleinere Verschiebungen in den Marktanteilen stattgefunden.

Um die neuen Kapitalanforderungen zu erfüllen, müssen die Grossbanken bis Ende 2019 das erforderliche Kapital aufbauen. Die Übergangsfrist bis Ende 2019 ist grosszügig ausgelegt, so dass die Grossbanken die Going-Concern-Anforderung bzgl. hartem Kernkapital (Common Equity Tier 1, CET1) erreichen können, ohne neue Eigenmittel emittieren zu müssen (beispielsweise durch eine zurückhaltende Dividendenpolitik). Um die Going-Concern-Anforderungen insgesamt zu erfüllen, müssen die Grossbanken ausserdem weitere High-Trigger-CoCos (Contingent Convertible Bonds) ausgeben. Der geschätzte (CET1-) Kapitalbedarf zur Erfüllung der neuen Going-Concern-Anforderungen beträgt 1.3 Mrd. Franken für die CS und 3.2 Mrd. Franken für die UBS. Die inländisch systemrelevanten Banken erfüllen die Going-Concern-Anforderungen bereits heute, sowohl risikogewichtet als auch bezüglich der Leverage-Ratio.

Mittel- bis längerfristig sollten die höheren Kapitalvorschriften zum Erhalt oder zur Steigerung der Standortattraktivität des Schweizer Finanzplatzes beitragen. Die aufgrund der hohen politischen und wirtschaftlichen Stabilität bereits guten Voraussetzungen für einen international tätigen Finanzplatz werden potentiell weiter verbessert. Dies gilt besonders für das stark auf Vertrauen basierende Vermögensverwaltungsgeschäft.

Vorgehen / Zeitplan

Die Verordnungsanpassungen treten am 1. Juli 2016 in Kraft. Am 11. Mai hat 2015 der Bundesrat ausserdem angekündigt, dass grundsätzlich auch für nicht international tätige systemrelevante Banken (ZKB, Raiffeisen und PostFinance) ein Handlungsbedarf bei den Gone-concern-Anforderungen besteht. Dies wird Gegenstand des nächsten TBTF-Evaluationsberichts nach Artikel 52 Bankengesetz sein, der bis Ende Februar 2017 vom Bundesrat verabschiedet werden muss.

Verantwortlichkeit

EFD, Staatssekretariat für internationale Finanzfragen, in Zusammenarbeit mit FINMA und SNB

9 Stabilisierungsprogramm 2017–2019

Motivation

Die Finanz- und Wirtschaftskrisen der letzten Jahre haben die enorme Bedeutung eines soliden Staatshaushaltes aufgezeigt. Etliche Länder wurden besonders heftig von der Krise getroffen, weil eine hohe Staatsverschuldung zu einer Staatsschuldenkrise führte, so dass notwendige Konsolidierungsmassnahmen die Rezession verstärkten. Die Schweiz erwies sich dank der Schuldenbremse hierbei in einer guten Position, welche es für die Zukunft zu erhalten, resp. zu stärken gilt. So hat die Schuldenbremse seit ihrer Einführung 2003 dazu beigetragen den Bundeshaushalt wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Beliefen sich die Bruttoschulden im Einführungsjahr der Schuldenbremse noch auf 124 Milliarden, konnten sie bis 2015 auf knapp 104 Milliarden gesenkt werden. Aufgrund des Wirtschaftswachstums im selben Zeitraum hat sich die Schuldenquote von 25,7 Prozent auf 16,2 Prozent im Jahr 2015 zurückgebildet. Damit konnte der Schuldenaufbau der 1990er Jahre, welcher der Anlass für die Einführung der Schuldenbremse war, teilweise wieder rückgängig gemacht werden.

Im Gegensatz dazu zeigen Spanien und Irland, dass auch ein scheinbar solider Staatshaushalt in Leidenschaft gezogen werden kann, wenn Banken umfangreiche staatliche Unterstützung benötigen, was in besonders gravierender Ausprägung in Irland der Fall war, oder wenn die Rezession besonders heftig ausfällt. Unterschätzt wurde vor der Krise die Geschwindigkeit, mit der sich die Fiskalposition eines Staates verschlechtern kann, insbesondere wenn die positive Wirtschaftslage wie in Spanien und Irland auf einem nicht nachhaltigen Bau- und Konjunkturboom fusste und sich mit der Krise entsprechend schnell ins Gegenteil verkehrte. Insgesamt hat die Krise die hohe Bedeutung einer nachhaltigen Finanzierung von Staatsausgaben offengelegt und gezeigt, dass Länder mit hoher Staatsverschuldung deutlich härter getroffen wurden.

Die Aufhebung des Euro-Mindestkurses, die deutlich verschlechterte Wirtschaftslage und die tiefe Inflation hinterliessen im Bundeshaushalt deutliche Spuren. In der Folge zeigten sich für die Finanzplanjahre 2017–2019 grosse strukturelle Defizite. Dies obwohl der Bundesrat mit dem Voranschlag 2016 bereits Sparmassnahmen von rund einer Milliarde beschlossen hatte, die grösstenteils über das Jahr 2016 hinaus wirken. Um die Anforderungen der Schuldenbremse einhalten zu können, muss der Bundesrat ein Sparprogramm umsetzen.

Auftrag / Inhalt

Mit dem Stabilisierungsprogramm 2017–2019 will der Bundesrat in den Jahren 2017–2019 Einsparungen gegenüber der bisherigen Planung erzielen. Das Bundesgesetz über das Stabilisierungsprogramm 2017–2019 umfasst insgesamt 24 Massnahmen. Im Jahr 2017 wird der Haushalt gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017–2019 vom 1. Juli 2015 um knapp 800 Millionen entlastet; in den Jahren 2018 und 2019 beträgt die Entlastung rund 900 Millionen und 1 Milliarde. Dazu sollen 16 bestehende Bundesgesetze angepasst werden.

Das Stabilisierungsprogramm setzt mit seinen 24 Massnahmen in erster Linie bei den Ausgaben an. Eine Konsolidierung des Haushalts über eine Erhöhung der Einnahmen kommt aus Sicht des Bundesrates nicht in Frage. Zum einen kämen Mehreinnahmen zu spät, weil in der Regel Verfassungsänderungen notwendig sind, zum andern sind Steuererhöhungen auch aus wirtschafts- und standortpolitischer Sicht nicht angezeigt.

Eine gewisse Ausgewogenheit wurde gewahrt, indem alle Aufgabengebiete und auch die Verwaltung sich an den Entlastungen beteiligen. Stark betroffen sind die Aufgabengebiete Beziehungen zum Ausland (Entwicklungshilfe) sowie Bildung und Forschung, in denen die Ausgaben in den vergangenen Jahren besonders stark gewachsen waren. Auch bei der Verwaltung (insbesondere beim Personalaufwand) werden überproportionale Kürzungen vorgenommen. Weitere grössere Kürzungen erfolgen bei der sozialen Wohlfahrt (Bundesbeiträge an die IV, individuelle Prämienverbilligung), beim Verkehr (Kürzung der Einlage des Bundes in den Bahninfrastrukturfonds, Verschiebung der Einlage in den Infrastrukturfonds) und bei der Landwirtschaft (hauptsächlich Direktzahlungen). Unterproportional betroffen ist insbesondere die Landesverteidigung, dies im Hinblick auf die Weiterentwicklung der Armee (WEA).

Tabelle 2: Übersicht über die Massnahmen des Stabilisierungsprogramms 2017-2019
Entlastung gegenüber dem provisorischen Finanzplan 2017-2019 vom 1.7.2015

in Mio. CHF	2017	2018	2019
1. Überbrückungsrenten Bundespersonal		4.5	5.6
2. Massnahmen im verwaltungseigenen Bereich	135.2	143.4	149.8
3. Internationale Zusammenarbeit	143.0	200.5	243.4
4. Weitere Massnahmen im Transferbereich des EDA	0.6	1.2	1.2
5. Massnahmen im Transferbereich des EDI	2.6	2.6	2.6
6. Migration und Integration	0.5	11.4	11.4
7. Massnahmen im Transferbereich des EJPD	6.8	9.0	9.4
8. Armee	130.9		
9. Massnahmen im Transferbereich des VBS	5.2	5.2	5.2
10. Bildung, Forschung und Innovation	142.3	168.6	174.4
11. Landwirtschaft	74.6	84.6	96.3
12. Weitere Massnahmen im Transferbereich des WBF	3.5	3.9	4.2
13. Strassen inkl. Einlage in den Infrastrukturfonds	67.5	4.5	6.9
14. Umwelt	21.7	25.8	19.9
15. Weitere Massnahmen im Transferbereich des UVEK	6.7	6.9	7.1
16. Sparauftrag Bahninfrastruktur	53.1	84.5	93.5
17. Aufsicht im öffentlichen Verkehr		0.2	0.2
18. Erschütterungsschutz (Vermeidung von Mehrbelastungen)			
19. Finanzierung Aufsicht AHV über AHV-Fonds		1.2	1.2
20. Invalidenversicherung		61.0	62.0
21. Individuelle Prämienverbilligung		73.5	77.0
22. Reform Militärversicherung		2.5	3.4
23. Verzinsung Fonds Familienzulagen Landwirtschaft		1.2	0.9
24. Weitere einnahmenseitige Massnahmen (Gebühren)	1.9	2.2	2.5
Total	796.0	898.4	978.2

Quelle: Medienmitteilung zum Stabilisierungsprogramm 2017-2019 vom 25.05.2016

Trotz des Stabilisierungsprogramms zeichnen sich insbesondere in den Jahren 2018 bis 2020 neuerlich strukturelle Defizite in Milliardenhöhe ab. Die Gründe dafür sind zum einen die steigenden Kosten im Asylbereich, zum andern Parlamentsentscheide, die den Haushalt stark belasten (Reform Altersvorsorge 2020, Armee, Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds) oder deren Auswirkungen schwierig abzuschätzen sind (Unternehmenssteuerreform III). Demnach dürften weitere Sparanstrengungen zur Einhaltung der Schuldenbremse notwendig werden. Umso wichtiger ist es, dass die vorgeschlagenen Sparmassnahmen umgesetzt und nicht umgehend durch Mehrausgaben in anderen Bereichen absorbiert werden. In den kommenden Jahren ist eine zurückhaltende Ausgabenpolitik angezeigt; neue Vorhaben oder ein Ausbau bestehender Leistungen sind nur mit einer angemessenen Gegenfinanzierung möglich.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Aufgrund von Erfahrungswerten aus anderen Konsolidierungsprogrammen ist der Einfluss des Stabilisierungsprogramms auf das gesamtwirtschaftliche Wachstum in den Jahren 2017 bis 2019 vernachlässigbar klein. Insgesamt wirken die Sparmassnahmen leicht restriktiv. Das Stabilisierungsprogramm trägt dazu bei, Ausgaben und Einnahmen des Bundeshaushalts im Gleichgewicht zu halten und unter Berücksichtigung der konjunkturellen Situation die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. Damit wird die Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft gestärkt.

Vorgehen / Zeitplan

Die Botschaft wurde vom Bundesrat am 25. Mai 2016 verabschiedet. Das Parlament soll die Vorlage noch im laufenden Jahr behandeln, so dass die Entlastungen ab 2017 realisiert werden können.

Geplante Entlastungen: 2017: 796 Mio. CHF
 2018: 898 Mio. CHF
 2019: 978 Mio. CHF

Verantwortlichkeit

EFD, Eidgenössische Finanzverwaltung

10 Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte

Motivation

Besonders schwerwiegende oder lange anhaltende Störungen der wirtschaftlichen Aktivität sind in den meisten Fällen auf eine hohe private oder staatliche Verschuldung zurückzuführen. Ein internationaler Vergleich zeigt, dass die Schweizer Volkswirtschaft bereits eine hohe Widerstandsfähigkeit aufweist, die es zu wahren gilt. Handlungsbedarf gibt es laut dem Bundesratsbericht «Grundlagen für die Neue Wachstumspolitik» jedoch namentlich bei den Anreizen, die zur hohen Verschuldung der privaten Haushalte im Bereich der Hypothekarkredite führen.

Die Hypothekarschulden der privaten Haushalte in der Schweiz sind im internationalen Vergleich hoch: Das Volumen der von Banken 2013 gewährten Hypotheken an private Haushalte im Vergleich zum BIP beträgt in der Schweiz 111%. Die im internationalen Vergleich geringe Wohneigentumsquote in der Schweiz (2014: 37.4%) impliziert zudem hohe Hypothekarkredite pro Wohneigentümer-Haushalt.

Eine Reihe von Forschungsarbeiten zeigt, dass eine hohe Verschuldung der privaten Haushalte – nicht nur über den Finanzsektor – grosse Risiken für eine Volkswirtschaft zeitigt. Eine hohe Verschuldung der Haushalte führt zu einer signifikant höheren Wahrscheinlichkeit für eine Rezession, da sich Schocks einerseits stärker auf das verfügbare Einkommen auswirken und damit den Konsum belasten, und andererseits der Prozess der Entschuldung bei Haushalten lange dauert. Immobilienblasen haben auch deshalb lange anhaltende Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft, weil sie die regionale Flexibilität des Arbeitsmarktes beeinträchtigen und damit die Anpassungsfähigkeit der Wirtschaft einschränken. Ein hoher Verschuldungsgrad kann zudem nicht nur Ursache von Krisen sein, sondern führt auch dazu, dass Probleme zwischen Ländern und Sektoren übertragen werden, und beschränkt die staatlichen und privaten Möglichkeiten, auf Schocks zu reagieren.

Die Verschuldung der privaten Haushalte, welche in der Schweiz zum grössten Teil auf Hypotheken basiert, hat deshalb einen wichtigen Einfluss auf die Widerstandsfähigkeit einer Volkswirtschaft. Massnahmen, welche die Verschuldung der privaten Haushalte reduzieren, sind daher prinzipiell geeignet, zur Säule «Stärkung der Widerstandsfähigkeit» der Wachstumspolitik des Bundesrates beizutragen.

Auftrag / Inhalt

Im Auftrag des Bundesrates hat eine breit abgestützte Expertengruppe zur Weiterentwicklung der Finanzmarktstrategie unter der Leitung von Prof. A. Brunetti die Rahmenbedingungen und Zukunftsperspektiven des Finanzplatzes analysiert und Handlungsempfehlungen abgeleitet.

Am 5. Dezember 2014 hat der Bundesrat den Schlussbericht der Expertengruppe zur Kenntnis genommen. Darin enthalten sind Empfehlungen zu den vier Themenbereichen Regulierungsprozess, Marktzutritt, steuerliches Umfeld in der Schweiz sowie volkswirtschaftliche Risiken. Mit Blick auf die volkswirtschaftlichen Risiken empfahl die Expertengruppe unter anderem zu untersuchen, inwiefern steuerliche Anreize zur Verschuldung, insbesondere bei privaten Hypothekarnehmern, die Stabilitätsrisiken im Finanzsystem erhöhen.

Der Bundesrat hat am 20. Mai 2015 die Empfehlung der Expertengruppe bezüglich der privaten Verschuldungsanreize im Schweizer Steuersystem und deren Implikationen für die Finanzstabilität aufgenommen und dem EFD den Auftrag erteilt, die Thematik bis Anfang 2016 einer vertieften Überprüfung zu unterziehen. In der Folge hat das EFD eine Arbeitsgruppe – bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern des EFD (ESTV, EFV, SIF), des WBF (BWO, SECO) sowie der SNB unter Leitung der ESTV – ins Leben gerufen, mit dem Auftrag, einen entsprechenden Grundlagenbericht zu erarbeiten.

Im Mittelpunkt des Berichts der Arbeitsgruppe steht die Verschuldung der privaten Haushalte. Der Bericht legt dar, dass die aktuelle Besteuerungssituation Anreize setzt, die Verschuldung hoch zu halten. Es bestehen grosse Unwägbarkeiten darin, wie sich eine solche im Falle eines deutlichen Zinsanstieges

verbunden mit einer Preiskorrektur auf dem Immobilienmarkt und konjunkturell bedingten Arbeitsplatzverlusten (Einkommensausfälle) auswirken könnte. Hohe Verluste bei Banken sind nicht ausgeschlossen. Damit ergeben sich für das ganze Finanzsystem Stabilitätsrisiken.

Zurückzuführen ist die hohe Verschuldung der Schweizer Privathaushalte wesentlich darauf, dass im gegenwärtigen Steuersystem starke Anreize zur (Hypothekar-) Verschuldung für Private bestehen.

Eine Alternative zum heutigen System der Eigenmietwertbesteuerung wäre ein System, in welchem der Eigenmietwert nicht mehr besteuert, im Gegenzug jedoch auch kein Unterhalts- und kein Schuldzinsenabzug mehr zugelassen wird. Neben einer Vereinfachung bei den Einkommenssteuern hätte ein Systemwechsel den Vorteil, dass durch den Wegfall des Schuldzinsenabzugs auf das Eigenheim die Verschuldungsanreize reduziert werden. Das Ausmass der Reduktion der Verschuldungsanreize hängt jedoch massgeblich davon ab, wie bei einem Systemwechsel die Schuldzinsen auf dem selbstgenutzten Wohneigentum ausgeschieden würden.

Es ist vor diesem Hintergrund ein Systemwechsel grundsätzlich zu prüfen. Ein solcher würde eine Abschaffung der Besteuerung des Eigenmietwertes sowie der steuerlichen Abzugsfähigkeit der Schuldzinsen auf dem Eigenheim sowie anderer Abzüge bedeuten.

Auch OECD und IWF haben mit Blick auf die Finanzstabilität bereits mehrfach empfohlen, diesen Fehlreiz zu beheben und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Schuldzinsen einzuschränken.

Am 10. Juni 2016 hat der Bundesrat den oben genannten Bericht „Private Verschuldungsanreize im Steuersystem und mögliche Massnahmen zu deren Reduktion“ zur Kenntnis genommen. Basierend auf dem Bericht hat der Beirat „Zukunft Finanzplatz“ dem Bundesrat empfohlen, einen Systemwechsel bei der Eigenmietwertbesteuerung anzustreben. Der Bundesrat entschied jedoch, derzeit keinen neuen Vorlage zu einem Systemwechsel auszuarbeiten. Vielmehr will er den Entscheid des Parlaments bezüglich der Motion Egloff („Sicheres Wohnen. Einmaliges Wahlrecht beim Eigenmietwert“, 13.3083), welche er weiterhin ablehnt, abwarten. Das EFD wird nach dem Entscheid des Parlaments zu dieser Motion wieder an den Bundesrat gelangen.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Mit einem Systemwechsel liesse sich insbesondere die Finanz- und Makro stabilität langfristig erhöhen und der Vollzugsaufwand (durch die Vereinfachung des Steuersystems) senken. Die Verschuldung der Haushalte würde reduziert. Angesichts der anhaltenden wirtschaftlichen Schwierigkeiten im internationalen Umfeld ist es besonders wichtig, solche Reformen dann zu vollziehen, wenn der Finanzsektor in stabiler Verfassung ist. Unbestimmt sind allerdings die Effekte auf die wirtschaftliche Effizienz. Dies, weil positiven Effekten (Verschuldungsanreize werden abgebaut) andere Fehlanreize (Begünstigung von selbst gegenüber fremdfinanziertem Wohneigentum) gegenüberstehen. Die finanziellen Auswirkungen und die Verteilungswirkungen hängen ausserdem von der konkreten Umsetzung des Systemwechsels ab. Grundsätzlich müsste ein Systemwechsel so implementiert werden, dass die Verteilungswirkungen moderat und die finanziellen Auswirkungen neutral ausfallen.

Vorgehen / Zeitplan

Entscheid über das weitere Vorgehen bis Ende 2017 (nach Entscheid des Parlaments zur Motion Egloff, 13.3083).

Verantwortlichkeit

EFD, Eidgenössische Steuerverwaltung

III. Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums

11 Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050

Motivation

Bundesrat und Parlament haben im Jahr 2011 einen Grundsatzentscheid für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Das Parlament dürfte im Rahmen des neuen Energiegesetzes demnächst Ziele zur Energieeffizienz und zum Ausbau der Stromerzeugung aus erneuerbaren Ressourcen in der Schweiz verabschieden. An der Klimakonferenz COP21 in Paris gab die Schweiz ihre Absicht bekannt, bis im Jahr 2030 ihre Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 um 50 % senken zu wollen.

Das Parlament wird das erste Massnahmenpaket der Energiestrategie voraussichtlich 2016 annehmen. Ein zweites Massnahmenpaket war aus zwei Gründen von Anfang an geplant: 1) Das erste Paket wird nicht ausreichen, um die Ziele zu erreichen; 2) der Übergang von einem Förder- zu einem auf Lenkungsabgaben beruhenden System ist notwendig, um diese Ziele kostengünstiger zu erreichen.

Trotz ihrer innovationsfördernden Wirkung werden die Lenkungsabgaben des zweiten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 nicht zu einem absoluten BIP-Anstieg beitragen. Dies ist unter anderem darauf zurückzuführen, dass aufgrund der Ergebnisse der Vernehmlassung die Idee verworfen wurde, einen Teil der Einnahmen aus diesen Lenkungsabgaben über Steuersenkungen rückzuverteilen und somit für eine Reduktion von verzerrend wirkenden Steuern einzusetzen.¹⁶ Offensichtlich wurden die Auswirkungen auf das Wachstum bei einer Rückverteilung über Steuersenkungen¹⁷ als nicht ausreichend erachtet, um die Ängste zu zerstreuen, wonach die Haushaltsneutralität unter Umständen nicht gewahrt werden kann. Ausserdem wirkt sich eine Rückverteilung über Steuersenkungen in den meisten Fällen regressiv auf die Einkommensverteilung aus. Deshalb wird die Vorlage auch nicht mehr als «Ökologische Steuerreform», sondern als «Klima- und Energielenkungssystem» bezeichnet. Im Vergleich zu anderen Instrumenten wirken sich Lenkungsabgaben jedoch meist wachstumsfördernd aus, da mit ihnen die Klima- und Energieziele kostengünstiger erreicht werden können. In diesem Sinne leistet die Vorlage einen Beitrag zur Wachstumspolitik, da der Schwerpunkt auf die Lenkungsabgaben gelegt wird und die Fördermassnahmen schrittweise abgelöst werden sollen. Mit einem längerfristig auf die vermehrte Internalisierung externer Kosten des Energiekonsums gelegten Fokus hilft zudem das Lenkungssystem, die Nebenwirkungen des Wachstums auf öffentliche Umweltgüter zu reduzieren.

Auftrag / Inhalt

Der Bundesrat hat am 28. Oktober 2015 die Botschaft zum Verfassungsartikel über ein Klima- und Energielenkungssystem verabschiedet.¹⁸ Der Verfassungsartikel legt fest, dass der Bund eine Klimaabgabe auf Brenn- und Treibstoffe und eine Stromabgabe erheben kann. Der Bundesrat beabsichtigt jedoch, die Treibstoffe in einer ersten Phase nicht der Lenkungsabgabe zu unterstellen. Diese Lenkungsabgaben sollen einen wesentlichen Beitrag zur sparsamen und effizienten Energienutzung leisten und dazu beitragen, dass der Verbrauch fossiler Energie und damit die Treibhausgasemissionen vermindert werden. Mit der vorgeschlagenen Verankerung in der Verfassung will der Bundesrat diesen Richtungsentscheid demokratisch legitimieren. Die Klimaabgabe soll die heutige CO₂-Abgabe auf Brennstoffen und die Stromabgabe den heutigen Netzzuschlag auf die Übertragungskosten der Hochspannungsnetze ablösen. Die Klima- und Stromabgaben werden schrittweise erhöht, soweit es die angestrebte Lenkungswirkung erfordert. Die Erträge aus den Lenkungsabgaben werden an die Bevölkerung und die Wirtschaft rückverteilt, sodass die Belastung der Haushalte und Unternehmen insgesamt nicht ansteigt. In einer klar befristeten Übergangszeit soll jedoch ein Teil der Erträge für die Finanzierung bisheriger

¹⁶ Bundesrat (2015b), Ergebnisbericht der Vernehmlassung zur Verfassungsbestimmung über ein Klima- und Energielenkungssystem.

¹⁷ Vergleiche EcoPlan (2012), Volkswirtschaftliche Auswirkungen einer ökologischen Steuerreform, Bern.

¹⁸ Bundesrat (2015a), Botschaft zum Verfassungsartikel über ein Klima- und Energielenkungssystem.

Förderzwecke verwendet werden. Für Unternehmen, deren Betrieb oder Produktion besonders treibhausgas- oder energieintensiv ist, sind Erleichterungen vorgesehen. Die vorgeschlagene Verfassungsbestimmung lässt dem Gesetzgeber verhältnismässig viel Spielraum bei der Ausgestaltung der Klima- und Stromabgaben und stellt eine flexible Übergangsphase zwischen dem Förder- und dem Lenkungssystem sicher. Die konkrete Ausgestaltung erfolgt anschliessend im Rahmen der Klima- und der Energiegesetzgebung.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Für die Klima- und Energiepolitik sind die negativen externen Effekte von grosser Bedeutung, weshalb die Lenkungsabgaben eine zentrale Rolle spielen sollen. Die Wirksamkeit der Massnahmen hängt jedoch immer auch von ihrer effektiven Ausgestaltung ab und diese steht zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht fest. Generell sollten die Klima- und Energieziele mithilfe von Lenkungsabgaben kostengünstiger erreicht werden können als mit anderen Instrumenten. So bieten solche Abgaben beispielsweise folgende Vorteile:

- Jeder Akteur kann dort handeln, wo es für ihn am rentabelsten ist.
- Lenkungsabgaben schaffen dynamische Anreize, sowohl für den Verbrauch als auch für die Innovation (während eine Regulierung keine Anreize gibt, weiter zu gehen, als verlangt).
- Lenkungsabgaben zeigen über sämtliche Kanäle Wirkung (so werden z. B. nicht nur energieeffiziente Geräte ausgewählt, sie werden auch entsprechend genutzt), während Fördermassnahmen nur über die subventionierten Kanäle wirken und Regulierungen das Verhalten gewöhnlich nicht beeinflussen; sie lassen sich an die unterschiedlichen Situationen anpassen (so hängen z. B. die rentabelsten energetischen Verbesserungen auch von den Eigenschaften und vom Standort eines Gebäudes ab); bei Lenkungsabgaben entstehen keine Mitnahmeeffekte und sie helfen Rebound-Effekten entgegenzuwirken.
- Lenkungsabgaben generieren allgemein weniger hohe Kosten (Verwaltungs-, Umsetzungs- und Transaktionskosten).
- Die Einnahmen aus einer Lenkungsabgabe werden vollumfänglich rückverteilt, was die regressive Wirkung dieser Abgabe reduziert.

Eine Quantifizierung der Vorteile von Lenkungsabgaben im Vergleich zu anderen Instrumenten (Subventionen, Vorschriften, Standards) ist gewöhnlich schwierig, da sich die makroökonomischen Auswirkungen dieser anderen Instrumente nur schwer in einem Modell darstellen lassen. Im Rahmen einer Studie¹⁹ wurden die volkswirtschaftlichen Konsequenzen mit verschiedenen Abgabehöhen berechnet. Dabei wurden die Effekte der Lenkungsabgabe im Vergleich zu einem alternativen Szenario beurteilt, bei dem die aktuelle Politik beibehalten würde. Es wurde somit nicht untersucht, welche Vorteile eine Lenkungsabgabe gegenüber einem Szenario bieten würde, bei dem andere Instrumente zur Erreichung der gleichen Ziele eingesetzt werden.

Zur Illustration: Der Anstieg der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe auf einen Maximalsatz von 240 Franken pro Tonne CO₂ im Jahr 2030, was einem Zuschlag von 63 Rappen pro Liter Heizöl entspricht, hat folgende Auswirkungen im Jahr 2030: Das BIP und die Wohlfahrt liegen 0,4 % bzw. 0,13 % tiefer. Der Rückgang des BIP für 2030 entspricht einer Reduktion der jährlichen BIP-Wachstumsrate von ca. 0,04%.²⁰

¹⁹ Ecoplan (2015), Auswirkungen eines Klima- und Energielenkungssystems für 2030, Analyse mit einem berechenbaren Gleichgewichtsmodell für die Schweiz, Bern.

²⁰ Die genannten Zahlen beinhalten zusätzlich die Auswirkungen einer Stromabgabe (4,5 Rp. / kWh im Jahr 2030), wie sie im Rahmen der KELS-Vorlage vorgesehen ist. Würden diese Auswirkungen ausgeklammert, würden sich die dargestellten Effekte auf BIP und Wohlfahrt noch geringfügig reduzieren.

Vorgehen / Zeitplan

Der Entwurf des Verfassungsartikels wird zurzeit im Parlament behandelt (Geschäft des Bundesrates: 15.072). Eine Entscheidung wird für 2017 erwartet, was unter Umständen 2018 zu einer Volksabstimmung führen wird. Die Arbeiten zur Umsetzung der Verfassungsvorlage in den verschiedenen Ausführungsgesetzen erfolgen parallel. Den maximalen Satz der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe wird der Bundesrat im Rahmen der Klimapolitik bis im Herbst 2017 festlegen. Bis Ende 2016 wird zuhanden des Bundesrates ein Bericht zur differenzierten Stromabgabe sowie zu einem Quotensystem erarbeitet, welcher die möglichen Varianten auf Umsetzbarkeit und Kompatibilität mit europäischen Recht prüft. In diesem Bericht geht es aber auch um Fragen rund um ein adäquates Marktdesign, das die Stromversorgungssicherheit gewährleistet, sowie um die Frage wie langfristig geeignete Rahmenbedingungen für neue und bestehende erneuerbare Energien in der Schweiz geschaffen werden können.

Verantwortlichkeit

EFD, Eidgenössische Finanzverwaltung, in Zusammenarbeit mit UVEK, Bundesamt für Umwelt und Bundesamt für Energie

12 Klimagesetzgebung nach 2020

Motivation

Aufgrund ihrer geographischen Lage im Alpenraum ist die Schweiz überdurchschnittlich vom Klimawandel betroffen. Im 20. Jahrhundert war die Erwärmung rund 1.5-mal so stark wie im globalen Mittel. Das Ausmass und die Intensität der Niederschläge haben im 20. Jahrhundert messbar zugenommen. Diese Entwicklungen dürften sich bis 2050 weiter verstärken. Zudem ist mit einer Zunahme von Extremereignissen wie Starkniederschlägen und Hitze- und Trockenperioden zu rechnen.²¹ Diese klimatischen Veränderungen sind auch als Begleiterscheinungen des Wirtschaftswachstums zu verstehen und haben eine direkte Wirkung auf bestimmte Branchen (z.B. Tourismus, Landwirtschaft, Energiewirtschaft) sowie indirekte Auswirkungen auf die Gesundheit und damit die menschliche Leistungsfähigkeit und Produktivität.

Mit einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf maximal 2° Celsius durch eine Reduktion der globalen Treibhausgasemissionen können diese negativen Auswirkungen begrenzt werden. Die Schweiz hat also ein Interesse an einer funktionierenden internationalen Klimapolitik, welche die Erreichung des 2-Grad-Ziels anstrebt. Obwohl der Anteil der Schweiz an den globalen Treibhausgasemissionen klein ist, will sie Verantwortung übernehmen und einen Beitrag zur (benötigten) Reduktion leisten. Das langfristige Richtziel des Bundesrates einer konsequenten, kontinuierlichen Reduktion der pro-Kopf-Emissionen in der Schweiz auf klimaverträgliche 1 bis 1,5 Tonnen CO₂eq bedingt eine konsequente Reduktion der verursachten Treibhausgasemissionen.

Wirtschaftswachstum ist heute mit einer Zunahme des Treibhausgasausstosses in der Schweiz verbunden. Die Klimagesetzgebung nach 2020 soll dazu beitragen, die negativen Nebenwirkungen des Wachstums auf das öffentliche Gut Klimastabilität zu reduzieren. Gleichzeitig können mit dem aktuellen und vorgeschlagenen zukünftigen Instrumentenmix, welcher sich aus lenkenden, regulatorischen und freiwilligen Instrumenten zusammensetzt, Innovationsanreize gesetzt werden.

Auftrag

Das geltende Bundesgesetz über die Reduktion der CO₂-Emissionen (CO₂-Gesetz, SR 641.71) bildet die Basis für die Klimapolitik der Schweiz bis 2020. Es legt das Reduktionsziel bis 2020 (mindestens 20% gegenüber 1990) fest und verlangt, dass der Bundesrat für die Zeit nach 2020 dem Parlament rechtzeitig weiter gehende Ziele unterbreitet. Die Eckwerte der zukünftigen Klimapolitik hat der Bundesrat bereits am 21. Mai 2014²² festgelegt. Bis Ende September 2016 wird das UVEK eine Vernehmlassungsvorlage zur Klimapolitik post 2020 (Revision CO₂-Gesetz) ausarbeiten.

Inhalt

Bis zum Jahr 2030 sollen die Treibhausgasemissionen der Schweiz um gesamthaft 50 % und im Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2030 um 35 % gegenüber 1990 reduziert werden. Die inländischen Emissionen sollen dabei um mindestens 30 % gegenüber 1990 gesenkt werden. Die restlichen Einsparungen können im Ausland erfolgen. Für die Zielerreichung setzt der Bundesrat vor allem auf die Verschärfung und die Weiterentwicklung bereits bestehender Massnahmen:

- die *CO₂-Lenkungsabgabe auf Brennstoffe* mit Ausnahmeregelungen für CO₂-intensive Unternehmen. Jährlich werden rund zwei Drittel der Abgabeerträge verbrauchsabhängig an Bevölkerung und Wirtschaft zurückverteilt. Im Rahmen der KELS-Vorlage ist vorgesehen, die Teilzweckbindungen der CO₂-Abgabe aufzuheben und die Einnahmen vollständig rückzuverteilen. Energieintensive Unternehmen können sich von der Abgabe befreien lassen, wenn sie sich im Gegenzug zu ökonomisch effizienten *Emissionsverminderungen (non-EHS)* verpflichten. Grosse CO₂-intensive Unternehmen nehmen am *Emissionshandelssystem (EHS)* teil und sind ebenfalls von der CO₂-Abgabe befreit. Ziel des Bundesrats ist es, vor 2020 das Schweizer Emissionshandelssystem mit demjenigen der EU zu verknüpfen. Mit der Verknüpfung sollen die fossil-thermische Kraftwerke in das EHS eingebunden und die heute

²¹ «Swiss Climate Change Scenarios CH2011», C2SM, MeteoSwiss, ETH, NCCR Climate und OcCC, 2011

²² Bundesratsbeschluss vom 21. Mai 2014: «Internationale Klimapolitik der Schweiz bis 2020 sowie Erarbeiten von Eckpunkten für das zukünftige Klimaregime nach 2020».

bestehende Kompensationspflicht aufgehoben werden. Neu wird mit der Verknüpfung ausserdem auch der Flugverkehr in der Schweiz in das EHS einbezogen;

- das *Gebäudeprogramm* zur Förderung CO₂-wirksamer Massnahmen, wie z.B. energetischer Sanierungen der Gebäudehülle, oder erneuerbaren Energien. Dieses wird durch die Teilzweckbindung der Erträge aus der CO₂-Abgabe (max. CHF 300 Mio.) und kantonale Beiträge finanziert. Das Gebäudeprogramm wird im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 bereits vor 2020 umstrukturiert und soll mittelfristig beendet werden.
- in *Abhängigkeit* des Absenkpfadens können *subsidiäre CO₂-Vorschriften im Gebäudebereich* erlassen werden;
- der mit max. CHF 25 Mio. aus den Erträgen der CO₂-Abgabe auf Brennstoffe gespiesene *Technologiefonds*, der mittels Bürgschaften innovative, klimafreundliche Produkte fördert; Die KELS-Vorlage sieht vor, dass diese Zweckbindung spätestens fünf Jahre nach Inkrafttreten der Vorlage aufgehoben werden soll;
- die seit Juli 2012 in der Schweiz analog zur EU geltenden *CO₂-Emissionsvorschriften für neue Personewagen*. Im Rahmen des ersten Massnahmenpakets der Energiestrategie 2050 werden die Vorschriften vor 2020 auch auf *leichte Nutzfahrzeuge* ausgedehnt;
- die *Kompensationspflicht* für die Importeure von fossilen Treibstoffen mittels Massnahmen im In- und Ausland.
- *Bildung und Kommunikation*, um die Wirkung der gesetzlichen Massnahmen zu verstärken und den *freiwilligen* Klimaschutz zu fördern.
- *Koordinationsstätigkeit des Bundes* im Bereich Anpassung an den Klimawandel.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Bei den einzelwirtschaftlichen Entscheidungen der Haushalte und Unternehmen werden die externen Kosten der von ihnen verursachten Treibhausgasemissionen nur ungenügend berücksichtigt (z.B. in den Preisen für den Verbrauch fossiler Energien). Durch eine möglichst verursachergerechte Anlastung der Kosten soll dieses Marktversagen korrigiert werden. Dabei soll der Instrumentenmix der heutigen Klimapolitik gezielt weiterentwickelt werden, so dass erkannte Ineffizienzen möglichst korrigiert und zusätzlich Vereinfachungen und Verbesserungen vorgenommen werden können. Die Verschärfungen der Einzelmassnahmen erlauben, die klimapolitischen Ziele bis 2030 effektiv zu erreichen. Da das Klima einen globalen Charakter hat, ist es zudem wichtig, dass sich auch andere Länder an der Begrenzung der Treibhausgasemissionen beteiligen. Dafür engagiert sich die Schweiz weiterhin aktiv.

Der Übergang zu einer energieeffizienteren und treibhausgasarmen Wirtschaft bedeutet nicht nur eine verursachergerechtere Verteilung der Kosten, er kann auch Anreize für Innovationen bieten. Damit kann die Klimagesetzgebung nach 2020 zu einer starken Stellung der einheimischen Unternehmen im internationalen Wettbewerb beitragen.

Die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen werden im Rahmen der volkswirtschaftlichen Beurteilung (VOBU/RFA) der Klimapolitik post 2020 abgeschätzt.

Vorgehen / Zeitplan

Der Bundesrat hat das UVEK beauftragt, bis Ende September 2016 die Vernehmlassungsunterlagen für die notwendigen rechtlichen Anpassungen vorzulegen. Ebenso soll bis im Sommer 2017 ein Botschaftsentwurf für die Klimapolitik nach 2020 vorgelegt werden. Nach der Behandlung im Parlament (2018/2019) werden die Verordnungsbestimmungen ausgearbeitet. Das revidierte CO₂-Gesetz soll per 1.1.2021 in Kraft treten.

Die Verhandlungen für eine Verknüpfung des Schweizer EHS mit dem EHS der EU sind abgeschlossen und das Abkommen wurde Anfang 2016 paraphiert. Damit das Abkommen in Kraft treten kann, muss es von beiden Seiten unterzeichnet und ratifiziert werden. Der Fahrplan dafür ist offen und hängt auch von den Entwicklungen in der Frage der Personenfreizügigkeit mit der EU ab.

Verantwortlichkeit

UVEK, Bundesamt für Umwelt

13 Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes

Motivation

In den letzten Jahren sind sowohl die Preise für Wohneigentum wie auch die Mietpreise für Neuwohnungen in den städtischen Zentren stark gestiegen. Aus wirtschaftspolitischer Sicht stellt sich vor allem die Frage, inwiefern auch die aktuelle Regulierung des Wohnungsmarktes zu dieser Knappheit beigetragen hat.²³ Auf dem schweizerischen Mietwohnungsmarkt liegen beispielsweise die Mieten im Bestand in der Regel deutlich unter den Angebots- oder den neu abgeschlossenen Mieten. Dies kann dazu führen, dass die Mieter in bestehenden Mietverhältnissen auch dann in ihren Wohnungen bleiben, wenn diese aufgrund ihrer sonstigen Charakteristika eigentlich für sie nicht mehr optimal sind, da sie bei einem Umzug mit starken Preisaufschlägen rechnen müssen (sog. «Lock-in»-Effekt). Dadurch werden weniger neu zu vermietende Wohnungen öffentlich ausgeschrieben, d.h. das Angebot ist geringer, was die Preise für neu vermietete Wohnungen erhöht.

Inhalt

Mit zwei Studien sollen wichtige Regulierungen, die den Schweizer Wohnungsmarkt beeinflussen, auf ihre ökonomischen Auswirkungen und ihre Wirksamkeit untersucht und allfälliger Handlungsbedarf aufgezeigt werden. Eine systematische ökonomische Analyse dieser Regulierungen soll zunächst aufzeigen, welche Probleme (Marktversagen) mit den einzelnen Regulierungen gelöst bzw. welche Ziele damit erreicht werden sollen. Dabei ist auch allfälligen Zielkonflikten, beispielsweise zu Zielen des Natur- und Landschaftsschutzes oder der Versorgung mit Nahrungsmitteln, Rechnung zu tragen. Zweitens sind die ökonomischen Auswirkungen und die Wirksamkeit der Regulierungen darzulegen.

Im Zusammenhang mit der Wohnungsknappheit sollten zwei konkrete Stossrichtungen für weitere Abklärungen weiterverfolgt werden:

1. Eine Analyse, wieso die Angebots-Elastizität für Wohnraum in der Schweiz so tief ist²⁴ und welche Rolle der Regulierungsrahmen dabei spielt: Je schneller das Angebot für Wohnraum auf Veränderungen der Nachfrage reagieren kann, desto geringer fallen die Preissteigerungen aus.
2. Eine ökonomische Analyse des Schweizer Mietrechts: Dass die Preisanstiege beim Wohneigentum bzw. den Angebotsmieten nach einer Zunahme der Nachfrage so stark ausfallen, könnte auch mit dem Schweizer Mietrecht zusammenhängen. Dieses ist am Konzept der Kostenmiete orientiert (d.h. die Mieten in bestehenden Mietverhältnissen können nur bei einem Anstieg der Kosten des Vermieters entsprechend angepasst werden). Dies kann zu einer Segmentierung des Wohnungsmarktes zwischen Alt und Neumieter führen, deren Mieten, wie eingangs erwähnt, teilweise stark divergieren.

Allfälliger Handlungsbedarf soll aus diesen Studien abgeleitet werden.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Wohnkosten stellen für die überwiegende Mehrheit der Haushalte einen erheblichen Teil der Ausgaben dar. Starke Preissteigerungen, etwa aufgrund einer Bevölkerungszunahme, können daher eine grosse Belastung für das Haushaltsbudget darstellen. Im Hinblick auf die möglicherweise negativen Auswirkungen eines quantitativen Wirtschaftswachstums kommt daher den Regulierungen, welche die Preise beeinflussen, entsprechend grosses Gewicht zu. Welche volkswirtschaftlichen Auswirkungen diese Regulierungen – und mögliche Verbesserungen – haben, kann derzeit nicht beantwortet werden. Dies ist daher im Rahmen der Studien zu thematisieren.

²³ Eine Analyse des Genfer Wohnungsmarktes legt nahe, dass der regulatorische «Beitrag» zu den Preissteigerungen erheblich sein kann, vgl. Credit Suisse (2014). «Immobilienmarkt 2014. Strukturen und Perspektiven», S. 25-30.

²⁴ Offenbar ist die Elastizität des Wohnraum-Angebots in der Schweiz im OECD-Vergleich besonders tief; vgl. Andrews, Dan (2010): «Real House Prices in OECD Countries: The Role of Demand Shocks and Structural and Policy Factors», OECD Working paper.

Vorgehen / Zeitplan

Die Studien sollen bis Ende 2017 vorliegen.

Verantwortlichkeit

WBF, Staatssekretariat für Wirtschaft, unter Einbezug der mitinteressierten Ämter.

14 Effizientere Nutzung und zielgerichteter Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen

Motivation

Die Mobilität in der Schweiz hat in den vergangenen Jahrzehnten stark zugenommen. Das heutige Verkehrssystem sieht sich zunehmend mit grossen Herausforderungen konfrontiert. Einerseits werden zu Spitzenzeiten vermehrt Kapazitätsgrenzen erreicht; andererseits wächst die Mobilitätsnachfrage ununterbrochen stark. Die Erweiterung der Nationalstrassen kann mit den steigenden Mobilitätsbedürfnissen nicht überall Schritt halten. Deshalb kommt es immer häufiger zu stockendem Verkehr und zu Staus. Das Schienennetz ist bereits das weltweit am dichtesten befahrene, trotzdem kann in Spitzenzeiten das Angebot die Nachfrage heute schon nur knapp decken. Die Folgen des Verkehrswachstums auf den Nationalstrassen lassen sich an der Entwicklung der Anzahl Staustunden veranschaulichen: zwischen 1994 und 2015 haben sich die erfassten Staustunden von rund 2'500 auf 22'828 Stunden mehr als verachtfacht.²⁵ Ohne Gegenmassnahmen wird die Funktionsfähigkeit des Nationalstrassennetzes zunehmend beeinträchtigt werden. Dies verursacht volkswirtschaftliche Kosten, beeinträchtigt den Pendlerverkehr und die Logistikketten, bindet Kapital in unnötiger Lagerhaltung und verhindert das Generieren von Wertschöpfung am Markt. Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen sind Grundlage einer leistungsfähigen Volkswirtschaft und Voraussetzung für eine Fortsetzung des volkswirtschaftlichen Wachstums.

Auftrag / Inhalt

Um dieser Entwicklung entgegenwirken zu können, benötigt es kurz- bis mittelfristig eine bessere Nutzung der vorhandenen Verkehrsflächen, um den Verkehrsfluss aufrechterhalten zu können und bauliche Massnahmen zur Erhöhung der Verkehrsflächen. Für die längere Frist soll geprüft werden, inwiefern Mobility Pricing als benützungsbezogene Abgabe für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage als marktwirtschaftliches Instrument neue Möglichkeiten eröffnet, um auf diese Herausforderungen zielführend reagieren zu können.

1. Säule (kurz- bis mittelfristig): Bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten

Der Bundesrat hat die Massnahmen für eine bessere Nutzung der vorhandenen Kapazitäten in seinem Bericht von 2015 «Verkehrsmanagement auf Nationalstrassen: Geplante Massnahmen und Stand der Umsetzung» festgehalten. Folgende Massnahmen sind geplant oder teilweise bereits umgesetzt:

- Umnutzung von Pannestreifen zu einem zusätzlichen Fahrstreifen
- Punktuelle Überholverbote für Lastwagen
- Schrittweise Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Überlastungsfall, zur Harmonisierung der Geschwindigkeiten
- Umfassende und zuverlässige Information der Verkehrsteilnehmenden über Stauereignisse und Umfahrungsempfehlungen
- Bewirtschaftung von Nationalstrassenanschlüssen

Des Weiteren erarbeitet das ASTRA gegenwärtig einen Konzeptbericht zur Effizienzsteigerung des Strassenverkehrs. Ziel dieses Berichtes ist es u.a., einen Überblick über den technologischen Fortschritt im Bereich der Mobilität zu schaffen und die entstehenden neuen Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung aus Sicht des Bundes zu beurteilen. Die aktuellen Entwicklungen der digitalen Wirtschaft können sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr auf der Strasse und der Schiene mittelfristig zu einer effizienteren Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen beitragen. Dadurch können die Kapazitäten der bestehenden Infrastrukturen erhöht werden.

²⁵ Ein Teil davon ist allerdings auf bessere Erhebungsmöglichkeiten zurückzuführen.

2. Säule (mittelfristig): Ausbau der Verkehrsinfrastruktur (Programm STEP)

Ohne bauliche Massnahmen werden gewisse Engpässe in absehbarer Zeit die Funktionalität des Nationalstrassennetzes gefährden und zu gravierenden Verkehrsproblemen führen. Um die Funktionsfähigkeit des Netzes zu erhalten und zu verbessern, muss das Strategische Entwicklungsprogramm (STEP) Nationalstrassen unbedingt weiterentwickelt und umgesetzt werden.

Das STEP Nationalstrassen umfasst sämtliche Projekte für Kapazitätsausbauten, die in den kommenden rund 20 bis 30 Jahren realisiert werden sollen. Als Grundlage für die Definition der erforderlichen Kapazitätsausbauten dienen die Langfristperspektive und die festgestellten Defizite in der Nationalstrasseninfrastruktur. Eingang ins STEP Nationalstrassen finden jene Projekte, die nötig und volkswirtschaftlich sinnvoll sind. Um der Nachfrage nach Mobilität bzw. der Verkehrsentwicklung gerecht zu werden, sind die im STEP Nationalstrassen vorgesehenen Projekte mit der geplanten Weiterentwicklung der Bahninfrastruktur und den geplanten Massnahmen in den Agglomerationen koordiniert.

Mit dem STEP Bahninfrastruktur wird die Kapazität des Schienennetzes schrittweise und in rollender Planung den voraussichtlichen Bedürfnissen aufgrund von Nachfrageprognosen angepasst. Der STEP-Ausbauschritt 2025 ist verabschiedet. Die angestrebten Angebotsverbesserungen durch den Ausbausschritt 2025 beinhalten unter Anderem Kapazitätserweiterungen für den Personenverkehr sowie verbesserte Trassenkapazitäten in wettbewerbsfähiger Qualität (Beförderungszeiten, Zuverlässigkeit, Profile) für den Güterverkehr. Der Bundesrat legt dem Parlament 2018 eine Botschaft zum Ausbausschritt 2030 vor.

3. Säule (langfristig): Mobility Pricing

In der Botschaft vom 25. Januar 2012 zur Legislaturplanung 2011–2015 sah der Bundesrat unter Ziel 21 die Erarbeitung eines Konzeptberichts Mobility Pricing vor. Das UVEK wurde beauftragt, diesen unter Einbezug der betroffenen Bundesämter zu erarbeiten. Der Bundesrat hat am 27. Mai 2015 vom Entwurf des Konzeptberichts Kenntnis genommen und die Anhörung eröffnet. Diese endete am 11. September 2015. Die eingegangenen Stellungnahmen wurden ausgewertet und im «Ergebnisbericht der Anhörung zum Entwurf Konzeptbericht Mobility Pricing» zusammengefasst.

Der Konzeptbericht dient als Grundlage für eine gesellschaftliche und politische Diskussion über Mobility Pricing. Mobility Pricing steht für eine effizientere Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastrukturen, eine leistungsbezogene Bepreisung sowie eine verbesserte Umsetzung des Verursacherprinzips und wird definiert als benützungsbezogene Abgaben für Infrastrukturnutzung und Dienstleistungen im Individualverkehr und im öffentlichen Verkehr mit dem Ziel der Beeinflussung der Mobilitätsnachfrage.

Wirtschaftliche Auswirkungen

Ein gut ausgebautes und funktionierendes Verkehrssystem ist eine unerlässliche Voraussetzung für eine produktive, arbeitsteilige Wirtschaft und somit ein wichtiger Erfolgsfaktor im internationalen Standortwettbewerb. Entsprechend grosses Gewicht kommt den Verkehrsinfrastrukturen aus wachstumspolitischer Sicht zu.

Vor diesem Hintergrund ist es unerlässlich, ausreichende Kapazitäten zur Verfügung zu stellen. Mit den vorgesehenen Massnahmen soll der Verkehrsfluss kurz- bis mittelfristig verbessert werden. Durch die Reduzierung von Stauzeiten können die volkswirtschaftlichen Kosten wie etwa die Zeitkosten gesenkt werden. Bei einem flüssigeren Verkehr nehmen zudem die Anzahl der Unfälle als auch der Schadstoffausstoss der Fahrzeuge ab. Somit können die Unfall- sowie die Umweltkosten ebenfalls gesenkt werden.

Die Entwicklung und Nutzung der Strassen- und Schienennetze von nationaler Bedeutung werden heute massgeblich durch die Allokation von öffentlichen Mitteln und nicht durch die Nachfrage nach einzelnen Leistungen und deren Kosten beeinflusst. Sowohl der motorisierte Individualverkehr wie der öffentliche Verkehr tragen gemäss BFS-Statistik zu Kosten und Finanzierung des Verkehrs vom April 2015 nicht sämtliche Kosten. 7 % der Kosten wurden 2010 durch die öffentliche Hand finanziert. Dies entspricht 6,9 Milliarden Franken, wovon ein Grossteil als Abgeltungen und Betriebsbeiträge im öffentlichen Verkehr für bestellte Leistungen zuzurechnen sind. 8 % der Kosten in der Höhe von 7,3 Milliarden

Franken werden von der Allgemeinheit in Form von externen Kosten getragen, die zu einem grossen Teil durch den motorisierten Individualverkehr verursacht werden. Unter dem Gesichtspunkt der Effizienz, der Nachhaltigkeit und der Verursachergerechtigkeit scheint es geboten, den weiteren Ausbau der Verkehrsnetze nur in Verbindung mit stärkerer Beteiligung der Nutzer an den Kosten voranzutreiben.

Vorgehen / Zeitplan

1. Säule: Die Umsetzung der geplanten Massnahmen erfolgt im Rahmen der ordentlichen Unterhaltsprojekte der Nationalstrassen oder im Falle der Umnutzung der Pannestreifen als separate Ausbauprojekte im Zeitraum zwischen 2014 bis ca. 2030. Die Fertigstellung des Berichts zu den möglichen Effizienzsteigerungen durch technologischen Fortschritt im Bereich der Mobilität ist auf Ende 2016 vorgesehen.

2. Säule: Der Bundesrat unterbreitet dem Parlament in der Regel alle vier Jahre eine Botschaft, in der er den Umfang der Projekte überprüft, Bericht erstattet über deren Umsetzungsstand und das STEP Nationalstrassen weiterentwickelt. Grundsätzlich sollte das Parlament 2018 über das STEP Nationalstrassen entscheiden (Inkrafttreten des Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds NAF), d.h. gleichzeitig mit dem STEP Bahninfrastruktur und dem Programm Agglomerationsverkehr.

3. Säule: Der Bundesrat wird bis Ende 2016 das weitere Vorgehen zu Mobility Pricing festlegen.

Verantwortlichkeit

UVEK, Bundesamt für Strassen

7 Umsetzung und Evaluation

Ein Bestandteil des Berichts «Grundlagen der Neuen Wachstumspolitik» war eine umfassende Evaluation der bisherigen Wachstumspolitik (siehe Kapitel 3, Grundlagen der Neuen Wachstumspolitik). Der Bericht hielt diesbezüglich fest, dass vor dem Hintergrund der weltweiten Finanzkrise das Wachstum der Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich beachtlich sei. Damit habe die Schweizer Wirtschaft die langwierige Wachstumsschwäche der neunziger Jahre überwunden und konnte sich in den letzten Jahren in schwierigem Fahrwasser solide behaupten. Der Bericht kommt vor diesem Hintergrund zum Schluss, dass die im Rahmen der verschiedenen Wachstumspolitiken umgesetzten wirtschaftspolitischen Reformen zum höheren Wachstum beigetragen haben dürften. Mangels kontrafaktischem Szenario, welche die Entwicklung ohne diese Reformen abbilde, sei eine quantitative Evaluation des Einflusses der Wachstumspolitik jedoch kaum vorzunehmen. Aus diesem Grund wurde die bisherige Wachstumspolitik im Rahmen des Berichts einer qualitativen Evaluation unterzogen.

Eine solche qualitative Evaluation der einzelnen Massnahme ist daher auch Teil der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019. Denn eine konsequente Überprüfung der Zielerreichung ist Grundbedingung für eine kontinuierliche Steigerung der Effektivität der Wachstumspolitik. Für eine Evaluation der einzelnen Massnahmen wurden daher im Rahmen des vorliegenden Berichts jeweils konkrete Umsetzungsschritte und Fristen festgelegt. Die Evaluation der Umsetzungsschritte hat sich jedoch immer auch an der Erreichung der unterliegenden Ziele (Steigerung der Arbeitsproduktivität, Stärkung der Widerstandsfähigkeit und Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums) zu orientieren.

Folgende Tabelle hält die Umsetzungsschritte und ihre Fristen zusammenfassend fest und ruft zugleich das unterliegende Ziel jeder Massnahme in Erinnerung. Anhand der hier festgelegten Umsetzungsschritte sollen zwei Evaluationsberichte verfasst werden. Ein erster Bericht soll Mitte der Legislaturperiode 2016–2019, bis Ende 2017, eine Zwischenevaluation vornehmen. Im Rahmen eines zweiten Berichts wird nach Ablauf der Legislaturperiode im Jahr 2020 eine Schlussevaluation der Neuen Wachstumspolitik 2016–2019 erfolgen.

Tabelle 3: Überblick der Umsetzungsschritte und Fristen

Ziel	Massnahme	Umsetzungsschritte	Frist
Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität	1. Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs mit der EU	Einvernehmliche Lösung mit der EU für das FZA	Mitte 2016
		Ratifizierung des Protokolls III FZA zur Ausweitung der Personenfreizügigkeit auf Kroatien (auch mit dem Ziel einer Vollasoziiierung an Horizon 2020 ab 2017)	2016
		Erhalt und Weiterentwicklung des bilateralen Wegs: Überweisung der Botschaft über ein institutionelles Abkommen Schweiz-EU	2017
		Abschluss neue Marktzugangsabkommen (u.a. Strom, Lebensmittelsicherheit)	2017

Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität	2. Erweiterung Markt-zugang	Weiterführung der WTO-Verhandlungen und der pluri-laterale Initiativen darunter: - Anwendung des Information Technology Agreement ITA - Abschluss der Verhandlungen des Umweltgüterab-kommen (EGA)	Anfang 2017
		Abschluss zwei neuer Freihandelsabkommen	2017
		(Wieder-)aufnahme der Verhandlungen mit zwei Län- dern	2019
		Aufnahme der Verhandlungen zur Weiterentwicklung der Freihandelsabkommen mit Chile und Mexiko	2019
		Formelle Prüfung und Entscheid über mögliche Ver- handlungen im Rahmen der EFTA mit Mercosur	2019
		Erfüllung des Postulats 14.4186: - Formulierung einer Strategie im Hinblick auf den möglichen Abschluss der TTIP zwischen der EU und den USA	2017
		3. Digitalisierung	Bericht zum möglichem Anpassungsbedarf der Rah- menbedingungen
	Gesamtkonzept zur Verbesserung der Rahmenbedin- gungen für die Digitale Wirtschaft	2017	
	Bericht zu allfälligem regulatorischem Handlungsbe- darf bezüglich innovativer Finanztechnologien	2016	
	4. Strom- und Gas- markt	Strommarktliberalisierung - Bericht zur Lagebeurteilung bezüglich eines Fahr- plans zur vollständigen Öffnung	2017
	Regulierung Gasmarkt - Vernehmlassung des Gasversorgungsgesetzes - Verabschiedung Botschaft zum Gasversorgungsge- setzes	2017 2019	
	5. Administrative Entlastung	Umsetzung der Massnahmen und Konkretisierung der Prüfaufträge aus dem Bericht «Administrative Entlas- tung» (2015): Zwischenbericht	2017
	Neuer Bericht Administrative Entlastung 2020–2023 (inkl. Massnahmen)	2019	
Analyse Regulierungspolitik des Bundes, Identifizie- rung Verbesserungspotential	2017		
Prüfung standardisierte Schätzung der Regulierungs- kosten und einheitliche Darstellung in den Botschaften (Preisschild)	2017		

		Erarbeitung Konzept und ggf. Verabschiedung neuer Massnahmen	2019
Stärkung des Wachstums der Arbeitsproduktivität	6. Importerleichterungen	Vereinfachung der Zollprozesse im Rahmen neuer Infrastrukturlösungen - Studien zu möglichen Lösungen und Planung konkreter Massnahmen	2017
		Abbau der bestehenden rechtlichen und administrativen Gegebenheiten in Bezug auf die Behinderung von Parallelimporten - Bericht zum Postulat 14.3014 - Umsetzung der vorgeschlagenen Massnahmen	2016 2019
		Prüfung der Möglichkeit der autonomen Aufhebung von Zöllen auf Industrieprodukte - Ökonomische Studien und gesetzliche Abklärungen - Analyse der Auswirkungen auf den Staatshaushalt und Prüfung von Kompensationsmöglichkeiten	2017 2019
		Vereinfachte Erhebung der Mehrwertsteuer beim Import von Waren - Bericht zum Postulat 14.3015	2016
		Anhebung des Mindestzolls (Motion 15.3551) - Vorschlag an den Bundesrat gemäss Auftrag des Parlaments	2019
	7. Weiterentwicklung Agrarpolitik	Bericht zur Gesamtschau der Weiterentwicklung der Agrarpolitik 2022–2025	2016
		Umsetzung der im Bericht genannten Massnahmen, welche auf Stufe Verordnung umgesetzt werden können	2019
Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Volkswirtschaft	8. Anpassung der rechtlichen Grundlagen im Bereich «Too Big To Fail»	In Kraft treten der Verordnungsanpassungen	1. Juli 2016
		TBTF-Evaluationsbericht nach Art. 52 BankG, u.a. zum Handlungsbedarf bei nicht international tätige systemrelevanten Banken	Anfang 2017
	9. Stabilisierungsprogramm	Verabschiedung Botschaft	Mitte 2016
		Erreichen der Entlastungen: 2017: 796 Mio. CHF	2017
		2018: 898 Mio. CHF 2019: 978 Mio. CHF	2018 2019
	10. Überprüfung steuerlicher Verschuldungsanreize für Privathaushalte	Aussprache des Bundesrates und Entscheidung über weiteres Vorgehen	2017

Wachstum der Ressourcenproduktivität zur Milderung negativer Nebenwirkungen des Wirtschaftswachstums	11. Zweites Massnahmenpaket der Energiestrategie 2050	Bericht zur differenzierten Stromabgabe sowie zu einem Quotensystem. Festlegung der maximalen CO ₂ -Steuer Abstimmung zum Verfassungsartikel zur Klimaabgabe auf Brenn- und Treibstoffe und zur Stromabgabe	2016 Mitte 2017 2018
	12. Klimagesetzgebung nach 2020	Erarbeitung der Vernehmlassungsunterlagen Verabschiedung des Botschaftsentwurfs Ausarbeitung der Verordnungsbestimmungen Dadurch Umsetzung der folgenden Massnahmen im Rahmen der Klimagesetzgebung - fiskalneutrale CO ₂ -Abgabe - Umstrukturierung Gebäudeprogramm - Verknüpfung EHS mit jenem der EU, Einbezug fossilthermische Kraftwerke in EHS - Aufhebung der Zweckbindung zum Technologiefonds 5 Jahre nach Inkrafttreten - Ausweitung Emissionsvorschriften auf leichte Nutzfahrzeuge - Kompensationspflicht für Importeure von fossilen Treibstoffen	Sept. 2016 Mitte 2017 2019 (abhängig vom Parlament)
	13. Milderung der Wohnungsknappheit durch bessere Regulierung des Wohnungsmarktes	Studien zum Wohnungsmarkt - Analyse zur Angebots-Elastizität für Wohnraum - ökonomische Analyse des Schweizer Mietrechts Auslegeordnung des aus den Studien folgenden Handlungsbedarf	2017 2017
	14. Effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen	Umsetzung der Massnahmen zur bessere Nutzung vorhandener Kapazitäten - Umnutzung von Pannestreifen zu einem zusätzlichen Fahrstreifen - Punktuelle Lastwagenüberholverbote - Schrittweise Reduktion der zulässigen Höchstgeschwindigkeit im Überlastungsfall zur Harmonisierung der Geschwindigkeiten - Umfassende und zuverlässige Information der Verkehrsteilnehmenden über Stauereignisse und Umfahrungsempfehlungen - Bewirtschaftung von Nationalstrassenanschlüssen - Konzeptbericht zur Effizienzsteigerung des Strassenverkehrs Umsetzung der bis 2019 geplanten Massnahmen des Programm STEP Mobility Pricing - Verabschiedung des Konzeptberichts durch den Bundesrat - Entscheid des Bundesrats zum weiteren Vorgehen	2019 2019 2016